A la recherche d'une cohérence globale : la multiplication des contrôles de compatibilité en droit de l'urbanisme

Catherine Prebissy-Schnall

▶ **To cite this version:**

Catherine Prebissy-Schnall. A la recherche d'une cohérence globale : la multiplication des contrôles de compatibilité en droit de l'urbanisme. Revue générale des collectivités territoriales, 2002, 25. hal-01879961

HAL Id: hal-01879961

https://hal.parisnanterre.fr/hal-01879961

Submitted on 24 Sep 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

« A la recherche d'une cohérence globale : la multiplication des contrôles de compatibilité en droit de l'urbanisme », *Revue générale des collectivités territoriales*, déc. 2002, n°25 et *Gazette du Palais* n°33-35.

Catherine Prebissy-Schnall

Segment très important de l'action administrative, le droit de l'urbanisme est une branche spécialisée du droit public qui se développe pour faire face à l'expansion démographique. Plaçant l'agglomération au coeur des politiques urbaines, la loi no 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) entrée en vigueur le 1er avril 2001 1, rénove en profondeur le Code de l'urbanisme en donnant aux élus des documents plus riches et plus concertés comme les schémas de cohérence territoriale pour les aires urbaines, les plans locaux d'urbanisme pour les communes et les cartes communales pour les communes de petite taille 2. Les grandes orientations de la loi SRU comme le renouvellement urbain, la mixité des fonctions urbaines ou la diversité de l'offre des logements répondent respectivement et positivement aux constats d'étalement urbain, de division des agglomérations (entre lieux de vie, de travail et de commerces) et de marquage social des quartiers. Pour faire face à ces différents éclatements, il était devenu nécessaire de définir avec davantage de précision les priorités de la commune et de mettre en cohérence les différentes politiques urbaines. Dans cette logique d'action, la réforme des documents d'urbanisme est apparue non seulement comme une mutation essentielle du droit de l'urbanisme mais aussi comme une réponse à la recherche de cohérence.

Dans l'articulation juridique entre ces documents, la notion de compatibilité prend une dimension nouvelle dans la mesure où elle apparaît comme le rapport privilégié de correspondance entre les normes. Permettant une adaptation des faits à la règle, la notion de compatibilité caractérise le droit de l'urbanisme d'une grande souplesse. En effet, afin d'améliorer leur approche locale des problèmes d'urbanisme et de garantir une certaine cohérence à l'échelon de l'agglomération, les élus locaux peuvent s'affranchir du respect conforme des normes en provoquant, par exemple, une entorse au schéma de cohérence territoriale par le plan local d'urbanisme dès lors que cette entorse n'est pas incompatible avec ledit schéma 3. Comment expliquer cette spécificité du droit de l'urbanisme ? Pourquoi la notion de compatibilité trouve-t-elle un terreau particulièrement fertile en droit de l'urbanisme et non dans les autres branches du droit public davantage soumises à un rapport de conformité entre les normes ?

Afin de suggérer des éléments de réponse, il convient de s'interroger sur la relation entre notion de compatibilité et droit de l'urbanisme. Présent depuis longtemps dans le droit de l'urbanisme car antérieur à la décentralisation, ce type de contrôle tend à vérifier l'existence entre deux normes d'un rapport de non-contrariété. Opposé au contrôle plus fort et plus précis de conformité 4 qui exige que la norme inférieure soit conforme à la norme supérieure, le contrôle de compatibilité se limitait principalement à régler les problèmes de cohérence entre le contenu du plan d'occupation des sols et celui du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme 5. Si le développement de ce contrôle « élastique» est ensuite apparu comme la contrepartie naturelle de l'extension du champ des compétences des collectivités locales et de la liberté nouvelle dans laquelle elles s'exercent depuis les lois de décentralisation, il ne suscitait pas pour autant une attention particulière dans la mesure où l'article L. 110 du Code de l'urbanisme disposait et dispose toujours que: « (...) les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions de l'utilisation de l'espace».

Peu exploré, le champ de recherches sur les rapports de compatibilité entre les normes d'urbanisme a fait l'objet soit de quelques développements dans le cadre plus général de la planification et de la réglementation de l'occupation de l'espace 6, soit d'une analyse plus précise qui se limite toutefois à l'étude concise du contenu des schémas de cohérence territoriale (anciens schémas directeurs) et de ses effets juridiques 7. Au cours de la dernière décennie, l'application de la compatibilité entre les

documents d'urbanisme n'a donc pas fait l'objet d'étude particulière. Or, si le droit de l'urbanisme est le théâtre d'un extraordinaire bouillonnement intellectuel depuis l'adoption de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), le débat doit désormais porter sur ce rapport souple de compatibilité.

En effet, dans la mesure où l'aménagement du territoire suppose un mouvement, une dynamique et présente un caractère vivant et fluctuant, l'adoption de la loi SRU oblige à une remise en perspective de la compatibilité au regard des nouvelles données apportées par la réglementation de l'urbanisme et le contentieux s'y afférent. La vision du droit de l'urbanisme ne se veut plus, en effet, émiettée mais au contraire cohérente et globale. Pour atteindre cet objectif de mise en cohérence spatiale et temporelle, le rapport de compatibilité donne la réponse adéquate : il atténue le lien hiérarchique entre les normes pour simplifier et harmoniser la réglementation (I) et permet deux clefs de lecture de la pyramide des normes : une lecture verticale et une lecture horizontale (II). Cependant, se retranchant dans la rigueur scientifique, il n'est guère possible de se livrer à une réflexion d'ensemble sur un droit spécialisé prospectif, exercice difficile si on tient compte de la récente adoption de la loi SRU et de la difficulté à suivre l'évolution de la matière. Il convient dès lors de mesurer l'impact actuel du principe de compatibilité tant en terme d'efficacité que de nocivité dans la mesure où il apparaît comme une modalité de contrôle à géométrie variable (III).

I. Le rapport de compatibilité comme correctif pour atténuer le lien hiérarchique

Régissant un champ de plus en plus étendu depuis la loi Cornudet du 14 mars 1919 8, le droit de l'urbanisme se caractérise par une hétérogénéité de normes entre lesquelles se tissent des relations juridiques assez complexes et dont l'architecture ne s'impose pas avec évidence.

L'ensemble du droit de l'urbanisme se présente sous une forme pyramidale dont la règle finale est celle de l'utilisation possible du sol opposable au propriétaire. Chaque norme s'articule selon le principe hiérarchique. Ce mode d'articulation des normes permet de structurer l'aménagement du territoire verticalement à travers une relation de subordination. Ainsi, lorsqu'on a plusieurs normes qui se superposent, « celles qui couvrent les espaces les plus vastes s'imposent en général à celles qui concernent des espaces plus restreints» 9. En application du principe de la hiérarchie des normes juridiques, toute norme doit respecter la norme qui lui est hiérarchiquement supérieure. Comme l'a démontré le travail théorique du juriste autrichien, Hans Kelsen 10, le droit ne constitue pas un empilement de règles sans rapport les unes avec les autres, mais au contraire « un objet complexe dans lequel les normes entretiennent une relation d'interdépendance» 11.

