

>> SCOT, ÉCONOMIE D'ESPACE ET DENSITÉ

Jean-Philippe Strebler, directeur de la fédération nationale des SCOT, maître de conférences en droit public, associé à l'université de Strasbourg (Institut d'études politiques)

Fiche 4

SCOT ET OUVERTURE DE SECTEURS A L'URBANISATION

L'ouverture de nouveaux secteurs géographiques à l'urbanisation constitue l'une des formes de consommation foncière : le SCOT dispose de plusieurs possibilités d'« encadrement » réglementaire de telles ouvertures à l'urbanisation, qu'il s'agisse de conditions préalables (§ 1) ou de conditions d'« accompagnement » à ces ouvertures à l'urbanisation (§ 2).

Le champ d'application de ces possibilités données au document d'orientation et d'objectifs par l'article L. 122-1-5 du code de l'urbanisme concerne « l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation »¹ ainsi que « l'ouverture à l'urbanisation de secteurs nouveaux »². À la différence de la rédaction de l'article L. 122-2, ces dispositions ne font pas référence à la délimitation préalable de « zones à urbaniser » ou de « zones naturelles », mais simplement d'ouverture à l'urbanisation : dès lors, si les dispositions de l'article L. 122-2 ne concernent effectivement « que » des ouvertures à l'urbanisation résultant de modifications ou de révisions de POS ou de PLU³, les conditions exprimées par le document d'orientation et d'objectifs au titre de l'article L. 122-1-5 concernent aussi la délimitation *initiale* de zones qui seraient « ouvertes à l'urbanisation » à l'occasion de l'élaboration d'un PLU – voire dans le cadre d'une carte communale pour ce qui concerne les conditions préalables à l'ouverture à l'urbanisation (dès lors qu'il est notamment question de « secteurs »⁴ et non pas seulement de « zones »⁵) –, dès lors que ces zones ou secteurs auraient, en l'absence de ce PLU ou de cette carte communale, été inconstructibles au regard des dispositions de l'article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme parce que situées « en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune »⁶.

¹ C. urb., art. L. 122-1-5 (II, V et VII).

² C. urb., art. L. 122-1-5 (IV).

³ cf. Fiche 5 : Les dispositifs d'« accompagnement » / 1. L'extension urbaine limitée en l'absence de SCoOT.

⁴ C. urb., art. L. 122-1-5 (IV).

⁵ C. urb., art. L. 122-1-5 (II, V et VII).

⁶ Art. L. 111-1-2 : « En l'absence de plan local d'urbanisme ou de carte communale opposable aux tiers, ou de tout document d'urbanisme en tenant lieu, seules sont autorisées, en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune : / 1. 1° L'adaptation, le changement de destination, la réfection, l'extension des constructions existantes ou la construction de bâtiments nouveaux à usage d'habitation à l'intérieur du périmètre regroupant les bâtiments d'une ancienne exploitation agricole, dans le respect des traditions architecturales locales ; / 2° Les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole, à des équipements collectifs dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière sur le terrain sur lequel elles sont implantées, à la réalisation d'aires d'accueil ou de terrains de passage des gens du voyage, à la mise en valeur des ressources naturelles et à la réalisation d'opérations d'intérêt national. / Les projets de constructions, aménagements, installations et travaux ayant pour

Les critères de « qualité » des zones ouvertes à l'urbanisation ne concernent quant à eux que les plans locaux d'urbanisme et non pas les cartes communales (qui ne comportent ni zones ni règles locales).

1. **Les conditions préalables à l'ouverture à l'urbanisation**

À l'égard de l'ouverture à l'urbanisation de nouveaux secteurs par les PLU ou les POS, le document d'orientation et d'objectifs peut exprimer des conditions de fond relatives à la desserte par les transports collectifs ou à l'utilisation préalable de terrains viabilisés situés en zone urbanisée, mais la loi Grenelle II lui a aussi donné la possibilité nouvelle et originale d'exprimer des conditions formelles relatives à la réalisation d'études préalables. Par principe, les documents d'urbanisme ne sauraient exprimer que des « règles de fond », à l'exclusion de toute obligation de procédure ou de contenu supplémentaires par rapport à celles qui ont été définies par la loi ou les décrets⁷ : la loi Grenelle II a ici, par exception au principe général, permis au SCOT d'imposer aux PLU des contraintes consistant en la réalisation d'études spécifiques.

