

Verdissement et renforcement des schémas de cohérence territoriale

Articles 14 à 19)

Ces fiches Décryptage apportent des éclairages techniques et juridiques sur les mesures du Grenelle 2. Destinées à en faciliter le déploiement par les collectivités locales, elles sont organisées en 5 domaines :

- Énergie et climat
- Transport
- Bâtiments et urbanisme
- Biodiversité
- Gouvernance

Le développement durable avait largement inspiré les rédacteurs de la loi SRU, fondatrice des schémas de cohérence territoriale (SCoT) et des PLU ; la nouvelle loi Grenelle 2 « verdit » et renforce les documents d'urbanisme : elle réaffirme et inscrit les principes qui s'appliquent à l'ensemble de ces documents.

Changement majeur, elle dote le SCoT d'un document d'orientation et d'objectifs (DOO) plus prescriptif qu'antérieurement, avec notamment l'obligation d'arrêter des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace, ou la possibilité de déterminer des secteurs dans lesquels l'urbanisation est conditionnée à la desserte par les transports collectifs ou de définir des secteurs situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés, dans lesquels les PLU doivent imposer une densité minimale de construction.

Ce que dit le texte...

Un « verdissement » du SCoT

La nouvelle rédaction des principes fondateurs des documents d'urbanisme (article L 121-1 du code de l'urbanisme, article 14 de la loi) précise au nombre des objectifs du développement durable « la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie, et la production énergétique à partir de sources renouvelables, la préservation des ressources naturelles et de la biodiversité, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ».

Le SCoT, intégrateur des politiques publiques

Les SCoT, intégrateurs des diverses politiques publiques d'urbanisme, de transports, d'habitat, doivent être compatibles avec les chartes des parcs naturels régionaux et des parcs

nationaux, les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux, avec les directives particulières aux zones de montagne et au littoral, et doivent prendre en compte les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE), et les plans climat-énergie territoriaux (PCET)...

Il sera le seul document d'encadrement du PLU en intégrant les textes législatifs et les documents de rang supérieur susmentionnés. Ce n'est qu'en l'absence de SCoT que les PLU devront être compatibles avec l'ensemble de ces documents. L'article L 111-1-1 du code de l'urbanisme a été réécrit dans cet objectif.

Un contenu du SCoT modifié et renforcé

L'article 17 étoffe significativement le contenu du SCoT, en domaines d'intervention et en capacités prescriptives (articles L 122-1-1 et suivants du Code de l'urbanisme).

Au niveau du **rapport de présentation**, les champs couverts par le diagnostic sont élargis, avec en particulier l'obligation de réaliser une **analyse préalable de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des 10 années** précédant l'approbation du schéma. Cette analyse doit justifier les objectifs chiffrés de consommation foncière économe fixés désormais par le document d'orientations et

objectifs (DOO). Cette nouvelle disposition obligatoire constitue l'une des évolutions les plus significatives dans la lutte contre l'étalement urbain.

Au niveau du **projet d'aménagement et de développement durable (PADD)**, les objectifs des politiques publiques incluent désormais « l'implantation commerciale », « le développement touristique », « le développement des communications électroniques », « la préservation et la remise en état des continuités écologiques ».

Au niveau du **document d'orientations et d'objectifs (DOO)**, outre « des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain pouvant être ventilés par secteur géographique sont définis obligatoirement « les grands projets d'équipements et de services » (L 122-1-5) ainsi que les grands projets d'équipements et de dessertes par les transports collectifs (L 122-1-8).

L'évolution est notable dans le domaine du logement : en prenant en compte l'évolution démographique et économique et les projets d'équipements et de desserte en transports collectifs, le DOO précise les objectifs d'offre de nouveaux logements, ventilés le cas échéant par EPCI ou par commune et les objectifs de la politique d'amélioration et de réhabilitation du parc public ou privé (L 122-1-7).

Le DOO doit déterminer « les espaces et sites naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger. Il peut en définir la localisation ou la délimitation » et préciser « les modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou remise en état des continuités écologiques ».



Vue aérienne de Chassieu avec en périphérie des espaces agricoles et naturels (Rhône-Grand Lyon).

© GUY F / Agence d'Urbanisme de Lyon

Le DOO ouvre la possibilité au SCoT d'imposer au PLU des conditions à l'ouverture de nouvelles zones d'urbanisation : « Il peut déterminer des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à leur desserte en transports collectifs » ou par ailleurs à l'obligation pour les constructions, travaux ou aménagements « de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées », ou « des critères de qualité renforcés en matière d'infrastructures et réseaux de communications électroniques ». Il peut, en fonction des circonstances locales, imposer préalablement à toute ouverture à l'urbanisation, l'utilisation de terrains situés en zone urbanisée et desservis par les réseaux d'eau, assainissement et d'électricité, la réalisation d'une étude d'impact des incidences du projet sur l'environnement et d'une étude de densification des zones urbanisées existantes.