Toutefois, l'ampleur du contrôle qu'exerce le juge administratif en matière d'urbanisme et d'aménagement peut être selon les cas, plus ou moins intense selon la marge de liberté dont dispose l'administration. Ainsi, la détermination du contenu de divers documents tels les anciens schémas directeurs 12, les schémas de mise en valeur de la mer 13 ou les anciens plans d'occupation des sols (POS, notamment s'agissant du zonage des terrains 14 relèvent du contrôle restreint (c'est-à-dire limité à l'erreur manifeste d'appréciation) tandis que le refus d'un permis de construire 15 ou la décision de créer une zone d'urbanisme 16 sont des décisions soumises au contrôle normal du juge en raison, notamment, des conséquences pour les personnes visées. Le contrôle normal de la qualification juridique des faits peut lui-même varier en intensité et s'exercer selon deux modalités particulières : il en est ainsi du contrôle de proportionnalité et du contrôle de compatibilité 17.

L'appréciation de la légalité d'une déclaration publique ou l'instauration de servitudes d'urbanisme relèvent d'une extension du contrôle normal, le contrôle de proportionnalité, dans la mesure où il traduit une exigence d'exacte proportionnalité entre les décisions contestées et les faits qui les ont provoquées (recours à la théorie dite du bilan entre coûts et avantages 18). Quant au contrôle de compatibilité, il tend seulement à vérifier l'existence entre deux normes d'un rapport de non-contrariété. Le Conseil d'État a ainsi considéré que la contrariété entre un plan d'occupation des sols et un schéma directeur est acceptable « si elle ne remet en cause, ni les options fondamentales du schéma, ni la destination générale des sols qu'il prévoit» 19. L'urbanisme et l'aménagement

constituent donc « des domaines d'application» privilégiés du contrôle du juge administratif, des sortes de « laboratoires contentieux modèles» puisque l'on y trouve pratiquement tous les différents types de contrôle que peut exercer le juge administratif» 20.
Mais si plusieurs techniques juridictionnelles permettent au juge de moduler son contrôle, il applique, en revanche, assez fréquemment un contrôle de compatibilité dans le cadre du contentieux de la légalité en matière d'urbanisme. Conférant un certain pouvoir discrétionnaire aux collectivités, le droit de l'urbanisme exclut, en effet, que le juge administratif puisse exercer un pouvoir discrétionnaire à la place de l'autorité territoriale. Néanmoins, par le biais du contrôle de compatibilité, le juge peut évaluer l'adéquation des décisions prises à l'échelon inférieur aux situations qu'elles régissent et sanctionner lorsque l'acte pris par l'autorité compromet la mise en oeuvre des documents d'urbanisme plus généraux (A). Le rapport de compatibilité apparaît ainsi comme une réponse adaptée à la spécificité du droit de l'urbanisme en quête d'objectifs particuliers (B).

A - Le rapport de compatibilité comme outil d'évaluation de l'adéquation du droit de l'urbanisme aux situations qu'il régit

Afin que les collectivités publiques chargées notamment de l'élaboration des normes inférieures puissent se mouvoir plus facilement dans les espaces de liberté accordés par le droit de l'urbanisme 21, chaque norme d'urbanisme n'est soumise à une obligation de compatibilité qu'avec les dispositions de portée normative immédiatement supérieure. Autrement dit, l'obligation de compatibilité est une obligation de non-contrariété 22 : la règle inférieure ne doit pas se conformer rigoureusement à la norme supérieure mais simplement ne pas contrevenir à ses aspects essentiels.
Cette altération du rapport entre les normes juridiques résulte de la législation relativement à certaines décisions relevant du droit de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire : La loi d'orientation foncière de 1967 et l'ouverture de la planification à la concertation (1967-1980) affirmaient, en effet, le principe d'une double élaboration conjointe des documents locaux d'urbanisme avec la double intervention de l'État et des communes ce qui nécessitait l'introduction par le législateur d'un rapport plus lâche entre les normes d'urbanisme. Par la suite, la décentralisation a marqué une étape importante dans la modification des rapports entre les personnes publiques 23. Tout en encadrant la liberté de décision des collectivités afin qu'elle ne s'exerce pas sans nuance, ni maîtrise, le législateur laisse à la collectivité un pouvoir d'appréciation de la situation en lui donnant la possibilité de prendre la décision qui lui paraît la plus opportune. Le recours à la notion de compatibilité « laisse donc à l'échelon inférieur une certaine liberté pour préciser et développer la norme supérieure et établir un projet d'aménagement adapté au territoire concerné» 24. Ainsi, le document inférieur ne doit pas empêcher la réalisation du parti d'aménagement défini à l'échelle supérieure. Le lien de compatibilité assure, dès lors, la cohérence des décisions dans le respect des différents niveaux de compétence et sous le contrôle du préfet, garant de la cohérence de l'aménagement.
Le Conseil constitutionnel 25 précise que « la règle de compatibilité avec la norme de niveau immédiatement supérieur ne vaut que dans la mesure où cette norme traite des matières régies par la norme située au-dessus d'elle». Une dérogation ne peut être autorisée que si les atteintes à l'intérêt général, que les règles d'urbanisme ont pour objet de protéger, ne sont pas excessives eu égard à l'intérêt général que présente la dérogation. En cas d'incompatibilité, la norme qui diffère des dispositions de la norme supérieure est illégale 26.
Dans la mesure où la notion de compatibilité permet d'adapter les outils juridiques aux réalités modernes et donc de contribuer à une meilleure articulation et compréhension des normes, pourquoi cette notion n'est-t-elle pas davantage utilisée dans les autres branches du droit public ?

B - Le contrôle de compatibilité comme réponse adaptée à la spécificité du droit de l'urbanisme

Bien que la règle d'urbanisme tire ses caractéristiques essentielles du droit administratif général, sa finalité particulière, l'aménagement du territoire, entraîne certaines spécificités 27. S'emplissant toujours davantage de considérations de fait, l'arsenal juridique spécifique à l'urbanisme a toujours vu son développement marqué par la recherche d'une législation cohérente. Depuis les nécessités de la reconstruction d'après-guerre jusqu'à nos jours, les règles se sont développées rapidement et en nombre pour répondre au mieux aux besoins de l'intérêt général. Ne pouvant plus être conçu comme un simple droit « d'assemblage de constructions et de rues» 28, le droit de l'urbanisme est ainsi qualifié de droit complexe « qui s'est construit par juxtaposition et superposition manquant d'unité, de cohésion et d'idées-forces» 29. Pour faire face à la complexité de la pyramide normative et répondre au souci de cohérence, les règles de compatibilité régissent les rapports entre les différents documents de planification locaux élaborés au sein d'un même bassin de vie. Cette application fréquente de ce type de rapport s'explique par la présence de documents divers et variés qui doivent nécessairement s'articuler entre eux comme en dispose l'article L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme : les schémas de cohérence territoriale et les schémas de secteur doivent être compatibles avec les Directives territoriales d'aménagement (DTA) et les prescriptions particulières de massif définies par décret en Conseil d'État. En leur absence, ils doivent être compatibles avec les lois Montagne et Littoral. Les plans locaux d'urbanisme, les cartes communales ou les documents en tenant lieu doivent être compatibles avec les orientations des schémas de cohérence territoriale et des schémas de secteur, en leur absence avec les DTA et les prescriptions particulières de massif définies par décret en Conseil d'État, et en l'absence de ces dernières, avec les lois Littoral et Montagne.

