

>> **Écriture du rapport de présentation**

Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU)

Christian Dupont, urbaniste, directeur d'étude à l'Agence de développement et d'urbanisme de la région strasbourgeoise (ADEUS)

Fiche 4

EXPLICATIONS, JUSTIFICATIONS ET SUIVI DU SCoT

La lecture croisée des articles L. 121-10, L. 122-1-2 et surtout R. 122-2 précise le contenu du rapport de présentation.

Outre le diagnostic à proprement parler qui est examiné dans une fiche dédiée, on peut distinguer deux ensembles dans les diverses parties du rapport de présentation résultant de cette lecture et qui découlent largement de la directive 2001/42/CE sur l'évaluation environnementale des plans et programmes.

Il y a tout d'abord celles qui constituent la partie liée à l'évaluation environnementale en tant que telle, comprenant l'état initial de l'environnement, l'analyse des zones touchées de manière notable par le SCoT et la description des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation, qui sont examinées dans le cadre d'une fiche spécifique « Les contenus issus de l'évaluation environnementale » (fiche 3).

Et puis il y a les parties qui décrivent l'articulation avec les documents supérieurs, historisent le processus d'évaluation, synthétisent la manière dont il a été tenu compte de cette évaluation et de l'environnement (rapport non technique) et expliquent la façon dont le document sera suivi et évalué, parties qui font l'objet de la présente fiche.

1. L'articulation du SCoT avec les documents de rang supérieur

1.1. Les documents visés

L'article R. 122-2 dispose que le rapport de présentation doit décrire « *l'articulation du schéma avec les documents mentionnés aux articles L. 111-1-1, L. 122-1-12 et L. 122-1-13 et les plans ou programmes mentionnés à l'article L. 122-4 du code de l'environnement avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte* ».

Il s'agit donc, au titre du *lien de compatibilité*, de décrire l'articulation avec :

- les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral prévues aux articles L. 145-1 à L. 146-9,
- le schéma directeur de la région d'Île-de-France,
- les schémas d'aménagement régional des régions d'outre-mer,
- le plan d'aménagement et de développement durable de Corse,
- les chartes des parcs naturels régionaux et des parcs nationaux,

- les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux,
- les objectifs de protection définis par les schémas d'aménagement et de gestion des eaux,
- les directives de protection et de mise en valeur des paysages,

Et au titre de la **prise en compte** :

- des schémas régionaux de cohérence écologique,
- des plans climat-énergie territoriaux lorsqu'ils existent,
- des programmes d'équipement de l'État, des collectivités territoriales et des établissements et services publics.

L'article L. 122-4 du code de l'environnement liste quant à lui toute une série de plans et programmes, mais l'obligation de description de l'articulation ne vaut que pour ceux avec lesquels le SCoT entretient un lien de compatibilité ou de prise en compte.

Parmi ceux-ci, seuls les documents présents et applicables sur le territoire du SCoT considéré doivent être obligatoirement retenus. Ceci ne fait pas obstacle à ce que le rapport de présentation décrive tout ou partie de la galaxie de documents, schémas, réflexions susceptibles d'intervenir dans le champ territorial du SCoT, mais il sera alors utile de préciser qu'il s'agit d'un ajout volontaire sortant du cadre obligatoire. Et, comme pour tout ajout allant au-delà des obligations de procédure, les auteurs devront s'interroger sur l'utilité d'une telle description complémentaire et sur la nature et la portée des documents qu'elle recouvre, à peine de s'exposer à la question « pourquoi ce document et pas les autres ? ».

1.2. Description des contenus et justification

■ **Contenus**

L'objectif de cette partie est de porter à la connaissance du lecteur et donc du public les documents qui ont une influence sur le contenu du SCoT en raison de leur portée thématique et juridique.

Il apparaît donc nécessaire pour les auteurs de SCoT d'aller au-delà de la simple liste des documents existants et de la description de leur lien avec le SCoT, ce qui correspondrait à l'obligation littérale exprimée par le code de l'urbanisme à l'article R. 122-2.

Une description du document de rang supérieur et de ses attentes vis-à-vis du territoire et donc du SCoT complétera utilement cette description du lien juridique. De même, les auteurs pourront exposer synthétiquement la façon dont le SCoT a appréhendé ces documents de rang supérieur (cf. fiche 4 du *Guide de l'évaluation environnementale*¹).

