La hiérarchie des normes en droit de l'urbanisme : des clarifications en demi-teinte



Thomas Thuillier
Doctorant en droit public,
Université de Tours, IRJI EA 7496

La planification stratégique constitue une caractéristique de notre société contemporaine. Preuve en est, un nombre sans cesse grandissant de champs d'activité est impacté par ce phénomène : économie, environnement, aménagement du territoire ou encore urbanisme. Cet intérêt des collectivités publiques s'explique par sa souplesse et par son objet, qui est d'exposer une vision politique et stratégique pour un secteur ou un territoire précis, à moyen ou long terme.

Toutefois, la planification désoriente le juriste, qui peine parfois à cerner sa valeur et sa portée précises. S'agit-il d'actes créant des obligations juridiques qui s'imposent à leurs destinataires ? Ou, au contraire, sommes-nous en présence d'instruments visant à influencer, orienter, inciter le comportement des acteurs ?

La planification stratégique pose également une autre difficulté : comment concilier cette multiplicité d'instruments dans un environnement institutionnel toujours plus complexe ? En effet, l'article 72 de la Constitution proscrit l'exercice de toute tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre [1], conformément au principe de libre administration des collectivités territoriales. Par l'adoption de son plan, une collectivité territoriale ne peut donc contraindre l'action d'une autre. Dès lors, établir une pyramide des normes, impliquant une soumission de la norme inférieure à la norme supérieure, paraît difficile, voire vaine.

En vue de permettre un développement harmonieux des territoires tout en respectant ce principe constitutionnel, le législateur a dû faire preuve d'imagination pour développer des rapports juridiques originaux entre ces différents instruments. Ainsi, en complément du rapport de conformité, deux autres notions ont été retenues par le législateur depuis la loi du 15 juin 1943 relative au permis de construire [2] : l'obligation de *prise en compte* et celle de *compatibilité*. Ces différents rapports juridiques se retrouvent particulièrement en droit de l'urbanisme où, à partir de ces trois notions, est née une nouvelle hiérarchie des normes.

Prima facie, ces notions semblent d'une clarté évidente et paraissent induire une progressivité. Mais en réalité, leur application recèle de nombreuses difficultés.

La première réaction du juriste est de se tourner vers le législateur afin de connaître la portée de chacune d'entre elles. Alors même que le code de l'urbanisme contient un chapitre intitulé « Obligations de compatibilité et de prise en compte » dans lequel sont exposés les rapports de normativité que doivent respecter les documents d'urbanisme (rapport entre documents d'urbanisme ou avec un document de planification institué par un autre code), le législateur n'a pas pris le temps de les définir. Il est revenu au juge le soin de palier ce regrettable silence.

Au fil des années, le Conseil d'État a façonné une échelle d'intensité des rapports normatifs, dans laquelle l'obligation de prise en compte est le degré le plus bas de rapport juridique avec une autre norme et celle de conformité la plus élevée, qui ne pose d'ailleurs pas de difficulté particulière tant son utilisation par le juge administratif est usuelle. Toutefois, les contours de chaque rapport ne semblent toujours pas bien dessinés au regard de la jurisprudence récente du Conseil d'État. À travers trois arrêts [3], la juridiction suprême de l'ordre administratif est venue clarifier une de ces obligations, celle de compatibilité, qui est la plus utilisée en droit de l'urbanisme, et a remis sur le devant de la scène la notion de *cohérence*, complémentaire aux trois rapports juridiques susmentionnés. Aussi, la lecture de ces trois décisions nous invite fortement à réinterroger l'actuelle hiérarchie des normes en droit de l'urbanisme dans le but de cerner avec précision la signification et l'application par le juge de ces différents rapports juridiques. Mais la portée de ce corpus prétorien dépasse largement le champ de l'urbanisme : ce sont en réalité toutes les branches du droit public qui se retrouvent impactées, au premier plan desquelles figurent le droit de l'environnement, le droit des collectivités territoriales et le droit administratif.

