

>> **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 1

LES DISPOSITIONS OBLIGATOIRES ET FACULTATIVES

Du DOG au DOO

Le document d'orientation et d'objectifs succède au document d'orientations générales (DOG) des SCoT issus de la loi Solidarité et renouvellement urbains de décembre 2000. Les lois Grenelle I et surtout Grenelle II du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement sont venus modifier considérablement le contenu et le champ de ce document.

Le document d'orientation et d'objectifs présente un double caractère. Le code de l'urbanisme comporte en premier lieu toute une série de dispositions qui donne à son contenu un caractère obligatoire qu'aucun SCoT ne peut ignorer. Mais c'est aussi une boîte à outils disponible à l'usage des projets de territoire qui s'adapte à de nombreuses configurations particulières.

Ce double caractère du DOO, déjà présent dans le DOG, a été considérablement étendu. On trouvait précédemment essentiellement des dispositions facultatives autour des grands projets d'équipement nécessaires à la mise en œuvre du SCoT, autour des dispositions susceptibles de renforcer le lien entre urbanisme et moyens de transport et enfin autour des questions commerciales. Avec le DOO, certaines de ces dispositions facultatives deviennent obligatoires, complétées par des capacités facultatives nouvelles, et de nouvelles facultés d'intervention offertes aux auteurs de SCoT.

Ainsi, la faculté optionnelle de définir les grands projets d'équipement, notamment de transport, offerte par la version de l'article L. 122-1 en vigueur jusqu'à la loi Grenelle II, est remplacée par une obligation au VI de l'article L. 122-1-5 de définir les grands projets d'équipements et de service et à l'article L. 122-1-8 de définir les grands projets d'équipement et de desserte par les transports collectifs.

On voit à travers cet exemple que la substitution du DOO au DOG s'accompagne de la volonté d'obliger les SCoT à prendre position plus fermement sur certains sujets jugés stratégiques, tout en élargissant leur capacité à intervenir de façon directive vis-à-vis des échelles plus fines jusque-là plutôt dévolues aux documents communaux, et en particulier au PLU.

L'analyse croisée des champs nouveaux et anciens, obligatoires et facultatifs, ainsi que de leur éventuelle évolution d'une version législative de SCoT à l'autre, s'appuie sur la lecture successive de chaque article du code de l'urbanisme consacré au document d'orientation et d'objectifs. Il faut noter en effet que les domaines sur lesquels le SCoT est appelé à intervenir obligatoirement ou facultativement sont déterminés par voie législative séparément pour chacune de

ses composantes (rapport de présentation, PADD et DOO), et non plus rattachés au SCoT dans son ensemble¹.

1. Principes généraux et conditions de l'aménagement

Article L. 122-1-4 du code de l'urbanisme. – *Dans le respect des orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables, le document d'orientation et d'objectifs détermine les orientations générales de l'organisation de l'espace et les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces ruraux, naturels, agricoles et forestiers. Il définit les conditions d'un développement urbain maîtrisé et les principes de restructuration des espaces urbanisés, de revitalisation des centres urbains et ruraux, de mise en valeur des entrées de ville, de valorisation des paysages et de prévention des risques.*

Le contenu assigné au DOO par cet article est clairement obligatoire. L'emploi par le législateur du présent de l'indicatif (« *le DOO détermine les orientations générales de l'organisation de l'espace [...] il définit les conditions d'un développement urbain maîtrisé* ») vaut obligation. On attend de lui, comme précédemment, qu'il expose la façon dont doit s'organiser le territoire, ce qui souvent s'exprime en termes de structuration de l'armature urbaine, même si le choix est laissé aux auteurs de donner leur propre définition de cette organisation de l'espace. En effet, la diversité de situation et de taille, entre un SCoT recouvrant une agglomération et sa périphérie et les grands SCoT multipolaires par exemple, justifie en partie cette liberté rédactionnelle dans le cadre imposé. Avec la détermination des grands équilibres, qui répondent aux attendus exprimés tant au L. 110 qu'au L. 121-1, ce sont là des dispositions déjà obligatoirement exprimées pour les DOG.

On notera que si le DOG était jusqu'ici clairement positionné comme un document destiné à la mise en œuvre du PADD par l'article L. 122-1 précédent, la nouvelle rédaction a redéfini cette notion en établissant que le DOO doit s'inscrire *dans le respect* des orientations du PADD (voir fiches sur le PADD). Si l'interprétation de la portée des changements éventuellement introduits par cette réécriture est encore sujette à discussion, on peut y voir la volonté de renforcer le lien entre PADD et DOG. Cette lecture conduira d'une part à vérifier que le contenu du DOO tire bien sa légitimité du contenu du PADD mais peut aussi *contrario* tendre à limiter les sujets que le DOO pourrait aborder en sus des objectifs et orientations du PADD.

Le second item de l'article L. 122-1-4 est aussi un contenu obligatoire. Il vient compléter le contenu du DOO et regroupe les différents **principes** et **conditions** que celui-ci doit définir. La rédaction diverge de celle encadrant précédemment le DOG. La maîtrise du développement urbain, un des thèmes essentiels de la loi du 12 juillet 2010 dans l'optique de la lutte contre l'étalement urbain, y est ainsi expressément mentionnée, tout comme la revitalisation des centres urbains et ruraux. La thématique de l'organisation générale de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés² se trouve ainsi complétée et précisée.

¹ Ainsi, dans l'ancien article L. 122-1 (rédaction de la loi SRU), il était écrit : « **Les SCoT [...] fixent [...] les orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés et déterminent les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser [...]** ». Au contraire, l'article L. 122-1-4 du code de l'urbanisme (rédaction de la loi ENL du 12 juillet 2010) dispose : « *Dans le respect des orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables, le document d'orientation et d'objectifs détermine les orientations générales de l'organisation de l'espace et les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces ruraux, naturels, agricoles et forestiers [...]* ». Les habilitations du législateur sont données aux différentes composantes du SCoT et non pas globalement à celui-ci, ce qui est nouveau au moins pour le DOO.

² Cf. ancienne rédaction de l'article R. 122-3.

Si la mise en valeur des entrées de ville est un objet commun au DOG et au DOO, ce dernier se devra d'aborder les principes relatifs au paysage sous l'angle de sa mise en valeur, et non plus sous l'angle de sa seule protection. Cette évolution ouvre davantage de perspectives aux rédacteurs des SCoT et légitime les approches des DOG qui, dans la pratique, débordaient largement du cadre de la seule protection paysagère.

La définition des principes de **prévention des risques** demeure un thème obligatoire des DOO, tout comme il faisait déjà partie du contenu des DOG.

2. Politique de l'urbanisme et de l'aménagement

L'article L. 122-1 -5 vient définir le corps du contenu du DOO. En neuf items, il parcourt l'essentiel du champ d'intervention du DOO, alternant les contenus obligatoires, leurs outils optionnels et les contenus facultatifs. Chacun de ces blocs de dispositions fait l'objet ci-après d'une analyse séparée.

A. Définition de la politique d'urbanisme et conditions d'un développement équilibré dans l'espace rural

Article L. 122-1-5 du code de l'urbanisme. I. – *Le document d'orientation et d'objectifs définit les objectifs et les principes de la politique de l'urbanisme et de l'aménagement.*

Il détermine les conditions d'un développement équilibré dans l'espace rural entre l'habitat, l'activité économique et artisanale, et la préservation des sites naturels, agricoles et forestiers.

Pour les mêmes raisons que précédemment, ce premier ensemble est clairement inscrit dans les contenus obligatoires. Il s'attache à obliger les DOO à définir leur approche globale de la politique d'urbanisme et d'aménagement poursuivie, laquelle a vocation à être déclinée ensuite dans les documents de rang inférieur dans la hiérarchie des normes.

Au travers de ce contenu, les rédacteurs des DOO auront loisir de décliner les grands objectifs poursuivis par le SCoT et, plus largement, la façon dont ils entendent traduire localement le contenu de l'article L. 121-1. Cette rédaction en termes d'**objectifs** et de **principes** doit conduire les auteurs de DOO à s'en tenir aux grandes intentions poursuivies, dans l'optique d'encadrer les futurs documents de rang inférieur, PLU, PLH, PDU et cartes communales notamment. Les moyens à retenir pour les décliner relèvent plus des dispositions suivantes de cet article du code.