¹ Fiche du ministère : http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/F10_MEDDTL_Fiches_Guide_Ev_Env_Doc_Urba_BD_nov2011.pdf

■ **Justifications**

Une controverse existe, au travers les attentes exprimées par les avis émis par les autorités environnementales, sur l'obligation de justifier de la compatibilité ou de la prise en compte de ces documents dans le rapport de présentation. Elle tient au sens à donner au mot « *articulation* ». Alors que pour la plupart des auteurs de SCoT, ce terme traduit l'obligation d'exposer formellement les documents existants et leur lien avec le SCoT, pour d'autres acteurs, elle évoque l'obligation d'exposer l'articulation des contenus des SCoT et ceux des documents de rang supérieur. On retrouve d'ailleurs la même controverse pour les PLU soumis à évaluation environnementale.

Dans un premier temps, il y a lieu de faire une différence entre la **description** des contenus et de leur articulation, évoquée dans le paragraphe précédent, qui ne pose pas de problème particulier dès lors que l'on considère qu'elle est une plus-value au lecteur non assortie d'une obligation formelle autre que celle de ne pas trahir le contenu de ces documents de rang supérieur. Cette description peut être synthétique et exposer dans les grandes lignes la manière dont le SCoT a traduit, interprété et appliqué les contenus de ces documents de rang supérieur.

La **justification** de la compatibilité ou de la prise en compte de ces mêmes documents de rang supérieur par le SCoT, en tant qu'obligation formelle découlant de l'article R. 122-2, pose un problème autrement plus complexe.

Il convient de noter qu'une telle justification a existé dans les documents de planification locaux². La loi Solidarité et renouvellement urbains a mis fin à cette obligation, tant pour les PLU que pour les SCoT.

Pour mémoire, il faut rappeler que l'analyse de la compatibilité consiste à rapprocher deux dispositions et les volontés qu'elles expriment. Il conviendrait donc, pour parvenir à une telle justification de la compatibilité d'un SCoT avec son environnement administratif, d'examiner chacune des dispositions du SCoT au regard de chacune des dispositions de tous les documents de rang supérieur et de décrypter la substance exprimée par chacune de ces dispositions pour démontrer la compatibilité ou la prise en compte par le SCoT.

Une telle obligation juridique formelle, outre la difficulté pour ne pas dire l'impossibilité matérielle qu'elle laisse transparaître, accroîtrait le risque contentieux de manière exponentielle, l'oubli d'une seule justification étant susceptible de jeter le doute sur la légalité du SCoT.

À relire l'article R. 122-2 et le § a de l'annexe I de la directive 2001/42³, il n'apparaît nullement que la volonté des textes soit de parvenir à une telle démonstration *a priori*.

² Cf. art. R. 122-25 dans sa rédaction antérieure à la loi SRU : « *le rapport de présentation présente :[...] § e) -La justification de la compatibilité du schéma directeur avec les directives territoriales d'aménagement et en l'absence de ces directives avec les lois d'aménagement et d'urbanisme ; la justification, en outre, de sa compatibilité avec un schéma de mise en valeur de la mer, avec les directives de protection et de mise en valeur des paysages ainsi qu'avec les orientations et les mesures de la charte d'un parc naturel régional, lorsque l'autorité compétente pour approuver le schéma a adhéré, après accord des communes concernées, à la charte ; la justification enfin que ses dispositions ne compromettent pas la mise en œuvre d'un projet d'intérêt général [...]* ».

³ Extrait de l'annexe I de la directive Informations visées à l'article 5, paragraphe 1. *Les informations à fournir en vertu de l'article 5, paragraphe 1, sous réserve des paragraphes 2 et 3 du-*

2. L'exposé des choix retenus

Article R. 122-2 : « [le rapport de présentation] explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables et le document d'orientation et d'objectifs. Le cas échéant, il explique les raisons pour lesquelles des projets alternatifs ont été écartés, au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national et les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du schéma ; »

En associant cette disposition à l'article L. 122-1-2 qui prévoit que le rapport doit expliquer ces choix retenus pour établir le PADD et le DOO « *en s'appuyant sur le diagnostic* », on dispose d'une ligne rédactionnelle assez claire pour réaliser cet exposé.

Il s'agit d'expliquer les choix, en établissant notamment leur filiation avec les problèmes et les enjeux qui ont été soulevés lors de l'établissement du diagnostic.

Dans cet esprit, on voit qu'il est préférable d'établir ce diagnostic en ayant en tête les capacités d'intervention du SCoT, afin d'éviter de laisser, sans explications convaincantes, des éléments de diagnostic sans réponse. Et *a contrario*, les contenus du PADD et du DOO ne peuvent être établis sans qu'un lien, au minimum ténu, ne soit établi avec le diagnostic.