Partant de là, nous opterons pour une approche progressive conforme à l'échelle

des rapports juridiques, en partant de la prise en compte, qui est le niveau de rapport juridique le plus faible (I), pour aborder ensuite la notion-phare de compatibilité, explicitée par l'arrêt *ROSO* (II). Enfin, il s'agira d'analyser l'obligation de cohérence au prisme des arrêts *Métropole Montpellier Méditerranée* et *Commune de Sète* (III).

I. LA NOTION CONSTANTE ET LIMPIDE DE PRISE EN COMPTE

L'obligation de prise en compte vient à s'appliquer principalement dans les rapports impliquant deux documents de planification issus de législations distinctes [4]. Les articles L. 131-2 (concernant les schémas de cohérence territoriale – SCoT) et L. 131-5 du code de l'urbanisme (concernant les plans locaux d'urbanisme – PLU) listent de manière exhaustive les documents qu'ils doivent prendre en compte lors de leur élaboration. Du fait de son rôle de document d'urbanisme intégrateur, conféré par loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (ENE) et conforté par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), le SCoT doit prendre en compte plusieurs documents de planification stratégique, tels que les objectifs du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

Les documents et/ou dispositions devant être pris en compte se caractérisent dans leur grande majorité par la formulation d'orientations générales et d'objectifs, qui n'impliquent aucune obligation de faire ou de ne pas faire. D'où le recours à ce rapport juridique qui constitue le niveau le plus faible d'opposabilité. Mais que recouvre exactement cette notion ?

Le professeur Jacquot relève [5] que ce premier niveau de rapport juridique n'a pas suscité un réel intérêt de la part de la doctrine et du juge. Une telle notion induisait de nombreuses interrogations quant à ses contours précis. Il fallut attendre 2004 pour que le Conseil d'État explicite cette obligation de prise en compte. Dans un arrêt *Association de défense de l'environnement et a.* [6], il la définit comme l'obligation de ne pas s'écarter des orientations fondamentales du document de planification (en l'espèce, un schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux). Ce principe est immédiatement tempéré par une exception : l'instrument de planification soumis à cette obligation de prise en compte peut néanmoins s'éloigner desdites orientations pour un motif tiré de l'intérêt de l'opération envisagée, dès lors qu'il est justifié. Aussi, le document inférieur peut contredire les orientations fixées par la norme supérieure dès lors que cela est motivé par son auteur.

Cette précieuse clarification montre tout l'intérêt de ce rapport juridique, qui est d'inciter l'auteur du document inférieur à prendre connaissance des enjeux identifiés par le document supérieur et de l'influencer à se les approprier lors de la définition de sa politique d'aménagement du territoire, tout en lui permettant de s'en écarter exceptionnellement afin de satisfaire un intérêt local.

Partant de là, les professeurs Jacquot et Priet voient dans le pouvoir de déroger exceptionnellement à la règle supérieure, nécessairement soumis au contrôle du juge, un critère de distinction entre l'obligation de prise en compte et celle de compatibilité [7]. Dans le premier cas, l'obligation a un caractère relatif, dans le second, absolu.

II. LA NOTION CLARIFIÉE DE COMPATIBILITÉ

L'obligation de compatibilité constitue le rapport juridique phare en droit de l'urbanisme. Une fois encore, en raison de la fonction intégratrice du SCoT, celui-ci doit être compatible avec une liste importante de documents (art. L. 131-1 C.urb.), tels que les règles générales du fascicule du SRADDET ou encore les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE). Le PLU et les documents en tenant lieu doivent être quant à eux compatibles avec une liste plus réduite de documents (art. L. 131-4 C.urb.), dans laquelle figure au premier plan le SCoT.

La différence terminologique avec le rapport de prise en compte permet avec certitude d'estimer qu'il s'agit d'un niveau d'opposabilité plus intense.