■ **La desserte par les transports collectifs**

Le renforcement du lien entre urbanisation et déplacements constitue l'une des préoccupations exprimées par la loi Grenelle II⁸. Le document d'orientation et d'objectifs doit ainsi préciser les conditions qui permettent, d'une part de favoriser un développement prioritaire de l'urbanisation dans les secteurs desservis par les transports en commun, et d'autre part d'assurer aux secteurs urbanisés qui le nécessitent un désenclavement par les transports collectifs.

conséquence une réduction des surfaces situées dans les espaces autres qu'urbanisés et sur lesquelles est exercée une activité agricole ou qui sont à vocation agricole doivent être préalablement soumis pour avis par le représentant de l'État dans le département à la commission départementale de la consommation des espaces agricoles prévue à l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime. Cet avis est réputé favorable s'il n'est pas intervenu dans un délai d'un mois à compter de la saisine de la commission ; / 3° Les constructions et installations incompatibles avec le voisinage des zones habitées et l'extension mesurée des constructions et installations existantes. / 4° Les constructions ou installations, sur délibération motivée du conseil municipal, si celui-ci considère que l'intérêt de la commune, en particulier pour éviter une diminution de la population communale, le justifie, dès lors qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, à la salubrité et à la sécurité publique, qu'elles n'entraînent pas un surcroît important de dépenses publiques et que le projet n'est pas contraire aux objectifs visés à l'article L. 110 et aux dispositions des chapitres V et VI du titre IV du livre I^{er} ou aux directives territoriales d'aménagement précisant leurs modalités d'application. »

⁷ CE 21 mars 1986, Syndicat des copropriétaires de l'immeuble « Les Périades », req. n°61817 : *Rec. CE*, p. 78 ; *AJDA* 1986, p. 385, concl. J.-C. Bonichot ; *Dr. adm.* 1986, n°315 ; *RJE* 1986, p. 318, note B. Dyssli ; *D.* 17 avr. 1986. – CE 28 janv. 1987, Ministre de l'urbanisme, du logement et des transports c/ M. Billaud et a., req. n°65554 : *Rec. CE*, tables p. 1019 ; *D.* 1987, somm. p. 255, obs. H. Charles ; *RJE* 1988, p. 173, note F. Moderne ; *Dr. adm.* 1987, n°207 ; *Gaz. Pal.* 1987, jurispr. p. 150. – CE 31 mars 1989, Association pour la protection et l'amélioration du cadre de vie du Secteur des 16 arpents, req. n°83538 : *Rec. CE*, tables p. 1002 ; *RD imm.* 1989, p. 348 ; *Gaz. Pal.* 1989, n°153-154, jurispr., p. 9 ; *Gaz. Pal.* 1989, n°350, pan., p. 5-6. – CE 24 mai 1991, Société Carrières de Bihen, req. n°83448 : *Rec. CE*, tables p. 1250 ; *Gaz. Pal.* 28 août 1991, n°240-241, jurispr., p. 27 ; *Gaz. Pal.* 1^{er} mars 1992, n°61-63, pan., p. 4. – CE 26 avr. 1993, M. et M^{me} Beaucourt, req. n°121413 : *Rec. CE*, tables p. 1089 ; *Dr. adm.* 1993, n° 309-374 ; *Gaz. Pal.* 1993, pan. dr. adm. p. 196.

⁸ Cf. Écriture du SCOT : fiches « SCOT, transports, déplacements et couverture numérique ».

Article L. 122-1-5 (loi n°2011-525 du 17 mai 2011, art. 124). **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 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. [...]

À l'égard de ces deux préoccupations, le SCOT peut déterminer des secteurs géographiques de son territoire où l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation ne serait pas admise si elles ne sont pas desservies par les transports collectifs :

- cette condition de desserte par les transports collectifs s'appliquera dans les seuls secteurs déterminés par le document d'orientation et d'objectifs, tels que le diagnostic territorial figurant au rapport de présentation aura permis d'identifier l'enjeu d'une desserte par les transports collectifs qui devra être justifié au même rapport de présentation ;
- cette condition pourra être « modulée » en fonction des enjeux propres à chacun des secteurs d'application ; par exemple, une application aux opérations excédant une certaine ampleur (emprise, surfaces de plancher...) ou une exigence de desserte plus ou moins importante ou fréquente (du passage une ou deux fois par jour à un cadencement horaire...).

