

PARTIE III :

Étude juridique

des outils de la densification urbaine

1. Aspects juridiques de la gestion économe de l'espace et du foncier

La densification renvoie à une approche économe de l'espace et du foncier afin de permettre une gestion raisonnée du territoire.

En France, depuis la loi SRU du 13 décembre 2000 (voir le tableau 2 p. 49), la lutte contre l'étalement urbain est devenue un sujet majeur qui a posé de nouveaux enjeux en termes d'aménagement du territoire, traduits notamment par une modification des règles d'urbanisme et une approche territorialisée des impératifs liés à la densification. En effet, **le droit de l'urbanisme est au centre d'injonctions parfois contradictoires**, ce qui peut expliquer la différence entre les principes fixés par les documents d'urbanisme et son interprétation par la jurisprudence (voir le tableau 3 p. 50).

Les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU) sont les deux outils principaux de la planification territoriale qui ont été sélectionnés dans la présente étude, puisqu'ils constituent le socle fonctionnel en droit de l'urbanisme sur lequel les aménageurs fonciers s'appuient dans leur stratégie foncière.

Le SCoT est un document d'urbanisme globalisant fixant les grandes orientations en matière de politique foncière au niveau intercommunal alors que le PLU est l'outil opérationnel qui traduit en pratique les conditions d'affectation et d'occupation des sols (voir le tableau 4 p. 53).

Élaboré à l'initiative des communes ou de leurs groupements, le SCoT permet aux décideurs publics de déterminer ainsi sur un périmètre plus large que

celui de la commune les orientations générales d'aménagement. **Le SCoT assure la cohérence de la maîtrise foncière**, notamment en termes d'organisation de l'espace sur du long terme avec une stratégie foncière à l'échelle intercommunale (DGUHC & CERTU, 2003 ; DGUHC, CERTU & CETE, 2006, p. 9-10). Il n'a pas vocation à établir une carte générale de destination des sols, ni à se substituer au PLU, mais ce dernier doit être compatible avec les orientations générales d'aménagement du SCoT.

Le PLU, quant à lui, régit les conditions d'occupation et d'utilisation des sols sur le territoire communal (DGUHC, CERTU & CETE, 2006, p. 11-12). Conçu par la commune ou par l'EPCI compétent en matière de PLU, il définit le projet global en matière d'aménagement et d'urbanisme, et **son règlement fixe un cadre précis qui permet de réguler l'offre foncière** (zonage, emplacements réservés, etc.) et la forme urbaine (hauteur des bâtiments, alignement, etc.).

Bien comprendre

Le SCoT fixe les grandes orientations de la politique foncière à l'échelle intercommunale.

Le PLU traduit les conditions d'affectation et d'occupation des sols à l'échelle communale.

Sainteny (2018) énonce que beaucoup de communes et d'intercommunalités sont tentées de réserver de larges zones à l'habitat pavillonnaire individuel. De même, pour des raisons voisines, la cession au prix symbolique de 1 euro par certaines

collectivités territoriales de terrains à des aménageurs peut aussi être critiquée, et elle devrait être mieux encadrée.

Le SCoT, à l'instar du PLU, doit ainsi déterminer des objectifs de gestion économe de l'espace. Il encadre les PLU, fixe des objectifs généraux pour assurer la cohérence de l'urbanisme sur l'ensemble du territoire qu'il couvre.

Les PLU ou les PLUi doivent concrétiser ces objectifs, dans une dimension plus précise, et les adapter à la réalité de leur territoire.

Les PLU et PLUi sont nécessairement compatibles avec le SCoT et ses objectifs.

Le terme de « compatibilité » est essentiel. Le rapport de compatibilité désigne, pour un document d'urbanisme, le fait de ne rejeter « ni les options fondamentales du schéma, ni la destination générale des sols »¹ imposées par un document hiérarchiquement supérieur. La capacité à tenir compte des situations particulières doit être maintenue, pour éviter une trop grande rigidité du droit de l'urbanisme, nuisible à son objectif : permettre un aménagement harmonieux et respectueux de l'environnement sur le territoire français.