À la recherche d'une mise en cohérence globale des normes avec les objectifs d'équilibre, de diversité des fonctions urbaines, il était d'une nécessité impérieuse que soit contrôlée à chaque échelon, l'existence de ce rapport de correspondance avec la norme d'urbanisme supérieure pour « favoriser la compréhension du droit de l'urbanisme et une plus grande sécurité juridique dans la délivrance des autorisations individuelles» 30. Le recours à la notion de compatibilité postule la mobilité, l'adaptabilité de la réglementation d'urbanisme aux réalités quotidiennes. Réponse à une articulation cohérente du dispositif de planification urbaine, l'appréciation de la compatibilité donnée par le juge administratif permet d'ordonner le multiple, éviter la dispersion, l'incohérence, l'éclatement. Elle permet d'apporter, par sa nature même, une certaine souplesse que commande le droit de l'urbanisme dans ses applications.

Si le contrôle de compatibilité tire son origine de contentieux relatif à l'urbanisme, les cas d'application de ce type de contrôle ne se réduisent pas, pour autant, aux domaines de l'utilisation de l'espace. La suffisance d'un rapport de compatibilité entre les normes s'est également formée, en droit administratif général, en matière de contrôle de l'application des lois du service public dites « Lois de Rolland» et en matière de contrôle de conventionnalité pour la conciliation entre les normes nationales et les normes internationales. Le Conseil d'État a ainsi consacré une solution fondée sur le rapport de compatibilité concernant la conception du principe d'égalité devant les services publics et notamment son corollaire, le principe de neutralité du service public 31. En matière de réglementation des conditions d'accès à la fonction publique, le Conseil d'État a également jugé que le ministre ne pouvait pas se fonder uniquement sur les opinions politiques des candidats pour leur refuser l'accès au concours mais devait invoquer des circonstances particulières laissant présumer une incompatibilité de fait entre le devoir de réserve et le comportement prévisible du candidat 32. Enfin, concernant l'articulation entre le droit national et international, la jurisprudence assure au mieux la souplesse au terme d'une évolution qui a conduit le Conseil d'État à affirmer que les normes dérivées des traités communautaires ont une force juridique supérieure aux lois, même postérieures 33, de telle sorte que des mesures réglementaires qui seraient prises pour l'application de ces lois ne peuvent contredire les directives européennes 34.

On remarque ainsi que le contrôle de compatibilité de la norme inférieure avec la norme supérieure, doit, dans chaque affaire, être justifié par les circonstances de l'espèce. Ce n'est donc que lorsqu'on se trouve face à une difficulté particulière d'articulation entre les normes que le législateur puis le juge ont recours au rapport plus souple de compatibilité. Ces difficultés sont moins nombreuses dans les autres branches du droit public que dans celle de l'urbanisme entièrement bâti sur la recherche

d'une conciliation, d'une harmonisation entre les différentes décisions qui encadrent les possibilités d'utilisation du sol.
Le contrôle de compatibilité entre les normes est donc une modalité d'application du contrôle normal par laquelle le juge administratif apprécie la légalité des actes avec une certaine souplesse en réponse à la spécificité du droit de l'urbanisme : « La compatibilité apparaît comme une notion souple étroitement liée aux considérations d'espèce et inspirée du souci de ne pas remettre en cause l'économie du projet de croissance sans pour autant figer le détail de sa réalisation» 35. Les caractéristiques de ce contrôle répondent au mieux à la finalité spécifique du droit de l'urbanisme ce qui justifie l'application fréquente de ce contrôle de compatibilité à la matière sans pour autant être un contrôle exclusif au domaine de l'aménagement du territoire.
Dès lors que la loi SRU a remanié le Code de l'urbanisme afin de renforcer la décentralisation et la démocratie locale, il apparaît, en conséquence, logique que le lien de compatibilité entre les normes soit placé sous les feux de la rampe et apparaisse, avec davantage d'éclat comme le lien privilégié. La réforme récente opérée par la loi SRU a, en effet, de nouveau mis en évidence le mouvement de fond qui s'est dessiné dès le début du XXè siècle vers une législation globale et cohérente de l'aménagement urbain par l'apparition d'une nouvelle hiérarchie des normes dans le cadre d'une vision globale de l'aménagement de la ville. La multiplication des rapports de compatibilité se constate ainsi non seulement à l'intérieur même du droit de l'urbanisme (articulation verticale) mais aussi dans les rapports entre le droit de l'urbanisme et les autres droits (articulation horizontale).

II. Le rapport de compatibilité comme clef de lecture d'une nouvelle hiérarchie des normes

La réforme des règles relatives au droit de l'urbanisme a été motivée par un souci de simplification, d'harmonisation et de clarification devenues aujourd'hui nécessaire afin de redonner une visibilité cohérente aux objectifs de développement durable. Au-delà des changements terminologiques, la loi SRU met en place une nouvelle hiérarchie des règles qui s'articule de manière verticale (A) et de manière horizontale (B).

A - La lecture verticale de la pyramide des normes

Sous l'empire de l'ancien article L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme, les lois d'aménagement et d'urbanisme (LAU) fixant « des dispositions nationales ou particulières à certaines parties du territoire» se trouvaient au sommet de la hiérarchie des normes. À l'échelon immédiatement inférieur venaient les directives territoriales d'aménagement (DTA) ne s'appliquant que sur certaines parties du territoire « présentant des enjeux importants en matière d'aménagement, de développement, de protection et de mise en valeur» ou pour lesquelles l'État devait opérer des choix entre des intérêts concurrents, voire antagonistes. Dans l'ordre, arrivaient ensuite les schémas directeurs puis les plans d'occupation des sols.
Les objectifs d'équilibre, de mixité sociale dans l'habitat et de gestion économe de l'espace se traduisent désormais par de nouveaux documents d'urbanisme qui doivent s'articuler entre eux dans le cadre d'une nouvelle hiérarchie des normes. À ce titre, trois normes pivots modifient sensiblement le cadre juridique des différentes politiques publiques : les schémas de cohérence territoriale (SCT) remplacent les schémas directeurs; les plans d'occupation des sols deviennent des plans locaux d'urbanisme (PLU) qui expriment, par une convergence des objectifs assignés, le projet urbain de la commune ; les petites communes pourront se doter d'un document d'urbanisme simplifié, la carte communale.
Supprimant les références aux lois LAU, la loi SRU réaménage les rapports de compatibilité entre les documents d'urbanisme. Désormais figurent à l'échelon supérieur les DTA et les prescriptions particulières de massif définies par décret en Conseil d'État. Aux échelons suivants viennent les dispositions particulières des lois Montagne et Littoral (codifiées aux articles L. 145-1 et suivants et L.

146-1 et suivants du Code de l'urbanisme), les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme.
Au niveau communal, les PLU et les cartes communales doivent être compatibles avec le schéma de cohérence territoriale, le schéma de secteur, le schéma de mise en valeur de la mer, les chartes de parc naturel régional, le plan local de l'habitat et le plan de déplacement urbain (PDU) ; au niveau intercommunal, les PDU, les plans locaux de l'habitat, les schémas de développement commercial, les PLU, les plans de sauvegarde et de mise en valeur, les cartes communales ainsi que certaines opérations foncières ou opérations d'aménagement importantes doivent être compatibles avec les schémas de cohérence territoriale et les schémas de secteur.
L'axe principal de la réforme est de permettre aux différents objectifs économiques, sociaux, sanitaires et esthétiques d'être atteints dans le cadre d'une vision d'ensemble, globale de l'aménagement de la ville. Cette idée de globalisation explique la mutation du droit de l'urbanisme 36. Supprimant la possibilité d'élaborer des plans partiels, le législateur a voulu ainsi que le PLU couvre l'intégralité du territoire de la ou des communes auxquelles il s'applique. Quant aux schémas de cohérence territoriale, ils fixent les objectifs d'aménagement et d'urbanisme en prenant en compte les politiques de l'habitat social et privé, des implantations commerciales, de voirie et de protection de l'environnement. Fédérant les outils des politiques sectorielles 37 existant sur son périmètre, le schéma de cohérence territoriale exprime donc un projet global et non ciblé 38.

