

## >> **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 5

#### LES DISPOSITIFS D'« ACCOMPAGNEMENT »

La gestion économe de l'espace ne trouve pas sa traduction dans les seuls documents constituant le dossier de SCOT : elle est également exprimée aussi bien en amont de l'élaboration des SCOT – à travers le principe d'extension urbaine limitée exprimé par l'article L. 122-2 – (§ 1), au moment de l'approbation du SCOT – dont le préfet peut suspendre le caractère exécutoire en application de l'article L. 122-11 – (§ 2), ou encore à l'occasion de l'analyse périodique des résultats de l'application du SCOT – imposée par l'article L. 122-14 – (§ 3).

### 1. L'extension urbaine limitée en l'absence de SCOT

À défaut de pouvoir imposer l'élaboration de SCOT, le législateur a, depuis la loi SRU, entendu « inciter » les collectivités territoriales à se doter de SCOT<sup>1</sup> : faute d'être compris dans le périmètre d'un SCOT approuvé, les PLU ne peuvent ouvrir à l'urbanisation des zones à urbaniser ou des zones d'urbanisation future<sup>2</sup>.

**Article L. 122-2** (loi n°2010-788 du 12 juillet 2010, art. 17, V). Dans les conditions précisées au présent article, **dans les communes qui ne sont pas couvertes par un schéma de cohérence territoriale applicable, le plan local d'urbanisme ne peut être modifié ou révisé en vue d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser** délimitée après le 1<sup>er</sup> juillet 2002 ou une zone naturelle.

Jusqu'au 31 décembre 2012, le premier alinéa s'applique dans les communes situées à moins de 15 kilomètres du rivage de la mer ou à moins de 15 kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 50 000 habitants au sens du recensement général de la population. À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013 et jusqu'au 31 décembre 2016, il s'applique dans les communes situées à moins de 15 kilomètres du rivage de la mer ou à moins de 15 kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 15 000 habitants au sens du recensement général de la population. À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017, il s'applique dans toutes les communes.

Dans les communes où s'applique le premier alinéa et à l'intérieur des zones à urbaniser ouvertes à l'urbanisation après l'entrée en vigueur de la loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 Urbanisme et habitat, il ne peut être délivré d'autorisation

<sup>1</sup> Voir Pierre Soler-Couteaux, L'ardente obligation du schéma de cohérence territoriale, *AJDA* 2003, p. 1528 ; Nicolas Chauvin, Lorsque la loi rend les conditions d'ouverture à l'urbanisation complexes, *AJDA* 2008, p. 771.

<sup>2</sup> Par ailleurs, en l'absence de SCOT, aucune autorisation d'équipement commercial ou cinématographique ne peut être accordée dans les zones qui auraient été ouvertes à l'urbanisation après le 2 juillet 2003.

d'exploitation commerciale en application de l'article L. 752-1 du code de commerce ou l'autorisation prévue aux articles L. 212-7 et L. 212-8 du code du cinéma et de l'image animée.

Il peut être dérogé aux dispositions des trois alinéas précédents soit avec l'accord du préfet donné après avis de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites et de la chambre d'agriculture, soit, jusqu'au 31 décembre 2016, lorsque le périmètre d'un schéma de cohérence territoriale incluant la commune a été arrêté, avec l'accord de l'établissement public prévu à l'article L. 122-4. La dérogation ne peut être refusée que si les inconvénients éventuels de l'urbanisation envisagée pour les communes voisines, pour l'environnement ou pour les activités agricoles sont excessifs au regard de l'intérêt que représente pour la commune la modification ou la révision du plan. Lorsque le préfet statue sur une demande de dérogation aux dispositions du deuxième alinéa du présent article, il vérifie en particulier que le projet d'équipement commercial envisagé ne risque pas de porter atteinte aux équilibres d'un schéma de cohérence territoriale dont le périmètre est limitrophe de la commune d'implantation du fait des flux de déplacements de personnes et de marchandises qu'il suscite.