TABEAU 2. CADRE RÉGLEMENTAIRE DE LA DENSIFICATION URBAINE

Textes législatifs 	Enjeux et préconisations 
Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 13 décembre 2000, dite loi SRU ² .	• Renouvellement urbain. • Lutte contre l'étalement urbain. • Suppression de la possibilité de fixer une taille minimale des parcelles constructibles (sauf contraintes techniques).
Loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement du 3 août 2009 et loi portant engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010, dites lois « Grenelle I et II ».	• Maîtrise du développement urbain. • Restructuration des espaces urbanisés. • Revitalisation des centres urbains et ruraux. • Poursuite de la lutte contre l'étalement urbain et gestion économe du foncier. • Lutte contre la régression des ENAF.
Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové du 24 mars 2014, dite loi ALUR.	• Encadrement juridique renforcé dans les documents d'urbanisme. • Analyse obligatoire des capacités de densification des centres-villes. • Suppression des COS et des tailles minimales des terrains constructibles. • Encadrement de la densification pour les lotissements.
Loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique du 23 novembre 2018, dite loi ELAN ³ .	• Simplification et amélioration des procédures d'urbanisme (notamment des relations de compatibilité des documents d'urbanisme, réaffirmation d'une hiérarchisation des documents d'urbanisme). • Limitation de la densité résidentielle (nombre de pièces par logement) dans les demandes de PC. • Encadrement de l'extension de l'urbanisation (en continuité avec les constructions existantes). • Continuité dans les objectifs de mixité sociale et de revitalisation des centres-villes.

Source : auteurs.

TABEAU 3. PRISE EN COMPTE DE LA DENSIFICATION PAR LES OUTILS DE PLANIFICATION TERRITORIALE

Outils fonciers (documents d'urbanisme) 	Prise en compte de la densification 
SCoT	• « Analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant le projet de schéma » (article L. 141-15 du Code de l'urbanisme). • Dans les D00 : « Objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain » (article L. 141-10 du Code de l'urbanisme).
PLU	• Rapport de présentation du PLU : « Il analyse... la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales. Il expose les dispositions qui favorisent... la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers » (article L. 151-4 du Code de l'urbanisme). • Orientations d'aménagement et d'orientation⁴ (OAP) : définition des formes d'urbanisation des espaces privés et traitement des espaces publics.
PLH	• Document stratégique de planification concernant la politique de l'habitat. • Peut imposer des types de programme et favoriser la densification. • Compatibilité avec le PLU, doit être pris en compte dans le règlement/OAP.

Source : auteures.

Notes

¹ Conseil d'État, Assemblée, 22 février 1974, n° 91848 93520, publié au recueil Lebon.

² La loi SRU incite à lutter contre l'étalement urbain, mais elle est également très exigeante, car elle instaure un quota de logements sociaux dans certaines communes, ce qui sous-entend une activité de construction. Le défi est donc double : moins s'étaler tout en produisant plus.

³ Contradiction de la loi ELAN avec les objectifs de gestion économe du foncier et des ressources : limiter les constructions et favoriser la multiplication des constructions. Voir l'application de la loi par les décrets et modifications juridiques à la suite de la pandémie.

⁴ Le PLU articule la densification en limitant la consommation de l'espace. Mais il le fait aussi en étant permissif sur les espaces déjà artificialisés. En d'autres termes, si le PLU balise complètement les contours d'une aire urbaine, alors il faut qu'il y soit permissif à l'intérieur pour permettre à la ville de croître. Sinon, la tension sur le marché résidentiel devient insupportable et pousse les prix à la hausse encore plus vite qu'ailleurs.

2. La densification dans les documents d'urbanisme

Les principes de la politique d'utilisation des sols (préconisations dans les documents d'urbanisme) ont un double objectif :

- (i) **la délimitation de zones définies par des droits à construire ;**
- (ii) **la définition des règles d'implantation, de volume, d'aspect et de contenu des constructions autorisées.**

Cependant, cinq enjeux liés à la gestion raisonnée, qualitative et quantitative de l'espace et du foncier (article L. 101-2 du Code de l'urbanisme) sont identifiés.