On peut s'interroger sur le sens et la portée qu'il faut attribuer à ce qui s'apparente à une répétition entre PADD et DOO. En effet, le PADD se doit déjà d'énoncer les objectifs des politiques publiques d'urbanisme³. On peut y voir une simple répétition du contenu du PADD visant à s'imposer, via l'obligation de compatibilité, aux documents de rang inférieur, mais ce peut être aussi l'occasion de différencier d'un côté « les » grands objectifs des politiques d'urbanisme pour le territoire du SCoT, et de l'autre « la » politique d'urbanisme et d'aménagement du SCoT, afin de faciliter la recherche de compatibilité et du principe de non-contrariété qui guide l'articulation du SCoT et des documents de rang inférieur. L'ajout du terme *aménagement* plaide en faveur d'une telle lecture puisque le SCoT a également vocation à s'appliquer à différentes procédures plus opérationnelles ou d'aménagement, telles les ZAC ou les réserves foncières par

³ Cf. art. L. 122-1-3 : « le PADD fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme [...] ».

exemple ou encore les permis d'aménager dès lors qu'ils atteignent une certaine ampleur.

Le second paragraphe est aussi un élément obligatoire. En effet, une lecture attentive permet de distinguer qu'on assigne au DOO l'obligation de déterminer les conditions d'un développement équilibré entre les différentes occupations du sol et les besoins de préservation dans « *l'espace rural* » uniquement. À l'intérieur de l'« espace urbain », pris par opposition à l'espace rural, le texte semble exonérer le DOO de cette obligation.

Cette lecture renvoie à la notion d'échelle. Définir la répartition des fonctions urbaines à l'intérieur de l'espace urbanisé, c'est traditionnellement le champ d'intervention des PLU, ou à la rigueur des cartes communales. On doit y voir une invitation à respecter le principe de subsidiarité entre les échelles du territoire et à ne pas descendre à un niveau de précision qui excéderait celui dévolu aux SCoT⁴.

Une analyse dans le diagnostic du rapport de présentation des besoins d'organisation du territoire, en fonction des échelles et de la nature de ses espaces, aidera sans doute grandement à légitimer la portée et la précision que le SCoT entend apporter à cette répartition des fonctions sur son périmètre, dès lors que les auteurs caresseraient la tentation de descendre au-delà de la répartition dans l'espace rural ou d'avoir une vision extensive de cet espace.

B. Protection de certains espaces

Article L. 122-1-5 du code de l'urbanisme. [...] **II** – *Il détermine les espaces et sites naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger. Il peut en définir la localisation ou la délimitation.*

Il précise les modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques.

Il arrête des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, qui peuvent être ventilés par secteur géographique.

● **Détermination de protections et définitions éventuelles de leur localisation ou de leur délimitation**

Les dispositions de l'article L. 121-1 1° *b* et *c* trouvent ici une première traduction. Le DOO a pour obligation de déterminer les éléments du territoire à protéger. Le caractère obligatoire est donc totalement justifié au regard des attentes vis-à-vis des documents de planification et d'urbanisme. Le texte introduit une distinction entre délimitation et localisation et fait de ces deux éléments une simple possibilité offerte aux rédacteurs du DOO.

Il appartient aux auteurs de juger de la pertinence d'une localisation ou d'une délimitation au regard de l'objectif poursuivi par le SCoT : ce n'est nullement une obligation.

Dans la pratique, cela signifie que les auteurs peuvent se contenter d'énumérer les catégories d'espaces qu'ils entendent protéger, en raison de leur nature, sans forcément les localiser ou les délimiter.

Le SCoT de Colmar-Rhin-Vosges a par exemple ainsi disposé dans son DOG que : « *les zones humides remarquables du point de vue écologique devaient*

⁴ Voir décisions : CE 2 janv. 2007, req. n° 269239 et CAA Lyon 8 nov. 2011, req. n° 10LY01628, qui pointent la nécessité que les dispositions des SCoT n'interfèrent pas, par leur précision, avec celles qui relèvent des documents locaux d'urbanisme.

être préservées de toute construction ou aménagement entraînant une dégradation ou une destruction des fonctionnalités écologiques du site »⁵. D'un point de vue pratique, cela signifie que le SCoT, s'il n'entend pas lui-même procéder au repérage desdites zones (en l'espèce, parce que ces espaces sont ici pointés par le SDAGE Rhin-Meuse et qu'ils sont susceptibles d'évoluer dans le temps), il entend toutefois les préserver.

Cette même approche a été utilisée dans le SCoT d'Alsace du Nord pour la préservation des forêts⁶, où la localisation par le SCoT n'a pas été souhaitée dans la mesure où c'était la nature de l'espace qui justifiait la protection et non ses limites spatiales.

Cette disposition du code vient également valider la différenciation entre localisation – qui sous-tend une certaine approximation – et délimitation qui, elle, se traduit par un périmètre et donc, comme le rappelle l'article R. 122-3, la nécessité de pouvoir identifier les terrains bénéficiant d'une telle protection, sans ambiguïté.

● **Protection et restauration des continuités écologiques**

Le paragraphe suivant de cet article vient consacrer les préoccupations en matière de trame verte et bleue. Jusque-là laissés à l'appréciation des rédacteurs des DOG au travers de la détermination des espaces naturels à protéger, la trame verte et bleue et le fonctionnement écologique du territoire deviennent un élément constitutif et obligatoire du DOO.

Celui-ci doit apprécier les protections qu'il édicte au travers d'un objectif général de maintien de la biodiversité, la protection des continuités écologiques en étant notamment une des déclinaisons, aux côtés de la protection des noyaux écologiques eux-mêmes.

Si la préservation des continuités écologiques obéit à un outillage classique des documents d'urbanisme, la notion de remise en bon état a suscité nombre d'interrogations. Passer d'une protection d'un « stock » à une démarche proactive de reconstitution de ces continuités va sans aucun doute nécessiter de la part des auteurs de SCoT un volontarisme accru. La rédaction étant posée en termes d'absolu (« **les** continuités écologiques »), la définition des responsabilités particulières du territoire au regard de la biodiversité et des continuités qu'il entend rétablir dans son rapport de présentation revêtira une importance forte. Le SCoT ne sera pas seul puisque l'élaboration des schémas régionaux de cohérence écologique doit lui apporter la vision régionale des continuités entre espaces de noyaux à rétablir. Au sens de l'article L. 122-1-12, le SCoT se doit de prendre en compte ces schémas, ce qui sous-entend qu'il devra justifier expressément tout choix divergent de ceux retenus par ces schémas régionaux de cohérence écologique⁷.

● **Arrêt d'objectifs chiffrés de consommation des espaces et de lutte contre l'étalement urbain**

La volonté de lutte contre l'étalement urbain et de maîtrise de ce phénomène a entraîné l'obligation pour le DOO de comporter un chapitre consacré à la fixation d'objectifs dans ce domaine. La loi a voulu clairement imposer aux SCoT de sortir des dispositions estimées trop incantatoires pour passer à des objectifs mesurables et, partant, contrôlables. Cette volonté d'endiguer un phénomène qui grignote inexorablement l'espace naturel et agricole depuis des décennies prend la forme d'une obligation impérative de fixer des objectifs chiffrés. Si tout

⁵ SCoT Colmar-Rhin-Vosges, approuvé le 28 juin 2011, DOG, chap. 2, § 2.1, p. 7.

⁶ SCoTAN, approuvé le 26 mai 2009, DOG, chapitre II, A], p. 11 http://SCoT.an.alsacedunord.fr/images/stories/pdf/dossier_approuve_260509/DOG_Approbation.pdf.