Dans des secteurs qu'il délimite en tenant compte notamment des dessertes en transports collectifs, et des équipements collectifs existants, des protections environnementales et agricoles, il peut déterminer la valeur plancher en dessous de laquelle ne peut être fixée la densité maximale de construction résultant des règles définies par le PLU (L 122-1-5). Dans ces secteurs, les règles du PLU qui seraient contraires aux normes minimales de hauteur, d'emprise au sol et d'occupation des sols fixés par le SCoT deviendraient inopposables dans un délai de 24 mois à compter de la publication du schéma, de sa révision ou de sa modification.

Il peut également (sous réserve d'une justification particulière) « définir des secteurs situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés, dans lesquels les PLU doivent imposer une densité minimale de construction » (L 122-1-5).

En l'absence de PLU ou de document d'urbanisme en tenant lieu, en application de l'article L 122-1-6, le DOO peut, par secteur, définir des normes de qualité urbaine, architecturale et paysagère applicable.

Pour les communes non couvertes par un PLU comprenant un plan de déplacements urbains (PDU), le SCoT pourra également fixer « les obligations minimales ou maximales de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés » et « les obligations minimales (d'aires de stationnement) pour les véhicules non motorisés » que les PLU doivent imposer (L 122-1-8). Par ailleurs, lorsqu'au moins deux de ses membres sont AOTU¹, l'EPCI qui élabore le SCoT peut exercer aussi les compétences transport, prévues à l'article 30-1 de la LOTI² (notamment coordination des services, mise en place d'un système d'information, tarification coordonnée, organisation des services de transports...).

La loi (Article L 122-1-9 du Code de l'urbanisme) rend désormais obligatoire le document d'aménagement commercial, qui délimite des zones d'aménagement commercial, où l'implantation d'équipements commerciaux est subordonnée au respect de conditions portant notamment sur la desserte par les transports collectifs, les conditions de stationnement, de livraison des marchandises, de respect de normes environnementales.

Un renforcement des obligations en matière d'analyse de son application

Les délais de l'analyse obligatoire « des résultats de l'application » du SCoT sont raccourcis à six ans (au lieu de 10 antérieurement, à compter de la délibération d'approbation,) et le champ de celle-ci élargi. Elle portera dorénavant non seulement sur l'environnement mais également sur la maîtrise de la consommation de l'espace d'implantation commerciale, des transports et de déplacements (Article L 122-14 du Code de l'urbanisme).

Une généralisation progressive des SCoT

La couverture territoriale du SCoT est étendue progressivement (article 17) ; la loi élargit la portée de l'article L.122-2 du code de l'urbanisme qui limite les extensions urbaines dans les territoires non couverts par les SCoT applicables. Dans ces territoires, le PLU ne peut être modifié ou révisé en vue d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser délimitée

après le 1^{er} juillet 2002 ou une zone naturelle. À partir du 1^{er} janvier 2013 et jusqu'au 31 décembre 2016, cet article s'appliquera aux communes situées dans un rayon de 15 km d'une agglomération de plus de 15 000 habitants au sens du recensement INSEE ou à moins de 15 km du rivage de la mer. Au 1^{er} janvier 2017, il s'appliquera à l'ensemble des communes.

Un élargissement du rôle des préfets

Aux dispositions existantes auxquelles le préfet peut recourir pour s'opposer à l'adoption d'un SCoT, se rajoutent les motifs suivants : dispositions contraires au programme d'intérêt général (PIG), consommation excessive d'espace, notamment en ne prévoyant pas la densification de secteurs desservis par les transports ou les équipements collectifs, insuffisance de la prise en compte des enjeux relatifs à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques.

Par ailleurs, lorsque le préfet constate que l'absence de SCoT nuit gravement à la cohérence des politiques publiques d'urbanisme, d'habitat, de développement économique [...] de transports et de déplacements et de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, [...] ou conduit à une consommation excessive de l'espace... ou que le périmètre du SCoT ne permet pas la mise en cohérence des questions d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de déplacement et d'environnement, il peut demander aux communes ou aux EPCI compétents d'élaborer un SCoT ou d'étendre le périmètre existant. Les communes ou EPCI ont 6 mois à compter de la réception de la lettre du préfet pour proposer la délimitation ou l'extension du périmètre. A défaut, le préfet s'y substituera pour arrêter un projet de périmètre après consultation de la commission départementale de la coopération intercommunale (L 122-5-1).

1. Autorité organisatrice des transports urbains

2. Loi d'orientation des transports intérieurs

Ce que cela implique pour les établissements publics...

