

>> **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 2

SCOT ET GESTION ÉCONOME DE L'ESPACE

Le souci d'une gestion économe de l'espace doit trouver sa traduction formelle dans les différentes composantes du dossier de schéma de cohérence territoriale :

- le rapport de présentation doit ainsi comporter un diagnostic territorial et une évaluation environnementale et il doit justifier les choix exprimés par le projet d'aménagement et de développement durables et le document d'orientation et d'objectifs (§ 1) ;
- le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) doit notamment fixer des objectifs relatifs à la protection et à la mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers et à la lutte contre l'étalement urbain (§ 2) ;
- enfin, le document d'orientation et d'objectifs (DOO) doit définir les conditions d'un développement urbain maîtrisé et arrêter des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain (§ 3).

1. L'obligation de diagnostic et de justification

Le rapport de présentation du SCOT comporte un diagnostic territorial qui doit permettre d'analyser les données et le « fonctionnement » du territoire, d'établir des prévisions démographiques et économiques, et de déterminer les enjeux auxquels il est confronté et les besoins auxquels les orientations du SCOT devront s'attacher à satisfaire, en particulier en matière d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de développement économique, d'équipements et de services.

Article L. 122-1-2 (loi n°2010-788 du 12 juillet 2010, art. 17, V). **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 en s'appuyant sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés** en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services. [...]

Compte tenu de l'enjeu national que constitue la maîtrise de la consommation foncière, la loi Grenelle II exige que ce diagnostic territorial présente une « analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du schéma ». Cette analyse doit contribuer à la prise de conscience par les élus en charge du SCOT de ce qui s'est passé sur leur territoire au cours des dernières années en matière de

consommation foncière, afin de mieux justifier les objectifs chiffrés qu'ils doivent fixer dans le document d'orientation et d'objectifs afin de « limiter » cette consommation.

Article L. 122-1-2 (loi n°2010-788 du 12 juillet 2010, art. 17, V). [...] **Il présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du schéma [...]**

- Au regard des objectifs attendus d'une telle mesure, les espaces « *naturels, agricoles et forestiers* » dont il s'agit d'analyser la consommation doivent s'entendre comme ceux qui ont « *physiquement* » un caractère naturel, agricole ou forestier, et non pas seulement les zones classées comme telles dans les plans locaux d'urbanisme (zones A ou N) ou les plans d'occupation des sols (zones NC ou ND¹).

En effet, non seulement toutes les communes du territoire du SCOT ne sont pas nécessairement dotées de tels documents locaux d'urbanisme – ce qui ne saurait en aucun cas dispenser le SCOT de procéder à l'analyse de la consommation foncière dans ces communes ! –, de même que toutes les communes dotées de tels documents n'ont pas nécessairement procédé à des révisions tendant à la réduction de telles zones, mais la « *consommation* » d'espaces naturels, agricoles ou forestiers a très bien pu résulter de l'urbanisation de zones à urbaniser (zones AU des PLU ou zones NA des POS) qui constituent bien, d'un strict point de vue réglementaire, des zones « *naturelles* » dont l'urbanisation « *physique* » (et non pas simplement « *l'ouverture réglementaire à l'urbanisation* ») représente une incontestable réduction.

Sans doute un état des évolutions du zonage « réglementaire » des zones A et N des PLU et des zones NC et ND des POS est-il susceptible de contribuer à l'analyse de la consommation foncière exigée par le code de l'urbanisme (d'autant que cet état de la variation des surfaces des zones A, N, NC et ND des documents locaux d'urbanisme – même s'il peut s'avérer fastidieux en fonction du nombre de communes concernées et du nombre de procédures de révisions menées au cours des dix dernières années – est somme toute assez facile à constituer...), mais le rapport de présentation du SCOT ne saurait se contenter de cette seule approche.

Il semble indispensable de recueillir des données concernant les évolutions « *physiques* » des surfaces affectées à l'agriculture, aux forêts ou, plus généralement, aux espaces naturels. Ces données peuvent provenir de diverses bases de données auxquelles les collectivités ou les bureaux d'études peuvent constituer ou avoir accès, telles que BD Carto, BD Topo, Spot Théma, Gus Land Use, Géolandis, Land use map², Corine Land Cover, ou encore BD OCS Cigal, MAJIC, GéoFoncier, etc.