Contrairement au cas précédent, la jurisprudence et la doctrine ont largement contribué à l'étude de cette notion de compatibilité. Traditionnellement, la doctrine [8] et le Conseil d'État [9] appréhendaient l'obligation de compatibilité avant tout comme une obligation de non-contrariété.

Ainsi, sans poser de réel considérant de principe dans ce domaine, le juge administratif a imposé au PLU de ne pas remettre en cause le SCoT, sous peine d'annulation [10], tout en laissant aux auteurs du premier une marge de manœuvre. Néanmoins, cette marge de manœuvre était appréciée de manière casuistique, empêchant toute vision d'ensemble, et, ce faisant, toute prévisibilité en la matière. Dans ses conclusions sous l'arrêt d'Assemblée *Sieur Adam* du 22 février 1974, Michel Gentot avait tenté de définir la notion de compatibilité en expliquant que le contrôle opéré par le juge administratif est « *incontestablement plus souple qu'il ne l'est lorsque vous vérifiez l'existence d'un rapport de conformité ; il est plus rigoureux cependant qu'un simple contrôle de dénaturation* ».

Dans l'optique de clarifier et d'expliciter ce rapport de compatibilité qui doit exister entre le SCoT et le PLU, le Conseil d'État est récemment intervenu par un arrêt *ROSO* du 18 décembre 2017. De manière particulièrement pédagogique, le Conseil d'État explicite dans son troisième considérant les modalités du contrôle de légalité exercé par le juge administratif. Plusieurs éléments retiennent notre attention.

A. L'établissement attendu d'un mode d'emploi

Tout d'abord, il ne s'agit pas pour le juge d'effectuer une lecture comparative d'une disposition précise du PLU avec un objectif ou une orientation spécifique du SCoT afin d'apprécier s'ils sont compatibles entre eux. L'examen de la compatibilité doit se faire à une échelle *macro*, tant sur le plan spatial (ensemble du territoire couvert) que sur le fond, c'est-à-dire que le juge administratif doit regarder si, globalement, le document inférieur (en l'espèce, le PLU) est compatible avec le document supérieur (le SCoT). C'est là toute la différence avec le contrôle de conformité qui implique *a contrario* un contrôle extrêmement fin visant à scruter et sanctionner toute contrariété entre deux dispositions issues de deux normes distinctes.

Dans l'affaire *ROSO*, le SCoT avait retenu un objectif d'une réduction du rythme de développement de l'habitat et de maîtrise de l'extension de l'urbanisation. Le PLU prévoyait quant à lui un plafond communal de 1 % de croissance démographique

annuelle. Il existait donc une incompatibilité certaine entre ces deux dispositions. Dans le cadre d'un contrôle de conformité, la disposition contenue dans le PLU aurait sans nul doute été déclarée non conforme au SCoT. Puisque le premier doit être *compatible*, et non *conforme*, au second, le Conseil d'État a retenu en l'espèce que le PLU, dans son ensemble, était compatible avec le SCoT. Pour justifier cette compatibilité, les juges du fond ont relevé le fait que, même si cet objectif n'a pas été respecté, le PLU en respectait un autre relatif à la maîtrise de l'urbanisation. Par ailleurs, en reprenant l'appréciation des juges du fond, il rappelle que cette incompatibilité avec l'objectif susmentionné était justifiée par un motif d'intérêt général propre à la commune, celui du renouvellement et de la diversification de l'habitat, qui répond à un problème de vieillissement avéré de la population. En mentionnant ces éléments, non contestés par le juge de cassation, le Conseil d'État reconnaît une réelle marge de manœuvre aux auteurs de PLU et confirme le caractère exclusivement stratégique du SCoT en admettant la possibilité d'y déroger.

Mais qu'implique exactement cette analyse globale ? À quel moment les dispositions incompatibles avec le document supérieur sont de nature à vicier l'intégralité du document inférieur ?