B - La lecture horizontale de la pyramide des normes

En élaborant un droit plus près des réalités, les finalités du droit de l'urbanisme se sont en effet multipliées. Les tribulations de la réforme ont ainsi révélé l'impossibilité d'isoler la réglementation de l'aménagement et du développement urbains qui interfère nécessairement avec d'autres droits (environnement, politique de la ville, construction) et d'autres législations sectorielles qui ont des incidences sur l'occupation des sols. Cette prise en compte de la diversité des situations quotidiennes conduit désormais à intégrer des matières beaucoup plus vastes qui touchent tant aux préoccupations environnementales, à la cohésion sociale, au développement économique qu'à l'amélioration de la qualité de vie.
Si l'incorporation de législations restées auparavant extérieures au droit de l'urbanisme donne ainsi une dimension pluridisciplinaire à cette branche spécialisée du droit public, elle met surtout en question le principe de l'indépendance des législations par l'apparition d'une nouvelle hiérarchie des normes.
Explicitement reconnu par le Conseil d'État dans le champ de l'urbanisme dès 1959 39, le principe de l'indépendance des législations signifie que chaque réglementation se développe et s'applique indépendamment des autres : une autorisation accordée au titre d'une législation ne vaut pas autorisation au titre d'une autre législation, même si toutes les deux concernent la même législation. Les règles qui régissaient le droit de l'urbanisme ne doivent donc pas prendre en compte, a priori, les autres réglementations qui sont également susceptibles d'affecter l'utilisation du sol. Elles restent parallèles à ces autres réglementations en application du principe de l'indépendance des législations. Ainsi, le permis de construire n'est pas, par exemple, destiné à contrôler l'application des règles de construction. Regroupant l'ensemble des règles relatives à l'édification des bâtiments, le droit de la construction ne recouvre, en effet, que partiellement le domaine du droit de l'urbanisme par la détermination des règles de l'affectation du sol. Il est en revanche seul à s'intéresser aux techniques de construction et aux relations entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'oeuvre.
Dans la mesure où le droit de l'urbanisme avait un champ d'application qui ne coïncidait pas totalement avec les autres disciplines (construction, environnement...), les risques de divergence ou d'incohérence étaient le plus souvent écartés 40. Seuls quelques tempéraments au principe de l'indépendance des législations étaient admis dans la mesure où la réalisation de certaines opérations imposaient parfois une relation directe entre d'un côté les règles de l'urbanisme et de l'autre d'autres règles connexes 41. L'intérêt du principe d'indépendance des législations se situait au

niveau du contentieux dans la mesure où, face à une opération complexe, le requérant ne pouvait pas attaquer la décision finale (obtention du permis de construire par exemple) en soulevant une exception d'illégalité en se fondant sur l'illégalité d'une des décisions antérieures (autorisation commerciale antérieure au permis de construire).

Désormais, en réunissant l'ensemble des principes fondamentaux qui s'imposent aux documents d'urbanisme, l'article 121-1 du Code de l'urbanisme intègre certaines normes d'urbanisme législatives avec lesquelles tous les documents figurant dans la hiérarchie devront être compatibles. Ce nouvel article et fixe les principes fondamentaux s'imposant aux nouveaux documents d'urbanisme :

- principe d'équilibre entre le développement urbain et le développement rural, préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, protection des espaces naturels et des paysages ;
- principe de diversité des fonctions urbaines et de mixité sociale qui se traduisent par l'exigence d'un équilibre emploi/habitat, d'une diversité de l'offre concernant les logements ;
- principe du respect de l'environnement (utilisation économe de l'espace, sauvegarde du patrimoine naturel et bâti et la maîtrise de l'expansion urbaine).

Si le législateur donne ainsi une valeur normative aux objectifs afin d'encadrer strictement les documents d'urbanisme, le Conseil constitutionnel 42 a précisé qu'eu égard à l'imprécision des objectifs énoncés, l'article L. 121-1 du Code de l'urbanisme devait être interprété comme imposant seulement aux collectivités de faire figurer dans les documents d'urbanisme des mesures tendant à la réalisation des objectifs énoncés, le juge administratif n'ayant à exercer qu'un simple contrôle de compatibilité et non de conformité.

Comme le souligne Y. Jégouzo 43, ceci implique que désormais la légalité d'un document d'urbanisme, tel un plan local d'urbanisme pourra, s'apprécier par rapport à une règle qui ressort d'une autre législation. En effet, dans la procédure d'élaboration et le contenu, le régime des PLU diffère de celui des anciens POS en ce qui concerne les obligations de compatibilité. Aux termes de l'article 123-1, alinéa 13 qui précise la place des PLU dans la hiérarchie des normes, « le plan local d'urbanisme doit, s'il y a lieu, être compatible avec les dispositions du schéma de cohérence territoriale, du schéma de secteur 44, du schéma de mise en valeur de la mer et de la charte du parc naturel régional, ainsi que du plan de déplacements urbains et du programme local de l'habitat (documents de planification de niveau intercommunal)».

L'article L. 122-1 du Code de l'urbanisme revient également sur une jurisprudence du Conseil d'État 45 fondée sur le principe de l'indépendance des législations et qui considérait que les autorisations en matière d'urbanisme commercial ne pouvaient voir leur légalité appréciée par rapport aux anciens schémas directeurs. Cet article prévoit, désormais, la nécessité d'une compatibilité entre les autorisations en matière d'urbanisme commercial et les SCOT confirmant « l'imbrication de la législation en matière d'urbanisme et de celle relative à l'équipement commercial» 46.

Dans la mesure où les collectivités locales doivent prendre des mesures tendant à la réalisation des objectifs sans être soumises à une obligation de résultat, l'opposabilité de ces objectifs passe nécessairement par des chaînes de compatibilité relativement complexes : les objectifs fixés par les SCOT en matière de déplacement ou de stationnement seront opposables aux plans de déplacement urbain eux-mêmes opposables aux PLU qui devront être compatibles avec leurs dispositions. Au niveau des documents composant le PLU, les orientations et prescriptions du projet d'aménagement et de développement durable 47 et les prescriptions du règlement 48 ainsi que leurs documents graphiques 49 sont opposables dans les conditions prévues par l'article L. 123-5 du Code de l'urbanisme. La justification de la présence du principe d'indépendance des législations au sein de la vie juridique « s'oppose à une évolution législative reflétant l'interdépendance croissante des domaines d'intervention de l'activité humaine» 50.

À présent, le champ d'application spatial et fonctionnel couvert par les règles de l'urbanisme rend beaucoup plus complexes les questions de l'application du droit et de la sécurité juridique dans la mesure où ce champ est extrêmement étendu.

Or, « la règle de droit elle-même est confrontée à une crise de rationalité suscitée par son incapacité croissante à rendre compte du réel et à le façonner» 51. Il convient dès lors de mesurer l'impact actuel de ce contrôle de compatibilité tant en terme d'efficacité que de nocivité.