⁷ Cf. Fiche 2 : « L'encadrement normatif du SCoT », chapitre II, A.

naturellement on peut sous-entendre, s'agissant de consommation d'espace, qu'est attendue la détermination de superficies, rien n'indique avec certitude dans l'expression du code une telle attente. Ce qui est exprimé, c'est la fixation de chiffres en faveur d'une consommation en quelque sorte vertueuse et économe de l'espace. Si la fixation d'un ratio pour six ans de surface « à consommer », de préférence en diminution des pratiques antérieures, paraît une traduction évidente, un ratio d'occupation minimale de tout espace consommé pourrait sans doute, sous réserve de justifications appropriées, traduire aussi, via des chiffres, cette attente.

L'échelle et les modalités d'application de ces objectifs sont laissées à l'appréciation des auteurs du DOO. La notion de *secteur géographique* retenue pour ventiler ces objectifs, si les rédacteurs du DOO le souhaitent, est suffisamment flexible pour qu'on puisse la traduire par des niveaux d'armature urbaine, par des secteurs géographiques à proprement parler, avec ou sans rapport avec une délimitation administrative, dès lors que l'on répond aux besoins d'économie exprimés pour le territoire et aux objectifs cadres qui lui sont fixés par ailleurs.

Une justification soigneusement étayée de la pertinence de la méthode et des valeurs retenues, au regard du diagnostic, de l'analyse de la décennie de consommation foncière passée, des objectifs du PADD et de ceux posés par les articles L. 110 et L. 121-1 devra néanmoins figurer au rapport de présentation, et ce, quelles que soient la méthode de chiffrage retenue et son éventuelle ventilation.

C. Articuler urbanisme et mobilité

Article L. 122-1-5 du code de l'urbanisme. [...] III – *Il précise les conditions permettant de favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs ainsi que celles permettant le désenclavement par transport collectif des secteurs urbanisés qui le nécessitent.*

Il peut déterminer des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à leur desserte par les transports collectifs.

Il peut étendre l'application de l'article L. 111-1-4 à d'autres routes que celles mentionnées au premier alinéa dudit article.

● **Priorité à l'urbanisation desservie par les transports collectifs**

Le DOO, comme le DOG, est attendu sur ses capacités à mieux lier l'urbanisation et les transports collectifs. C'est pour l'essentiel l'objet de ce troisième bloc de dispositions définissant son contenu.

On retrouve, comme pour le DOG, l'obligation de fixer les conditions qui vont faciliter le développement de l'urbanisation dans les secteurs desservis par les transports collectifs. Ce champ, depuis la loi SRU de décembre 2000, est un classique parmi les préoccupations des SCoT et doit figurer impérativement au document.

Mais cette préoccupation d'accompagner en priorité les transports collectifs par de l'urbanisation, afin d'en renforcer mutuellement les potentiels et de diminuer les déplacements automobiles individuels, s'est vu adjoindre dans le DOO la préoccupation inverse, celle d'accompagner l'urbanisation existante par des transports collectifs, dans une logique de désenclavement. Cette préoccupation est également un champ de contenu obligatoire, pour peu toutefois qu'elle trouve à s'appliquer dans l'espace du SCoT.

Cette préoccupation nouvelle des DOO n'est effectivement impérative que lorsqu'existent des territoires urbanisés « *qui le nécessitent* » au sein du SCoT.

Dans l'hypothèse contraire, il n'y a pas lieu de développer un tel contenu. À l'inverse, il est assez rare qu'un territoire de SCoT ne dispose de strictement aucun transport collectif, pas même une gare, autour duquel il y aura lieu de réfléchir au développement d'une urbanisation prioritaire.

À noter que, dans un cas comme dans l'autre, dans la justification des mesures prises figurant au rapport de présentation, il conviendra d'être attentif à apporter la preuve de l'inexistence de tels territoires (ou de tels transports collectifs), si d'aventure ces dispositions du code de l'urbanisme ne trouvaient pas à s'exprimer au DOO.

● **Subordination de l'urbanisation à la desserte en transports collectifs**

Le code offre ensuite au DOO la faculté de définir les conditions préalables à remplir en matière de desserte par les transports collectifs avant d'urbaniser un nouveau site. C'est une **disposition optionnelle** qui permet d'harmoniser dans le temps en particulier l'ouverture à l'urbanisation et les dessertes, dans une recherche toujours accrue de cohérence entre ces deux grandes politiques publiques. Cette approche pourra par exemple trouver des traductions en matière de contrat d'axe, de dispositions des PDU ou encore, plus classiquement, d'orientations d'aménagement et de programmation de PLU.

● **... Par l'extension de l'applicabilité de l'article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme**

Le dernier alinéa vise un autre champ thématique. L'article L. 111-1-4 encadre les entrées de ville dans un souci notamment de protection du paysage, de sécurité des usagers et de lutte contre les nuisances. Il s'appuie pour cela sur un certain nombre de types de voies, recensés limitativement par cet article :

- voie à grande circulation,
- autoroute,
- route express,
- déviation.

Avec cette nouvelle disposition, le DOO a donc la faculté s'il le souhaite d'étendre à d'autres types de voies les dispositions de cet article législatif. C'est bien une possibilité et non une obligation, qu'il conviendra d'ailleurs d'appliquer avec discernement au regard des obligations que cet article crée pour les PLU notamment. En effet, depuis l'adoption de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 (art. 124), les PLU doivent élaborer conjointement un règlement de publicité⁸ lorsqu'existe une des catégories de voies citées par l'article L. 111-1-4. En étendant à d'autres voies l'application de cet article, on tend donc aussi à généraliser cette élaboration de règlement de publicité, aux côtés de préoccupations plus typiques d'entrées de ville.

À noter que cette disposition est distincte des orientations du DOO en matière de mise en valeur des entrées de ville qui résultent de l'article L. 122-1-4. On pourrait donc tout à fait étendre les dispositions du DOO en la matière à d'autres types « d'entrées de ville » que celles définies par l'article L. 111-1-4, sans pour autant étendre le champ d'application même de cet article en faisant usage de cette faculté nouvelle du DOO.

⁸ Art. L. 111-1-4, 4 : « [...] Un règlement local de publicité pris en application de l'article L. 581-14 du code de l'environnement est établi par l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme ou la commune. L'élaboration et l'approbation des dispositions d'urbanisme et du règlement local de publicité font l'objet d'une procédure unique et d'une même enquête publique. [...] ».

D. Conditionner l'ouverture à l'urbanisation

Article L. 122-5 du code de l'urbanisme. [...] **IV** – *Pour la réalisation des objectifs définis à l'article L. 122-1-4, il peut, en fonction des circonstances locales, imposer préalablement à toute ouverture à l'urbanisation d'un secteur nouveau :*

1° L'utilisation de terrains situés en zone urbanisée et desservis par les équipements mentionnés à l'article L. 111-4 ;

2° La réalisation d'une étude d'impact prévue par l'article L. 122-1 du code de l'environnement ;

3° La réalisation d'une étude de densification des zones déjà urbanisées.

● Utilisation préalable de zones desservies

Les dispositions ci-dessus font partie du **contenu facultatif** du DOO. Si les rédacteurs du DOO décident de faire usage de ces dispositions, ils devront alors nécessairement se placer dans l'optique d'une déclinaison des objectifs qu'ils auront eux-mêmes fixée pour l'organisation de l'espace et les grands équilibres déterminés entre espaces urbains et à urbaniser d'une part et les espaces ruraux, naturels, agricoles et forestiers d'autre part. C'est à notre sens une condition impérative à respecter en raison de l'atteinte portée à l'autonomie des documents locaux et au recours à ce qui, jusqu'à la loi de juillet 2010, était juridiquement impossible : fixer des conditions de forme et de procédure dans un document d'urbanisme.

La faculté de recourir à l'obligation d'utilisation préalable des terrains desservis suppose vraisemblablement que le SCoT soit capable d'analyser, à son échelle et *a minima*, la réalité de la disponibilité de ces terrains. En l'absence d'obligation juridique formelle, on voit mal comment il pourrait toutefois techniquement s'en dispenser, au risque de perturber gravement le développement urbain des collectivités qui composent son territoire. À défaut, il aura sans doute meilleur temps de recourir à l'étude de densification préalable qui lui est désormais offerte, quitte à conditionner ensuite l'utilisation préalable de tout ou partie des terrains densifiables que ces études feraient apparaître.