Les évolutions des surfaces agricoles, forestières ou naturelles peuvent aussi être appréciées par l'exploitation (notamment « numérique ») de photographies aériennes ou satellitaires successives du territoire du SCOT.

¹ Étant entendu que les zones NC des POS ne correspondent pas uniquement à des zones agricoles, mais étaient définies comme des « *zones naturelles à protéger en raison notamment de la valeur agricole des terres ou de la richesse du sol ou du sous-sol* » (ancien article R. 123-18 du code de l'urbanisme).

² Voir CERTU, *Les bases de données géographiques d'occupation du sol : volet tache urbaine – descriptif et comparatif de 6 bases de données*, sept. 2005, 56 p.

Il sera sans doute intéressant que se constituent progressivement des bases de données nationales de références en matière de consommation foncière, permettant notamment des repères et comparaisons entre les territoires. Les services de l'État – préfetures, DREAL, DDT ou DDTM – ont notamment à leur disposition les fichiers de données cadastrales acquis par le ministère de l'écologie auprès du ministère de l'économie qui pourront utilement enrichir l'analyse de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers auquel le rapport de présentation du SCOT doit procéder.

- Pour autant que les données disponibles le permettent, l'analyse devrait mettre en évidence les consommations différenciées des espaces, selon qu'ils étaient « *naturels, agricoles ou forestiers* », de même qu'elle devra permettre d'identifier, pour la définition des objectifs chiffrés de limitation de la consommation foncière, les secteurs géographiques constituant des enjeux spécifiques : mieux l'analyse aura été menée, plus simple sera la définition des objectifs et leur justification. Car il s'agit bien « *d'analyser* » cette consommation foncière et ses caractéristiques, et non pas seulement de présenter des éléments chiffrés ou cartographiés.
- La loi impose de procéder à cette analyse de la consommation foncière « *au cours des dix années précédant l'approbation du SCOT* » : s'il paraît évident que cette durée ne peut constituer qu'un *minimum* (et qu'il ne saurait donc être fait grief à un rapport de présentation de SCOT de comporter une analyse de la consommation foncière sur une période éventuellement plus longue !), cette exigence imposera aux auteurs des SCOT d'actualiser leur analyse en y intégrant les données les plus récentes disponibles dans les mois précédant l'approbation du SCOT.

Une telle actualisation n'est pas sans poser une difficulté juridique pratique, dès lors que les seules modifications susceptibles d'être apportées avant l'approbation du SCOT au projet de SCOT arrêté ne peuvent résulter « que » des avis exprimés par les personnes consultées³ ou lors de l'enquête publique⁴ : la nécessité « d'actualiser » avant l'approbation (pour autant que ce soit nécessaire et possible... par exemple si plus d'une année s'est écoulée entre l'arrêt du projet et l'approbation du SCOT) l'analyse de la consommation foncière figurant dans le rapport de présentation du projet de SCOT arrêté devrait donc avoir été évoquée lors des consultations (par exemple par le préfet) ou de l'enquête publique⁵...

³ Art. L. 122-8 du code de l'urbanisme : TA Grenoble 8 juin 2010, Mme Chantal Cavaille et autres, req. n°0802071 : Constr.-Urb. 2010, n°138, note P. Icqnet ; BJDU 2011, p. 69. – CAA Douai 3 févr. 2011, Société immobilière Lacroix, req. n°09DA01657.

⁴ Organisée en application du 1^{er} alinéa de l'article L. 122-10 du code de l'urbanisme : CE 14 mars 2003, Association syndicale du lotissement des rives du Rhône, req. n°235421 : Rec. CE, tables p. 1023 ; BJDU 1/2003, p. 24, concl. J.-H. Stahl ; RD imm. 2003, p. 367, obs. A. Robineau-Israël ; DAUH 2004, p. 421, n°261 et p. 482, n°346 ; Collectivités-Intercomm. 2004, comm. 11, note P. Benoît-Cattin ; Constr.-Urb. 2003, comm. n°185, obs. P. Benoît-Cattin ; Dict. perm. Environnement, bull. 311, p. 4450 ; Bull. CPU juill. 2003, p. 33 ; Gaz. Pal. 2004, 1, somm., p. 2044 ; Mon. TP 16 mai 2003, p. 71 et 403. – CAA Douai 31 oct. 2007, Société immobilière de Lomme Mont-à-Camp, req. n°07DA00095 : RD imm. 2008, p. 457, obs. K. Adjaout ; RJE 2009, n°1, p. 127, obs. R. Hostiou ; DAUH 2009, p. 333, n°256, chron. J.-P. Demouveaux, J.-P. Lebreton et A. Noury.