Le préfet peut, par arrêté motivé pris après avis de la commission de conciliation, constater l'existence d'une rupture géographique due à des circonstances naturelles, notamment au relief, et, en conséquence, exclure du champ d'application du présent article une ou plusieurs communes situées à moins de 15 kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 50 000 habitants jusqu'au 31 décembre 2012, ou de plus de 15 000 habitants du 1<sup>er</sup> janvier 2013 au 31 décembre 2016.

Pour l'application du présent article, les schémas d'aménagement régionaux prévus par la loi n°84-747 du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion, le schéma directeur de la région d'Île-de-France prévu par l'article L. 141-1 et le plan d'aménagement et de développement durable de Corse prévu à l'article L. 4424-9 du code général des collectivités territoriales et, jusqu'à l'approbation de celui-ci, le schéma d'aménagement de la Corse maintenu en vigueur par l'article 13 de la loi n°2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse ont valeur de schéma de cohérence territoriale.

Alors qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2012, seuls 390 SCOT étaient approuvés, en cours d'élaboration ou en projet, concernant 19 522 communes et 44,7 millions d'habitants<sup>3</sup>, la loi Grenelle II a prévu une extension progressive du champ d'application territorial de cette incitation à l'élaboration de SCOT :

- depuis l'entrée en vigueur de la loi Urbanisme et habitat du 2 juillet 2003, seules les communes dont le territoire se situe à moins de 15 kilomètres du rivage de la mer ou de la périphérie d'une agglomération de plus de 50 000 habitants sont concernées par les restrictions exprimées par l'article L. 122-2 du code de l'urbanisme ;
- à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013 et jusqu'au 31 décembre 2016, ces restrictions s'appliqueront également aux communes situées à moins de 15 kilomètres des agglomérations de plus de 15 000 habitants ;

---

<sup>3</sup> Ff. Fiche 1 : Problématique générale / 2. L'obligation légale d'une gestion économe de l'espace.

- à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017, toutes les communes entreront dans le champ d'application de l'article L. 122-2.

L'incitation à l'élaboration des SCOT et son extension programmée à l'ensemble du territoire constitue aussi une très forte restriction à d'éventuelles velléités d'étalement urbain.

Pourtant, l'interdiction, en l'absence de SCOT, d'ouvrir de nouvelles zones à l'urbanisation ne présente pas un caractère absolu :

- D'une part, les zones à urbaniser délimitées avant le 1<sup>er</sup> juillet 2002 ne sont pas concernées par l'interdiction d'ouverture à l'urbanisation exprimée par l'article L. 122-2... pour autant qu'une telle ouverture ne soit pas incompatible avec les principes posés par l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme, en particulier l'utilisation économe des espaces naturels<sup>4</sup>.

En pratique, cette disposition introduite par la loi Urbanisme et habitat du 2 juillet 2003 concerne de façon quasi-exclusive des zones d'urbanisation future délimitées par des plans d'occupation des sols approuvés avant l'entrée en vigueur de la loi SRU ou durant la période transitoire qui permettait, jusqu'au 1<sup>er</sup> avril 2002, d'approuver des POS dont l'élaboration ou la révision avait été engagée avant le 1<sup>er</sup> avril 2001. Très rares sont probablement les PLU qui auraient été approuvés avant le 1<sup>er</sup> juillet 2002, en application de dispositions entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2001 !

- D'autre part, une zone naturelle ou une zone à urbaniser (postérieure au 1<sup>er</sup> juillet 2002) peut être ouverte à l'urbanisation avec l'accord du préfet (qui doit recueillir l'avis préalable de la chambre d'agriculture et de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites) ou, jusqu'au 31 décembre 2016 seulement, de l'établissement public de coopération intercommunale en charge de l'élaboration d'un SCOT dont le périmètre a été arrêté.

Qu'il s'agisse d'une décision du préfet ou de l'établissement en charge du SCOT, une demande d'ouverture à l'urbanisation ne peut faire l'objet d'un refus que « *si les inconvénients éventuels de l'urbanisation envisagée pour les communes voisines, pour l'environnement ou pour les activités agricoles sont excessifs au regard de l'intérêt que représente pour la commune la modification ou la révision du plan* »<sup>5</sup>.