III. Le rapport de compatibilité comme modalité de contrôle à géométrie variable

En raison de la multiplicité des exigences de compatibilité des documents d'urbanisme avec ceux qui leur sont hiérarchiquement supérieurs, le contrôle du respect de la pyramide normative n'apparaît-il pas comme un contrôle à géométrie variable, générateur d'insécurité juridique ? Au coeur de toutes les préoccupations, la sécurité juridique est évocateur de « stabilité et d'incontestabilité, de garantie, de protection et de permanence, d'assurance, de certitude et de confiance, donc de tout ce qu'on attend justement... du droit» 52.
Or, si le rapport de conformité reste valable en droit de l'urbanisme, la multiplication des rapports de compatibilité engendre une certaine confusion qui ne se trouve pas seulement logée au coeur de la structure même de la règle d'urbanisme mais qui pollue aussi sa mise en oeuvre. L'obligation de compatibilité relativise, en effet, la portée des règles de l'urbanisme. Certains documents n'ont que l'obligation de « prendre en compte» ou « en considération» d'autres documents. Cette obligation de « prise en compte» imposée par certains textes est un rapport extrêmement souple : si les SCT doivent, ainsi, être compatibles avec les documents qui leur sont hiérarchiquement supérieurs, ils ne doivent que prendre en compte « les projets d'intérêt général et les opérations d'intérêt national 53 ainsi que les programmes d'équipement de l'État, des collectivités locales et des établissements et services publics» 54.
Pour éviter que le droit de l'urbanisme prescrive des exigences de compatibilité variables, la réforme récente a simplifié les règles de compatibilité : l'article L. 123-1 du Code de l'urbanisme dispose que les PLU doivent non seulement être compatibles avec les orientations des schémas de cohérence territoriale mais aussi avec les programmes locaux de l'habitat. Or, auparavant, si le POS devait être compatible avec les schémas directeurs, il devait seulement « prendre en considération» les dispositions des programmes locaux de l'habitat. Selon les circonstances et les conditions d'espèce, la portée des différentes règles peut connaître des nuances : conformité, compatibilité, prise en considération.
Malgré la réforme, cet affaiblissement des rapports entre les normes juridiques continue à caractériser le droit de l'urbanisme comme « un droit dévalorisé dans ses sources» 55. Si, lors de la préparation des documents d'urbanisme, l'État veille au respect des grands principes et équilibres posés par l'article L. 121-1 du Code et à la prise en compte des Projets d'intérêt général (PIG) et des opérations d'intérêt national, les dispositions légales sur les rapports hiérarchiques de compatibilité et de prise en compte sont peu claires. Comment interpréter la notion de compatibilité entre certains schémas ou documents d'urbanisme ? L'objectif de cohérence totale est, en effet, hors d'atteinte, « le droit ne pouvant embrasser tous les champs de l'activité humaine» 56.
Qu'en est-il des conditions de reconnaissance de la compatibilité ou de l'incompatibilité d'un document d'urbanisme au regard d'un autre 57 ? Bien que le rapport de compatibilité ait donné lieu à une jurisprudence abondante, celle-ci reste peu éclairante sur la question dans la mesure où « ce n'est pas sans subjectivité ni considération d'opportunité que pourra être apprécié le seuil au-delà duquel la différence devient rupture et la contrariété contradiction» 58. L'appréciation de la compatibilité ne peut se faire qu'au regard d'indications et de prescriptions clairement identifiées mais pas trop détaillées : l'harmonisation de l'ordonnancement juridique des normes nécessite, certes, le recours à la notion de compatibilité mais pas au détriment de la finalité prospective des documents d'urbanisme qui doivent comporter des orientations assez générales. Au regard du contenu détaillé du schéma de cohérence territoriale, l'obligation de compatibilité des PLU avec les documents d'urbanisme ne risque-t-elle donc pas d'évoluer vers une obligation de quasi-conformité 59 ?

Comment le schéma de cohérence territoriale doit-il tenir compte des périmètres des programmes locaux de l'habitat ou plans de déplacements urbains, documents dont le contenu doit être compatible avec le SCT ? L'exigence de compatibilité ne concerne, en principe, que le contenu des documents et non leur périmètre. Le nouvel article L. 122-3 du Code de l'urbanisme prévoit néanmoins que le périmètre du schéma de cohérence territoriale doit « tenir compte» des périmètres déjà définis des plans de déplacements urbains, des schémas de développement commercial, des plans de déplacements urbains et des chartes intercommunales de développement et d'aménagement. Par ailleurs, l'article L. 333-1 du Code de l'environnement et l'article L. 122-1 du Code de l'urbanisme prévoient que les schémas de cohérence territoriale doivent être compatibles avec les chartes des parcs naturels régionaux. Cela n'implique pas une coïncidence des périmètres respectifs du schéma et du parc, mais impose aux différents schémas concernés par un parc naturel régional de respecter chacun, pour ce qui le concerne, les orientations et les mesures de la charte du parc 60.

Toutes ces interrogations sur l'efficacité et l'effectivité des normes se justifient dans la mesure où l'urbanisme est l'un des secteurs de la vie locale qui enregistre le plus fort taux de recours juridictionnel 61, les règles fixées n'étant pas respectées. Cette crise de la pratique illustrée par l'explosion du contentieux est une conséquence de l'instabilité des normes résultant du rapport souple de compatibilité et de la complexité des normes. Dans un mouvement incessant d'adaptation à de nouvelles réalités, la réglementation de l'urbanisme est restée encore bien excessive dans sa complexité en raison de son caractère détaillé. Cessant d'être cantonnés dans un carcan spécifique pour recouvrir différents champs du droit, les documents d'urbanisme s'appliquent très largement et très souplement en seule considération des fins. Comme le souligne J.-B. Auby, « les différences de nature et de niveau sont difficiles à manier. Il semble que la vision pyramidale des rapports juridiques est en train d'expirer, et remplacé par un rapport d'influence réciproque» 62.

Faut-il engager une réflexion sur les méthodes du droit de l'urbanisme ?

Le droit de l'urbanisme confère aux collectivités locales des prérogatives de puissance publique qui leur permet de faire prévaloir l'intérêt général sur les intérêts particuliers des propriétaires fonciers. Les collectivités voient, en effet, leurs responsabilités et leurs charges s'accroître au nom de la mise en place d'une politique de développement social urbain 63. Cette idée de politique urbaine correspond ainsi à la manière dont les responsables administratifs ont pris l'habitude de « combiner le jeu de leurs prérogatives respectives pour lui conférer la cohérence et la logique d'un projet d'ensemble» 64.

Si la notion de compatibilité permet aux autorités administratives de conduire à bien des opérations d'aménagement en adaptant, le cas échéant, les normes, elle favorise également la possibilité pour les collectivités de faire des entorses au principe de légalité au détriment des particuliers. Alors que le constructeur doit voir sa construction édifiée conformément aux règles d'urbanisme, notamment au permis de construire 65, la collectivité n'est, quant à elle, soumise le plus souvent qu'à des exigences de compatibilité pour l'élaboration des documents. Par un usage abusif du principe de compatibilité, l'autorité administrative pourrait donc s'affranchir du respect des textes en vigueur et passer entre les mailles contentieuses du filet : le contentieux de l'urbanisme apporte, en effet, rarement, dans des délais raisonnables, une réponse adaptée à d'éventuelles irrégularités commises. En pratique, les constructions sont souvent déjà entièrement réalisées avant qu'une décision juridictionnelle soit rendue. Même si aujourd'hui, la situation du requérant peut être avantagée par la nouvelle procédure de référé-suspension 66, le taux de non-respect des textes reste élevé. D'approximation en approximation, l'écart dans le contenu entre deux documents d'urbanisme peut être de plus en plus important, l'adaptation de l'un au regard de l'autre donnant lieu à « une recherche hasardeuse du point de vue de la sécurité juridique» 67. Dès 1973, certains commentateurs ont craint que la notion de compatibilité ne crée un facteur redoutable d'insécurité juridique 68 ; « s'il est légitime de ne pas identifier conformité et compatibilité, la voie est ouverte par ce laxisme à toutes les tentations administratives de faire bon marché des prévisions du schéma» 69.