Avec un document d'orientation et d'objectifs plus opérationnel, la déclinaison du SCoT dans les PLU devrait être facilitée, mais reste un enjeu fort d'un développement territorial respectueux des objectifs du Grenelle de l'Environnement.

Une montée en puissance de l'ingénierie

Efficacité énergétique, adaptation et lutte contre les effets de serre, biodiversité, aménagement numérique, consommation d'espace..., ces champs nouveaux pour les professionnels de l'urbanisme vont nécessiter une ingénierie de qualité et des expertises nouvelles (internes ou externes) lors de passation de marchés de prestation intellectuelle, entraînant vraisemblablement l'accroissement du coût des études et du fonctionnement des établissements publics. De nouvelles compétences voire de nouveaux métiers et des formations correspondantes seront à développer pour doter le territoire de professionnels du développement durable. Cette contrainte devrait encourager les coopérations entre collectivités notamment pour la mutualisation d'acquisitions de données. À titre d'exemple, on peut citer la démarche de mutualisation d'achat d'une base de données d'occupation du sol par l'inter-SCoT Terres du Nord.

La généralisation progressive des SCoT à des espaces ruraux va amener les collectivités concernées à définir un périmètre pertinent pour conduire leur projet de territoire, et à en prévoir la mise en œuvre.

Une entrée en vigueur au cas par cas

L'article 17¹ de la loi portant engagement national pour l'environnement (ENE) prévoit une entrée en vigueur des nouvelles dispositions au **13 janvier 2011**.

Toutefois, les schémas de cohérence territoriale en cours d'élaboration ou de révision à cette date, peuvent opter pour l'application des dispositions antérieures dès lors qu'ils sont **approuvés avant le 1^{er} juillet 2013** et que le **projet de schéma a été arrêté avant le 1^{er} juillet 2012**.

Les schémas de cohérence territoriale approuvés avant le 13 janvier 2011, et ceux dont l'élaboration ou la révision ne répond pas aux critères évoqués à l'alinéa précédent doivent intégrer les dispositions de la loi ENE lors de leur prochaine révision et au plus tard le **1^{er} janvier 2016**.

Lorsqu'un schéma de cohérence territoriale approuvé avant le 13 janvier 2011 est annulé pour vice de forme ou de procédure, l'établissement public prévu à l'article L. 122-4 du Code de l'urbanisme peut l'approuver à nouveau dans le délai de deux ans à compter de la décision juridictionnelle d'annulation, après enquête publique et dans le respect des dispositions antérieures.

1. Modifié par l'article 20 de la loi n° 2011-12 du 5 janvier 2011 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne.

Contacts :

Christopher de Laburthe,
Etd
Tél. : 01 43 92 67 65
c.delaburthe@etd.asso.fr

Chahoul Gaffar, Certu
Tél. : 04 72 74 58 18
chahoul.gaffar@
developpement-durable.
gouv.fr

Etd,
Le Centre de ressources
du développement
territorial
30, rue des Favorites
75015 Paris
Tél. : 01 43 92 67 67
Fax : 01 45 77 63 63
www.projetdeterritoire.com

Certu,
Centre d'études sur les
réseaux, les transports,
l'urbanisme et les
constructions publiques
9, rue Juliette Récamier
69456 Lyon
Cedex 06
Tél. : 04 72 74 58 00
Fax : 04 72 74 59 00
www.certu.fr

Quelques collectivités pionnières

Syndicat Mixte du SCoT du Grand Douaisis

La mise en place d'une enveloppe foncière consommable par commune, la localisation prioritaire des extensions urbaines en fonction de la desserte en transport collectifs et des réseaux énergétiques sont des caractéristiques notables du SCoT du Grand Douaisis.

Syndicat Mixte du SCoT du Pays de Rennes

Le SCoT du Pays de Rennes se distingue par la mise en place d'une enveloppe foncière consommable par commune, la localisation à la parcelle de « champs urbains » protégés de toute urbanisation future, correspondant à des ensembles à forts enjeux agricoles, paysagers, forestiers situés à proximité des zones urbaines.

POUR EN SAVOIR PLUS...

- **« SCoT-Grenelle » : une démarche d'accompagnement (du MEEDDM) des thèmes nouveaux impulsés par le Grenelle de l'environnement dans les SCoT :** www.developpement-durable.gouv.fr/-Demarche-SCoT-Grenelle-.html
- **« Les déplacements dans les SCoT, retour d'expériences »,** Certu, mars 2008 (catalogue Certu)
- **« Articuler urbanisme et transport : chartes, contrat d'axe, etc. »,** Certu, juin 2010 (catalogue Certu)

Retrouvez l'ensemble des fiches sur :

- www.projetdeterritoire.com
- www.certu.fr

Cette fiche mise à jour annule et remplace la fiche précédente d'octobre 2010 : paragraphe « entrée en vigueur » modifié par la loi du 5 Janvier 2011 (article 20).