

>> SCOT : transports, déplacements, couverture numérique

François Priet, professeur à l'Université d'Orléans

Fiche 1**LES NORMES S'IMPOSANT AU SCOT EN MATIERE DE TRANSPORTS, DE DEPLACEMENTS ET DE COUVERTURE NUMERIQUE**

Les rapports que sont susceptibles d'entretenir les trois termes de transports, de déplacements et de couverture numérique nécessitent quelques explicitations préliminaires.

La liaison entre transports et déplacements paraît assez évidente. Par déplacements, il faut entendre le mouvement des personnes, en quelque qualité que ce soit (travailleurs, consommateurs, jeunes scolarisés, pratiquants d'une activité sportive ou culturelle, etc.) d'un point à un autre d'un territoire donné ; les transports étant l'ensemble des différents moyens permettant de satisfaire le besoin de déplacements. Cette approche serait incomplète si l'on n'envisageait pas aussi le transport des marchandises, qui participe massivement au développement économique.

Cette problématique classique est devenue un enjeu majeur des politiques urbaines tant nationales que locales en raison de l'extension des territoires à l'intérieur desquels s'effectuent ces différents déplacements, et de la variété des modes de transport qui sont susceptibles d'être utilisés à cette fin : de la marche à pied aux transports collectifs, des deux-roues aux véhicules automobiles (ces deux derniers pouvant être, dans un nombre croissant de villes, seulement empruntés par leurs utilisateurs), il s'agit pour les responsables publics de coordonner ces différents modes, d'en organiser la complémentarité, en privilégiant les modes les plus respectueux de l'environnement.

On peut donc parler d'un « couple » déplacements/transports qui est susceptible d'être appréhendé de diverses façons : économique, institutionnelle, spatiale. C'est cette dernière dimension qu'il conviendra d'aborder dans les développements qui suivent. C'est en effet dans la mesure où la question des déplacements et des transports s'inscrit dans l'occupation d'un espace donné qu'elle se pose aux auteurs des documents d'urbanisme et donc aux SCOT.

À l'aune des développements qui précèdent, le thème de la couverture numérique, c'est-à-dire des communications électroniques, semble *a priori* s'inscrire moins aisément dans la problématique de l'aménagement de l'espace. Il s'agit surtout de décisions d'investissement, de partage des interventions entre les collectivités territoriales et les opérateurs privés, de négociations contractuelles. L'aménagement de l'espace peut malgré tout être intéressé à un double titre : d'une part parce qu'il convient de déterminer les lieux de passage des réseaux de communications numériques ; d'autre part parce que la couverture numérique d'un territoire est une des conditions de son attractivité, tant en termes de services que de développement économique, objectifs que la planification urbaine a vocation tout à la fois à encadrer et favoriser.

Il apparaît ainsi que la thématique des déplacements, des transports et de la couverture numérique concourt à une certaine image de la ville voulue par le législateur, celle d'une ville caractérisée par la mobilité et l'accessibilité¹, à la fois à l'intérieur de l'espace urbain et dans les relations avec l'extérieur. Cela signifie également que ces trois thématiques ne peuvent être appréhendées par le SCOT indépendamment des autres thématiques que ce document d'urbanisme est tenu d'aborder, et qu'il doit exister une cohérence entre elles susceptible d'être contrôlée par le juge.

Pour y parvenir, les auteurs du SCOT n'ont pas une totale liberté car un certain nombre de dispositions législatives constituent le fondement des orientations qui vont s'imposer aux SCOT. Tel est l'objet de la présente fiche. On examinera dans les deux fiches suivantes comment le contenu même du SCOT prend en compte les déplacements, les transports et la couverture numérique, et quelles conséquences le SCOT a en ces domaines sur les documents qui lui sont subordonnés.

L'incidence des normes à caractère général sur le contenu des SCOT s'agissant des déplacements, des transports et des communications électroniques varie suivant la localisation du territoire concerné. Certaines normes sont applicables sur l'ensemble du territoire métropolitain ; d'autres ne le sont que dans certaines parties du territoire.

1. Les normes applicables sur l'ensemble du territoire

Elles sont très peu nombreuses puisqu'il s'agit des seuls articles L. 110 et L. 121-1 du code de l'urbanisme, lesquels au demeurant ne sont pas applicables seulement aux SCOT (art. L. 122-1-1), mais également aux PLU et aux cartes communales (art. L. 123-1 et L. 124-2). Toutefois ces articles doivent s'appliquer dans les conditions et selon les objectifs propres à chacune de ces procédures.

