

>> LA « TERRITORIALISATION » DES OBJECTIFS ARRÊTÉS DANS LE SCOT

Jean-Pierre Henry, Professeur émérite de l'université, avocat spécialiste en droit public, droit de l'urbanisme et droit de l'environnement

Note

La question de la « *territorialisation* » des objectifs arrêtés dans le cadre d'un SCOT correspond à une problématique logique liée au fait que les objectifs arrêtés pour l'ensemble du périmètre impliquent naturellement que ceux-ci puissent faire l'objet d'une déclinaison et d'une répartition géographique pour des motifs variables, qu'ils soient d'équité, d'efficacité ou de pertinence au regard des différentes politiques publiques en cause.

On observe aujourd'hui en pratique que la territorialisation des objectifs dans les documents d'urbanisme en général et dans les SCOT en particulier s'organise souvent autour de la notion de production de logements à l'hectare ; or, cette notion, souvent utilisée dans la rédaction des documents d'urbanisme pour définir la quantité d'espace urbanisable, correspond à une méthode mécanique et approximative qui ne satisfait pas à l'esprit de la loi, ne saurait reposer sur aucune obligation juridiquement identifiable et méconnaît le principe selon lequel le SCOT fixe les objectifs des politiques publiques en matière d'urbanisme, de logement... (c. urb., art. L. 122-1-3).

La production de logements à l'hectare mélange en réalité deux paramètres distincts qui sont ceux d'offre de nouveaux logements et de consommation foncière. Si ces deux paramètres ont inévitablement des rapports évidents, on ne peut que constater que leur champ d'application, et partant leurs rapports, sont méthodologiquement et en permanence mal identifiés.

Dans une première approche, la production de logement, normalement considérée comme une obligation *a minima* dans un contexte de pénurie, induit au moins potentiellement une consommation d'espace, qui doit être gérée de façon économe. Il n'est pas rare alors que les documents d'urbanisme reposent sur des estimations du nombre de logements à construire sur une période pour déterminer de façon plus ou moins hasardeuse la surface moyenne par logement et en conséquence les surfaces à consommer. Et l'on ne sait plus très bien si l'on doit limiter le nombre de logements à construire pour économiser l'espace ou limiter l'espace constructible pour déterminer le nombre de logements susceptibles d'être construits !

Mais cette approche mécanique est éminemment contestable et fait abstraction de ce que ces paramètres peuvent relever de logiques et de législations différentes et correspondre à des politiques publiques distinctes affectées aujourd'hui encore d'une relative indépendance.

Concernant la question de la territorialisation des objectifs du SCOT, il est donc nécessaire de procéder à l'identification précise des paramètres à prendre en considération pour éviter toute confusion. Une telle identification passe par la distinction méthodique entre politique de logement et économie d'espace, distinction soutenue dans la loi par l'obligation de gestion de la densité.

1. Concernant les OBJECTIFS DE PRODUCTION DE LOGEMENT, le principe et les modalités de la territorialisation sont directement et formellement prévus aujourd'hui par les textes.

Article L. 122-1-7. – 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. Il précise :

1° Les objectifs d'offre de nouveaux logements, rép artis, 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.

S'agissant de répondre à un besoin urgent, le SCOT doit fixer ici les objectifs de nature à le satisfaire aux diverses collectivités qui ont en charge de mener une telle politique publique.

C'est dire que pour des objectifs qui consistent à estimer, globalement et sur le fondement de projections démographiques, le nombre de logements nécessaires à la satisfaction des besoins futurs estimés, le SCOT a parfaitement la possibilité de **répartir ces objectifs par territoires d'EPCI (en logique naturelle avec l'existence de PLH), ou par commune.**

Une politique de logement dépendant non seulement de l'action réglementaire mais aussi et surtout d'interventions incitatives ou opérationnelles, c'est par territoire de collectivités compétentes que la répartition peut être logiquement et utilement opérée.

Ici le SCOT a vocation à être relayé par des documents spécifiques que sont les PLH, dont la compétence relève normalement et précisément des EPCI dont le territoire doit être utilisé pour la territorialisation des objectifs fixés par le SCOT. C'est principalement l'articulation SCOT/PLH qui doit être au centre de la répartition des compétences et partant du contenu des documents.