⁵ L'actualisation de l'analyse de la consommation foncière avant l'approbation du SCOT ne constitue d'ailleurs pas le seul réajustement imposé au projet de SCOT après l'enquête publique, puisque l'article L. 121-14 du code de l'urbanisme impose au rapport de présentation de comporter « *des indications relatives à la manière dont il a été tenu compte [...] des consultations auxquelles il a été procédé [...]* » : ces indications ne peuvent évidemment être apportées au rapport de présentation qu'après l'enquête publique et avant l'approbation...

L'analyse de la consommation foncière « *au cours des dix années précédant l'approbation du SCOT* » que doit comporter le rapport de présentation du SCOT ne signifie pas qu'il faille retracer l'évolution des surfaces consommées « *année par année* » sur les dix dernières années ! Si l'évolution annuelle peut sans doute être retracée s'agissant des surfaces des zones agricoles, naturelles ou forestières des PLU et des POS (cf. ci-avant), les bases de données foncières exploitables ou les photographies aériennes exploitables ne sont pas systématiquement disponibles pour chacune des dix années précédant l'approbation du SCOT. Si les données disponibles permettent de présenter et d'analyser l'évolution annuelle de la consommation foncière – par exemple pour mettre en évidence son accélération ou son ralentissement –, sans doute cette analyse sera-t-elle utile et pertinente, mais l'article L. 121-11 du code de l'urbanisme précise fort à propos que « *le rapport de présentation contient les informations qui peuvent être raisonnablement exigées, compte tenu des connaissances et des méthodes d'évaluation existant à la date à laquelle est élaboré ou révisé le document [...]* » : à l'impossible, le SCOT n'est pas tenu !

Article L. 121-11 (ordonnance n°2004-489 du 3 juin 2004, art. 3). [...] Le rapport de présentation contient les informations qui peuvent être raisonnablement exigées, compte tenu des connaissances et des méthodes d'évaluation existant à la date à laquelle est élaboré ou révisé le document, de son contenu et de son degré de précision et, le cas échéant, de l'existence d'autres documents ou plans relatifs à tout ou partie de la même zone géographique ou de procédures d'évaluation environnementale prévues à un stade ultérieur.

Le schéma de cohérence territoriale est au nombre des documents d'urbanisme qui doivent faire l'objet d'une « *évaluation environnementale* » dans les conditions prévues par la directive européenne du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

Article L. 121-10 (loi n°2010-788 du 12 juillet 2010, art. 16). I. **Font l'objet d'une évaluation environnementale**, dans les conditions prévues par la directive 2001 / 42 / CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement ainsi que ses annexes et par la présente section : [...]

3° les schémas de cohérence territoriale et les schémas de secteur ;

III. Sauf dans le cas où elles ne prévoient que des changements qui ne sont pas susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement, au sens de l'annexe II à la directive 2001 / 42 / CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, précitée, **les modifications des documents** mentionnés aux I et II du présent article **donnent lieu soit à une nouvelle évaluation environnementale, soit à une actualisation de l'évaluation environnementale** réalisée lors de leur élaboration.

L'évaluation environnementale du SCOT doit être l'occasion d'apprécier, au regard des prévisions et des besoins à satisfaire, les effets des choix d'aménagement du territoire, pour enrayer l'étalement urbain et pour anticiper les effets éventuels de politiques strictes de zonage (reports d'urbanisation...).

Cette évaluation environnementale figure au rapport de présentation du SCOT qui doit notamment à ce titre :

- décrire et évaluer « *les incidences notables que peut avoir le SCOT sur l'environnement* » : l'évolution de la consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers constitue sans doute l'une des « *incidences notables* » du SCOT sur l'environnement dont le rapport de présentation pourra faire état ;

- présenter « *les mesures envisagées pour éviter, réduire et, dans la mesure du possible, compenser les incidences notables du SCOT sur l'environnement* » : les objectifs chiffrés de limitation de la consommation foncière ou les dispositifs « optionnels » dont les élus décideraient la mise en œuvre dans le document d'orientation et d'objectifs en faveur de la limitation de la consommation foncière et de l'étalement urbain⁶ pourront constituer de telles mesures.