Il ne ressort pas de la rédaction du code de l'urbanisme qu'il faille à toute force établir des projets alternatifs complets et scénarisés. C'est ce que signifie l'utilisation de « *le cas échéant* ». Néanmoins, il peut être intéressant, pour comprendre les choix effectués, de rendre compte des alternatives qui se sont présentées au fur et à mesure aux auteurs et qui ont été écartées, par exemple en raison de leurs résultats insuffisants au regard des attentes, ou de problèmes vis-à-vis d'autres contenus retracés dans le PADD ou le DOO, ou encore de conséquences dommageables fortes et irréversibles sur une zone revêtant une importance particulière...

En outre, cette interprétation est discutée au regard des obligations résultant directement de la directive européenne 2001/42 (voir à ce sujet GRIDAUH, Contenu de l'évaluation environnementale des PLU4, fiche 3, p. 6 et P. Soler-Couteaux, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz 2008, p. 251).

Si rien ne rend cette présentation obligatoire, on pourra utilement distinguer les explications relatives au PADD de celles du DOO. En effet, il faut garder à l'esprit que ces explications permettront aussi d'éclairer l'application ultérieure de l'ensemble de ces mesures, d'éclairer les analyses de compatibilité, en donnant corps et substance au PADD et au DOO, et aux intentions qu'ils recouvrent, au-delà des mots employés pour établir les prescriptions. Certains documents sont allés jusqu'à établir une structuration en miroir des contenus du PADD et du DOO, pour s'assurer que toutes les explications ont bien été données.

dit article sont les suivantes :

a) un résumé du contenu, les objectifs principaux du plan ou du programme et les liens avec d'autres plans et programmes pertinents [...] ».

⁴ http://www.gridauh.fr/fileadmin/gridauh/MEDIA/2010/travaux/seminaires_praticienschercheurs/ecriture_plu/4b276e8b949f0.pdf

3. Le suivi du SCoT

L'article 10 de la directive européenne 2001/42/CE prévoit que « *soit assuré le suivi des incidences notables sur l'environnement de la mise en œuvre des plans et programmes, afin d'identifier notamment, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et d'être en mesure d'engager les actions correctrices qu'ils jugent appropriés* ».

L'article R. 122-2 transcrit cette rédaction en termes d'obligation de faire figurer les modalités, les critères et les indicateurs de suivi, en laissant toutefois une marge de manœuvre plus grande aux auteurs des SCoT sur les indicateurs destinés à prévoir l'imprévisible, puisqu'à « *notamment* » a été ajouté « *le cas échéant* ».

Et, au passage, le champ de ce suivi a été élargi. Là où la directive le cantonnait au champ environnemental, le code de l'urbanisme, à l'article L. 122-13, prévoit que cette analyse des résultats de l'application du SCoT doit porter notamment sur l'environnement, les transports et déplacements, la maîtrise de la consommation de l'espace et les implantations commerciales. (NB : à noter une erreur de renvoi à l'article R. 122-2, à la place de L. 122-14, il faut lire L. 122-13.)

Le rapport de présentation devra donc présenter désormais selon quelles modalités seront effectuées les mesures de suivi nécessaires à cette analyse, par exemple au travers le rythme et la fréquence auxquels celles-ci auront lieu, mais il peut également, parmi ces modalités, identifier les acteurs qui seront concernés ou associés, la publicité qui en sera faite, etc.

La distinction entre critères et indicateurs est un peu plus délicate. Jusqu'au décret n°2012-995 du 23 août 2012, il n'était d'ailleurs fait mention que d'indicateurs. Dans une version intermédiaire, il n'était plus question que des critères, et la version définitive entrée en vigueur a depuis établi que le rapport devait indiquer les « *modalités, critères et indicateurs* » de suivi.

On peut tenter de séparer les critères des indicateurs en retenant pour les premiers, les éléments qui permettront de déterminer les choix que fera le syndicat mixte au moment de l'examen des effets de l'application, et pour les seconds, les instruments de mesure des effets du SCoT, ceux-ci pouvant être tant chiffrés que qualitatifs.

L'autorité environnementale a l'occasion de s'exprimer sur ces modalités, critères et indicateurs et sur leur intérêt au regard de leurs objectifs assignés dans le cadre de son avis sur le SCoT arrêté. À noter toutefois que si l'analyse prévue à l'article L. 122-13 au plus tard à l'échéance de six ans doit lui être transmise, il n'est pas prévu à ce jour qu'elle exprime un avis sur cette analyse. On a donc affaire à ce jour à une simple obligation de transmission.