1.1 L'article L. 110, bien que très général, touche la thématique des transports et des déplacements directement et indirectement. Il présente l'intérêt de rappeler que tout ce qui touche à l'aménagement de l'espace ne constitue le monopole d'aucune collectivité. La question des communications électroniques est par contre absente.

Directement : toutes les collectivités publiques doivent fixer leurs prévisions et prendre leurs décisions en matière d'utilisation de l'espace afin d'assurer aux populations des conditions, notamment, de transports, répondant à la diversité de leurs besoins et de leurs ressources. Les orientations contenues dans le

¹ Plus généralement, il s'agit juridiquement de tenter d'apporter une réponse au problème des « nouvelles » inégalités, les inégalités écologiques, qui déclinent sous des formes variées et parfois inattendues les traditionnelles inégalités sociales. La réflexion sur ce point, menée au sein même de l'administration (W. Diebolt, A. Hélias, D. Bidou, G. Crépey, *Les inégalités écologiques en milieu urbain*. Rapport de l'Inspection générale de l'environnement, avr. 2005, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/054000572/0000.pdf>), est essentiellement le fait de chercheurs non juristes. V. en dernier lieu, G. Faburel, Comprendre les inégalités et injustices environnementales. Défis pour l'analyse et pour l'égalité des territoires, in E. Laurent (dir.), *Vers l'égalité des territoires. Dynamiques, mesures, politiques*, févr. 2013 (en particulier p. 213 s.) : http://www.verslegalite.territoires.gouv.fr/sites/default/files/rapport_EL_001-534webB.pdf.

document d'orientations et d'objectifs (DOO) du SCOT devront donc favoriser une offre de transport de nature à desservir tous les quartiers et à répondre à tous les besoins des populations (travail, enseignement et formation, activités sportives et culturelles, recherche d'emploi). L'expression « *sans discrimination* » signifie clairement que la question du transport doit aussi contribuer à la mixité sociale et au « droit à la ville ». Quant à l'exigence de rationalisation des déplacements, elle fonde l'obligation pour les SCOT de penser globalement l'offre de transports pour répondre à la variété des types de déplacements.

Il convient toutefois de noter que même si l'article L. 110 impose de fixer des conditions de transports répondant à « *la diversité des ressources* » des populations, il n'appartient pas aux auteurs des documents d'urbanisme, et notamment aux SCOT, de s'immiscer dans la politique de tarification des services de transports, qui relèvent en partie des plans de déplacements urbains.

Indirectement : les collectivités publiques doivent également réduire les émissions de gaz à effet de serre. Les orientations du SCOT en matière de développement des transports collectifs et d'articulation entre transports et développement de l'urbanisation doivent contribuer à satisfaire cet objectif.

1.2 L'article L. 121-1 est un peu plus précis.

L'article évoque expressément « *le développement des communications numériques* ». La formulation signifie que les documents d'urbanisme, et en l'espèce les SCOT, doivent aborder la thématique des communications numériques. Mais seul l'article L. 122-1-5 V relatif au contenu du DOO permet de déterminer plus concrètement ce que le schéma doit fixer en ce domaine.

L'article L. 121-1 fixe également comme objectifs la diminution des obligations de déplacements et le développement des transports collectifs. Le premier objectif emporte d'importantes conséquences quant aux orientations que les SCOT sont tenus de fixer en matière d'urbanisation : il appartient aux auteurs des schémas de favoriser la mixité fonctionnelle des quartiers existants et futurs, afin que les habitants et usagers limitent leurs trajets pour satisfaire les besoins de leur vie quotidienne.

2. Les normes applicables sur certaines parties du territoire

Sont ici concernées les directives territoriales d'aménagement (DTA) et les directives territoriales d'aménagement et de développement durables (DTADD), ainsi que les normes et documents intéressant spécifiquement la région d'Île-de-France.

2.1 Six DTA ont été approuvées et l'article 13 de la loi Grenelle II prévoit leur maintien en vigueur en dépit du remplacement des DTA par une nouvelle catégorie, les DTADD. Elles continuent à emporter les effets prévus par l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme dans sa rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de la loi Grenelle II ; elles s'imposent donc dans le cadre d'un rapport de compatibilité aux auteurs des SCOT et des schémas de secteur (art. L. 111-1-1, al. 4).

La portée du rapport de compatibilité dépend en réalité du contenu de chaque DTA au regard des thématiques des déplacements, des transports et des communications numériques. Ce dernier thème est rarement abordé au-delà d'une certaine rhétorique ; seule la DTA Estuaire de la Seine aborde relativement en détail la question mais les actions qu'elle préconise n'ont pas d'incidence directe en matière d'aménagement de l'espace, de telle sorte que les SCOT compris dans l'aire de la directive ne sont pas affectés par le contenu sur ce point de cette dernière.