- Enfin, le préfet peut aussi exclure certaines communes du champ d'application de l'interdiction d'ouvrir des zones à l'urbanisation, lorsqu'il constate l'existence d'une rupture géographique résultant de circonstances naturelles telles que le relief ; après consultation de la commission de conciliation mentionnée à l'article L. 121-6 du code de l'urbanisme, un arrêté préfectoral motivé exclut les communes concernées.

---

<sup>4</sup> Source : ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement / DGALN / DHUP.

<sup>5</sup> C. urb., art. L. 122-2 (al. 4) ; voir CAA Nancy 11 mars 2010, Commune de Bruley, req. n°09NC00771 : *RD imm.* 2011, p. 181, comm. P. Soler-Couteaux ; *AJDA* 2010, p. 1671 ; *JCP A* 2010, n°2368, p. 26, obs. J. Charpentier. – CE 28 nov. 2011, Commune de Chatuzange-le-Goubet, req. n°350108 : *Rec. CE* ; *AJCT* 2012, p. 209, comm. A.-S. Juilles ; *RD imm.* 2012, p. 117, comm. J.-P. Strebler.

En tout état de cause, l'interdiction d'ouvrir à l'urbanisation des zones naturelles ou des zones à urbaniser ne concerne que les communes dotées d'un PLU ou d'un POS : les quelque 18 000 communes (ne rassemblant toutefois que 8 % de la population française) qui ne sont couvertes par aucun document d'urbanisme ou qui sont dotées d'une carte communale ne sont pas concernées par l'interdiction exprimée par l'article L. 122-2 du code de l'urbanisme...

## 2. La suspension du caractère exécutoire du SCOT approuvé

Par dérogation au principe général d'une entrée en vigueur des actes des autorités décentralisées à compter de leur transmission au préfet au titre du contrôle de légalité<sup>6</sup>, la délibération approuvant un SCOT (ou sa révision) ne devient exécutoire qu'au terme d'un délai de deux mois à compter de sa transmission au préfet.

Au cours de cette période, le préfet peut, par un courrier motivé, notifier au président de l'établissement public qui a approuvé le SCOT que des modifications doivent être apportées au schéma approuvé en raison de vices graves dont le schéma serait entaché et qui sont limitativement énumérés par l'article L. 122-11 du code de l'urbanisme<sup>7</sup> :

- incompatibilité avec une directive territoriale d'aménagement<sup>8</sup> ;
- principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1 du code de l'urbanisme gravement compromis<sup>9</sup> ;
- contradiction avec un projet d'intérêt général ;
- consommation excessive de l'espace ;
- prise en compte insuffisante des enjeux de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques.

**Article L. 122-11** (loi n°2010-788 du 12 juillet 2010, art. 17, V) (version applicable jusqu'à l'entrée en vigueur de l'ordonnance n°2012-11 du 5 janvier 2012). [...] La délibération publiée approuvant le schéma devient exécutoire deux mois après sa transmission au préfet. Toutefois, si dans ce délai le préfet notifie, par lettre motivée, au président de l'établissement public les modifications qu'il estime nécessaire

<sup>6</sup> CGCT, art. L. 2131-1.

<sup>7</sup> Après l'entrée en vigueur de l'ordonnance n°2012-11 du 5 janvier 2012 portant clarification et simplification des procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme – à une date fixée par décret en Conseil d'État et au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2013 (art. 19 de l'ordonnance) –, les dispositions de l'actuel article L. 122-11 seront reprises au nouvel article L. 122-11-1.