4. Le résumé non technique

Le résumé non technique a vocation à résumer l'ensemble de la démarche d'élaboration du SCoT exposée au travers les différentes parties du rapport de présentation, et non pas uniquement la partie évaluation environnementale⁵. Il

⁵ Art. R. 122-2, 7° c. urb. : « [le rapport de présentation] comprend un résumé non technique **des éléments précédents** et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée ».

doit permettre de prendre connaissance rapidement du dossier, de ses enjeux exprimés au diagnostic, de ses contenus et de ses effets, tout en étant accessible à un public non spécialiste.

Outre cette présentation, le résumé non technique doit aussi exposer la manière dont l'évaluation a été effectuée, en présentant la démarche d'évaluation, au travers le cas échéant d'exemples de processus de décision établis dans le cadre du SCoT résumé.

5. **L'exposé de la manière dont il a été tenu compte des consultations effectuées**

La rédaction de l'article L. 121-14 relatif aux obligations d'information de l'autorité compétente pour établir le SCoT comporte une disposition que l'on ne retrouve pas dans la partie réglementaire du code, ni dans les obligations de contenu du rapport de présentation présentées à l'article L. 122-1-2 ou R. 122-2, et qui pourrait en conséquence passer relativement inaperçue.

Article L. 121-14 : « *L'autorité compétente pour approuver un des documents d'urbanisme mentionnés à l'article L. 121-10 en informe le public, l'autorité administrative de l'État mentionnée à l'article L. 121-12 et, le cas échéant, les autorités des autres États membres de la Communauté européenne consultés. Elle met à leur disposition le rapport de présentation du document **qui comporte notamment des indications relatives à la manière dont il a été tenu compte du rapport établi en application de l'article L. 121-11 et des consultations auxquelles il a été procédé ainsi qu'aux motifs qui ont fondé les choix opérés par le plan ou le document, compte tenu des diverses solutions envisagées.*** »

Le rapport de présentation au titre de l'évaluation environnementale doit donc comporter un chapitre consacré à la façon dont il a été tenu compte de l'avis de l'autorité environnementale, mais aussi de l'ensemble des consultations auxquelles il a été procédé lors de la phase entre l'arrêt et l'approbation.

Par consultation, il faut entendre également enquête publique. En effet, au sens de la directive, l'enquête publique avant approbation d'un SCoT est bien une « consultation du public »⁶. On trouve d'ailleurs également mention de cette consultation du public par enquête publique dans le code de l'environnement, en particulier à son article L. 123-8.

Il résulte de cette obligation que la partie du rapport exigée par l'article L. 121-11 ne peut être ajoutée qu'après l'enquête publique, **celle-ci étant en soi l'une des consultations visées**, d'autant qu'aucune modification du dossier, et donc du rapport de présentation, n'est possible avant ladite enquête publique au regard de la procédure d'élaboration du SCoT (NB : c'est d'ailleurs la même chose pour un PLU soumis à évaluation environnementale), sauf à le ré-arrêter.

Certains auteurs accompagnent le dossier d'enquête publique d'une pièce indiquant comment, sous toute réserve puisque seul l'organe délibérant peut modifier le dossier, il pourrait être tenu compte des avis exprimés lors des consultations, dans le but d'informer le public des changements qui pourraient être opérés au dossier. Pour intéressant que soit cet ajout, la marge de

⁶ Cf. le considérant 15 de la directive EIPPE 2001/42/CE, l'article 2 - définition, § b, et l'article 6, § 4 et 5 de la directive notamment.

manœuvre des auteurs est tenue entre donner à penser que le dossier est d'ores et déjà modifié, ce qui ne peut intervenir que lors de l'approbation définitive du SCoT, et ne pas informer les acteurs des changements à venir qui pourraient modifier la perception qu'ils ont du dossier, le tout sans empiéter sur les prérogatives des uns et des autres.

Toutefois, cette voie devrait être encouragée en ce qu'elle permet de répondre aux attentes du L. 121-14 vis-à-vis d'une première information du public tout en respectant la procédure d'élaboration du SCoT. Cet ajout au dossier d'enquête ne se substitue pas aux exigences du L. 121-11 qui veut que le rapport de présentation soit complété postérieurement à celle-ci pour pouvoir exposer la manière dont il est tenu compte effectivement, cette fois-ci, des consultations, de cette enquête et de l'avis du commissaire-enquêteur.

Le code précise qu'il s'agit « *d'indications* », il n'est donc pas attendu des auteurs qu'ils se livrent à une exégèse complète de l'ensemble des modifications apportées au dossier, de leurs motivations et de leurs effets attendus, mais qu'ils fournissent une synthèse permettant d'assurer l'information et la compréhension du public du sens et de la portée générale des changements opérés post-enquête publique.