

>> **Écriture du document d'orientation et d'objectifs (DOO)**

Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU)

Christian Dupont, urbaniste, directeur d'étude à l'Agence de développement et d'urbanisme de la région strasbourgeoise (ADEUS)

Silvina Rodrigues-Garcia, juriste, directrice adjointe de l'agence d'urbanisme, de développement et de prospective de la région de Reims (AUDRR)

Fiche 4

STRUCTURATION

La loi portant engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010 transforme le DOG (document d'orientation générale) en DOO (document d'orientation et d'objectifs). La portée juridique du DOO reste identique à celle du DOG, c'est avec lui que les documents inférieurs dans la hiérarchie des normes doivent être compatibles. Tout comme le DOG, le DOO a pour objet de permettre la mise en œuvre du PADD. Ainsi, le SCoT, par la traduction en principes, orientations et objectifs (fiche 3 Écriture du DOO) confère également à la planification stratégique une valeur prescriptive.

Comme mentionné précédemment dans la fiche 2, le DOO comporte un contenu à caractère obligatoire mais s'avère également être une « boîte à outils » disponible à l'usage discrétionnaire des projets de territoire, ce qui permet une adaptation des contenus à de nombreuses configurations territoriales particulières.

Si le code de l'urbanisme, au travers les articles L. 122-1-4 et L. 122-1-5, détermine le contenu du DOO, aucune forme particulière n'est cependant retenue pour la rédaction de celui-ci.

Dès lors, les auteurs sont confrontés au même type de questionnement que celui qui prévaut pour le PADD (cf. fiche 2 Écriture du PADD, § I.1, publiée par le GRIDAUH), à savoir celui de la structuration du DOO :

- Faut-il structurer le DOO en fonction du contenu du PADD qui fixe les orientations et les objectifs des politiques publiques ?
- Faut-il définir la rédaction du DOO en fonction des contenus du code de l'urbanisme ?

Questionnements auxquels s'ajoutent ceux autour de la place des contenus facultatifs utilisés le cas échéant et des contenus graphiques optionnels ou obligatoires (délimitations des zones d'aménagement commerciales : ZACOM).

1. La structuration du DOO

Il n'existe donc pas de plan type pour l'ordonnancement du DOO. Deux grandes familles se disputent la faveur des rédacteurs de SCoT :

- une approche privilégiant le rapport au contenu du PADD afin d'établir le plus fortement possible le lien entre les grands objectifs de celui-ci et leur transcription en principes, objectifs à atteindre et orientations ;
- et une approche privilégiant le lien aux contenus et aux têtes de chapitres suggérées par le code de l'urbanisme pour assurer une traduction juridiquement irréprochable de celui-ci.

Disons-le immédiatement, il n'y a pas *a priori* de bonne et de mauvaise structuration du DOO, et de très nombreuses variations peuvent s'imaginer entre ces deux familles de structuration d'un DOO, allant de l'absence de tout lien au PADD ou au code, comme à des références partielles à l'un ou à l'autre, voire la possibilité d'avoir à la fois un lien au PADD et des sous-titres en référence aux contenus visés par le code de l'urbanisme.

Le choix de la structuration du DOO va souvent dépendre de l'approche des rédacteurs et du contexte :

Le premier type de structuration mettant en lien la structure du PADD et celle du DOO facilite plutôt la compréhension des chaînages entre les différentes pièces pour le lecteur non spécialiste, le grand public et les élus en général, au risque de laisser parfois la place au doute quant à la place prise par tel ou tel contenu obligatoire du DOO prévu par le code de l'urbanisme, celui-ci pouvant se trouver noyé au sein d'une des parties du DOO.

C'est le choix qui est privilégié en général lorsque la communication politique sur les contenus s'avère essentielle à l'avancement du document.

La structuration par le biais de la trame du code de l'urbanisme va privilégier plutôt la sécurité juridique du document, en assurant la présence lisible de tous les contenus obligatoires et en facilitant la relecture par les personnes publiques associées afin d'établir leur avis, puis celles des juristes en cas de contentieux. Par contre, elle peut apparaître souvent comme très technique voire stéréotypée. Elle est souvent préférée dès lors que le contexte laisse apparaître un risque contentieux élevé.

Il n'est toutefois pas rare de voir utiliser les deux approches successivement durant l'élaboration d'un SCoT : on s'appuie sur la première structuration pour mettre en évidence la filiation entre le PADD et le DOO, lors par exemple des ateliers d'élaboration des leviers d'action et des concertations, puis on bascule dans une structuration appuyée sur les contenus du DOO prévus par le code de l'urbanisme lors de la rédaction finale du DOO avant arrêt du dossier.

Enfin, il est aussi possible de ventiler les contenus obligatoires et facultatifs du DOO dans des têtes de chapitre issues du PADD dans une espèce de synthèse des deux approches.

Il faut garder en mémoire que la meilleure structuration du DOO est certainement celle qui permet le plus clairement de définir les orientations et objectifs, en limitant au maximum les ambiguïtés rédactionnelles préjudiciables à leur traduction et leur prise en compte par les documents qui leur sont compatibles, au premier rang desquels figurent les PLU.