En fonction des enjeux de desserte qui auront été identifiés (engorgement des voies routières existantes ou, à l'inverse, fort enclavement routier...), les exigences exprimées par le SCOT pourront s'avérer très contraignantes et revenir très logiquement à interdire l'ouverture et l'aménagement de nouvelles zones à urbaniser dès lors que les conditions de desserte par les transports collectifs ne seraient pas satisfaites. Les collectivités communales ou intercommunales concernées pourraient donc être tentées de faire supprimer (ou ne pas inscrire) de telles conditions dans le SCOT, ou encore de faire « pression » auprès des autorités organisatrices de transports en commun pour qu'elles mettent en place les services de desserte qui permettraient d'ouvrir les zones en cause à l'urbanisation...

La finalité de cette condition éventuellement posée par le SCOT pour ouvrir de nouvelles zones à l'urbanisation n'est pas directement de limiter l'étalement urbain ou de réduire la consommation des espaces agricoles ou naturels : elle doit contribuer à assurer un lien plus étroit entre urbanisation et desserte par les transports collectifs. Ce n'est donc que de manière indirecte – en tant que des ouvertures à l'urbanisation seraient « contenues » – qu'une utilisation économe de l'espace serait favorisée...

■ **L'utilisation préalable des terrains desservis dans les zones urbanisées**

Traduction plus immédiate du souci de limiter l'étalement urbain, le SCOT peut exprimer une condition très stricte à l'ouverture par les PLU ou les cartes communales de nouveaux secteurs à l'urbanisation : l'utilisation préalable des terrains situés dans les zones urbanisées et desservis par les réseaux publics d'eau, d'assainissement et d'électricité, qu'on peut aussi désigner sous l'appellation de « dents creuses ».

Article L. 122-1-5 (loi n°2011-525 du 17 mai 2011, art. 124). [...] 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 ; [...]

Une telle restriction – que le rapport de présentation devra justifier « *en fonction des circonstances locales* » et qui pourra donc être exprimée uniquement pour certaines parties du territoire du SCOT – ne concerne pas les seules ouvertures à l'urbanisation de zones à urbaniser ou de zones naturelles à l'occasion de révisions ou de modifications de plans locaux d'urbanisme : puisqu'il est fait mention de « *secteurs* » (et non pas de « *zones* ») ouverts à l'urbanisation et de terrains situés en « *zone urbanisée* » (et non pas de zones « *urbaines* »), elle concernera tout autant l'élaboration initiale des PLU que l'élaboration ou la révision des cartes communales qui peuvent comporter la délimitation de secteurs qui se trouveraient « *ouverts à l'urbanisation* » par rapport aux restrictions de principe exprimées en l'absence de PLU ou de carte communale par l'article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme.

Cette exigence supposera que les auteurs des PLU ou des cartes communales dans les secteurs identifiés par le SCOT portent, dans les rapports de présentation, une attention particulière à l'identification des terrains situés en zone urbanisée et desservis par les réseaux publics : les décisions d'ouverture à l'urbanisation devront ensuite être justifiées dans les rapports de présentation de ces PLU ou cartes communales par l'utilisation – complète ou à hauteur d'une proportion minimale qu'aurait fixée le SCOT – des terrains urbanisés et desservis.

Si une condition d'utilisation de la totalité des « dents creuses » est la plus facile à contrôler (mais aussi la plus difficile à satisfaire...), l'expression d'une « proportion » d'utilisation de ces « dents creuses » suppose qu'une date de référence ait été définie, qui permette de calculer la part de terrains qui auront effectivement été mobilisés : il semble peu plausible que la date de référence corresponde aux diverses décisions approuvant, révisant ou modifiant les PLU ou les cartes communales concernées. En effet, si l'on considère qu'à un instant T, X mètres carrés de terrains urbanisés et viabilisés sont disponibles et que le SCOT conditionne l'ouverture à l'urbanisation de nouveaux secteurs à l'utilisation de la moitié au moins de ces emprises, il ne semblerait pas cohérent qu'une fois X/2 mètres carrés de ces dents creuses utilisées et un secteur nouveau ouvert à l'urbanisation, une nouvelle condition de consommation de la moitié des X/2 mètres carrés non encore utilisée soit à nouveau applicable pour qu'un nouveau secteur puisse être ouvert à l'urbanisation !

Sans doute la mise en œuvre de cette possibilité de conditionner l'ouverture de nouveaux secteurs à l'urbanisation à l'utilisation préalable des dents creuses urbanisées et desservies, imposera-t-elle, non seulement de fixer une date de référence et, le cas échéant, une proportion minimale d'utilisation préalable de ces dents creuses, mais aussi de lier l'ampleur des surfaces ouvertes à l'urbanisation à des taux d'utilisation des dents creuses.