Dès lors qu'une seule contradiction entre une disposition du PLU et un objectif ou une orientation du SCoT ne peut suffire à rendre le premier illégal, il semblerait, au regard de la formulation retenue en l'espèce par le Conseil d'État, que seule une accumulation de contradictions avec plusieurs objectifs et orientations du SCoT soit susceptible de faire tomber le PLU. Une telle interprétation s'avère conforme aux propos du rapporteur public Jean-Claude Bonichot, dans ses conclusions sous la décision Section *Ville de Paris c/ Parent* [11] : *« lorsqu'il vous arrive d'annuler une opération ou un plan d'urbanisme pour incompatibilité sur la base de dispositions de ce type, c'est que plusieurs éléments convergent dans le sens de l'incompatibilité, ce qui montre qu'en terme d'orientation, le parti d'urbanisme retenu va à l'encontre du schéma directeur »*. Aussi, le non-respect par le PLU d'une pluralité d'objectifs et orientations contenus dans le SCoT signifierait *a fortiori* que le PLU est en contradiction avec l'économie générale [12] ou encore le parti d'aménagement retenu par le SCoT.

Ce critère mathématique semble parfaitement s'appliquer en l'espèce et constituer une réelle clé d'appréciation de l'obligation de compatibilité.

B. Un contrôle à portée variable selon la formulation retenue dans le document d'urbanisme

Bien que désormais clarifié, le rapport de compatibilité dépend fortement de la formulation retenue par l'auteur du document supérieur. Plus la disposition est formulée de manière large, plus la marge d'appréciation laissée à l'auteur du document inférieur est importante et, *a fortiori*, plus le rapport de compatibilité entre les deux normes est facilité. *A contrario*, une formulation précise renforcera la portée prescriptive de la disposition, qui s'imposera à l'auteur du document inférieur. Dans ce dernier cas, le contrôle du respect de l'obligation de compatibilité s'avère, sur le plan théorique, nécessairement plus difficile et peut davantage s'assimiler à un contrôle de conformité. Tel était d'ailleurs le cas dans l'arrêt *ROSO*.

Dernier document de planification situé en bas de la hiérarchie des normes en droit de l'urbanisme, seul le PLU et, plus précisément, le règlement, est doté d'une portée contraignante. Les autorisations d'urbanisme sont délivrées conformément à celui-ci. Pour autant, il est possible de voir émerger depuis plusieurs années un mouvement de renforcement du caractère prescriptif et contraignant des documents de planification stratégique, en particulier le SCoT [13].

Réalisés à une échelle intercommunale dans le but de rendre l'aménagement d'un même territoire cohérent malgré le morcellement des politiques d'urbanisme à l'échelle communale, les SCoT, tels qu'issus de la loi SRU [14], ont pour but de fixer les orientations fondamentales et les objectifs relatifs à l'aménagement de l'espace, dans une logique de subsidiarité. Les communes, compétentes en matière de PLU, doivent conserver une liberté dans la définition de leur politique d'urbanisme et d'utilisation des sols. Ces orientations et objectifs n'ont donc pas intrinsèquement une portée contraignante, faisant ainsi échec à tout contrôle de conformité entre les PLU et les SCoT. Il s'agit plutôt de normes incitatives, situées, sur *« l'échelle de normativité graduée »* [15], entre la *soft law* et la *hard law*.

Toutefois, la loi ENE a fait ressortir les vieux démons qui hantaient les anciens schémas directeurs en cherchant à renforcer le caractère prescriptif du SCoT et, plus précisément, du document d'orientations et d'objectifs (DOO). Ce dernier doit contenir un certain nombre d'éléments pouvant contraindre les auteurs des PLU, tels que les objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, ventilés par secteur géographique (C.urb., L. 141-6 C.urb.). Ici, la force prescriptive desdits objectifs tiendra avant tout de la formulation retenue par ses auteurs. Par ailleurs, le DOO peut prévoir des dispositions contraignant fortement le PLU (*e.g.* définition 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 performances environnementales et énergétiques renforcées : art. L. 141-22 C. urb.).