2. La structuration liée aux axes ou aux champs du PADD

Lorsque l'on examine les choix effectués par des SCoT récemment approuvés pour leur structuration, on trouve quelques exemples de structuration miroir entre PADD et DOO. C'est par exemple le cas du SCoT de Guéret-Saint-Vaury¹ ou encore celui du SCoT de la Région troyenne².

SCoT de Guéret-Saint-Vaury	
Structure du PADD	Structure du DOO
<i>Organiser et structurer un développement équitable et solidaire</i>	<i>Les objectifs et principes pour un développement équitable et solidaire de la c.c.g.s.v</i>
<i>Assurer l'attractivité et la croissance économique – favoriser la création de nouveaux emplois</i>	<i>Les objectifs et principes relatifs à l'attractivité et la croissance économique, au développement des activités économiques et la création de nouveaux emplois</i>
<i>Protéger, gérer et valoriser un territoire « nature »</i>	<i>Les objectifs et principes relatifs à la protection, la gestion et la valorisation d'un territoire « nature »</i>

SCoT de la Région troyenne	
Structure du PADD	Structure du DOO
Les défis du SCoT La reconnaissance du rôle territorial Un développement territorial solidaire L'équilibre environnemental	./.
Le projet de territoire Le volet territorial et urbain Le volet environnemental et physique Le volet économique et spatial	1. Les orientations relatives au volet territorial et urbain 2. Les orientations relatives au volet environnemental et physique 3. Les orientations relatives au volet économique et spatial

¹ <http://www.agglo-grandgueret.fr/documents-scot> , élaboré par CITADIA.

² http://www.syndicatdepart.fr/index.php?option=com_content&view=article&id=55&Itemid=100122, élaboré par l'AUDART.

3. La structuration liée aux contenus du code de l'urbanisme

Toujours parmi les SCoT récemment approuvés, on trouve également des DOO structurés selon les contenus du code de l'urbanisme, sans lien de structure rédactionnelle avec les contenus du PADD. C'est par exemple le cas du SCoT de l'Odet.³

SCoT de l'ODET	
Structure du PADD	Structure du DOO
<ol style="list-style-type: none"> 1. Conforter l'économie comme vecteur essentiel du développement du territoire 2. Accueillir la population dans une urbanisation plus économe des ressources 3. Evoluer vers une organisation soutenable des déplacements 4. Renforcer le territoire en équipements structurants et le maillage multipolaire 5. Valoriser les déchets, prévenir et limiter les nuisances et les risques 6. Préserver la biodiversité, les milieux et les ressources naturelles 7. Aménager et concilier les usages de l'eau 8. Valoriser les paysages comme vecteurs d'identité du territoire 9. Prévenir les effets du changement climatique et valoriser les ressources énergétiques 10. Accompagner les mutations des usages de l'espace rural 11. Protéger et valoriser l'espace littoral 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Les orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés 2. Les espaces et sites naturels et urbains à protéger 3. Les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels et agricoles ou forestiers 4. Les objectifs relatifs à l'équilibre social de l'habitat, à la construction de logements sociaux et à l'amélioration de l'habitat existant 5. Les objectifs relatifs aux conditions permettant de favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs 6. Les objectifs relatifs à l'équipement commercial et artisanal, aux localisations préférentielles des commerces et aux autres activités économiques 7. Les objectifs relatifs à la protection des paysages et à la mise en valeur des entrées de ville 8. Les objectifs relatifs à la prévention des risques 9. Les objectifs relatifs aux transports, déplacements et réseaux numériques 10. Les grands projets d'équipements et de services, en particulier de transport, nécessaires à la mise en œuvre du schéma

³ <http://www.scot-odet.fr/le-projet/les-documents/1---Documents-du-SCoT-approuv%C3%A9s/>, réalisé par un groupement de bureau d'étude (mandataire CERUR).

4. Autres structurations

Ainsi qu'indiqué précédemment, il existe également des structurations plus atypiques qui ne sont basées ni sur la structure du PADD ni sur les contenus du DOO déterminés par le code de l'urbanisme. C'est par exemple le cas du SCoT de la Région grenobloise⁴.

À l'inverse, on trouve dans certains SCoT un souci de la cohérence de structure entre PADD et DOO poussé jusqu'au bout de sa logique. C'est par exemple le cas du SCoT Nord toulousain⁵, où non seulement les têtes de chapitre sont identiques d'un document à l'autre, mais aussi les sous-titres. Le DOO comporte d'ailleurs également des rappels du contenu PADD en introduction de ses prescriptions ou de ses recommandations, afin de faciliter encore plus la lecture transversale des deux pièces du SCoT (*NDR : seul le chapitre 6 « se doter des moyens de mise en œuvre du SCoT » du PADD n'a pas été repris dans le DOO, qui comporte lui un chapitre 6 « Recueil cartographique du DAC ».*)

⁴ http://www.region-grenoble.org/index.php?option=com_content&view=article&id=53&Itemid=253, élaboré par l'agence d'urbanisme de la région grenobloise.

⁵ <http://www.scot-nt.fr/telechargements/les-documents-du-scot-nt-approuve-le-4-juillet-2012>.