Article L. 121-11 (ordonnance n°2004-489 du 3 juin 2004, art. 3). **Le rapport de présentation** des documents d'urbanisme mentionnés à l'article précédent **décrit et évalue les incidences notables que peut avoir le document sur l'environnement. Il présente les mesures envisagées pour éviter, réduire et, dans la mesure du possible, compenser ces incidences négatives. Il expose les raisons pour lesquelles**, notamment du point de vue de la protection de l'environnement, **parmi les partis d'aménagement envisagés, le projet a été retenu.** [...]

De façon générale, le rapport de présentation doit aussi expliquer les choix opérés pour fixer les objectifs des politiques publiques inscrits dans le projet d'aménagement et de développement durables, ainsi que les objectifs, principes et autres orientations définis par le document d'orientation et d'objectifs.

À ce titre, il doit en particulier « justifier » les objectifs chiffrés de limitation de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers arrêtés par le document d'orientation et d'objectifs⁷, y compris leur éventuelle ventilation par secteur géographique. Les éléments d'analyse de la consommation foncière de la dernière décennie que le rapport aura dû présenter contribueront incontestablement à cette justification pour des objectifs fixés pour le futur.

Article L. 122-1-2 (loi n°2010-788 du 12 juillet 2010, art. 17, V). [...] **Il [...] justifie les objectifs chiffrés de limitation de cette consommation compris dans le document d'orientation et d'objectifs.** [...]

Dans le même esprit, le rapport de présentation devra justifier les choix opérés dans le document d'orientation et d'objectifs s'agissant des dispositions spécifiques qui peuvent, dans certains secteurs géographiques délimités, être mises en œuvre en matière de densité des constructions⁸.

2. **Le projet d'aménagement et de développement durable**

La loi Grenelle II a complété les thématiques pour lesquelles le projet d'aménagement et de développement durables du SCOT doit fixer les objectifs des politiques publiques.

Sont ainsi susceptibles de s'inscrire dans les objectifs généraux de gestion économe des sols et de limitation de la consommation d'espace⁹, les politiques publiques de lutte contre l'étalement urbain, mais aussi la protection et la mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers et des paysages, ainsi que la préservation des ressources naturelles.

⁶ Cf. Fiche 3 : SCOT et densité, et Fiche 4 : SCOT et ouverture de secteurs à l'urbanisation.

⁷ Cf. ci-après : 3. Le document d'orientation et d'objectifs.

⁸ Cf. Fiche 1 : Problématique générale / 2. L'obligation légale d'une gestion économe de l'espace.

⁹ Cf. Fiche 3 : SCOT et densité.

Article L. 122-1-3 (loi n°2010-788 du 12 juillet 2010, art. 17, V). **Le projet d'aménagement et de développement durables fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme**, du logement, des transports et des déplacements, d'implantation commerciale, d'équipements structurants, de développement économique, touristique et culturel, de développement des communications électroniques, **de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers et des paysages, de préservation des ressources naturelles, de lutte contre l'étalement urbain**, de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques.

Lorsque le périmètre d'un schéma de cohérence territoriale recouvre en tout ou partie celui d'un pays ayant fait l'objet d'une publication par arrêté préfectoral, le projet d'aménagement et de développement durables du schéma de cohérence territoriale prend en compte la charte de développement du pays.

3. **Le document d'orientation et d'objectifs**

La loi Grenelle II a largement développé les aspects qui ont vocation à être traités par le document d'orientation et d'objectifs du SCOT : pas moins de sept articles législatifs lui sont désormais consacrés¹⁰.

Les deux premiers articles concernent directement les obligations du document d'orientation et d'objectifs à l'égard des problématiques de consommation foncière économe :

- les orientations générales de l'organisation de l'espace et les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces ruraux, naturels, agricoles et forestiers ou les conditions d'un développement urbain maîtrisé constituent le cadre général déterminé par le document d'orientation et d'objectifs, dans le respect des orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durable ;
- définissant les objectifs et principes de la politique de l'urbanisme et de l'aménagement, le document d'orientation et d'objectifs doit arrêter des « *objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain* », ces objectifs chiffrés peuvent, de plus, être ventilés par secteur géographique.