Pour reprendre les termes du professeur Soler-Couteaux [16], en plus de l'obligation pour les auteurs de PLU de se soumettre à une obligation négative de non-contrariété, ces derniers peuvent désormais se voir astreints à une obligation positive de mise en œuvre des dispositions contenues dans le SCoT.

Tout en reconnaissant la variabilité du contrôle de compatibilité en fonction de la formulation retenue par les auteurs du SCoT, le Conseil d'État vient néanmoins rappeler, par son arrêt *ROSO* du 18 décembre 2017, la nature exclusivement stratégique des SCoT, niant par voie de conséquence la présence de normes prescriptives. À ce titre, le rapporteur public Julie Burguburu, dans ses conclusions sous cet arrêt, considère, à l'appui de la jurisprudence antérieure [17], que *« le seul dépassement d'une norme quantitative, s'il ne conduit pas à faire obstacle aux orientations choisies du SCoT, ne suffit pas à caractériser l'incompatibilité »*.

Dans l'éventualité où le SCoT contiendrait des dispositions contraignantes en dehors des cas admis par le législateur, le juge administratif se reconnaît implicitement la possibilité de faire usage de son pouvoir de neutralisation. L'arrêt susmentionné en constitue une parfaite illustration, puisque le Conseil d'État émet implicitement des doutes (soulevés par le rapporteur public)

sur la légalité des dispositions du SCoT invoquées par les requérants à l'appui de leur recours et décide ainsi de ne pas sanctionner le non-respect de ces dispositions précises par le SCoT, même si leur degré de précision aurait pu amener le juge à effectuer un contrôle proche de la conformité, à l'instar de ce que fit le tribunal administratif d'Amiens en l'espèce.

Nulle hésitation désormais, compatibilité et prise en compte se distinguent clairement au regard de cette jurisprudence éclairante. Toutefois, en est-il de même avec la notion de cohérence ?

III. LA NOTION AMBIGUË DE COHÉRENCE

Plus discret que le rapport de compatibilité, la notion de cohérence figure à plusieurs endroits dans le code de l'urbanisme. Là encore, l'emploi de ce terme par le législateur suscite plusieurs interrogations : souhaitait-il créer un nouveau rapport juridique, en complément de la prise en compte, de la compatibilité et de la conformité ?

Par un récent arrêt *Commune de Sète* du 30 mai 2018, le Conseil d'État a tâché de répondre à ces questions en explicitant sa conception de la notion de cohérence.

A. La signification de la notion de cohérence

Le juriste étant maître de l'exégèse, le choix du législateur de retenir la notion de cohérence plutôt qu'une autre n'est théoriquement pas sans conséquence juridique ; elle semble impliquer un rapport de normativité qui se différencie de la trinité traditionnelle.

Lorsqu'une difficulté émerge dans l'interprétation d'un texte de loi, il convient de recourir à l'herméneutique juridique. Parmi les différentes méthodes d'interprétation existantes, celle de l'École exégétique est souvent privilégiée afin de découvrir le sens et la portée d'une disposition sans dénaturer la volonté du législateur. En l'espèce, l'obligation de cohérence entre le règlement du PLU et le PADD a été affirmée pour la première fois dans la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 Urbanisme et Habitat. La question de la signification de cette notion de cohérence n'a été abordée qu'une seule fois au cours des travaux préparatoires, par le député Jean Proriol dans son rapport du 3 décembre 2002. Selon lui, la « *relation de cohérence [doit] s'apprécier comme une relation de compatibilité, au sein du PLU, des dispositions techniques de ce dernier avec le plan d'aménagement et de développement durable* » [18]. Compatibilité et cohérence ne feraient donc qu'un.

