

>> SCOT : transports, déplacements, couverture numérique

François Priet, professeur à l'Université d'Orléans

Fiche 4**LA PRISE EN COMPTE DES DEPLACEMENTS, DES TRANSPORTS
ET DE LA COUVERTURE NUMERIQUE PAR LE DOCUMENT
D'ORIENTATION ET D'OBJECTIFS**

Le contenu du DOO, sur de nombreux points, dépasse la seule vocation de document d'orientation du SCOT, telle qu'elle était prévue par la loi SRU, pour le transformer en un document qui prédétermine plus ou moins étroitement le contenu des documents qui lui sont subordonnés, en particulier les PLU.

L'article R. 122-3 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue du décret n°2012-290 du 29 février 2012, a laissé une beaucoup plus grande liberté aux auteurs du SCOT pour fixer le contenu du DOO puisque le premier alinéa de cet article se contente d'indiquer que le DOO « *comprend les éléments mentionnés aux articles L. 122-1-4 à L. 122-1-10* ». Il n'est pas sûr que cela facilite la lisibilité du DOO, notamment au regard des thématiques des transports, des déplacements et des communications numériques. La lecture des DOO de certains SCOT, rédigés selon la classification prévue par la rédaction antérieure de l'article, suscitait déjà une certaine perplexité. En outre la thématique des transports, des déplacements et des communications numériques apparaît à plusieurs reprises, sans que les textes, en particulier la partie réglementaire, n'imposent de règles en matière de présentation formelle ¹. Ainsi :

- l'article L. 122-1-5 impartit au DOO de fixer les conditions de l'urbanisation en fonction de la desserte en transports collectifs, ainsi que des critères de qualité renforcés en matière de réseaux de communications électroniques à l'occasion de l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation ;
- l'article L. 122-1-7 dispose que le DOO définit les objectifs et les principes de la politique de l'habitat, en prenant notamment en compte les projets de desserte en transports collectifs ;
- enfin l'article L. 122-1-8 prévoit que le DOO définit les grandes orientations de la politique des transports et de déplacements.

Il résulte de ces différentes dispositions qu'en fonction des objets assignés par la loi au DOO, le contenu de celui-ci est plus ou moins précis, tandis que le pouvoir discrétionnaire des auteurs varie en fonction des objectifs poursuivis.

¹ À cette fin, une habilitation législative serait sans doute souhaitable pour respecter la libre administration des collectivités territoriales.

1. Le cas des transports et des déplacements

1.1 Généralités

La desserte en transports collectifs est l'élément fondamental qui doit gouverner les choix opérés par les auteurs du SCOT. Mais les textes leur ouvrent une plus ou moins grande latitude :

Dans les secteurs qui sont déjà desservis par les transports collectifs, le DOO « *précise les conditions permettant de favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire* » (art. L. 122-1-5 III, al. 1). Il n'existe donc pas une obligation rigide d'associer développement de l'urbanisation et desserte en transports collectifs, mais ce sont ces secteurs qui doivent en priorité accueillir l'urbanisation nouvelle ;

le DOO doit également préciser « *les conditions permettant le désenclavement par transport collectif des secteurs urbanisés qui le nécessitent* » (art. L. 122-1-5 III, al. 1). C'est la situation inverse de la précédente puisque les secteurs concernés apparaissent peu ou pas du tout desservis en transports collectifs. Le DOO devra sur ce point apporter les précisions indispensables en étant cohérent avec la partie du DOO qui doit par ailleurs, selon l'article L. 122-1-8, alinéa 1, « *définir les grandes orientations de la politique des transports et des déplacements* » et définir « *les grands projets [...] de dessertes par les transports collectifs* » ;

le DOO peut préciser, dans des secteurs qu'il délimite en fonction, notamment, de leur desserte en transports collectifs, une valeur plancher en matière de densité de construction. La mise en œuvre de cette norme de densité n'est pas sans poser certaines difficultés. D'une part elle doit être fixée au regard de « *l'ensemble des règles définies par le PLU ou le document en tenant lieu* », et donc pas seulement par le COS. Sur ce point, on peut citer le DOO du SCOT de la région grenobloise qui fixe des densités minimales à respecter pour les nouvelles opérations, en fonction de périmètres définis à partir d'une gare, d'un arrêt de ligne de tramway ou de bus ; ces densités s'échelonnent entre 0,4 et 1 mètre carré de plancher par mètre carré de superficie de l'unité foncière. D'autre part le critère de la « *desserte en transports collectifs* » peut être délicat à fixer. Quel est le degré d'exigence que les auteurs d'un schéma peuvent fixer en matière de desserte en transports collectifs ? L'enjeu n'est pas théorique car on peut parfaitement concevoir un recours qui critiquerait le caractère excessivement bas de la norme minimale de construction au regard de la desserte effective du secteur en transports collectifs.