Article L. 122-1-4 (loi n°2010-788 du 12 juillet 2010, art. 17, V). Dans le respect des orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables, **le document d'orientation et d'objectifs détermine les orientations générales de l'organisation de l'espace et les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces ruraux, naturels, agricoles et forestiers. Il définit les conditions d'un développement urbain maîtrisé** et les principes de restructuration des espaces urbanisés, de revitalisation des centres urbains et ruraux, de mise en valeur des entrées de ville, de valorisation des paysages et de prévention des risques.

Article L. 122-1-5 (loi n°2011-525 du 17 mai 2011, art. 124). I. **Le document d'orientation et d'objectifs définit les objectifs et les principes de la politique de l'urbanisme et de l'aménagement.**

Il détermine les conditions d'un développement équilibré dans l'espace rural entre l'habitat, l'activité économique et artisanale, et la préservation des sites naturels, agricoles et forestiers.

¹⁰ C. urb., art. L. 122-1-4 à L. 122-1-10.

Il. Il détermine les espaces et sites naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger. Il peut en définir la localisation ou la délimitation.

Il précise les modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques.

Il arrête des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, qui peuvent être ventilés par secteur géographique. [...]

Ces « *objectifs chiffrés* » qui doivent être arrêtés par le document d'orientation et d'objectifs constituent l'une des obligations nouvelles posées par la loi Grenelle II : au titre du DOO, il est fait mention d'une « *consommation économe de l'espace* » et de « *lutte contre l'étalement urbain* », tandis que le rapport de présentation doit justifier la « *limitation de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers* »¹¹.

Ces objectifs chiffrés peuvent être exprimés de plusieurs manières :

- Il peut être tentant d'arrêter des valeurs concernant les surfaces consommées au détriment des espaces naturels, agricoles et forestiers – en distinguant le cas échéant les consommations admises dans chacun des types d'espaces consommés –, que ce soit pour l'habitat, les activités économiques ou encore les équipements publics et les infrastructures : chacune de ces natures d'occupations d'espace peut ainsi être « contingentée » par le document d'orientation et d'objectifs¹².

Sans doute des « *surfaces maximales* » susceptibles être prélevées sur les espaces naturels, agricoles et forestiers sont-elles de nature à lutter contre l'étalement urbain. Il faut cependant relever qu'en pratique, des superficies maximales réparties par secteurs géographiques sont souvent interprétées comme un « droit » plus que comme un « potentiel » susceptible de répondre à des besoins identifiés ; la tentation est alors forte de modifier les valeurs limites fixées dès lors qu'elles auraient été atteintes...

Par ailleurs, la « *limitation* » de la consommation d'espace ne correspond pas nécessairement à une « *réduction* » du nombre d'hectares soustraits aux espaces naturels, agricoles et forestiers par rapport à la consommation de ces espaces au cours des dix dernières années précédant l'approbation du SCOT analysée dans le rapport de présentation¹³ : en effet, on peut concevoir qu'un territoire particulièrement « vertueux » au cours de la décennie précédente et ayant très peu rogné les espaces naturels, agricoles et forestiers ne soit pas nécessairement en mesure de « *réduire* » encore sa consommation (déjà faible voire nulle) de ces espaces... et le SCOT pourrait même au contraire être amené à envisager de « *consommer* » plus d'espaces qu'au cours de la décennie précédente ! Selon le cas, une telle reprise de la consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers sur un territoire antérieurement très économe, pourrait contribuer à l'objectif général de limitation de la consommation foncière de façon au moins aussi importante qu'une infime « *réduction* » quantitative de

¹¹ Cf. ci-avant : 1. Le rapport de présentation.

¹² Avec le risque de voir les « premiers arrivés, premiers servis » consommer les potentiels définis par le SCOT qui serait, dans certains cas et en matière d'activités commerciales notamment, de nature à créer des situations dans lesquelles des acteurs économiques pourraient – illégalement – abuser de leur position dominante.

¹³ Cf. ci-avant : 1. Le rapport de présentation.

cette consommation sur un territoire qui avait connu jusqu'alors une urbanisation très extensive...

- La « manière » dont les espaces naturels, agricoles ou forestiers seraient susceptibles d'être « consommés » par l'urbanisation peut aussi contribuer à économiser ou limiter leur consommation, en incitant, en favorisant, voire en imposant des valeurs relatives à la manière dont les surfaces prélevées seraient consommées.