● Obligation de réalisation d'études

On voit par ailleurs apparaître pour la première fois la possibilité de soumettre à une obligation d'étude préalable des décisions relevant des documents d'urbanisme locaux :

- obligation d'étude d'impact (même si le recours à cette condition semble limité dans la mesure où l'étude d'impact vise habituellement des aménagements déjà largement évoqués et encadrés par le code de l'urbanisme et qu'un principe de proportionnalité doit être *a minima* respecté entre l'atteinte supposée de l'ouverture à l'urbanisation à l'environnement et la procédure à engager),
- obligation d'étude préalable des possibilités de densification de l'existant.

Cette dernière faculté offerte au DOO semble certainement la plus prometteuse. Bien que n'étant, pris au pied de la lettre, qu'une obligation formelle de réaliser une étude (et même si on peut supposer que le SCoT aura à cœur d'en déterminer les objectifs, le champ ou les attendus), sa réalisation et son intégration au document lui-même obligeront la collectivité qui souhaite s'étendre à mettre clairement en évidence la cohérence de ses choix d'extension avec les possibilités offertes par son tissu urbain. Et sous peine d'illégalité au regard de l'obligation d'utilisation économe des espaces naturels agricoles et forestiers posée par l'article L. 121-1, le document d'urbanisme local devra ainsi justifier, au regard de cette étude, que ses propositions d'extension obéissent bien à un

besoin maîtrisé de développement et non aux processus classiques d'étalement urbain.

E. Instituer des modalités d'ouverture à l'urbanisation

Article L. 122-5 du code de l'urbanisme. [...] **V** – *Il peut définir des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à l'obligation pour les constructions, travaux, installations et aménagements de respecter :*

1° Soit des performances énergétiques et environnementales renforcées ;

2° Soit des critères de qualité renforcés en matière d'infrastructures et de réseaux de communications électroniques.

Ce cinquième ensemble de dispositions est également facultatif. Dans l'optique de faciliter la traduction d'éventuels objectifs fixés par le PADD en la matière, la loi est venue compléter le champ d'action du DOO. Parfois déjà effleurée par les DOG, ceci traduit la montée des préoccupations énergétiques et environnementales d'une part, qui sont la caractéristique majeure du processus du Grenelle de l'environnement, et d'autre part l'importance croissante que revêt l'équipement numérique du territoire, autre champ que doit désormais couvrir le PADD (cf. fiches PADD).

Il convient de noter que cette option n'est offerte qu'en tant que condition préalable à l'ouverture de nouvelles zones d'urbanisation. Le DOO ne peut donc pas étendre ces prescriptions sur le territoire en dehors des zones nouvelles à réaliser. La tentation de fixer des performances énergétiques renforcées au titre de ce dispositif, par exemple dans les opérations ponctuelles de renouvellement urbain ou dans les tissus existants, doit donc être fermement écartée.

F. Définition des grands projets d'équipements et de services

Article L. 122-5 du code de l'urbanisme. [...] **VI** – *Il définit les grands projets d'équipements et de services.*

Alors que ce n'était qu'une faculté offerte au DOG dans la version SRU des SCoT, le DOO a désormais l'**obligation** de déterminer les grands projets d'équipements et de services.

On doit y voir la montée des préoccupations des territoires sur leur niveau de service offert, notamment pour les moins développés d'entre eux. La question de l'opposabilité du SCoT aux décisions de restructuration menées dans les domaines sensibles, telles l'éducation et la santé, est fréquemment posée par les acteurs locaux. En dehors de ce qui ressort des décisions d'urbanisme, il ne semble pas que cette disposition puisse conduire les SCoT à s'opposer directement à de telles restructurations.

Au demeurant, la formulation réserve la faculté de définition du SCoT aux seuls « **grands** » projets, ce qui écarte *a priori* que le SCoT s'intéresse aux projets d'équipements ou de service d'importance moindre ou plus locale.

Autre évolution, là où le DOG définissait les grands équipements « *nécessaires à la mise en œuvre du schéma* » lui-même (telle une grande infrastructure de déplacement, par exemple), la nouvelle formulation du code de l'urbanisme fait de cette thématique un champ à part entière du DOO.

Les grands projets d'équipements et de services deviennent donc une composante des préoccupations du SCoT et du DOO, sans qu'ils soient désormais nécessairement inféodés à une quelconque nécessité de mise en œuvre d'autres dispositions. Il y a là sans conteste un domaine d'investigation spécifique que les SCoT se devront donc impérativement d'investir, en

définissant toutefois au préalable le niveau de précision qu'ils entendent atteindre pour ne pas déborder sur le champ du local.

G. **Maintien ou création d'espaces verts**

Article L. 122-5 du code de l'urbanisme. [...] **VII** – *Il peut également définir des objectifs à atteindre en matière de maintien ou de création d'espaces verts dans les zones faisant l'objet d'une ouverture à l'urbanisation.*

Parmi les capacités optionnelles du DOO, celle offerte par cet alinéa tend à rapprocher en l'espèce l'échelle des préoccupations d'un SCoT de celle d'un PLU. Le champ géographique est là aussi restreint aux seules zones à ouvrir à l'urbanisation, excluant les opérations de renouvellement urbain ou les opérations au sein des tissus bâtis existants, qui demeurent du ressort des seuls documents d'urbanisme locaux.

Comme pour les emplacements réservés d'un PLU, où elle est employée depuis longtemps, la notion « d'**espace vert** » renvoie aussi bien aux espaces plantés affectés aux loisirs et à la détente qu'aux espaces naturels dédiés à la biodiversité et aux trames vertes.

Le mode de définition des objectifs reste largement ouvert, qu'il s'exprime classiquement en termes de part de la superficie totale ouverte à l'urbanisation ou en termes de vocation de ces espaces verts à maintenir ou à créer.

Le DOO devra veiller, là encore, à maintenir un niveau de précision compatible avec l'autonomie de décision des documents d'urbanisme locaux et avec les objectifs poursuivis. Néanmoins, cette faculté nouvelle ouverte par le code de l'urbanisme permet au DOO de descendre à un niveau de détail supérieur à celui pratiqué habituellement par un SCoT, étant donné que l'échelle d'application visée est celle de la zone d'urbanisation future.

H. **Fixer la densité maximale de construction**

Article L. 122-5 du code de l'urbanisme. [...] **VIII** – *Dans des secteurs qu'il délimite en prenant en compte leur desserte par les transports collectifs, l'existence d'équipements collectifs et des protections environnementales ou agricoles, il peut déterminer la valeur au-dessous de laquelle ne peut être fixée la densité maximale de construction résultant de l'application de l'ensemble des règles définies par le plan local d'urbanisme ou du document en tenant lieu.*

Dans ces secteurs, les règles des plans locaux d'urbanisme et des documents d'urbanisme en tenant lieu, qui seraient contraires aux normes minimales de hauteur, d'emprise au sol et d'occupation des sols fixées par le document d'orientation et d'objectifs, cessent de s'appliquer passé un délai de vingt-quatre mois à compter de la publication du schéma, de sa révision ou de sa modification.

Passé ce délai, le permis de construire, d'aménager ou de démolir ne peut être refusé et les projets faisant l'objet d'une déclaration préalable ne peuvent faire l'objet d'une opposition sur le fondement d'une règle contraire aux normes minimales fixées par le schéma de cohérence territoriale ou le schéma de secteur.

La réforme des SCoT permet désormais à ce document de pousser assez loin le niveau de contrôle direct qu'il peut exercer sur le territoire, en dépassant, comme c'est le cas avec ces dispositions, la simple relation de compatibilité. Il permet en effet de s'imposer automatiquement aux documents d'urbanisme locaux. Cette faculté nouvelle est certes optionnelle, mais elle permet, en tant que de besoin, de passer outre aux éventuelles résistances au changement des territoires ou de

contourner les POS « dormeurs », lesquels n'ont pas l'obligation à ce jour d'être adaptés aux dispositions de la loi ENE de juillet 2010, contrairement aux PLU.