Par exemple :

<i>Proportion d'utilisation des terrains situés en zone urbanisée et desservis par les réseaux d'eau, d'assainissement et d'électricité, existant au 1^{er} janvier 2012</i>	<i>Surface maximale cumulée des secteurs susceptibles d'être ouverts à l'urbanisation</i>
inférieure ou égale à 20 %	0,00 ha
supérieure à 20 % et inférieure ou égale à 40 %	0,50 ha
supérieure à 40 % et inférieure ou égale à 60 %	1,20 ha
supérieure à 60 % et inférieure ou égale à 80 %	2,00 ha
supérieure à 80 %	3,00 ha

Le SCOT devra aussi préciser ce qui devra être considéré comme l'« utilisation » d'un terrain situé en zone urbanisée et desservi : sans doute la construction d'un abri de jardin ou d'un garage sur un terrain de 10 ares ne devrait-elle pas être regardée comme l'« utilisation » d'une dent creuse ! Au-delà de l'identification des terrains concernés, il serait donc nécessaire de préciser quel y serait le « potentiel » de construction, de façon à ce que les conditions d'ouverture à l'urbanisation soient exprimées en proportion de mobilisation du potentiel de construction représenté par les dents creuses !

■ **La réalisation d'une étude de densification des zones déjà urbanisées**

À défaut d'imposer l'utilisation effective des dents creuses en zones urbanisées, le document d'orientation et d'objectifs du SCOT peut conditionner l'ouverture par les PLU ou les cartes communales de nouveaux secteurs à l'urbanisation à la « réalisation d'une étude de densification des zones déjà urbanisées ».

Article L. 122-1-5 (loi n°2011-525 du 17 mai 2011, art. 124). [...] 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** : [...]

3° **la réalisation d'une étude de densification des zones déjà urbanisées.** [...]

Même si, *stricto sensu*, aucune disposition du code de l'urbanisme n'impose que cette étude figure dans le dossier de plan local d'urbanisme ou de carte communale – *a priori* au rapport de présentation –, le SCOT imposant uniquement, le cas échéant, que cette étude soit « réalisée » préalablement à l'ouverture à l'urbanisation d'un nouveau secteur – et donc, avant la délibération approuvant le PLU ou la carte communale comportant une telle ouverture à l'urbanisation –, il semble à tout le moins indispensable que cette « étude de densification » soit jointe au dossier (d'élaboration ou de révision) lors des consultations administratives et au dossier soumis à enquête publique. Or, en cas d'élaboration ou de révision, c'est le dossier de PLU « arrêté » qui est soumis à enquête publique... ce qui imposerait donc bien que l'étude de densification figure bien dans le dossier de PLU arrêté !

En toute logique et même si les articles législatifs et réglementaires relatifs aux PLU ou aux cartes communales n'en font pas état, cette étude de densification (y compris éventuellement même si le SCOT n'en impose pas la réalisation...) devrait constituer l'un des aspects du « diagnostic territorial » figurant au rapport de présentation. Elle consistera à recenser cartographiquement les terrains situés dans les zones urbanisées, leur « utilisation » actuelle et le « potentiel »

de construction complémentaire que ces terrains pourraient représenter au regard des choix d'urbanisation du PLU.

En tant que tel, l'exigence du SCOT s'arrête à la réalisation de cette « *étude de densification* ». Pourtant, dans la logique de l'élaboration du PLU (ou de la carte communale), dès lors que le document d'urbanisme doit avoir identifié les « *besoins* » à satisfaire (logements, activités économiques, services...), cette étude de densification mettra inmanquablement en évidence qu'une partie de ces besoins pourra être satisfaite par la mobilisation du potentiel de construction identifié dans les zones urbanisées !

L'exigence exprimée par le SCOT de réaliser une « *étude de densification* » préalablement à toute ouverture de nouveaux secteurs à l'urbanisation n'est incontestablement pas aussi contraignante que l'obligation sus-évoquée d'utilisation préalable des terrains en zone urbanisée et desservis, mais elle serait nécessairement de nature à contribuer à une limitation des velléités d'extensions urbaines des communes ou de leurs établissements publics de coopération intercommunale !

Et il est probable qu'au regard des principes exprimés par l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme⁹, le juge administratif soit, en cas de contestation d'un PLU ou d'une carte communale, amené à prendre en compte les éléments de l'étude de densification pour apprécier si les réponses apportées par le document d'urbanisme pour la satisfaction des besoins identifiés ont effectivement tenu compte du potentiel de densification identifié dans les zones urbanisées.