2. 1. Les cinq enjeux pour une gestion foncière raisonnée

Préserver des terres agricoles et des espaces naturels

La préservation des terres agricoles et des espaces naturels est devenue un des objectifs du droit de l'urbanisme français. Ce dernier doit rechercher l'équilibre entre le besoin en logements des populations et « une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels »¹. **Les questions alimentaires et de protection de la biodiversité sont au cœur de ce dessein**, l'urbanisation et l'artificialisation des sols empêchant ces derniers de remplir certaines fonctions d'intérêt général, comme la production de biomasse ou encore le stockage de CO₂.

Réduire la consommation foncière

La pression foncière, généralement importante à proximité des grandes métropoles, mais pas seulement, ainsi que les conflits d'usage des sols, qui se terminent souvent au détriment de la protection d'espaces non artificialisés, représentent quelques explications à l'étalement urbain. **La réduction de la consommation foncière et l'adoption d'une politique d'aménagement évitant le gaspillage du foncier, rare**, est l'un des enjeux phares de la densification de l'espace, permettant de concilier les usages du sol.

Préserver l'activité commerciale en centre-ville par une consommation économe de l'espace/aménagement commercial

L'activité commerciale des centres-villes et l'attractivité de ces derniers ont été mises à mal par **l'installation, en périphérie des villes, de grandes surfaces très consommatrices de foncier, notamment pour le stationnement**. Les enjeux de densification, de consommation économe de l'espace et d'attractivité des centres-villes se rejoignent au travers de cette problématique.

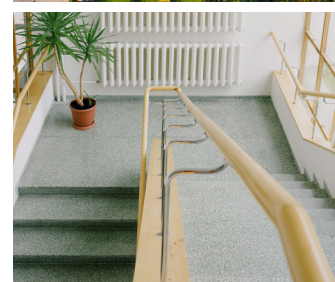
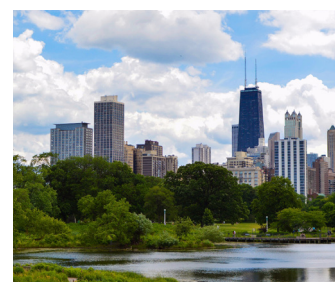
Permettre la division de lots dans les lotissements pour une densification douce

La division de lots dans des lotissements où la taille des parcelles est importante permet de densifier des quartiers résidentiels sans bouleverser entièrement le paysage urbain et sans recourir à des programmes gagnant en hauteur. Sur le papier, **cette densification « douce » est plus acceptable que des constructions parfois imposantes** ; néanmoins, un phénomène de rejet peut s'observer dans certains lotissements, encouragé par les incertitudes législatives.

Permettre la surélévation en milieu urbain/rural

La surélévation est une technique permettant d'ajouter des étages à une construction déjà existante. Pratiquée surtout en zone urbaine, elle représente **une possibilité pour la densification dans des zones tendues et une opportunité financière pour les propriétaires de l'immeuble concerné**. Cependant, de nombreuses contraintes issues des documents d'urbanisme peuvent freiner les projets de surélévation, en plus de risques relatifs aux troubles anormaux du voisinage.

Dans l'ordre : Onslow (États-Unis). © Pixabay, Pexels. – Chicago (États-Unis). © Gotta Be Worth It, Pexels. – Paris (France). © Shvets Anna, Pexels. – © David McBee, Pexels. – © Ksenia Chernaya, Pexels.



2. 2. Présentation synthétique de quatre décisions illustrant des dépassements importants de la gestion économe du foncier

Quatre décisions ont été sélectionnées pour cette synthèse, parmi de très nombreuses autres rendues par les juridictions administratives. Elles ont été choisies car **elles sont représentatives de la diversité du contentieux en matière de compatibilité entre le SCoT et le PLU concernant la consommation économe d'espaces**. Une décision du Conseil d'État donnant une clé d'interprétation est citée ainsi que des exemples variés d'appréciation par les cours administratives d'appel (CAA). Les juges du fond apprécient de manière très factuelle la compatibilité entre les deux documents d'urbanisme, ce qui peut donner des décisions en apparence divergentes. **Les décisions ont été également choisies pour leur caractère récent, afin de refléter l'actualité de la jurisprudence en matière de densification.**