Sous réserve de définir lui-même les secteurs d'application et d'identifier en application de l'article R. 122-3 avec précision les terrains concernés, le DOO a donc la faculté de fixer une valeur minimale de densité maximale en dessous de laquelle les PLU ou les documents en tenant lieu ne peuvent descendre. Dans l'hypothèse où ces documents d'urbanisme locaux ne procéderaient pas aux ajustements nécessaires après la procédure mettant en œuvre ces dispositions dans le SCoT⁹, ce sont non seulement leurs règles de densité qui cesseraient de s'appliquer, mais aussi celles des règles de hauteur et d'emprise au sol qui conduiraient à refuser l'autorisation sollicitée.

Plusieurs remarques quant à l'application de ce dispositif peuvent être faites :

Tout d'abord, les normes fixées par le SCoT ne se substituent pas à celles du PLU ou du document en tenant lieu. Le texte prévoit en effet que celles-ci **s'effacent** à l'issue d'un délai de vingt-quatre mois, le document d'urbanisme local se trouvant dès lors amputé des règles contraires au DOO. Ensuite, même si le texte prévoit que le DOO fixe une **valeur** de « *densité maximale* » en dessous de laquelle on peut descendre, l'effacement des règles du PLU ou du document en tenant lieu se produit si elles sont : « *contraires aux normes minimales de hauteur, d'emprise au sol et d'occupation des sols fixées par le document d'orientation et d'objectifs* ». On peut en conclure que cette valeur de densité fixée par le DOO aura sans doute tout intérêt à s'exprimer d'une part en termes de **normes minimales**, mais aussi à être déclinée en termes de hauteur, d'emprise au sol et d'occupation des sols, soit dans une expression voisine de celle des règles du PLU ou du document en tenant lieu.

Le recours à la notion « *d'occupation des sols* » dans un contexte de densité fait ici naturellement référence au coefficient d'occupation des sols et non à la nature de cette occupation.

I. **Imposer au PLU l'inscription d'une densité minimale à réaliser**

Article L. 122-1-5 du code de l'urbanisme. [...] **IX** – *Le document d'orientation et d'objectifs peut, sous réserve d'une justification particulière, définir des secteurs, situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés, dans lesquels les plans locaux d'urbanisme doivent imposer une densité minimale de construction.*

Il s'agit là encore d'un **dispositif facultatif** à la disposition des auteurs de SCoT. Il permet d'aller encore plus loin dans le lien entre transport collectif et urbanisation en imposant, cette fois-ci directement au propriétaire via le PLU, une densité minimale à réaliser.

Contrairement au dispositif précédent, le DOO n'a pas d'obligation de délimitation des terrains concernés ; seule leur localisation « à proximité » de transports collectifs est exigée. Toutefois, compte tenu de la portée et du niveau d'exigence de cette disposition, les auteurs de SCoT auront sans doute tout intérêt à affiner avec une relative précision son périmètre d'application ou à donner aux PLU des indications suffisamment claires sur le niveau de proximité attendu.

Seuls les secteurs où les transports collectifs sont d'ores et déjà **existants** ou **programmés** peuvent être concernés, la notion de programmation imposant qu'une décision en ce sens ait été prise au titre de l'une ou l'autre procédure de décision en la matière. La seule évocation d'une perspective de transports

⁹ Publication (élaboration), révision ou modification du SCoT.

collectifs dans un document d'urbanisme ne saurait suffire à fonder de tels secteurs.

3. **Autres politiques concernées par le SCoT**

A. **Définition de la qualité urbaine des espaces sans documents d'urbanisme**

Article L. 122-1-6 du code de l'urbanisme. – *Le document d'orientation et d'objectifs peut, par secteur, définir des normes de qualité urbaine, architecturale et paysagère applicables en l'absence de plan local d'urbanisme ou de document d'urbanisme en tenant lieu.*

Même si l'existence de documents d'urbanisme tend à se généraliser, en particulier dans les secteurs où existent *a minima* des enjeux de développement urbain, la couverture du territoire national est loin d'être complète. On compte un peu moins de 19 500 communes dotées d'un POS ou d'un PLU en cours ou approuvé au 1^{er} janvier 2011¹⁰, et 30 % du territoire français restent gouvernés par le seul RNU.

Au regard de cette absence de PLU ou de document en tenant lieu, les SCoT ont désormais la faculté au travers le DOO d'élaborer un contenu normatif applicable à ces communes. Il s'agit d'une **faculté optionnelle**, laissée à l'appréciation des auteurs de SCoT, qui n'existait pas dans le cadre du DOG des SCoT issu de la loi SRU.

Le champ normatif est plus restreint que celui des PLU, mais cette option permet d'encadrer ce qui a trait à la qualité urbaine, architecturale et paysagère soit tout de même, dans une acceptation large et qui devra être motivée, une bonne partie de ce que couvre le règlement du PLU. Les formes que pourront prendre ces normes et leur portée juridique font l'objet d'un développement spécifique dans la fiche du GRIDAUH.

On peut s'interroger sur l'opposabilité de telles normes aux autorisations d'occupation du sol. Si on s'en tient strictement aux textes, seules les opérations de plus de 5 000 mètres carrés de surface de plancher doivent être compatibles avec ces normes. Par définition applicables aux territoires non couverts par un PLU ou document en tenant lieu, ces normes définies par le SCoT ont peu de chance de trouver à s'appliquer, ces territoires étant généralement ceux dans lesquels les enjeux de croissance urbaine sont aussi les moins prégnants. On peut y voir la faculté pour le SCoT de développer des normes de type « garde-fou » contre une extension imprévue de forte ampleur de la périurbanisation dans un territoire ne disposant que du RNU pour contrôler son urbanisme. Pour trouver à s'appliquer aux opérations de construction ponctuelles, tout aussi pernicieuses vis-à-vis de l'étalement urbain, il faudrait que l'opposabilité de ces normes soit étendue à l'ensemble des autorisations d'occupation du sol, mais, quel qu'en soit l'intérêt éventuel, rien ne semble indiquer une telle orientation dans les textes actuels.

B. **Politique de l'habitat**

Article L. 122-1-7 du code de l'urbanisme. – *Le document d'orientation et d'objectifs définit les objectifs et les principes de la politique de l'habitat au*

¹⁰ Source DGALN, Observatoire des territoires.

regard, notamment, de la mixité sociale, en prenant en compte l'évolution démographique et économique et les projets d'équipements et de dessertes en transports collectifs. Il précise : 1° Les objectifs d'offre de nouveaux logements, répartis, le cas échéant, entre les établissements publics de coopération intercommunale ou par commune ; 2° Les objectifs de la politique d'amélioration et de la réhabilitation du parc de logements existant public ou privé.

L'article L. 122-1-7 définit un contenu à caractère obligatoire pour le DOO. Là où le DOG avait d'abord pour mission de définir les objectifs relatifs à l'équilibre social de l'habitat et à la construction de logements sociaux, les autres aspects étant laissés à l'appréciation des auteurs, le DOO a vocation à couvrir un champ beaucoup plus étendu.

C'est désormais la totalité de la politique de l'habitat dont il doit fixer les objectifs et les principes. Logements neufs, réhabilitation, public, privé, segments différenciés du parcours résidentiel, l'habilitation donnée au DOO est donc beaucoup plus large. Ce contenu vient consacrer la pratique, car, en effet, rares étaient les SCoT à ne s'intéresser qu'au seul parc de logement social. Ce contenu obligatoire traduit aussi la nécessité de mieux fixer, au travers du SCoT, le cap des PLH, des PLU intercommunaux qui en tiennent lieu et, *in fine*, des documents d'urbanisme locaux. Le rôle central du SCoT dans les dispositifs de planification territoriaux, réaffirmé et conforté par les lois Grenelle et la crise persistante du logement dans de nombreuses régions, imposait ce renforcement des contenus du DOO.