■ **La réalisation d'une étude d'impact**

La dernière condition qu'il est possible au document d'orientation et d'objectifs d'imposer préalablement à l'ouverture de secteurs nouveaux à l'urbanisation – éventuellement d'ailleurs de façon cumulative par rapport aux autres conditions (utilisation des dents creuses, étude de densification) – consiste à réaliser une étude d'impact telle que prévue par l'article L. 122-1 du code de l'environnement.

Article L. 122-1-5 (loi n°2011-525 du 17 mai 2011, art. 124). [...] 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** : [...]

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

La loi Grenelle II a procédé à une réforme des études d'impact afin d'en simplifier le régime et d'achever la transposition de la directive 85/337/CEE du 27 juin 1985 : elle a élargi le champ de l'étude d'impact en remplaçant les seuils financiers par des seuils techniques et a renforcé les moyens de contrôle administratif sur les projets soumis à étude d'impact¹⁰.

Selon le code de l'environnement, « *les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics ou privés qui, par leur nature, leurs dimensions ou leur localisation sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine sont précédés d'une étude d'impact* »¹¹. En

⁹ Cf. Fiche 1 : Problématique générale / 2. L'obligation légale d'une gestion économe de l'espace.

¹⁰ Voir Marie-Béatrice Lahorgue, La réforme de l'étude d'impact, *AJDA* 2010, p. 1807.

¹¹ C. env., art. L. 122-1 (§ I, al. 1).

tenant compte des caractéristiques des projets, de leur localisation et de leur impact potentiel, un décret en Conseil d'État doit définir les critères et seuils des projets soumis à étude d'impact, ainsi que les projets soumis à étude d'impact après un examen au cas par cas effectué par l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement¹².

Si les documents d'urbanisme doivent respecter les préoccupations d'environnement, ils ont été exclus du champ des études d'impact même si les éléments relatifs à l'environnement qui doivent figurer dans le rapport de présentation des documents d'urbanisme comportent, à l'échelle de ces documents, trois composantes très proches d'une étude d'impact¹³ ; l'évaluation environnementale à laquelle sont soumis certains documents d'urbanisme tend à se rapprocher encore des études d'impact, mais, *stricto sensu*, aucune étude d'impact n'était jusqu'ici imposée lors de l'élaboration, de la révision ou de la modification des documents d'urbanisme¹⁴.

Désormais, le document d'orientation et d'objectifs peut donc décider que l'ouverture à l'urbanisation de secteurs nouveaux par un PLU ou une carte communale doit être précédée de la réalisation d'une étude d'impact au sens du code de l'environnement. Les « *circonstances locales* » justifiant cette exigence d'étude d'impact devraient largement correspondre à des critères mentionnés à l'annexe III à la directive 85-337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 : caractéristiques des projets d'ouverture à l'urbanisation, localisation et impact potentiel sur l'environnement...

L'étude d'impact exigée devra répondre aux exigences exprimées par le code de l'environnement, qu'il s'agisse de son contenu (description du projet, analyse de l'état initial de la zone susceptible d'être affectée et de son environnement, esquisse des principales solutions de substitution examinées et indication des principales raisons du choix, étude des effets du projet sur l'environnement ou la santé humaine, mesures envisagées pour éviter, réduire et compenser les effets

¹² L'annexe III à la directive 85-337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement énumère les informations qui doivent être fournies par le maître d'ouvrage d'un projet : c'est au regard de ces données – relatives aux caractéristiques, à la localisation et à l'impact potentiel des projets – que les critères et seuils ainsi que la détermination des projets relevant d'un examen au cas par cas doivent être définis (c. env., art. L. 122-1, § I, al. 3).

¹³ Analyse de l'état initial du site et de l'environnement, indices de la mise en œuvre du document d'urbanisme sur leur évolution et mises prises pour leur préservation et leur mise en valeur (SCOT : art. R. 122-2 ; PLU : art. R. 123-2 ; carte communale : art. R. 124-2).