Étonnamment, le juge administratif ne semble pas avoir retenu cette définition. Dès 2006, le conseiller d'État Jean-Claude Bonichot opérait une réelle distinction entre la compatibilité et la cohérence. Cette dernière correspondrait selon lui à un rapport normatif beaucoup plus étroit que la compatibilité, proche de la conformité. Aussi, il considère que « *la compatibilité implique [...] une marge de manœuvre. La cohérence apparaît tout le contraire : exigence d'unité, obligation d'assumer ensemble les conséquences d'un acte, obligation d'être logique avec soi-même* » [19].

Le Conseil d'État s'est, quant à lui, explicitement exprimé sur ce sujet à travers sa récente décision *Métropole Montpellier Méditerranée* du 2 octobre 2017, dans laquelle il a tenté de poser une définition objective de la notion de cohérence en recourant à une interprétation *a contrario* : la cohérence « *ne se borne pas à prévoir un simple rapport de compatibilité* ». Tout en affirmant la forte proximité avec la notion de compatibilité, le rapporteur public Julie Burguburu, dans ses conclusions sous l'arrêt *Commune de Sète*, fait sienne cette définition lapidaire et affirme que la cohérence se différencie de la compatibilité du fait qu'elle « *lie deux documents de niveau comparable qui ne peuvent donc se contredire* ».

Ces différents éléments montrent que le juge administratif peine à donner une définition claire et précise de cette notion de cohérence. Par ailleurs, le refus discutable du juge administratif de suivre l'intention originelle du législateur complexifie une hiérarchie des normes déjà bien délicate à mettre en œuvre.

B. L'appréciation de l'obligation de cohérence

Du fait de la distinction expresse opérée par le juge administratif entre les obligations de compatibilité et de cohérence, il serait logique de s'attendre à une différence dans les modalités concrètes d'appréciation par le juge. Cela ne semble pourtant pas le cas...

Dans l'arrêt *Commune de Sète*, le Conseil d'État énonce que le contrôle du respect de l'obligation de cohérence entre le règlement et le PADD doit se faire dans le cadre d'une analyse globale visant à rechercher si le règlement ne contrarie par les orientations générales et objectifs que les auteurs du document ont définis dans le PADD. Une seule incohérence entre une disposition du règlement et un objectif du PADD ne suffit donc pas nécessairement à faire tomber le PLU.

Cette interprétation est corroborée par les propos du rapporteur public qui estime que la cour administrative d'appel a commis une erreur de droit en jugeant que l'incohérence était due à la méconnaissance d'un seul objectif du PADD par le règlement, alors même que ce dernier respecte un autre objectif contenu dans la même pièce. Il n'est donc possible de conclure à une violation de l'obligation de cohérence que lorsqu'une disposition du règlement viole *plusieurs* objectifs et orientations du PADD.

L'analyse retenue en l'espèce par le Conseil d'État s'inscrit à contre-courant de la jurisprudence des juridictions du fond. Plusieurs décisions récentes montrent que ces derniers appréhendaient jusqu'ici le contrôle de cohérence de manière stricte et similaire à la notion de conformité. La moindre contradiction entre un objectif précis du PADD et une disposition spécifique du règlement pouvait entraîner la censure du document d'urbanisme [20].

Plus encore, le Conseil d'État, dans sa décision *Montpellier Méditerranée Métropole* avait semblé valider cette voie en sanctionnant une incohérence entre une disposition du règlement du PLU classant un secteur en zone agricole et une orientation du PADD prévoyant au sein de celui-ci des zones d'extension économique et d'équipement, impliquant en partie une urbanisation.

Cette sévérité dans l'application de l'obligation de cohérence nous paraît nécessaire afin de garantir l'homogénéité et l'intelligibilité des documents d'urbanisme par les pétitionnaires. Il nous semble alors logique de sanctionner un PLU dans lequel différentes pièces se contredisent. La cohérence, l'harmonie parfaite est de mise, d'autant que le contexte institutionnel empêchant tout rapport de conformité en raison du principe de libre administration des collectivités territoriales ne vient pas s'appliquer dans ce cas. Ce n'est toutefois pas ce qu'a retenu le Conseil d'État.