1.2 Incidences du contenu du DOO en matière de déplacements et de transports sur les documents subordonnés

Depuis la loi Grenelle II, le contenu du DOO doit intégrer des objectifs et des orientations concernant trois politiques sectorielles : l'habitat, les transports et les déplacements, l'équipement commercial. Les éléments afférents à ces trois politiques prédéterminent le contenu des documents subordonnés au SCOT d'une double manière :

Le contenu du SCOT s'impose aux programmes locaux de l'habitat (PLH), aux plans de déplacements urbains (PDU) et aux schémas de développement

commercial (SDC). À leur tour, les PLH et les PDU s'imposent aux PLU dans le cadre d'un rapport de compatibilité (art. L. 123-1-9) ;

Cette obligation s'impose différemment si le PLU est intercommunal. Dans ce cas, les orientations d'aménagement et de programmation du PLU en matière d'habitat tiennent lieu de PLH (art. L. 123-1-4 2°). Celles qui concernent les transports et les déplacements tiennent lieu de PDU. Mais, dans ce dernier cas, encore faut-il que l'EPCI ait la qualité d'autorité organisatrice de transports urbains (art. L. 123-1-4 3°) ; sinon, le PDU continuera à avoir une existence autonome.

Les effets juridiques du DOO dans le domaine des transports et des déplacements dépendent de ces différentes configurations.

le DOO doit tout d'abord définir les objectifs et les principes de la politique de l'habitat en prenant en compte, notamment, « *les projets d'équipements et de dessertes en transports collectifs* » (art. L. 122-1-7). À ce titre, il précise « *les objectifs d'offre de nouveaux logements, répartis, le cas échéant, entre les EPCI ou par commune* ». Dès lors que le PLH, ou la partie du PLU intercommunal valant PLH, doit comprendre un programme d'actions détaillé « *par commune et, le cas échéant, par secteur géographique* », il est clair que la programmation qu'il prévoira devra être compatible avec les orientations spatiales du SCOT, elles-mêmes définies en tenant compte de la desserte en transports collectifs ;

le DOO doit également définir les grandes orientations de la politique des transports et de déplacements (art. L. 122-1-8). À cet égard, le DOO comprend un volet obligatoire, la définition des grands projets d'équipements et de dessertes par les transports collectifs, et un volet facultatif puisqu'il peut préciser le contenu de certaines obligations en matière de réalisation d'aires de stationnement, en fonction de la desserte en transports publics réguliers, à savoir : d'une part, les obligations minimales ou maximales de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés que les PLU et les documents d'urbanisme en tenant lieu doivent imposer ; d'autre part, les obligations minimales de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules non motorisés que les PLU et les documents d'urbanisme en tenant lieu doivent imposer. Mais ces deux possibilités n'ont qu'un caractère subsidiaire puisqu'elles ne s'appliquent pas dans les territoires couverts par un PLU intercommunal comprenant un PDU. La situation ainsi créée est assez complexe puisque :

- si le PLU est un PLU intercommunal dont une partie vaut PDU, seul le PLU peut, en application de l'article R. 123-9 16°, aliéna 2, déterminer des périmètres à l'intérieur desquels les conditions de desserte par les transports publics réguliers permettent de réduire ou de supprimer les obligations imposées en matière de réalisation d'aires de stationnement, notamment lors de la construction d'immeubles de bureaux. Ce texte ne fait ici que reprendre la faculté ouverte aux auteurs d'un PDU par l'article L. 1214-4 du code des transports. Le SCOT ne joue ici aucun rôle ;
- si le PLU est soit un PLU communal, ou un PLU intercommunal mais qui n'est pas élaboré par une autorité organisatrice de transports urbains, le DOO du SCOT peut fixer des obligations minimales ou maximales en matière d'aires de stationnement, en fonction des types de véhicules, obligations qui vont s'imposer tant au contenu du PDU qu'à celui du PLU.