¹⁴ CE 24 juill. 1981, Association pour la sauvegarde du Pays de Rhuys, req. n°22129 et n°27868 : *Rec. CE*, p. 341 ; *AJDA* 1982, p. 173, note J. Chapuisat ; *Dr. adm.* 1981, comm. 292 ; *JCP G* 1982, II, 19798, concl. B. Genevois ; *D.* 1982, inf. rap. p. 522, note H. Charles. – Voir E. Le Cornec, *La prise en compte de l'environnement par les règles locales d'urbanisme*, thèse Paris I, 1997 ; Y. Jégouzo, Le rapport de présentation du plan d'occupation des sols et la prose en compte de l'environnement, *RFD adm.* 1988, p. 327 ; T. Hubert, Les études d'environnement dans les documents locaux d'urbanisme, *Rev. jur. centre-ouest* 1988, n°1, p. 164 ; P. Billet, L'évaluation des incidences des documents d'urbanisme sur l'environnement, *Sem. jurid.*, éd. générale, 13 juin 2004, n°24, p. 930 ; Y. Jégouzo, L'évaluation des incidences sur l'environnement des plans et programmes, *AJDA* 2005, p. 2101 ; S. Traoré, La nouvelle évaluation environnementale des documents d'urbanisme, *Env. avr.* 2006, p. 15 ; P. Ferrand, Les documents d'urbanisme à l'épreuve de l'évaluation environnementale, *RFD adm.* 2008, p. 629 ; J.-P. Lebreton, L'évaluation environnementale et le droit de l'urbanisme : perspective comparative, *RFDA adm.* 2008, p. 633 ; B. Drobenko, Évaluation environnementale des documents d'urbanisme : entre enjeux et méthodes, *RFD adm.* 2008, p. 640 ; V. Gaudron, L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme français, *RFD adm.* 2008, p. 659.

négatifs notables sur l'environnement ou la santé, présentation des principales modalités de suivi des mesures et du suivi de leurs effets, résumé non technique¹⁵), mais aussi de l'obligation de transmettre le dossier de présentation du projet d'ouverture à l'urbanisation comprenant l'étude d'impact exigée par le SCOT à l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement¹⁶.

2. Les conditions d'« accompagnement » à l'ouverture à l'urbanisation

L'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation peut, dans des secteurs définis par le document d'orientation et d'objectifs, être subordonnée à l'édition, par le règlement du plan local d'urbanisme, des conditions particulières auxquelles les constructions, travaux, installations et aménagements devront être soumis. Il ne s'agit donc pas ici de limiter directement la consommation d'espaces naturels ou agricoles ou de lutter contre l'étalement urbain, mais au moins de veiller à une utilisation « qualitative » des nouveaux secteurs ouverts à l'urbanisation.

Dès lors que les cartes communales ne comportent ni « zones » ouvertes à l'urbanisation, ni, surtout, règles locales d'urbanisme applicables lors de la délivrance des autorisations d'urbanisme, ces critères susceptibles d'être envisagés par le SCOT concerneront donc exclusivement les plans locaux d'urbanisme, dans leurs aspects réglementaires, voire pour leurs orientations d'aménagement et de programmation.

■ Le respect de performances énergétiques et environnementales renforcées

Le règlement du plan local d'urbanisme peut « *imposer aux constructions, travaux, installations et aménagements, de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées qu'il définit* » ; le respect de telles performances peut s'appliquer « *notamment dans les secteurs qu'il ouvre à l'urbanisation* »¹⁷, même si ces secteurs ne sont pas les seuls dans lesquels ces conditions peuvent être prescrites¹⁸.

Le document d'orientation et d'objectifs du SCOT peut, dans des secteurs géographiques de son territoire qu'il définit, transformer cette *faculté* ouverte par la loi Grenelle II aux auteurs de PLU en *obligation* : dès lors que le SCOT décidera de recourir à cette possibilité, le PLU *devra* définir des performances énergétiques et environnementales renforcées qui devront être respectées¹⁹.

¹⁵ C. env., art. L. 122-3 (§ II, 2^o) – le détail du contenu de l'étude d'impact doit être précisé par un décret en Conseil d'État.

¹⁶ C. env., art. L. 122-1 (§ III).

¹⁷ C. urb., art. L. 123-1-5 (14^o).

¹⁸ Cf. Écriture du PLU : fiches « PLU et énergie ».

¹⁹ Cf. Écriture du SCOT : fiches « SCOT, énergie et changements climatiques ».

Article L. 122-1-5 (loi n°2011-525 du 17 mai 2011, art. 124). [...] 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** ; [...]

La mise en œuvre de cette faculté par le SCOT doit donc se traduire, dans les secteurs définis par le document d'orientation et d'objectifs, par un contenu « spécifique » du règlement du PLU applicable *a minima* dans les nouvelles zones ouvertes à l'urbanisation²⁰.