Lorsque nous comparons le raisonnement appliqué dans l'arrêt *Commune de Sète* et celui de l'arrêt *ROSO et a.* relatif à

la notion de compatibilité, nous pouvons observer une réelle similitude quant à la formulation du considérant de principe et la méthodologie retenue. Dès lors, existe-t-il une réelle opposition entre ces deux notions comme l'énonce le Conseil d'État ? Au-delà d'une différence de portée juridique, ces deux termes ne visent-ils pas, finalement, à décrire deux catégories de rapports juridiques distincts : le rapport inter-normatif (*e.g.* entre un PLU et un SCoT), qui implique l'usage de la notion de compatibilité ; le rapport intra-normatif (*e.g.* entre deux pièces du PLU), dans lequel s'applique une obligation de cohérence ? Une telle analyse serait alors conforme à l'intention du législateur.

En définitive, la volonté d'expliciter et clarifier l'exigence de cohérence semble soulever plus d'interrogations que d'affirmations. Il nous faudra donc suivre avec attention les applications futures de l'obligation de cohérence par le juge administratif. En attendant, une clarification devrait intervenir du côté du gouvernement durant les deux prochaines années. Face à cette nébuleuse normative, source potentielle d'insécurité juridique pour les auteurs de documents d'urbanisme, le Parlement a décidé d'agir à travers la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi ELAN, en habilitant le Gouvernement à apporter, par voie d'ordonnances, « *les modifications qui seraient rendues nécessaires pour assurer le respect de la hiérarchie des normes* » [21]. Cela pourrait se traduire par une suppression des rapports de prise en compte et de cohérence [22]. À voir si cette réforme remplira son objectif premier : la simplification du droit de l'urbanisme. ■

[1] Cons. const., 17 janvier 2002, req. n° 2001-454 DC, § 29 ; G. Le Chatelier, « La Constitution et les relations entre les collectivités », *Nouv. Cah. Cons. Const.* 2014, n° 42., p. 53 ; J.-C. Douence, « La prohibition de la tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre », *RFDA* 2004.525.

[2] J.-P. Lebreton, « La compatibilité en droit de l'urbanisme », *AJDA* 1991.491.

[3] CE, 2 octobre 2017, *Métropole Montpellier Méditerranée*, req. n° 398322, Lebon p. 844 : concl. C. Touboul, *BJDU* 2018. 12 ; Émile Cobourg-Goze, « La construction par le juge administratif d'une hiérarchie des rapports juridiques atténués en droit de l'urbanisme », *BJDU* 2018. 3 ; A. Bellotti, « Intérêt à agir et cohérence d'un document d'urbanisme - À propos de l'arrêt Métropole Montpellier Méditerranée », *Droit administratif, n°*5, mai 2018, étude 6 ; CE, 18 décembre 2017, *Ass. Regroupement des organismes de sauvegarde de l'Oise (ROSO) et a.*, req. n° 395216, Lebon p. 847 : J. Tremeau, « Comment apprécier la compatibilité d'un PLU avec les normes supérieures ? », *AJDA* 2018.1348 ; CE, 30 mai 2018, *Commune de Sète*, req. n° 408068, à paraître au recueil Lebon : P. Soler-Couteaux, « L'appréciation de la cohérence entre le règlement et le PADD du PLU doit procéder d'une analyse globalisante », *AJDA* 2018.1125.

[4] *E.g.* Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) doit prendre en compte le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) prévu à l'article L. 4251-3 du code général des collectivités territoriales ainsi que les schémas régionaux de cohérence écologique mentionnés à l'article L. 371-3 du code de l'environnement.

[5] H. Jacquot, « La notion de prise en compte d'un document de planification spatiale : enfin une définition jurisprudentielle », dans Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme, de l'Habitat, n° 9, Moniteur, 2005, p. 71 s.

[6] CE, 28 juillet 2004, *Association de défense de l'environnement et a.*, req. n° 256511, Lebon p. 730.