Faut-il s'inquiéter de ce risque de développement, dans la pratique, d'une «zone de flou juridique» 70 ? Quelle réponse ou éléments de réponse peut-on apporter à ce droit composite ? Si la dégradation de la règle d'urbanisme résulte des obligations de compatibilité imposées par les textes, faut-il dès lors supprimer ce rapport ?

La nature a horreur du vide. Si on envisage la suppression du lien de compatibilité, que mettre à la place ? Un rapport de conformité ? La rigidité de ce type de rapport pourrait conduire les acteurs de l'urbanisme a une forme de frilosité dans l'exercice de leur mission. Afin d'éviter toute paralysie de l'action, le droit de l'urbanisme a, bien au contraire, besoin de ce climat de souplesse et d'élasticité créé par le rapport de compatibilité. La notion de compatibilité n'a-t-elle pas, en effet, pour fonction d'éviter le conflit avant qu'il n'apparaisse dans la mesure où il permet d'adapter le document d'urbanisme 71 ?

Au nom de l'intérêt général, le droit de l'urbanisme postule la négociation, le compromis quand cela est nécessaire. Corriger une erreur du plan local d'urbanisme au regard de la situation concrète d'une propriété ou faciliter l'obtention d'un permis de construire sont autant d'examens concrets dont la résolution fait appel à des règles négociées ou dont le rapport avec les règles prises à l'échelon supérieure est altéré par le principe de compatibilité. Lorsqu'aujourd'hui, on se trouve face à un projet présentant un caractère d'utilité publique incompatible soit avec un schéma directeur soumis au régime du schéma de cohérence territoriale, soit avec un ancien POS soumis au régime des PLU, soit avec un PAZ 72 soumis au régime des PLU, « la mise en compatibilité» est possible 73. Il y a un « gain de temps et de clarté dans la discussion avec la population accru par les mécanismes issus de la nouvelle loi» 74.

L'élaboration des documents laisse, par ailleurs, une large place à la concertation que ce soit avec les autres collectivités publiques géographiquement intéressées qui sont associées au processus d'élaboration ou consultées (dont l'État représenté par le préfet) ou avec la population par les mécanismes de concertation sur les projets, de mise à disposition du document ou d'enquête publique. Si la concertation permet aux documents d'être plus opérationnels pour les collectivités et plus démocratiques, leur élaboration en devient simplifiée et plus lisible pour les acteurs.

On assiste aujourd'hui au passage de la régulation administrative à une société de droit où beaucoup de questions se règlent à travers le filtre juridique 75. N'y a-t-il pas, pourtant, quelque paradoxe à « (...) dénoncer la dégradation de la qualité de la règle juridique et à en réclamer juridictionnellement l'application ? 76».

L'action du juge qui, par son contrôle de compatibilité, recherche une coordination des politiques urbaines et une mise en cohérence des décisions prises contribuent aussi au processus démocratique en fixant une bonne limite aux prérogatives des collectivités utilisées au nom de l'intérêt général.

Pour aboutir à un aménagement équilibré et harmonieux du territoire, le principe de compatibilité apparaît ainsi comme le mode d'articulation privilégié entre les différentes couches de normes juridiques. La loi SRU a donc volontairement recherché à multiplier ces rapports de compatibilité car si la multiplication des documents d'urbanisme montre et marque la prévoyance de l'État, le souci majeur de la réforme est la recherche d'une cohérence dans le développement urbain par le biais d'une meilleure articulation entre les normes. Pierre angulaire de l'opposabilité entre eux des documents d'urbanisme, le principe de compatibilité est une illustration explicite de la difficulté actuelle à concilier deux impératifs inhérents à la matière de l'urbanisme : la satisfaction de l'intérêt général et la sécurité juridique.

1 – JO du 14 décembre 2000.

2 – Ces deux nouveaux documents d'urbanisme remplacent respectivement le schéma directeur, le plan d'occupation des sols tandis que la carte communale devient un document d'urbanisme.

3 – Sur la portée de l'obligation de compatibilité des plans d'occupation des sols (remplacés par les plans locaux d'urbanisme) avec les schémas directeurs (remplacés par les schémas de cohérence territoriale) : CE, 29 décembre 1999, Commune de Mozé-sur-Louet, req. no 197206, Rec. tables; A.-M. Mazetier, La compatibilité des plans d'occupation des sols avec les schémas directeurs, Gaz. cnes, 17 avril 2000, p. 52.

4 – C. Eisenmann, Le droit administratif et le principe de légalité, EDCE, no 1094, 1957, no 11, p. 25 ; Cons. D'État, 10 juin 1998, SA Leroy-Merlin, Rec. p. 221 ; Dr. adm 1998, no 294 ; RFD adm. 1998, p. 897 : erreur de droit entachant l'arrêt méconnaissant que l'obligation de compatibilité n'est pas une obligation de conformité.

5 – Cons. d'État, ass., 22 février 1974, Adam, Rec. p. 145 ; Cons. d'État, 17 décembre 1982, Chambre d'agriculture de l'Indre, AJDA 1983, p. 208, chron. B. Lasserre et J.-M. Delarue, p. 178 ; RD publ. 1983, p. 217, concl. B. Genevois ; JCP 1983. II, p. 2017, obs. J. Morand-Deviller ; CE, 8 novembre 1993, Ville de Paris, Rec. p. 312 ; Cons. d'État, sect., 3 décembre 1993, Ville de Paris, Rec. p. 340 ; Cons. d'État, 29 décembre 1999, Commune de Mozé-sur-Louet, req. no 197206, Rec. tables.

6 – W. Coulet, La notion de compatibilité dans le droit de l'urbanisme, AJDA 1976, p. 291 ; J.-P. Lebreton, La compatibilité en droit de l'urbanisme, AJDA 1991, p. 491 ; M.-H. Salvinas-Huberty, La notion de compatibilité et le doit de l'urbanisme, Quot. Jur., 19 février 1991, p. 2 ; B. Lamorlette, La compatibilité des documents d'urbanisme, Rev. d'études foncières, no 49 ; H. Jacquot, F. Priet, Droit de l'urbanisme, D., 4è éd. 2001.

7 – A.-M. Mazetier, La compatibilité des plans d'occupation des sols avec les schémas directeurs, Gaz. cnes, 17 avril 2000, p. 52 ; C. Dufaur, Compatibilité des lignes électriques et des postes de transformation avec les plans d'occupation des sols, CJEG 1986, p. 67.

8 – Installation du premier régime de planification d'urbanisme en France.

9 – H. Jacquot, F. Priet, Droit de l'urbanisme, D., 4è éd. 2001, p. 97.

10 – H. Kelsen, Théorie pure du droit, traduction de Charles Eisenmann, Paris, D., 1962.

11 – P. Albertini, La codification et le Parlement, AJDA, septembre 1997, p. 660.

12 – Cons. d'État, 24 juillet 1981, Association de défense du site de Sonchamp, Rec. p. 322 ; Cons. d'État, 10 décembre 1993, Communauté urbaine de Lyon, JCP 1994, éd. G. IV, p. 74.