S'il appartient au SCOT de définir, si cela paraît nécessaire à ses auteurs, des secteurs où des performances énergétiques et environnementales renforcées doivent être imposées par les PLU, il semble bien qu'il appartienne aux seuls règlements de ces PLU de définir quels critères de performances renforcées ils entendent imposer : même si la loi Grenelle II exprime une forte tendance à favoriser des possibilités de « substitution » de certaines dispositions des SCOT à celles des PLU, il paraîtrait raisonnable qu'au nom du rapport de compatibilité, les documents d'urbanisme et d'aménagement du territoire à caractère stratégique que constituent les SCOT ne privent pas les auteurs des PLU de toute marge de manœuvre rédactionnelle, ainsi que le Conseil d'État avait eu en son temps l'occasion de l'exprimer²¹.

Il appartiendrait ainsi au SCOT d'apprécier s'il est nécessaire que, dans certains secteurs, des performances énergétiques et environnementales renforcées soient imposées aux constructions dans les zones ouvertes à l'urbanisation, mais ce devrait être aux règlements des PLU concernés de définir quelles performances renforcées seraient exigées des constructeurs. Une telle répartition des rôles entre SCOT et PLU est confortée par l'absence de toute hypothèse de substitution directe lors de la délivrance des autorisations d'urbanisme des dispositions des SCOT par rapport à celles de PLU « défallants » à imposer dans leur règlement des critères de performances renforcées en matière énergétique et environnementale²².

■ **Le respect de critères de qualité renforcés en matière numérique**

Le règlement du plan local d'urbanisme peut « *imposer aux constructions, travaux, installations et aménagements de respecter en matière d'infrastructures et de réseaux de communications électroniques des critères de qualité renforcés qu'il définit* » ; le respect de telles performances peut s'appliquer « *notamment*

²⁰ L'article R. 123-9 du code de l'urbanisme – dans sa version modifiée par l'article 25 du décret n°2012-290 du 29 février 2012 – a été complété : « *Le règlement peut comprendre tout ou partie des règles suivantes : [...] 15° Les obligations imposées aux constructions, travaux, installations et aménagements, en matière de performances énergétiques et environnementales ; [...]* ».

²¹ CE 10 janv. 2007, Fédération départementale de l'hôtellerie de plein air de Charente-Maritime, req. n°269239 : *Rec. CE*, tables, p. 1117 ; *AJDA* 2007, p. 495 ; *BJDU* 2007, n°1, p. 54, concl. C. Verot, obs. J.-C. Bonichot ; *RDI imm.* 2007, p. 186, obs. P. Soler-Couteaux ; *DAUH* 2007, p. 349 ; *DAUH* 2008, p. 243, n°86, chron. J.-P. Demouveau et J.-P. Lebreton ; *JCP A* 22 janv. 2007, n°4, act., p. 68 ; *RLCT* mars 2008, n°33, p. 41 ; *Dr. rural* mars 2007, n°351, comm. 113.

²² Seules les opérations d'aménagement ou de construction portant sur des surfaces de plancher supérieures à 5 000 mètres carrés se voient imposer une obligation de compatibilité avec les dispositions du document d'orientation et d'objectifs du SCOT (c. urb., art. L. 122-1 et R. 122-5).

dans les secteurs qu'il ouvre à l'urbanisation »²³, même si ces secteurs ne sont pas les seuls dans lesquels ces conditions peuvent être prescrites ²⁴.

Comme pour la performance énergétique et environnementale, le document d'orientation et d'objectifs du SCOT peut, dans des secteurs géographiques de son territoire qu'il définit, transformer cette *faculté* ouverte par la loi Grenelle II aux auteurs de PLU en *obligation* : dès lors que le SCOT décidera de recourir à cette possibilité, le PLU *devra* définir des critères renforcés de qualité en matière d'infrastructures et réseaux de communications électroniques qui devront être respectés²⁵.

Article L. 122-1-5 (loi n°2011-525 du 17 mai 2011, art. 124). [...] 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 :

2° soit **des critères de qualité renforcés en matière d'infrastructures et réseaux de communications électroniques.** [...]

La mise en œuvre de cette faculté par le SCOT doit donc se traduire, dans les secteurs définis par le document d'orientation et d'objectifs, par un contenu « spécifique » du règlement du PLU applicable *a minima* dans les nouvelles zones ouvertes à l'urbanisation²⁶.

S'il appartient au SCOT de définir, si cela paraît nécessaire à ses auteurs, des secteurs où des critères de qualité renforcés en matière de communications numériques doivent être imposés par les PLU, il semble bien qu'il appartienne aux seuls règlements de ces PLU de définir quels critères renforcés de qualité ils entendent imposer : si les possibilités de « substitution » de certaines dispositions des SCOT à celles des PLU ont été développées dans le cadre de la loi Grenelle II, le rapport de compatibilité qui lie les PLU aux SCOT devrait se traduire par des marges de manœuvre rédactionnelles laissées par les SCOT aux auteurs des PLU²⁷.