Le document d'orientation et d'objectifs peut désormais, dans des secteurs géographiques délimités, déterminer des « *valeurs planchers* » applicables aux possibilités réglementaires maximales de construction fixées par les plans locaux d'urbanisme¹⁴, voire imposer une densité minimale de construction¹⁵.

On peut aussi concevoir que le document d'orientation et d'objectifs détermine, par secteurs géographiques ou par polarités urbaines, des « *indicateurs de densité moyenne* » qui seraient exprimés sous la forme de « *logements par hectare* », les PLU devant dès lors être compatibles avec ces orientations.

La jurisprudence paraît encore incertaine quant à la possibilité pour les PLU de réglementer le nombre de logements par hectare : contrairement aux réponses ministérielles qui excluent toute possibilité de fixer une telle norme de densité dès lors que les possibilités maximales d'occupation du sol ne peuvent être définies que par la fixation d'un coefficient d'occupation du sol (COS)¹⁶, le Conseil d'État a admis que si un nombre maximum de logements à l'hectare ne pouvait être appliqué à l'échelle d'une zone géographique, le règlement peut limiter la densité de l'habitat et instaurer un nombre maximum de logements à l'hectare qui sera appliqué en se référant à la superficie du terrain d'assiette d'un projet de logements¹⁷.

En tout état de cause, la loi SRU permet désormais aussi aux PLU de réserver des emplacements en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements qu'il définit¹⁸ : de tels emplacements réservés peuvent donc désormais déterminer une surface minimale mais aussi un nombre minimum de logements à édifier sur le terrain réservé, éven-

¹⁴ Cf. Fiche 3 : SCOT et densité des constructions / 1. Les secteurs à valeur minimale de densité maximale.

¹⁵ Cf. Fiche 3 : SCOT et densité des constructions / 2. Les secteurs à densité minimale.

¹⁶ Rép. min. n°19288, JOAN 1^{er} juill. 2008 ; n°6076, JO Sénat 2 avr. 2009 ; n°34053, JOAN 7 avr. 2009. Voir aussi : CAA Paris 12 oct. 2004, M. Pierre Ferrand, req. n°02PA01835 : BJD 2004, n°5, p. 399-400, chron. B. Phémolant et M. Raunet : illégalité de l'article NAUB 14 du règlement du POS qui fixe « *la réceptivité maximale de la zone à 17 logements dans le secteur NAUB1, et à 20 logements dans le secteur NAUB2* ».

¹⁷ CAA Nancy 18 nov. 1993, SCI Clos du Moulin, req. n° 93NC00468 et n°93NC00565 : Rec. CE, tables ; Gaz. Pal. 17 févr. 1995, 48, 49, pan., 9 ; confirmé par CE 11 déc. 1998, Commune de Bartenheim, req. n°155143 : Rec. CE, tables p. 1236 ; BJD 1999, p. 39, concl. E. Honorat, note L. Touvet ; BJD 1999, p. 62 ; DAUH 2000, p. 392, n°242 ; RD imm. 1999, p. 227, note L. Touvet. Voir aussi : CAA Marseille 9 juill. 2007, M. Fernand Azera, req. n°05MA00453 (légalité d'un refus d'autorisation de lotir opposé en septembre 1976 à un projet de lotissement prévoyant l'aménagement de 7 à 8 lots par hectare, alors que le plan d'aménagement directeur du groupement d'urbanisme limitait les projets de lotissement à 4 logements par hectare) et CAA Paris 31 déc. 2010, Association pour la sauvegarde de l'environnement du pays sertois, req. n°09PA06491 (légalité de la modification d'un plan local d'urbanisme ouvrant à l'urbanisation un secteur où la densité envisagée sera de 18 logements par hectare).

¹⁸ C. urb., art. L. 123-2 b.

tuellement « ventilé » selon le statut des logements (avec des catégories de logements aidés mentionnées à l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation)¹⁹.

Toutefois, l'obligation de compatibilité des PLU avec des orientations du SCOT qui exprimeraient des indicateurs de densité sous la forme de logements à l'hectare n'impose pas un recours systématique à une règle imposant ce nombre minimal de logements ou à des emplacements réservés pour la réalisation de programmes de logements : en fonction des besoins à satisfaire analysés dans le rapport de présentation, la ventilation des programmes de construction avec des tailles différenciées de logements pourra justifier que les orientations fixées par le SCOT pourront être atteintes en appliquant les règles d'urbanisme définies par le PLU.