En matière de déplacements et de transports, au-delà ici encore d'une certaine rhétorique (en particulier sur la nécessité de développer les transports collectifs), les obligations pesant sur les SCOT en matière de transports (terrestres, ferroviaires) sont d'une intensité extrêmement variable suivant l'écriture de chaque directive. Dans certains cas (et parfois au sein du même document), la directive fait simplement des préconisations, ou indique qu'il conviendra de « mettre à l'étude » tel projet d'infrastructure. Dans d'autres en revanche, la directive est plus précise puisqu'elle peut prévoir le principe de la création de nouvelles infrastructures routières, ou le doublement d'infrastructures existantes, en en fixant la localisation (« préférentielle ») sur les documents graphiques, même si ceux-ci sont à une échelle relativement importante. La liberté des auteurs d'un SCOT en sera restreinte d'autant.

2.2 Dès lors qu'il n'existe pour l'instant aucune DTADD, les remarques sur les conséquences du contenu des DTADD sur les SCOT ne peuvent avoir qu'un caractère spéculatif. Toutefois le rapport juridique entre les DTADD et les SCOT est totalement différent au regard de ceux qu'entretiennent les schémas et les DTA : l'article L. 113-4 du code de l'urbanisme prévoit une application ponctuelle des DTADD par le truchement de la procédure de projet d'intérêt général (PIG). Or le préfet peut s'opposer à l'entrée en vigueur d'un SCOT qui ne respecterait pas un PIG (art. L. 122-11-1 2^o), alors que cette hypothèse n'existait pas sous l'empire des dispositions antérieures à la loi Grenelle II. L'État dispose donc d'un moyen simple et efficace pour imposer aux auteurs d'un SCOT « *ses objectifs et orientations en matière de transports et de déplacements* ».

2.3 Le cas de la région Île-de-France présente une certaine singularité.

Les SCOT franciliens doivent être compatibles avec le contenu du schéma régional de la région d'Île-de-France (SDRIF). Celui-ci doit notamment préciser les moyens à mettre en œuvre pour « coordonner l'offre de déplacement », et déterminer « la localisation des grandes infrastructures de transport » (c. urb., art. L. 141-1, al. 2 et 5). En outre les SCOT doivent être compatibles avec le plan de déplacements urbains régional (c. transports, art. L. 1214-10, al. 2). Par contre si le schéma régional des infrastructures et des transports (SRIT) prévu par les articles L. 1213-4 du code des transports et L. 4413-3 du CGCT doit respecter le SDRIF, rien n'est dit sur l'articulation entre SRIT et SCOT.

La portée du SDRIF est très relative en raison des « contrats de développement territorial » (CDT) prévus par l'article 21 de la loi n°2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, dans sa rédaction issue de l'article 31 de la loi n°2013-61 du 18 janvier 2013.

Ces contrats doivent notamment définir « *les objectifs et les priorités en matière [...] de transports, de déplacements* ». Pour leur mise en œuvre, ils doivent préciser les actions ou opérations d'aménagement ou les projets d'infrastructures nécessaires, et fixer leur échéancier prévisionnel de réalisation, en définissant

« les conditions de leur insertion dans le tissu urbain existant » ; cette dernière mention conditionnant fortement le contenu des documents subordonnés. Or la loi organise sur ce point une hiérarchie des normes particulièrement complexe. Si ces actions ou opérations d'aménagement ou ces projets d'infrastructure doivent être compatibles avec le SDRIF, lequel en principe s'impose comme on l'a vu aux SCOT, ils doivent être également compatibles avec ces derniers et les schémas de secteurs (ainsi que les PLU). Cette double exigence de compatibilité peut de toute façon être surmontée assez facilement :

- dans les rapports entre CDT et SDRIF, il appartient à chaque CDT de valoir, le cas échéant, « déclaration de projet » au sens de l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme, des actions ou opérations d'aménagement et des projets d'infrastructures qu'il prévoit. La procédure de déclaration de projet permet à l'État de procéder notamment aux adaptations nécessaires du SDRIF, et donc de renverser le rapport de compatibilité au profit du CDT ;
- dans les rapports entre SCOT et actions ou opérations d'aménagement ou projets d'infrastructure, le préfet peut adapter le SCOT en cas d'incompatibilité, en utilisant les procédures autoritaires prévues aux articles L. 122-15 (DUP ou déclaration de projet d'un projet public ou privé incompatible avec le SCOT) et L. 122-16-1 (adaptation du SCOT pour le mettre en compatibilité avec une norme postérieure).