[7] H. Jacquot, H. et F. Priet, *Droit de l'urbanisme*, Paris, Dalloz, 2015, § 148.

[8] C. Prebissy-Schnall, « À la recherche d'une cohérence globale : la multiplication des contrôles de compatibilité en droit de l'urbanisme », *LPA*, 2004. 3.

[9] CE, Ass., 22 février 1974, *Sieur Adam*, req. n° 91848, Lebon p. 14 : J. Waline, *RDP* 1974. 1780.

[10] CE, Sect., 17 décembre 1982, *Chambre d'agriculture de l'Indre*, req. n° 38517, Lebon p. 433 : Lasserre et Delarue, *AJDA* 1983. 108 et 178 ; voir *a contrario* CE, 10 juin 1998, *SA Leroy-Merlin*, req. n° 176920, Lebon p. 221 : concl. H. Savoie, *BJDU* 1998. 242.

[11] Bonichot, J.-C., conclusions sous CE, Sect., 3 décembre 1993, *Section ville de Paris c. Parent*, req. n° 146710.

[12] J.-P. Gilli, H. Charles et J. de Lanversin, *Les Grands arrêts du droit de l'urbanisme*, Paris, Dalloz, 1996.

[13] C. Manson, « Les documents d'urbanisme prospectifs constituent-ils une illustration parfaite du droit souple ? », dans *La planification territoriale stratégique : entre droit souple et droit dur, Les cahiers du GRIDAUH*, coll. Hors série, n° 29, GRIDAUH, 2015, p. 193 ; T. Schellenberger, « Encadrer la densité et la consommation foncière dans les SCoT et les PLU. Réflexions sur le rôle et la place des normes en droit de l'urbanisme », *Droit Ville*, 2014, p. 78.

[14] L. n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, Solidarité et renouvellement urbains.

[15] Conseil d'État, *Le droit souple*, Étude annuelle, La documentation française, Paris, 2013, p. 65.

[16] P. Soler-Couteaux, *Droit de l'urbanisme*, 4. éd, coll. HyperCours, Paris, Dalloz, 2008, p. 185.

[17] CE, 11 juillet 2012, *SAS Sodigor*, req. n° 353880 : F. Bouyssou, « SCOT et urbanisme commercial », AJDA 2013.416 ; J.-M. Talau, « Exception d'illégalité et validation d'un SCOT limitant la superficie des commerces », JCP A 29 octobre 2012, n° 43, p. 17 ; CE, 12 décembre 2012, *Société Davalex*, req. n° 353496, Lebon : F. Bouyssou, « SCOT et urbanisme commercial », AJDA 2013.416 ; CE, 11 octobre 2017, *Fédération des artisans et des commerçants de Caen "Les vitrines de Caen" et a.*, req. n° 401807, Lebon.

[18] J. Proriol, Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur le projet de loi portant diverses dispositions relatives à l'urbanisme, à l'habitat et à la construction, Assemblée nationale, 3 décembre 2002, p. 37.

[19] J.-C. Bonichot, « Compatibilité, cohérence, prise en compte : jeux de mots ou jeu de rôle », dans *Mélanges en l'honneur de Henri Jacquot*, Presses universitaires d'Orléans, 2006, p. 56-59.

[20] Quelques exemples : TA Rennes, 21 avril 2011, *Ass. des Amis du Patrimoine de Bieuzy*, req. n° 0701817 ; CAA Nantes, 27 juillet 2016, *Ass. de défense de la Ria et du vieux port de Pornic*, req. n° 14NT02815.

[21] Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, art. 215, *JORF* n° 0272, 24 novembre 2018.

[22] A. Lenormand, « Congrès des maires - Urbanisme : vers une simplification de la hiérarchie des normes pour les documents de planification », *Localtis* 23 novembre 2018, en ligne : <https://www.banquedesterritoires.fr/urbanisme-vers-une-simplification-de-la-hierarchie-des-normes-pour-esdocuments-de-planification>.