Nul besoin au surplus de rappeler que les objectifs correspondent ici à une « estimation » des besoins futurs qui sera évidemment confirmée ou infirmée par les évolutions réelles de la population et se prêtent donc mal, dans un régime libéral, à des prescriptions contraignantes. Une politique de logement repose essentiellement sur des techniques incitatives ou opérationnelles, notamment par l'intervention d'organismes spécialisés.

Bien sûr, les politiques de logement pourront être « accompagnées » par certaines dispositions des documents d'urbanisme ; celles-ci restent cependant, on le sait, relativement limitées dans ce domaine en matière de techniques prescriptives, même en ce qui concerne les logements locatifs sociaux. Hormis les réserves d'emplacement pour des programmes définis et l'obligation réglementaire d'avoir à réaliser un pourcentage de catégorie de logements dans le cadre de « programmes de logements », un PLU ne peut qu'accompagner une politique globale de logement, sans bien sûr s'y opposer. Le rapport de compatibilité avec le SCOT l'astreint alors essentiellement à prévoir, dans une situation de grave pénurie, « des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat [...] » (c. urb., art. L. 121-1).

2. Concernant la CONSOMMATION ÉCONOME D'ESPACE et la « lutte contre l'étalement urbain », l'approche est sensiblement différente dès lors que les objectifs sont ici liés à la volonté de freiner une tendance naturelle à la surconsommation, en initiant une politique ferme d'économie déterminée par le législateur.

Se présentent alors des difficultés récurrentes aussi bien en termes de définition que de contrôle : la première difficulté est d'abord de savoir comment répartir, dans le SCOT, les surfaces entre les collectivités membres du syndicat mixte ; la seconde – et non la moindre – étant ensuite d'être en situation de contrôler la façon dont la consommation d'espace se développe effectivement pour donner une réalité aux objectifs arrêtés.

Du strict point de vue juridique, une constatation essentielle doit alors être faite : l'article L. 122-1-5, II, 3^e alinéa, prévoit seulement que le SCOT « *arrête des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, qui peuvent être ventilés par secteur géographique* ».

C'est dire qu'une lecture stricte et utile de la loi invite à constater que la ventilation des objectifs chiffrés de consommation de l'espace ne saurait être envisagée que « par secteur géographique » et non par circonscription administrative correspondant à des territoires communaux ou d'EPCI. Dans cette perspective, la notion de « *secteur géographique* » correspond évidemment à l'identification d'espaces déterminés, justifiés par l'utilisation de critères pertinents, logiquement liés à des considérations géographiques et topographiques.

La volonté de territorialisation des objectifs d'un SCOT en matière de consommation de l'espace ne pourrait donc légalement intervenir que dans l'identification de « *secteurs géographiques* » auxquels seraient réparties les surfaces retenues comme seuil global maximum pour l'ensemble du territoire. Les objectifs de consommation foncière maximale seraient alors plus facilement identifiables pour une mise en compatibilité des documents d'urbanisme locaux.

Il est vrai qu'en pratique rien ne paraît empêcher un SCOT de prévoir une territorialisation de la consommation de l'espace par commune ou territoire d'EPCI ; il est vraisemblable même que l'État ne verrait aucune objection à une telle formulation.

Pour autant il faut savoir qu'en droit une telle option ne saurait avoir une quelconque utilité en cas de conflit avec une collectivité. En ayant peut-être de potentielles conséquences en termes de communication, il n'est pas du tout certain qu'une telle répartition puisse être opposée à une commune ou un EPCI qui voudrait s'en affranchir le moment venu.

Et l'on sait bien que plus les SCOT iront vers la contrainte, plus les conflits se développeront, ce dont on a déjà l'exemple aujourd'hui depuis la mise en œuvre de la loi Grenelle 2 avec le développement nouveau de contentieux et donc de jurisprudences en matière de contenu des SCOT.

Il reste donc que la distinction entre les paramètres de production de logements et d'économie d'espace s'inscrit alors naturellement par le nécessaire recours à la gestion de la densité.

3. Produire des logements tout en limitant la consommation d'espace conduit tout naturellement à renforcer la DENSITÉ.

De ce point de vue l'on doit bien constater la quasi-absence, dans les textes, jusqu'à la loi Grenelle 2, d'outils susceptibles de mettre en cohérence les objectifs d'offre de logements et de consommation économe de l'espace.