Par exemple, si le SCOT envisage une densité moyenne de 30 logements à l'hectare, la surface moyenne des logements envisagés dans un secteur géographique au regard des besoins identifiés au rapport de présentation permettra par exemple de fixer un COS « compatible » avec l'orientation du SCOT : avec une surface de plancher moyenne de 100 mètres carrés, un COS de 0,3 serait compatible avec la densité fixée par la SCOT ; avec une surface moyenne de 150 mètres carrés, un COS de 0,45 constituerait une valeur compatible avec l'orientation du SCOT.

Dans la mise en œuvre opérationnelle, avec une même densité moyenne de 30 logements par hectare définie par le SCOT, un projet de lotissement sur un terrain d'assiette de 1,50 hectare pourrait comporter 40 à 45 maisons de ville sur des terrains de 3 ares, mais il pourrait aussi développer un programme plus varié comptant 20 logements de 2 à 4 pièces réalisés dans des petits immeubles collectifs sur 20 ares, 15 maisons de ville sur des terrains de 3 ares et 10 maisons individuelles sur des terrains de 5,5 ares...

D'autres dispositions des règlements de PLU peuvent aussi traduire les orientations exprimées par le SCOT pour favoriser la consommation économe du foncier : les règles d'implantation par rapport aux voies et emprises publiques (limitant les reculs minimums voire imposant des implantations à l'alignement), les règles d'implantation par rapport aux limites séparatives (avec des reculs réduits, voire des implantations obligatoires sur une ou deux limites séparatives latérales), les règles de hauteur, d'emprise maximale, d'espaces verts ou encore les exigences relatives au stationnement automobile peuvent largement contribuer à l'économie foncière.

- On peut aussi imaginer que le DOO fixe des objectifs exprimés, au moins pour les secteurs à vocation d'habitat ou à vocation mixte d'habitat et d'activités économiques ou d'équipements, en « mètres carrés par habitant », et dont l'évolution à la baisse serait l'expression d'une consommation plus économe du foncier urbanisé.

Les « *objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain* » ne doivent cependant pas être appréhendés de façon isolée par rapport aux autres objectifs et orientations exprimés par le DOO : ils consti-

¹⁹ CAA Nantes 15 juill. 2011, Communauté urbaine de Nantes Métropole, req. n°10NT02554 : Rec. CE, tables ; AJDA 2011, p. 2125, note S. Degommier ; RD imm. 2011, p. 582, note P. Soler-Couteaux ; JCP A 19 sept. 2011, n°38, act. 607.

tuent l'un des volets, l'un des « outils », du projet global de cohérence territoriale. Ils seront immanquablement l'occasion et le sujet de débats locaux, entre les élus, avec les personnes publiques associées, et plus largement, avec l'ensemble des acteurs de l'aménagement du territoire et la population.

Les nouvelles commissions départementales de consommation des espaces agricoles (CDCEA)²⁰ à l'avis desquelles les projets de documents d'urbanisme ayant pour conséquence une réduction des surfaces des zones agricoles sont désormais soumis²¹ constitueront sans doute un lieu de débats entre les acteurs concernés, de nature à définir, sinon une « politique », au moins une « doctrine » départementale... dont il est cependant probable – compte tenu des situations très dissemblables d'un département à l'autre – qu'elle ne sera pas uniforme sur l'ensemble du territoire français : certains pourront le déplorer, et d'autres s'en réjouir.

²⁰ Art. L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime (créé par l'art. 51 (I, 3^e) de la loi n°2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche) : « Dans chaque département, il est créé une commission départementale de la consommation des espaces agricoles. Cette commission, présidée par le préfet, associe des représentants des collectivités territoriales, de l'Etat, de la profession agricole, des propriétaires fonciers, des notaires et des associations agréées de protection de l'environnement. Elle peut être consultée sur toute question relative à la régression des surfaces agricoles et sur les moyens de contribuer à la limitation de la consommation de l'espace agricole. Elle émet notamment, dans les conditions définies par le code de l'urbanisme, un avis sur l'opportunité au regard de l'objectif de préservation des terres agricoles de certaines procédures ou autorisations d'urbanisme ».

²¹ C. urb., art. L. 122-3 et L. 122-8 (dans sa rédaction issue de l'ordonnance n°2012-11 du 5 janvier 2012).