<sup>8</sup> Il s'agit exclusivement des six directives territoriales d'aménagement (DTA) approuvées avant l'entrée en vigueur de la loi Grenelle II (Alpes-Maritimes, 2 déc. 2003 ; Bassins miniers nord-lorrains, 2 août 2005 ; Estuaire de la Seine, 10 juill. 2006 ; Estuaire de la Loire, 17 juill. 2006, Aire métropolitaine lyonnaise, 9 janv. 2007, Bouches-du-Rhône, 10 mai 2007), puisque cette loi a abrogé le régime juridique des DTA pour leur substituer celui de nouvelles « directives territoriales d'aménagement et de développement durables » (DTADD) qui n'auront plus d'effet direct à l'égard des SCOT et PLU – voir Patrick Hocreitere, Les directives territoriales d'aménagement et de développement durables : une régression par rapport aux directives territoriales d'aménagement, *RD imm.* 2011, p. 74.

<sup>9</sup> Le grief excède donc la « simple » incompatibilité du SCOT avec les principes exprimés par les articles L. 110 et L. 121-1 du code de l'urbanisme... Cf. Fiche 1 : problématique générale / 2. L'obligation légale d'une gestion économe de l'espace.

d'apporter au schéma lorsque les dispositions de celui-ci ne sont pas compatibles avec les directives territoriales d'aménagement et, en l'absence de celles-ci, avec les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral mentionnées à l'article L. 111-1-1, **compromettent gravement les principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1**, sont contraires à un projet d'intérêt général, **autorisent une consommation excessive de l'espace, notamment en ne prévoyant pas la densification des secteurs desservis par les transports ou les équipements collectifs**, ou ne prennent pas suffisamment en compte les enjeux relatifs à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques, le schéma de cohérence territoriale est exécutoire dès publication et transmission au préfet de la délibération apportant les modifications demandées. [...]

**Article L. 122-11-1** (ordonnance n°2012-11 du 5 janvier 2012, art. 2, XI) (version applicable lors de l'entrée en vigueur de l'ordonnance n°2012-11 du 5 janvier 2012). Le schéma de cohérence territoriale est publié et transmis au préfet dans les conditions définies aux articles L. 2131-1 et L. 2131-2 du code général des collectivités territoriales. Il est exécutoire deux mois après sa transmission au préfet.

Toutefois, si dans ce délai de deux mois, le préfet notifie par lettre motivée à l'établissement public prévu aux articles L. 122-4 et L. 122-4-1 les modifications qu'il estime nécessaire d'apporter au schéma lorsque les dispositions de celui-ci :

- 1° ne sont pas compatibles avec les directives territoriales d'aménagement maintenues en vigueur après la publication de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ou avec les prescriptions particulières prévues à l'article L. 145-7 et, en l'absence de celles-ci, avec les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral mentionnées à l'article L. 111-1-1 ;
- 2° **compromettent gravement les principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1**, sont contraires à un projet d'intérêt général, **autorisent une consommation excessive de l'espace, notamment en ne prévoyant pas la densification des secteurs desservis par les transports ou les équipements collectifs**, ou ne prennent pas suffisamment en compte les enjeux relatifs à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques ;

dans ce cas, le schéma de cohérence territoriale ne devient exécutoire qu'après l'intervention, la publication et transmission au préfet des modifications demandées. [...]

Parmi les cinq motifs permettant au préfet de bloquer l'entrée en vigueur d'un SCOT approuvé ou révisé, figure la consommation d'espace excessive, dont le législateur a estimé devoir préciser qu'elle pourrait notamment résulter de ce que le SCOT n'aurait pas prévu la densification des secteurs desservis par les transports ou équipements collectifs.

Or, qu'il s'agisse de déterminer des valeurs plancher pour la densité maximale de construction résultant des règles définies par le PLU<sup>10</sup> ou de densité minimale qu'il appartient aux PLU d'imposer<sup>11</sup>, la mise en œuvre de ces outils ne constitue aucune obligation pour les auteurs des SCOT à qui il est simplement donné la « faculté » de les mettre en œuvre. Il paraît dès lors assez paradoxal que l'absence de mise en œuvre d'une possibilité (dépourvue de caractère obligatoire) puisse justifier la suspension du caractère exécutoire d'un SCOT ! Que l'enjeu national d'une consommation économe des espaces agricoles ou naturels ou d'une limitation de l'étalement urbain puisse justifier qu'un SCOT approuvé puisse, sans même l'intervention du juge administratif, ne pas entrer en vigueur faute d'avoir insuffisamment pris en compte cet enjeu est une chose qui peut se comprendre, que cette entrée en vigueur puisse, à la « libre appréciation » du

<sup>10</sup> Cf. Fiche 3 : SCoT et densité / 1. Les secteurs à valeur minimale de densité maximale.