Enfin, la question des déplacements joue un rôle dans la politique d'aménagement commercial. Le DOO doit préciser les objectifs relatifs à l'équipement commercial en veillant à mettre en cohérence équipements commerciaux, dessertes en transports, notamment collectifs, maîtrise des flux de marchandises, protection de l'environnement, etc. Le document d'aménagement commercial (DAC) qui doit figurer au sein du DOO peut fixer des conditions à la délivrance des autorisations, portant notamment sur la desserte en transports collectifs, les conditions de stationnement, les conditions de livraison de marchandises. Même si le texte ne le prévoit pas expressément, le PDU, ou la partie du PLU intercommunal valant PDU, devra être établi en cohérence avec le DAC.

2. Le cas des communications numériques

La prise en compte des communications numériques dans le DOO n'est prévue qu'à propos de l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation (art. L. 122-1 V 2°). Il appartient au DOO, si les auteurs du SCOT le souhaitent car il ne s'agit que d'une faculté, de définir des secteurs à l'intérieur desquels l'urbanisation nouvelle sera subordonnée à l'obligation pour les constructions, travaux, installations et aménagements de respecter « *des critères de qualité renforcés en matière d'infrastructures et réseaux de communications électroniques* ». On peut penser qu'il s'agira de fixer des exigences en matière de haut débit et de nombre de points de raccordement soit pour de futurs quartiers d'habitat, soit plus vraisemblablement pour des zones d'accueil d'activités économiques. On trouve un exemple de prescriptions en la matière dans le SCOT de la région grenobloise (p. 151-152).

Ces conditions s'ajouteront donc aux règles permettant l'ouverture à l'urbanisation des zones AU définies par le PLU (c. urb., art. R. 123-6).

Les normes ainsi fixées par le DOO font écho à celles que peut fixer le PLU puisque l'alinéa 3 du 14° de l'article L. 123-1-5 prévoit que « *le règlement peut, notamment dans les secteurs qu'il ouvre à l'urbanisation, imposer aux constructions, travaux, installations et aménagements de respecter en matière d'infrastructures et réseaux de communications électroniques des critères de qualité renforcés qu'il définit* ». Mais cette situation laisse entière la question de la mise en œuvre dans le PLU des prescriptions éventuellement fixées par le SCOT en matière de communications numériques, question qui a été très clairement présentée dans l'ouvrage sur *La dimension juridique de l'écriture du PLU*, et plus particulièrement dans la fiche consacrée aux « interrogations liées à la loi Grenelle II concernant la desserte par les réseaux »². En reprenant les conclusions de cette analyse, on peut penser qu'il appartiendra aux auteurs des PLU de fixer les conditions de desserte par les communications numériques dans l'article 4 du règlement du PLU, le 16° de l'article R. 123-9 du code de l'urbanisme indiquant seulement à l'intention des auteurs des PLU qu'ils ont la faculté de prévoir dans le règlement des « *obligations imposées aux constructions, travaux, installations et aménagements, en matière d'infrastructures et réseaux de communications électroniques* ». En outre s'agissant de la notion floue de « *critères de qualité renforcés* », la fiche précitée

² Fiche rédigée par J.-F. Inserguet, Cahier du Gridauh n°23, La Documentation française 2013, p. 168 et s.

suggérait « le raccordement obligatoire aux réseaux de fibre optique s'ils existent ou la faculté de subordonner l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation à l'existence de points d'accès au réseau Internet ». Le SCOT de la région grenobloise s'oriente dans cette direction :

- Le DOO considère que, « au même titre que les infrastructures de déplacement, les technologies de l'information et la communication doivent être considérées comme des équipements structurants pour les territoires » ;
- Lorsqu'elles le jugeront nécessaire à l'aménagement d'espaces économiques, les collectivités pourront conditionner l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones à l'obligation pour les constructions, travaux, installations et aménagements de respecter en matière d'infrastructures et réseaux de communications électroniques des critères de qualité renforcés. Il en sera de même pour l'aménagement de nouvelles opérations d'ensemble.

On constate néanmoins la très grande imprécision de ce type d'orientations qui conduit à renvoyer en réalité aux auteurs du PLU le traitement des questions numériques. La rédaction d'un SCOT de ce type est-elle entachée d'incompétence négative ? Ce n'est pas certain car l'article L. 122-1-5 V habilite les auteurs du SCOT à « *définir des secteurs* » dans lesquels l'ouverture à l'urbanisation est subordonnée à l'obligation pour les constructions, etc. à des critères de qualité renforcés en matière d'infrastructures et réseaux de communications électroniques. Si l'on peut parler à cet égard d'« obligations de faire territorialisées », la rédaction du texte paraît exclure que les auteurs du SCOT soient dans l'obligation de délimiter précisément de tels secteurs.