13 – Cons. d'État, 7 juillet 1997, Association sauvegarde de l'Étang et Dame Madaule, BJDU 1997, p. 315 ; Dr. adm. 1997, no 308.

14 – Cons. d'État, sect., 23 mars 1979, Commune de Bouchemaine, Rec. p. 127, concl. D. Labetoulle ; Cons. d'État, 8 septembre 1996, Landrein et Heurard, Dr. adm. 1995, no 652, obs. C.M.

15 – Cons. d'État, 4 avril 1914, Gomel, Rec. p. 488, S. 1917. 3. 25, note M. Hauriou ; Cons. d'État, 8 juillet 1953, Goy, Rec. p. 364 ; AJDA 1954. II, p. 75.

16 – Cons. d'État, ass., 6 juin 1969, Dame Laudon, Rec. p. 288 ; CE, sect., 28 juillet 1993, Commune de Chamonix Mont-Blanc, Rec. p. 251 ; AJDA 1993, p. 688.

17 – Il ne s'agit pas, en effet, d'un contrôle restreint à l'erreur manifeste d'appréciation : Cons. d'État, 10 février 1997, Ass. Défense des sites de Théoule, no 125534.

18 – Cons. d'État, ass., 28 mai 1971, Ville Nouvelle Est, Rec. 1971, p. 409 : « Une opération ne peut être légalement déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et les inconvénients d'ordre social qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente».

19 – Cons. d'État, ass., 22 février 1974, Adam, Rec. p. 145 ; AJDA 1974, p. 197, chron. M. Franc et M. Boyon ; AJPI 1974, p. 430, note R. Hostiou et P. Girod ; CJEG 1974, p. 211, note J. Virole ; D. 1974, p. 430, note J.-P. Gilli ; JCP 1975, no 18064, note B. Odent ; RD publ. 1974, p. 1780, note M. Waline et 1975, p. 486, concl. M. Gentot : compatibilité avec le schéma de la disposition d'un POS déterminant un tracé d'autoroute différent sur 6,5 km de celui indiqué au schéma ; V. également : Cons. d'État, 23 décembre 1987, Centre national d'ophtalmologie des Quinze-Vingts, Rec. p. 433 ; RFD adm. 1988, p. 965, concl. O. Schrameck ; Cons. d'État, sect., 3 décembre 1993, Ville de Paris, p. 340 ; AJDA 1993, p. 856, chron. C. Maugüe et L. Touvet, Dr. adm 1994, no 63 ; RFD adm. 1994, p. 583, concl. J.-C. Bonichot : compatibilité entre le schéma directeur de Paris et le plan de la ZAC « Seine-Rive gauche», en dépit de l'imparfaite adéquation au plan aux objectifs généraux du schéma ; Cons. d'État, 26 mars 2001, SARL Le Blanc Coulon, no 205629, BJDU, no 2/2001, p. 115, concl. L. Touvet.

20 – E. Delacour, Les degrés du contrôle du juge administratif en matière d'urbanisme et d'aménagement, Gaz. cnes, 8 mars 1999, no 1492, p. 38.

21 –

(21) Cons. d'État, avis, sect. Travaux publics, 5 mars 1991, no 349-324, EDCE 1991, no 43, p. 391.

22 – Cons. d'État, 26 mars 2001, SARL Le Blanc Coulon, no 205629, BJDU, no 2/2001, p. 115, concl. L. Touvet : reprenant un contrôle de non-contrariété, le juge estime qu'eu égard à l'objectif de préservation des espaces verts et agricoles énoncé parmi les orientations du schéma directeur et de l'importance des superficies des parcelles concernées destinées à accueillir des activités artisanales, les prescriptions du POS étaient incompatibles avec les orientations de la norme supérieure.

23 – Loi no 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'État qui a accordé de nouvelles attributions aux communes et leurs groupements en matière d'urbanisme. Voir sur ce point, J. Chapuisat et F. Bouyssou, La répartition des compétences, AJDA 1983, p. 81.

24 – H. Jacquot, F. Priet, Droit de l'urbanisme, D., 4è éd., 2001, p. 98.

25 – Cons. const., 7 décembre 2000, no 2000-436 DC, JO 14 décembre 2000, p. 19840 ; J.-E. Schoettl, Le Conseil constitutionnel et la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain», AJDA, 20 janvier 2000, p. 187 ; L. Touvet, La loi SRU à l'épreuve du Conseil constitutionnel», BJDU, no 6/2000, p. 378.

26 – Sur le premier arrêt reconnaissant l'incompatibilité : Cons. d'État, sect., 17 décembre 1982, Chambre d'agriculture de l'Indre, Rec. p. 433 ; AJDA 1983, p. 178, chron. B. Lasserre et J.-M. Delarue ; CJEG 1983, p. 135, concl. B. Genevois ; JCP 1983, no 20017, note J. Morand-Deviller ; R.D. publ. 1983, p. 216 : création par le POS d'une zone d'activité artisanale et industrielle dans un périmètre pour lequel le schéma ne prévoit aucune urbanisation.

27 – J.-B. Auby, H. Périnet-Marquet, Droit de l'urbanisme et de la construction, 11è éd. Montchrestien, 2001.

28 – P. Billet, L'intervention par le droit de l'urbanisme, in Les collectivités locales et l'entreprise, S. Caudal et J.-F. Sestier (sous la dir.), LGDJ 2002, p. 129.

29 – J. Morand-Deviller, Droit de l'urbanisme, D., 5è éd., p. 2.

30 – L'urbanisme, pour un droit plus efficace, La Documentation française, 1992, p. 75-76.

31 – C'est ainsi, par exemple, qu'il détermine les conditions dans lesquelles doit être interdit le port de signes d'appartenance religieuse dans les locaux scolaires publics (Cons. d'État, 2 novembre 1992, Kherouaa, Rec. p. 389 ; AJDA 1992, p. 790, chron C. Maugüe et R. Schwartz ; D. 1993, p. 108, note G. Koubi) en précisant que l'autorité administrative ou le professeur a la faculté « d'exiger des élèves le port de tenues compatibles avec le bon déroulement des cours, notamment en matière de technologie et d'éducation physique et sportive» (Cons. d'État, 20 octobre 1999, Ép. Aït Ahmad, AJDA 2000, p. 165, note F. de la Morena ; D. 2000, p. 251, concl. R. Schwartz ; JCP 2000, no 10306, note G.-J. Gugliemi et G. Koubi).

32 – Cons. d'État, ass., 28 mai 1954, Barel, Rec. p. 308, concl. Letourneur ; D. 1954, p. 594, note G. Morange ; S. 1954. 3. 97, note Mathiot ; RD publ. 1954, p. 509, concl. Letourneur, note M. Waline.

33 – Cons. d'État, ass., 20 octobre 1989, Nicolo, Rec. p. 190, concl. P. Frydman ; AJDA 1989, p. 756, chron. E. Honorat et E. Baptiste et p. 788, note D. Simon ; D. 1990, p. 135, note P. Sabourin ; R.F.D. adm. 1989, p. 813, note B. Genevois : absence d'incompatibilité entre la loi du 7 juillet 1977 relative à l'élection du Parlement européen et une disposition du Traité de Rome.