<sup>11</sup> Cf. Fiche 3 : SCoT et densité / 1. Les secteurs à densité minimale.

préfet, être suspendue faute pour le SCOT d'avoir mis en œuvre les facultés que le législateur lui a données en matière de densité minimale des constructions dans les secteurs desservis par les transports ou les équipements collectifs semble particulièrement sévère !

Il reste que la légalité d'une telle décision préfectorale – dont l'article L. 122-11 exige une motivation explicite – pourrait être contestée par l'établissement public qui verrait l'exécution de son SCOT suspendue et qui pourrait invoquer une illégalité tant formelle (notification hors délai, défaut de motivation...) qu'au fond (erreur manifeste d'appréciation concernant la consommation excessive d'espace et l'absence de densification des secteurs desservis par les transports ou les équipements collectifs). Le cas échéant, si l'entrée en vigueur du SCOT ou de sa révision devait présenter un caractère d'urgence, un recours pour excès de pouvoir engagé à l'encontre de l'arrêté préfectoral pourrait être assorti d'une demande adressée au juge des référés tendant à la suspension des effets de cet arrêté<sup>12</sup>...

Si le préfet décide de faire usage de ces dispositions en adressant un courrier motivé au président de l'établissement public compétent, le SCOT ne devient exécutoire qu'après une nouvelle délibération qui apporte les modifications demandées par le préfet, ce qui implique très probablement que le dossier de SCOT soit modifié, qu'il fasse l'objet d'un nouvel arrêt, de nouvelles consultations administratives et d'une nouvelle enquête publique avant que ces modifications puissent être approuvées par une nouvelle délibération de l'organe délibérant de l'établissement public compétent.

Cette faculté dont dispose le préfet de suspendre le caractère exécutoire du SCOT approuvé dans l'attente de modifications majeures qu'il estime nécessaires doit être distinguée du contrôle de légalité de droit commun au titre duquel le préfet peut exercer un recours gracieux ou contentieux dès lors qu'il estime le SCOT entaché d'une illégalité de forme ou de fond, l'engagement d'un tel recours n'ayant toutefois – sauf suspension ordonnée par le juge des référés – de caractère suspensif à l'égard du caractère exécutoire du SCOT. Le cas échéant, le préfet aurait parfaitement la possibilité de ne pas faire usage de la possibilité offerte par le 3<sup>e</sup> alinéa de l'article L. 122-11 et de procéder à un déféré préfectoral classique, que ce soit sur l'un des motifs énumérés par l'article L. 122-11, mais aussi pour tout autre motif engageant la légalité du SCOT.

### 3. L'analyse des résultats de l'application du SCOT

L'une des innovations de la loi SRU a été d'imposer que les SCOT – à la différence des schémas directeurs qui les précédaient – fassent l'objet d'une analyse décennale des résultats de leur application, que la loi Grenelle II a imposé d'effectuer tous les six ans<sup>13</sup>. En l'absence de délibération décidant sur le maintien en vigueur ou la révision partielle ou complète du SCOT au vu de

<sup>12</sup> Voir, par analogie, le bien-fondé d'une demande de suspension d'un refus opposé en l'absence de SCOT à une demande d'ouverture d'une zone à l'urbanisation : CE 28 nov. 2011, Commune de Chatuzange-le-Goubet, req. n°350108 : *Rec. CE* ; *AJCT* 2012, p. 209, comm. A.-S. Juilles ; *RD imm.* 2012, p. 117, comm. J.-P. Strebler.