Conseil d'État, 6^e - 1^{re} chambres réunies, 18 décembre 2017, n° 395216²

Le SCoT du Pays de Thelle, dans l'Oise, prévoyait de limiter à 1 % la croissance démographique annuelle dans chaque commune de son territoire. La commune de Mesnil-en-Thelle a révisé son PLU afin de permettre la création de 15 nouveaux logements par an, ce qui avait pour effet de dépasser le plafond maximum prévu par le SCoT. La CAA de Douai avait estimé que, malgré l'écart constaté entre les orientations du SCoT et les objectifs du PLU, **ces deux plans étaient compatibles dans la mesure où l'esprit général du SCoT était respecté**. Des circonstances locales étaient également avancées : le vieillissement de la population, la nécessité de renouveler et de diversifier l'habitat, notamment. Le Conseil d'État donne raison à la CAA de Douai. Il estime qu'« il appartient aux auteurs des plans locaux d'urbanisme, qui déterminent les partis d'aménagement à retenir en prenant en compte la situation existante et les perspectives d'avenir, d'assurer, ... non leur conformité aux énonciations des schémas de cohérence territoriale, mais leur compatibilité avec les orientations générales et les objectifs qu'ils définissent ».

Cour administrative d'appel de Nantes, 5^e chambre, 16 octobre 2017, n° 16NT01725

La commune de Daoulas dans le Finistère a ouvert à l'urbanisation, entre 2001 et 2012, une superficie de 13 ha (consommation de 1,1 ha par an). Le PLU prévoit une consommation foncière pour l'habitat de 26 ha sur 20 ans, donc **une augmentation de la consommation foncière d'environ 18 %**. Celle-ci n'est pas compatible avec l'objectif de « diminuer significativement la consommation foncière nécessaire à l'urbanisation » retenu par le SCoT du Pays de Brest (cette décision a été rendue avant l'arrêt du Conseil d'État).

Cour administrative d'appel de Nantes, 2^e chambre, 7 juin 2019, n° 18NT02798

Modification d'un PLU classant une zone en 1AUb (outil de maîtrise de la densification) alors qu'elle était classée auparavant en 2AU. **La lutte contre l'étalement urbain prévue par le SCoT du vignoble nantais n'interdit pas toute ouverture à l'urbanisation, mais la limite**. La modification contestée impliquait une extension d'urbanisation pour réaliser 140 nouveaux logements, extension qui ne dépasse pas la proportion de logements fixée en dehors de l'enveloppe urbaine (60 %). Décision : **compatibilité** avec le SCoT.

Cour administrative d'appel de Lyon, 1^{re} chambre - formation à 3, 30 avril 2019, n° 18LY01903

Conformité avec un SCoT prévoyant « une maîtrise de l'extension de l'urbanisation au profit du réinvestissement du tissu existant, d'une préservation des espaces agricoles et d'une amélioration de la sécurité des traversées des villes et des villages en améliorant la fluidité des déplacements routiers » d'un **PLU faisant apparaître un prélèvement d'environ 1 % de la superficie totale des zones agricoles à des fins d'urbanisation**. On peut considérer que cela est compatible avec les grands principes du droit de l'urbanisme.

TABEAU 4. EXEMPLES DES APPRÉCIATIONS DES DÉPASSEMENTS IMPORTANTS DANS LES DOCUMENTS D'URBANISME

Juridiction 	Date 	Compatibilité 	Justification 
Conseil d'État	18 décembre 2017	Oui	Le PLU doit être compatible avec les orientations générales et les objectifs définis par le SCoT. Pas de « normes prescriptives » dans les SCoT, c'est leur « esprit général » qui doit être respecté, il ne s'agit pas d'un rapport de conformité.
CAA de Nantes	16 octobre 2017	Non	La différence entre la consommation prévue par le PLU et les objectifs fixés par le SCoT était disproportionnée et sans commune mesure avec les exigences locales.
CAA de Nantes	7 juin 2019	Oui	La lutte contre l'étalement urbain prévue par le SCoT du vignoble nantais n'interdit pas toute ouverture à l'urbanisation, mais la limite.
CAA de Lyon	30 avril 2019	Oui	Prélèvement d'environ 1 % de la superficie totale des zones agricoles à des fins d'urbanisation compatible avec une gestion économe de l'espace.

Source : auteures.