Jusqu'à la loi « Grenelle 2 », les SCOT (et PLU) étaient relativement démunis face à ce dernier paramètre. Ni les SCOT ni les PLU n'avaient pratiquement de moyens d'imposer des densités, et la référence courante du nombre de logements à l'hectare est purement indicative et hypothétique, dans un marché par définition libéral.

En réalité la réglementation d'urbanisme, réglementation de police, ne faisait qu'encadrer les possibilités de construire et s'en remettait donc au seul marché pour espérer que les objectifs fixés soient atteints. Ainsi en allait-il de la fixation dans les POS et PLU du coefficient d'occupation des sols, dont la fixation, à un niveau plus ou moins élevé, invitait les opérateurs – si le marché les y attirait – à densifier ou non les constructions.

Rappel étant fait que les SCOT en la matière ne pouvant légalement fixer que des « *objectifs* » avec lesquels les documents locaux ne seront soumis qu'à une exigence de « *compatibilité* » – ce dont il résulte évidemment une double relativité –, on ne peut que constater l'incapacité traditionnelle des SCOT existants à imposer des politiques consistantes en l'absence de moyens techniques relatifs aux obligations de densité.

C'est naturellement en considération de l'insuffisance de ces techniques traditionnelles que la loi a introduit dorénavant des techniques très variées et potentiellement contraignantes pour moduler les densités urbaines.

Cela amène à souligner que la solution réelle au problème posé et qui a été bien perçue par le législateur dans le Grenelle 2 consiste dans l'institution des diverses mesures relatives à la gestion de la densité qui peuvent désormais être introduites dans les SCOT sous forme de vraies « *prescriptions* ».

Ces techniques, dont le caractère contraignant est de nature à remettre en cause le contenu même de la notion de compatibilité, donnent cette fois au SCOT la possibilité « *d'imposer* » aux PLU des dispositions particulières de nature à moduler le développement spatial de l'urbanisation et à le contraindre parfois de façon radicale.

Comme on le sait, le document d'orientation et d'objectifs peut non seulement, comme cela était déjà le cas, déterminer des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à leur desserte par les transports collectifs, mais aussi dorénavant :

- imposer préalablement à toute ouverture à l'urbanisation d'un secteur nouveau : l'utilisation de terrains situés en zone urbanisée et desservis par les équipements mentionnés à l'article L. 111-4 ; la réalisation d'une étude d'impact prévue par l'article L. 122-1 du code de l'environnement ; la réalisation d'une étude de densification des zones déjà urbanisées (art. L. 122-1-5) ;
- déterminer (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) 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 (art. L. 122-1-5 VIII) ;

- 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 (art. L. 122-1-5 IX).

Ce n'est donc que par l'utilisation de telles techniques « *prescriptives* » que les SCOT pourront être amenés à « *donner du corps* » à leurs dispositions et à s'assurer des conditions de mise en œuvre de leurs orientations.

La mise en « *compatibilité* » des objectifs de production de logements et d'économie d'espace ne pourra donc passer que par une gestion rigoureuse de la densité et une véritable « *territorialisation* » des objectifs d'offre de logements et de consommation économe de l'espace ne semble donc pouvoir passer, en fonction du contenu actuel des textes, que par l'utilisation de ces outils appelant à la densification de l'urbanisation.

*

En conclusion de ces développements, observation doit être faite que le problème ne sera pas résolu pour autant dans sa totalité et que, territorialisation ou pas, l'autorité en charge du SCOT restera tout autant démunie, en l'état du droit, pour veiller à une stricte mise en œuvre de ses orientations et des objectifs fixés. À quelques nouvelles exceptions près (impliquant la mise à l'écart de dispositions des PLU contraires à certaines prescriptions de densité contenues dans le SCOT), les outils directs de contrôle et surtout de sanction font pratiquement défaut et ce n'est pas en soi l'avis donné par un comité syndical lors de l'élaboration des PLU qui pourra permettre le suivi et le contrôle des dispositions du SCOT.

C'est dire qu'il reviendra essentiellement aux juges, lors du développement de contentieux, notamment induits par les préfets, de définir les conditions d'appréciation du contenu des PLU en matière de respect des normes de consommation foncière et d'assurer la sanction éventuelle des obligations spécifiées par un SCOT. C'est dire que le droit sera alors au centre du débat et que les SCOT devront, plus que par le passé, s'inscrire dans le strict respect des textes.