<sup>13</sup> Voir Rép. min. n°98689 et n°98690, *JOAN* 22 mars 2011, p. 2778 et n°16729, *JO Sénat* 31 mars 2011, p. 806 ; Jean-Philippe Strebler, Le délai dans lequel les SCOT existants doivent avoir fait l'objet d'une délibération de maintien en vigueur ou de mise en révision, *RD imm.* 2012, p. 299.

l'analyse des résultats de son application communiquée au public et à l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement, le SCOT est caduc.

Cette analyse est l'occasion d'un regard rétrospectif sur l'aménagement du territoire du SCOT – à défaut de pouvoir véritablement, au terme d'un délai de six ans, apprécier les « *résultats de l'application du SCOT* » – dans diverses thématiques majeures, au nombre desquelles figure la maîtrise de la consommation d'espace<sup>14</sup>.

**Article L. 122-14** (*loi n°2010-788 du 12 juillet 2010, art. 17, V*) (*version applicable jusqu'à l'entrée en vigueur de l'ordonnance n°2012-11 du 5 janvier 2012*). Au plus tard à l'expiration d'un délai de six ans à compter de la délibération portant approbation du schéma de cohérence territoriale, de la dernière délibération portant révision complète de ce schéma ou de la délibération ayant décidé son maintien en vigueur en application du présent article, l'établissement public prévu à l'article L. 122-4 procède à une **analyse des résultats de l'application du schéma en matière d'environnement, de transports et de déplacements, de maîtrise de la consommation d'espace** et d'implantation commerciale, et délibère sur son maintien en vigueur ou sur sa révision partielle ou complète. Cette analyse est communiquée au public et à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement mentionnée à l'article L. 121-12. À défaut d'une telle délibération, le schéma de cohérence territoriale est caduc.

**Article L. 122-13** (*ordonnance n°2012-11 du 5 janvier 2012, art. 2, XIII*) (*version applicable lors de l'entrée en vigueur de l'ordonnance n°2012-11 du 5 janvier 2012*) Six ans au plus après la délibération portant approbation du schéma de cohérence territoriale, la dernière délibération portant révision complète de ce schéma ou de la délibération ayant décidé son maintien en vigueur en application du présent article, l'établissement public prévu aux articles L. 122-4 et L. 122-4-1 procède à une **analyse des résultats de l'application du schéma en matière d'environnement, de transports et de déplacements, de maîtrise de la consommation d'espace** et d'implantations commerciales et délibère sur son maintien en vigueur ou sur sa révision partielle ou complète.

Cette analyse est communiquée au public et à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement, mentionnée à l'article L. 121-12.

À défaut d'une telle délibération, le schéma de cohérence territoriale est caduc.

Au regard de l'analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers dans les dix années qui avaient précédé la dernière approbation du SCOT qui figure au rapport de présentation<sup>15</sup>, ainsi que des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain arrêté au document d'orientation et d'objectifs<sup>16</sup>, l'établissement public compétent devra apprécier la portée des dispositions qui auront été, le cas échéant, prévues par le SCOT, notamment en matière de densité des constructions<sup>17</sup> ou de conditions préalable à l'ouverture de nouveaux secteurs à l'urbanisation<sup>18</sup>.

<sup>14</sup> Après l'entrée en vigueur de l'ordonnance n°2012-11 du 5 janvier 2012, les dispositions de l'actuel article L. 122-14 seront reprises au nouvel article L. 122-13.

<sup>15</sup> Cf. Fiche 2 : SCOT et gestion économe de l'espace / 1. L'obligation de diagnostic et de justification.

<sup>16</sup> Cf. Fiche 2 : SCOT et gestion économe de l'espace / 3. Le document d'orientation et d'objectifs.

<sup>17</sup> Cf. Fiche 3 : SCOT et densité.

<sup>18</sup> Cf. Fiche 4 : SCOT et ouverture de secteurs à l'urbanisation / 1. Les conditions préalables à l'ouverture à l'urbanisation.