Le cadre de réflexion et d'action du DOO est aussi fixé plus étroitement. Cet article vient rappeler que c'est bien sur des considérations de mixité sociale que doivent notamment se fonder les objectifs et les principes de la politique de l'habitat, même si la liste des entrées à considérer pour écrire ce chapitre du DOO n'est nullement limitative. Il sera donc important de s'appuyer sur ces considérations lorsqu'il s'agira de justifier au rapport de présentation les choix effectués par le DOO.

Cet article rappelle également que les objectifs et principes établis par le DOO doivent être reliés aux perspectives d'évolution démographique et économique, perspectives déjà intégrées comme l'un des fondements du diagnostic tel que défini à l'**article L. 122-1-2** : « *Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables et le document d'orientation et d'objectifs en s'appuyant sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques [...]* ».

Le fait que ces objectifs et principes de la politique de l'habitat du SCoT doivent prendre en compte les projets de transports collectifs suggère par ailleurs assez fortement que le DOO ait une déclinaison territorialisée de cette politique, visant à renforcer le lien entre production de logements et moyen de transport.

L'alinéa suivant va d'ailleurs également en ce sens. Le DOO se doit de préciser le volume de logements qui permettra de répondre aux besoins quantifiés lors du diagnostic, et le code de l'urbanisme, dans une faculté optionnelle cette fois-ci, invite le DOO à répartir cette offre de logements entre « *EPCI ou communes* ». Sans en faire *stricto sensu* une obligation, on peut voir dans cette rédaction la volonté de faire du SCoT un outil d'encadrement plus étroit de la politique en faveur du logement, de façon à sortir des vœux pieux ou des objectifs globalisants qui ont pu être reprochés à certains SCoT par le passé. Un objectif global pour l'ensemble du territoire ou insuffisamment décliné ne permet pas en effet d'effectuer un contrôle de la compatibilité des documents de rang inférieur (PLH, PLU...) avec les volontés exprimées par les SCoT. Ce renforcement souhaité de la précision des SCoT se conjugue avec l'obligation de bilan triennal « *au regard des besoins en logements* »¹¹ imposé aux PLU par l'article L. 123-

¹¹ Art. L. 123-12-1 c. urb. : (extrait) « *Un débat est organisé au sein de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou, dans le cas prévu par le deuxième alinéa*

12-1. En définissant les objectifs de production de logements dans le SCoT, puis dans le PLH éventuel ou dans le PLU en tenant lieu, puis dans le document d'urbanisme local, et en imposant régulièrement un bilan et un débat triennal, on espère obtenir un meilleur contrôle et surtout une plus grande réactivité de l'ensemble de la chaîne d'objectifs et de décision en matière de logements.

À noter toutefois que l'absence de bilan et de débat triennal n'est assortie pour les PLU d'aucune sanction, ce qui laisse une échappatoire aux collectivités qui rechigneraient à évoquer publiquement en conseil leur participation à la production de logements.

On attend également du DOO qu'il s'intéresse aux besoins de réhabilitation et d'amélioration du parc de logements existants, en contrepoint des précisions relatives au parc futur. Ce contenu est lui aussi obligatoire.

La nécessité de ce chapitre du DOO rappelle que les PLU ne sont pas les seuls documents à devoir être compatibles avec les SCoT, et que toutes les mesures du SCoT ne sont pas prises exclusivement à destination des documents d'urbanisme locaux. A titre d'exemple, on notera que l'article R. 302-1-3 du CCH dispose (§ c) que le programme d'actions doit indiquer « *la liste des principales actions envisagées pour l'amélioration et la réhabilitation du parc de logements publics ou privés* ». Les programmes locaux de l'habitat devant eux aussi être compatibles avec les SCoT, il n'était pas anormal que celui-ci leur fixe les objectifs à atteindre.

C. Politique des transports et des déplacements

Article L. 122-1-6 du code de l'urbanisme. – *Le document d'orientation et d'objectifs définit les grandes orientations de la politique des transports et des déplacements. Il définit les grands projets d'équipements et de dessertes par les transports collectifs.*

Il peut préciser, en fonction de la desserte en transports publics réguliers et, le cas échéant, en tenant compte de la destination des bâtiments :

1° Les obligations minimales ou maximales de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés que les Plans locaux d'urbanisme et les documents d'urbanisme en tenant lieu doivent imposer ;

2° Les obligations minimales de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules non motorisés que les Plans locaux d'urbanisme et les documents d'urbanisme en tenant lieu doivent imposer. Les trois alinéas précédents ne sont pas applicables dans les territoires couverts par un Plan local d'urbanisme comprenant un Plan de déplacements urbains¹².

Le DOG des SCoT précédant les lois Grenelle avait la faculté, laissée à leur appréciation, de définir « *les grands projets d'équipements et de services, en particulier de transport, nécessaires à la mise en œuvre de ces objectifs* »¹³. Poursuivant une logique similaire à celle relative au logement évoquée au regard de l'article L. 122-1-7, le DOO a désormais une responsabilité nettement plus étendue. Il se doit de définir, dans un contenu rendu obligatoire, les objectifs de la politique de transport et de déplacement et les grands équipements nécessaires à cette politique. C'est désormais un objectif en soi qui est assigné au DOO et non pas le produit de la réflexion autour du lien entre urbanisation et desserte en transports collectifs.

de l'article L. 123-6, du conseil municipal sur les résultats de l'application de ce plan **au regard de la satisfaction des besoins en logements** [...] ».

¹² PLU intercommunal au périmètre correspondant à celui d'une AOT.

¹³ [NDR] Objectifs d'équilibre entre urbanisation et création de desserte en transports collectifs.

Ces politiques de déplacement et de transport sont parfois portées aussi par des collectivités non membres des organismes établissant les SCoT, région ou conseils généraux. La loi attribue néanmoins au SCoT la responsabilité de définir l'ensemble des objectifs des politiques de transport et de déplacement au sein de son périmètre, ce qui imposera sans doute dans la pratique une association encore plus étroite de ces grandes collectivités à la définition des contenus du PADD et du DOO. Cette habilitation interroge d'ailleurs la relation de compatibilité qui pourrait être recherchée entre les décisions de ces grandes collectivités et le SCoT qui globalement cherche à mettre en cohérence l'ensemble des politiques publiques sur son territoire.

La suite de cet article L. 122-1-8 développe un nouveau contenu optionnel pour le DOO. La politique de stationnement étant une des composantes essentielles de la politique de déplacement, en particulier dans les secteurs urbains denses et centraux, le DOO peut désormais définir avec précision des normes de stationnement minimales, comme le font couramment les PLU, mais aussi des normes maximales, et ce tant pour les véhicules motorisés que pour les non-motorisés (vélo). Il peut également, s'il l'estime nécessaire, moduler ces normes en fonction de la nature des bâtiments.

Ce qui était jusqu'ici plutôt l'apanage des documents d'urbanisme locaux est donc désormais une possibilité également offerte au SCoT.

Ces normes s'imposeront aux PLU et aux documents en tenant lieu. Le niveau de précision offert au DOO et la rédaction du code de l'urbanisme définissent ici une forme de relation de conformité plus que de compatibilité. Toutefois, à la différence de la valeur plancher de densité maximale définie au VIII de l'article L. 122-1-5 du code de l'urbanisme, il n'est pas prévu que les normes des documents d'urbanisme locaux s'effacent automatiquement devant le DOO. Il appartiendra à ces documents de s'ajuster en conséquence, dans le respect du délai maximal de trois ans inscrit à l'article L. 123-9 du code de l'urbanisme.

Le dispositif de cet article L. 122-1-8 prévoit également que ces normes de stationnement cesseront de s'appliquer dès lors qu'existera un PLU intercommunal tenant lieu de plan de déplacements urbains.

Cette faculté de fixer au travers le DOO des normes de stationnement détaillées est donc en quelque sorte un encadrement « par défaut » pour les grandes intercommunalités urbaines, les plus à même d'être simultanément une autorité organisatrice des transports. Si elles sont aussi AOT sur le même périmètre, elles retrouveront leur autonomie de décision en la matière dès l'élaboration de leur PLU intercommunal valant PDU.