Ainsi, le SCOT devrait apprécier la nécessité que, dans certains secteurs, des critères renforcés concernant les infrastructures et réseaux de communications électroniques soient imposés aux constructions dans les zones ouvertes à l'urbanisation, mais il appartiendrait aux règlements des PLU concernés de définir quels critères renforcés seraient exigés des constructeurs. Cette répartition des rôles entre SCOT et PLU est confortée par l'absence de toute hypothèse de substitution directe lors de la délivrance des autorisations d'urbanisme des dispositions des SCOT par rapport à celles de PLU « défailants » à imposer

²³ C. urb., art. L. 123-1-5 (14°, al. 3).

²⁴ Cf. Écriture du PLU : fiches « PLU et énergie ».

²⁵ Cf. Écriture du SCOT : fiches « SCOT, transports, déplacements et couverture numérique ».

²⁶ L'article R. 123-9 du code de l'urbanisme – dans sa version modifiée par l'article 25 du décret n°2012-290 du 29 février 2012 – a été complété : « *Le règlement peut comprendre tout ou partie des règles suivantes : [...] 16° Les obligations imposées aux constructions, travaux, installations et aménagements, en matière d'infrastructures et réseaux de communications électroniques ; [...] ».*

²⁷ CE 10 janv. 2007, Fédération départementale de l'hôtellerie de plein air de Charente-Maritime, req. n°269239 : *Rec. CE*, tables p. 1117 ; *AJDA* 2007, p. 495 ; *BJDU* 2007, n°1, p. 54, concl. C. Verot, obs. J.-C. Bonichot ; *RD imm.* 2007, p. 186, obs. P. Soler-Couteaux ; *DAUH* 2007, p. 349 ; *DAUH* 2008, p. 243, n°86, chron. J.-P. Demouveau et J.-P. Lebreton ; *JCP A* 22 janv. 2007, n°4, act., p. 68 ; *RLCT* mars 2008, n°33, p. 41 ; *Dr. rural* mars 2007, n°351, comm. 113.

dans leur règlement des critères renforcés de qualité en matière de communications numériques²⁸.

Il convient de relever que les critères renforcés de qualité en matière de communications électroniques dont le SCOT peut estimer nécessaire la définition par les règlements de PLU pour les nouvelles zones ouvertes à l'urbanisation concernent « les constructions, travaux, installations et aménagements » : ce sont donc des règles locales qu'il appartient aux PLU d'édicter, qui s'imposeront, dans ces zones, lors de la délivrance des diverses autorisations d'urbanisme.

En revanche et à la différence de la desserte par les transports collectifs²⁹, la rédaction du paragraphe V de l'article L. 122-1-5 du code de l'urbanisme n'envisage pas que le SCOT puisse conditionner l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation à leur desserte préalable ou programmée par des infrastructures ou réseaux de communications numériques. Il n'est donc pas possible que le document d'orientation et d'objectifs interdise à un PLU l'ouverture d'un secteur à l'urbanisation dans l'attente de sa desserte par un réseau de communications électroniques : il sera uniquement possible au SCOT d'imposer au PLU d'accompagner une telle ouverture à l'urbanisation de règles locales qui s'imposeront aux constructions, travaux, installations ou aménagements qui seront admis dans ces zones.

■ **Le maintien ou la création d'espaces verts**

Enfin, le document d'orientation et d'objectifs peut définir, pour les zones qui doivent être ouvertes à l'urbanisation par les PLU (ou les POS), des objectifs à atteindre à l'égard du maintien ou de la création d'espaces verts. Le règlement du plan local d'urbanisme ou du plan d'occupation des sols peut en effet imposer aux constructeurs des obligations « *en matière d'espaces libres, d'aires de jeux et de loisirs, et de plantations* »³⁰.

Article L. 122-1-5 (loi n°2011-525 du 17 mai 2011, art. 124). [...] 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.** [...]

²⁸ Seules les opérations d'aménagement ou de construction portant sur des surfaces de plancher supérieures à 5 000 mètres carrés se voient imposer une obligation de compatibilité avec les dispositions du document d'orientation et d'objectifs du SCOT (c. urb., art. L. 122-1 et R. 122-5).

²⁹ Cf. ci-avant : 1. Les conditions préalables à l'ouverture à l'urbanisation / La desserte par les transports collectifs.

³⁰ Cf. Écriture du PLU : fiches « L'écriture de l'article 13 du règlement du PLU ».