34 – Cons. d'État, ass., 28 février 1992, S.A. Rothmans International France, Rec. p. 80, concl. M. Laroque ; AJDA 1992, p. 329, chron. C. Maugüe et R. Schwartz ; RFD adm. 1992, p. 425, note L. Dubouis : illégalité pour cause d'incompatibilité avec les objectifs d'une directive de la réglementation relative au prix de vente des tabacs et, en conséquence, annulation des décisions prises sur le fondement de cette réglementation.

35 – H. Charles, J.-P. Gilli, J. de Lanversin, Les grands arrêts du droit de l'urbanisme, 4è éd., 1996.

36 – Y. Jégouzo, L'impact de la loi SRU sur la nature du droit de l'urbanisme, BJDU, no 4/2001, p. 226-236.
37 – Schéma de développement commercial, plan de déplacements urbains, programme local de l'habitat.
38 – Le schéma directeur était principalement ciblé sur la destination générale des sols.
39 – CE, 1er juillet 1959, Sieur Piard, Rec. p. 413.
40 – Pour un exemple d'interférence : Cons. d'État, 7 mai 1986, Société Guyanne et Gascogne, AJDA 1986, p. 523, note F. Bouyssou : l'existence d'une législation soumettant à autorisation l'implantation de commerce d'une surface supérieure à un certain seuil ne fait pas obstacle à ce qu'un POS puisse interdire, dans certaines zones, l'implantation de commerce inférieurs à ce seuil.
41 – Par exemple : article L. 421-3 du Code de l'urbanisme: en matière d'établissement recevant du public, le permis de construire ne pourra être délivré que si les travaux projetés sont conformes à certaines dispositions du Code de la construction et de l'habitation.
42 – Cons. const., 7 décembre 2000, décembre no 2000-436, JO du 14 décembre 2000, p. 19840 ; J.-E. Schoettl, Le Conseil constitutionnel et la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain, AJDA 20 janvier 2000, p. 187 ; L. Touvet, La loi SRU à l'épreuve du Conseil constitutionnel, BJDU, no 6/2000, p. 378.
43 – Y. Jégouzo, L'impact de la loi SRU sur la nature du droit de l'urbanisme, BJDU, no 4/2001, p. 232.
44 – À défaut de l'un de ces documents, le PLU doit être compatible avec les directives territoriales, d'aménagement et avec les prescriptions particulières de massif, ou, en leur absence, avec les dispositions particulières applicables aux zones de montagne et au littoral.
45 – Cons. d'État, 10 juin 1983, Delahaye et autres, Rec. p. 237.
46 – J. Tremeau, Le contenu des nouveaux documents d'urbanisme, BJDU, no 5/2001, p. 308.
47 – Nouveau document, son contenu est fixé par l'article R. 123-3 du Code de l'urbanisme.
48 – Le contenu facultatif du règlement du PLU est énoncé de manière exhaustive à l'article R. 123-9 du Code de l'urbanisme.
49 – Article R. 123-11 du Code de l'urbanisme.
50 – M.-F. Delhoste, Les polices administratives spéciales et le principe de l'indépendance des législations, LGDJ, Bibliothèque de droit public, 2001.
51 – P. Maisani, F. Wiener, Réflexions autour de la conception post-moderne du droit, Droit et société 27-1994, p. 445.
52 – B. Pacteau, La sécurité juridique : un principe juridique qui nous manque ?, AJDA, no spécial 1995, p. 151.
53 – Article L. 121-2 du Code de l'urbanisme.
54 – Article L. 122-1, alinéa 7 du Code de l'urbanisme.
55 – R. Cristini, Droit de l'urbanisme, Économica, 1985.
56 – P. Albertini, La codification et le Parlement, AJDA, septembre 1997, p. 660.
57 – La jurisprudence apporte des éléments de réponse au cas par cas. V. par exemple, Cons. d'État, 31 novembre 2001, Commune de Blotzheim, req. no 207389 : en application de l'article L. 311-1 du Code de l'urbanisme en vigueur à la date de la délibération critiquée, au cas où le POS était maintenu au sein du périmètre de la ZAC, l'objet de la création de la ZAC ne devait pas être incompatible avec les prescriptions du POS.
58 – R. Chapus, Droit administratif général, tome 1, Montchrestien, 14è éd., no 1270.
59 – Question soulevée par A.-M. Mazetier, La compatibilité des plans d'occupation des sols avec les schémas directeurs, Gaz. cnes, 17 avril 2000, p. 52.

60 – Rép. min. à la question no 00350, JO Sénat, 5 septembre 2002, p. 1955.
61 – N. Coulaud, Occupation du sol. Un contentieux toujours important, Mon. TP, 18 décembre 1998, p. 40 ; L'urbanisme, pour un droit plus efficace, La Documentation française, 1992.
62 – Intervention de J.-B. Auby, Sanction de la hiérarchie des normes et documents d'aménagement et d'urbanisme, in L'articulation des règles d'occupation des sols en Europe, colloque international Nice, 14-15 novembre 1997, Cahiers du GRIDAUH, série droit comparé, no 1/1998.
63 – H. Jacquot, Développement social urbain et diversification de l'habitat, AJDA, mai 1993, no spécial Droit de l'urbanisme, bilan et perspectives, p. 131.
64 – C. Ribot, J.-L. Autin, Droit administratif général, Litec, éd. 1999, p. 193.
65 – Aux termes de l'article L. 421-3 du Code de l'urbanisme: « Le permis de construire ne peut être accordé que si les constructions projetées sont conformes aux dispositions législatives ou réglementaires concernant l'utilisation des constructions, leur destination, leur nature, leur architecture, leurs dimensions, leur assainissement et l'aménagement de leurs abords».
66 – Article L. 521-1 du Code de justice administrative.
67 – B. Phemolant, DUP, projets d'intérêt général et documents d'urbanisme, Journée d'études Dalloz (www.dalloz.fr).
68 – Concl. Rougevin-Baville sur Cons. d'État, sect., 19 juin 1973, SCI Résidence Maitaggaria, Rec. p. 52.
69 – M. Waline, note sous Cons. d'État, ass., 22 février 1974, Adam, RD publ. 1974, p. 1780.
70 – H. Portelli, Le local et la crise du droit, in La décentralisation en France, Institut de la décentralisation, éd. La découverte, 1996, p. 56.
71 – « Quand arrive un nouveau texte, une nouvelle directive, un nouveau schéma de cohérence territoriale, il faut laisser le temps aux textes de s'adapter» intervention de Y. Jégouzo in La réforme du droit de l'urbanisme à mi-parcours, actes du colloque sur la modernisation du droit de l'urbanisme par P. Hérisson et L. Althape, rapport d'information du Sénat, no 18 (2000-2001).
72 – Plan d'aménagement de zone supprimé par la loi SRU
73 – Avant la loi SRU, seul le POS pouvait être modifié pour être mis en compatibilité avec la déclaration d'utilité publique. Dorénavant cette procédure est étendue aux schémas de cohérence territoriale : « Dans la période transitoire cela signifie qu'elle va s'appliquer y compris aux schémas directeurs soumis au régime juridique des schémas de cohérence territoriale et y compris des plans d'aménagement de zone soumis au régime juridique des PLU».
74 – B. Phemolant, DUP, projets d'intérêt général et documents d'urbanisme», Journée d'études Dalloz (www.dalloz.fr).
75 – Intervention de J.-B. Auby aux Rencontres juridiques de la décentralisation, État annuel du droit dans les collectivités locales, Paris, 30 mars 2000.
76 – Institut de la décentralisation, La décentralisation en France, éd. La découverte, 1996, p. 343.