Pour les autres PLU, dès lors que le DOO fixe des normes minimales ou maximales de stationnement, leur règlement devra impérativement fixer des normes maximales de stationnement pour les bâtiments à usage autre qu'habitation¹⁴. L'articulation des deux normes donne la prééminence au SCoT et, sauf à ce que celui-ci n'ait pas fait usage de sa faculté de ventiler les normes par nature de bâtiment, en dehors des PLU « *contenant un PDU* » la marge de manœuvre des documents d'urbanisme locaux sera extrêmement faible, voire inexistante.

D. Politique d'équipement commercial et artisanal

Article L. 122-1-9 du code de l'urbanisme. – *Le document d'orientation et d'objectifs précise les objectifs relatifs à l'équipement commercial et artisanal et aux localisations préférentielles des commerces afin de répondre aux exigences d'aménagement du territoire, notamment en matière de*

¹⁴ Art. R. 123-9 c. urb.

revitalisation des centres villes, de cohérence entre équipements commerciaux, dessertes en transports, notamment collectifs, et maîtrise des flux de marchandises, de consommation économe de l'espace et de protection de l'environnement, des paysages, de l'architecture et du patrimoine bâti.

Il comprend un document d'aménagement commercial défini dans les conditions prévues au II de l'article L. 752-1 du code de commerce, qui délimite des zones d'aménagement commercial en prenant en compte ces exigences d'aménagement du territoire. Dans ces zones, il peut prévoir que l'implantation d'équipements commerciaux est subordonnée au respect de conditions qu'il fixe et qui portent, notamment, sur la desserte par les transports collectifs, les conditions de stationnement, les conditions de livraison des marchandises et le respect de normes environnementales, dès lors que ces équipements, du fait de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'organisation du territoire.

Le DOO se doit impérativement de comporter une partie consacrée aux objectifs d'équipement commercial et artisanal ainsi qu'à la localisation préférentielle du commerce et de comporter un document d'aménagement commercial (DAC). Si l'obligation de fixer des objectifs en matière d'équipement commercial et artisanal figurait déjà au rang des obligations pour un DOG, l'établissement d'un DAC est passé du rang de faculté offerte au DOG à celui d'obligation pour un DOO. L'analyse détaillée de cet article et de ses conséquences pour les SCoT et le DOO figure au chapitre « SCoT et équipement commercial » du GRIDAUH, en particulier dans la fiche 3.

On se bornera donc ici à souligner que le DAC a l'obligation de délimiter les zones d'aménagement commercial, ce qui impose une identification des terrains dans l'acceptation habituelle de la différence entre localisation et délimitation.

La capacité optionnelle donnée au DOO de subordonner l'implantation d'équipements commerciaux au respect de conditions particulières n'est applicable qu'à l'intérieur de ces zones d'aménagement commercial délimitées. En dehors de ces zones, il perd cette faculté.

E. Politique du tourisme en montagne

Article L. 122-1-10 du code de l'urbanisme. – *En zone de montagne, le document d'orientation et d'objectifs définit :*

1° La localisation, la consistance et la capacité globale d'accueil et d'équipement des unités touristiques nouvelles mentionnées au I de l'article L. 145-11 ;

2° Les principes d'implantation et la nature des unités touristiques nouvelles mentionnées au II du même article L. 145-11.

Pour les SCoT dont tout ou partie de leur périmètre est inscrit en zone de montagne, le DOO, comme avant lui le DOG, doit donc comporter un chapitre consacré aux unités touristiques nouvelles (UTN). C'est un contenu obligatoire, mais qui reste toutefois subordonné à la volonté de créer de telles UTN. On voit en effet assez mal comment un SCoT – et son DOO – pourrait déterminer la consistance, la localisation et la capacité d'accueil d'unités touristiques nouvelles qu'il ne projetterait pas ou dont il n'aurait pas connaissance lors de son élaboration.

L'article R. 122-3 dispose également qu'en zone de montagne, les SCoT peuvent, si les auteurs le jugent nécessaire, désigner les plans d'eau de faible

importance qui seront exclus du champ d'application de l'article L. 145-5 du code de l'urbanisme, en vertu de son huitième alinéa¹⁵.

Le décret n'indique pas expressément quel document du SCoT a la charge de désigner ces plans d'eau, mais le DOO semble le document le mieux approprié à cet office.

F. Politique de mise en valeur de la mer

Article L. 122-1-11 du code de l'urbanisme. – *Lorsqu'ils comprennent une ou des communes littorales, les schémas de cohérence territoriale peuvent comporter un chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) tel que défini par l'article 57 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, à condition que celui-ci ait été approuvé selon les modalités définies au présent chapitre.*

Les auteurs de SCoT littoraux ont la faculté de développer un chapitre individualisé valant SMVM. S'ils décident d'utiliser cette faculté, le contenu du DOO s'en trouvera nécessairement modifié, les différents textes régissant un tel schéma de mise en valeur prévoyant l'obligation de mentionner diverses orientations. Même si la répartition dans les diverses pièces du SCoT des contenus définis par l'article R. 122-3¹⁶ ou l'article 3 du décret n° 86-1252 du 5 décembre 1986¹⁷ n'est pas précisée, dès lors qu'il s'agit d'orientations, leur place logique semble être dans le DOO. Le code l'urbanisme, en ce qu'il définit le contenu des SCoT, et le décret n° 86-1252 comportent de nombreuses rédactions similaires. Aussi l'article R. 122-3 du code de l'urbanisme prévoit-il expressément que les éléments en réponse aux obligations issues du décret ne doivent être repris que si elles ne figurent pas déjà dans le SCoT.

Cette situation n'apporte pas de nouveauté vis-à-vis des obligations qui régissaient déjà le DOG des SCoT élaborés sous l'égide de la loi SRU, la rédaction issue de l'ancien article L. 122-1 était rédigée dans les mêmes termes.

¹⁵ Cet article protège par une marge de recul de 300 mètres les plans d'eau en zone de montagne (au sens de la loi de 1985) de moins de 1 000 hectares, ainsi que les plans d'eau partiellement en zone de montagne.

¹⁶ Art. R. 122-3 : [...] Lorsque le schéma de cohérence territoriale comporte un chapitre individualisé valant Schéma de mise en valeur de la mer, [...] Il mentionne les orientations relatives aux cultures marines et aux activités de loisirs. Il précise dans une perspective de gestion intégrée de la zone côtière, les vocations des différents secteurs de l'espace maritime, les conditions de la compatibilité entre les différents usages de ces derniers, et les conséquences qui en résultent pour l'utilisation des diverses parties du littoral qui sont liées à cet espace. Il précise les mesures de protection du milieu marin. Il définit les orientations et principes de localisation des équipements industriels et portuaires, s'il en est prévu.

Il comprend également les dispositions prévues par le décret n° 86-1252 du 5 décembre 1986 relatif au contenu et à l'élaboration du Schéma de mise en valeur de la mer lorsqu'elles ne sont pas prévues par ailleurs dans le document. [...].

¹⁷ Décret n° 86-1252, art. 3 : « Il définit et justifie les orientations retenues en matière de développement, de protection et d'équipement à l'intérieur du périmètre. A cet effet, il détermine la vocation générale des différentes zones, et notamment de celles qui sont affectées au développement industriel et portuaire, aux cultures marines et aux activités de loisirs. Il précise les vocations des différents secteurs de l'espace maritime et les conséquences qui en résultent pour l'utilisation des diverses parties de littoral qui lui sont liées. Il définit les conditions de la compatibilité entre les différents usages de l'espace maritime et littoral.

Il mentionne les projets d'équipement et d'aménagement liés à la mer tels que les créations et extensions de ports et les installations industrielles et de loisirs, en précisant leur nature, leurs caractéristiques et leur localisation ainsi que les normes et prescriptions spéciales s'y rapportant.

Il précise les mesures de protection du milieu marin. Il peut prescrire des sujétions particulières portant sur des espaces maritime, fluvial et terrestre attenants, si elles sont nécessaires à la préservation du milieu marin et littoral et particulièrement au maintien des équilibres biologiques. »

Contenu obligatoire	Contenu facultatif
<p>Article L. 122-1-4</p> <p>Dans le respect des orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables, le document d'orientation et d'objectifs détermine les orientations générales de l'organisation de l'espace et les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces ruraux, naturels, agricoles et forestiers. Il définit les conditions d'un développement urbain maîtrisé et les principes de restructuration des espaces urbanisés, de revitalisation des centres urbains et ruraux, de mise en valeur des entrées de ville, de valorisation des paysages et de prévention des risques.</p>	
<p>Article L. 122-1-5</p> <p>I. – Le document d'orientation et d'objectifs définit les objectifs et les principes de la politique de l'urbanisme et de l'aménagement. <i>Il détermine les conditions d'un développement équilibré dans l'espace rural entre l'habitat, l'activité économique et artisanale, et la préservation des sites naturels, agricoles et forestiers.</i></p>	
<p>Article L. 122-1-5</p> <p>II. – Il détermine les espaces et sites naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger.</p> <p>Il précise les modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques. Il arrête des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain,...</p>	<p>Article L. 122-1-5</p> <p>II. – ...</p> <p><i>Il peut en définir la localisation ou la délimitation.</i> ...</p> <p><i>... qui peuvent être ventilés par secteur géographique.</i></p>
<p>Article L. 122-1-5</p> <p>III. – Il précise les conditions permettant de favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs</p>	<p>Article L. 122-1-5</p> <p>III....</p> <p><i>... ainsi que celles permettant le désenclavement par transport collectif des secteurs urbanisés qui le nécessitent. Il peut déterminer des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à leur desserte par les transports collectifs. Il peut étendre l'application de l'article L. 111-1-4 à d'autres routes que celles mentionnées au premier alinéa dudit article.</i></p>
	<p>Article L. 122-1-5</p> <p>IV. – Pour la réalisation des objectifs définis à l'article L. 122-1-4, il peut, en fonction des circonstances locales, imposer préalablement à toute ouverture à l'urbanisation d'un secteur nouveau :</p> <p>1° L'utilisation de terrains situés en zone urbanisée et desservis par les équipements mentionnés à l'article L. 111-4 ;</p> <p>2° La réalisation d'une étude d'impact prévue par l'article L. 122-1 du code de l'environnement ;</p> <p>3° La réalisation d'une étude de densification des zones déjà urbanisées.</p>

	<p>Article L. 122-1-5</p> <p><i>V. — Il peut définir des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à l'obligation pour les constructions, travaux, installations et aménagements de respecter :</i></p> <p><i>1° Soit des performances énergétiques et environnementales renforcées ;</i></p> <p><i>2° Soit des critères de qualité renforcés en matière d'infrastructures et de réseaux de communications électroniques.</i></p>
<p>Article L. 122-1-5</p> <p><i>VI. — Il définit les grands projets d'équipements et de services.</i></p>	
	<p>Article L. 122-1-5</p> <p><i>VII. — Il peut également définir des objectifs à atteindre en matière de maintien ou de création d'espaces verts dans les zones faisant l'objet d'une ouverture à l'urbanisation.</i></p>
	<p>Article L. 122-1-5</p> <p><i>VIII. — Dans des secteurs qu'il délimite en prenant en compte leur desserte par les transports collectifs, l'existence d'équipements collectifs et des protections environnementales ou agricoles, il peut déterminer la valeur au-dessous de laquelle ne peut être fixée la densité maximale de construction résultant de l'application de l'ensemble des règles définies par le plan local d'urbanisme ou du document en tenant lieu.</i></p> <p><i>Dans ces secteurs, les règles des plans locaux d'urbanisme et des documents d'urbanisme en tenant lieu, qui seraient contraires aux normes minimales de hauteur, d'emprise au sol et d'occupation des sols fixées par le document d'orientation et d'objectifs, cessent de s'appliquer passé un délai de vingt-quatre mois à compter de la publication du schéma, de sa révision ou de sa modification.</i></p> <p><i>Passé ce délai, le permis de construire, d'aménager ou de démolir ne peut être refusé et les projets faisant l'objet d'une déclaration préalable ne peuvent faire l'objet d'une opposition sur le fondement d'une règle contraire aux normes minimales fixées par le schéma de cohérence territoriale ou le schéma de secteur.</i></p>
	<p>Article L. 122-1-5</p> <p><i>IX. Le document d'orientation et d'objectifs peut, sous réserve d'une justification particulière, définir des secteurs, situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés, dans lesquels les Plans locaux d'urbanisme doivent imposer une densité minimale de construction.</i></p>
	<p>Article L. 122-1-6</p> <p><i>Le document d'orientation et d'objectifs peut, par secteur, définir des normes de qualité urbaine, architecturale et paysagère applicables en l'absence de Plan local d'urbanisme ou de document d'urbanisme en tenant lieu.</i></p>

<p>Article L. 122-1-7</p> <p>Le document d'orientation et d'objectifs définit les objectifs et les principes de la politique de l'habitat au regard, notamment, de la mixité sociale, en prenant en compte l'évolution démographique et économique et les projets d'équipements et de dessertes en transports collectifs.</p> <p>Il précise :</p> <p>1° Les objectifs d'offre de nouveaux logements...</p> <p>2° Les objectifs de la politique d'amélioration et de la réhabilitation du parc de logements existant public ou privé.</p>	<p>, ...répartis, le cas échéant, entre les établissements publics de coopération intercommunale ou par commune</p>
<p>Article L. 122-1-8</p> <p>Le document d'orientation et d'objectifs définit les grandes orientations de la politique des transports et des déplacements. Il définit les grands projets d'équipements et de dessertes par les transports collectifs.</p>	<p>Article L. 122-1-8</p> <p><i>Il peut préciser, en fonction de la desserte en transports publics réguliers et, le cas échéant, en tenant compte de la destination des bâtiments :</i></p> <p>1° Les obligations minimales ou maximales de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés que les Plans locaux d'urbanisme et les documents d'urbanisme en tenant lieu doivent imposer ;</p> <p>2° Les obligations minimales de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules non motorisés que les Plans locaux d'urbanisme et les documents d'urbanisme en tenant lieu doivent imposer.</p> <p><i>Les trois alinéas précédents ne sont pas applicables dans les territoires couverts par un Plan local d'urbanisme comprenant un Plan de déplacements urbains</i></p>
<p>Article L. 122-1-9</p> <p>Le document d'orientation et d'objectifs précise les objectifs relatifs à l'équipement commercial et artisanal et aux localisations préférentielles des commerces afin de répondre aux exigences d'aménagement du territoire, notamment en matière de revitalisation des centres villes, de cohérence entre équipements commerciaux, dessertes en transports, notamment collectifs, et maîtrise des flux de marchandises, de consommation économe de l'espace et de protection de l'environnement, des paysages, de l'architecture et du patrimoine bâti.</p> <p>Il comprend un document d'aménagement commercial défini dans les conditions prévues au II de l'article L. 752-1 du code de commerce, qui délimite des zones d'aménagement commercial en prenant en compte ces exigences d'aménagement du territoire.</p>	<p>Article L. 122-1-9</p> <p><i>Dans ces zones, il peut prévoir que l'implantation d'équipements commerciaux est subordonnée au respect de conditions qu'il fixe et qui portent, notamment, sur la desserte par les transports collectifs, les conditions de stationnement, les conditions de livraison des marchandises et le respect de normes environnementales, dès lors que ces équipements, du fait de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'organisation du territoire.</i></p>
<p>Article L. 122-1-10</p> <p>En zone de montagne, le document d'orientation et d'objectifs définit :</p> <p>1° La localisation, la consistance et la capacité</p>	

<p>globale d'accueil et d'équipement des unités touristiques nouvelles mentionnées au I de l'article L. 145-11 ; 2° Les principes d'implantation et la nature des unités touristiques nouvelles mentionnées au II du même article L. 145-11.</p>	
	<p>Article L. 122-1-11</p> <p><i>Lorsqu'ils comprennent une ou des communes littorales, les Schémas de cohérence territoriale peuvent comporter un chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) tel que défini par l'article 57 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, à condition que celui-ci ait été approuvé selon les modalités définies au présent chapitre.</i></p>