

SCOT ET GRENELLE

Le SCOT est un outil de planification d'échelle intercommunale dont l'objet est de définir une stratégie globale d'aménagement des territoires qu'il couvre.

Il a été instauré par la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) du 13 décembre 2000 modifiée par la loi Urbanisme et Habitat du 20 juillet 2003.

La loi ENE en fait l'un des **instruments juridiques de lutte contre l'étalement urbain, d'utilisation économe des espaces et de préservation et remise en état des continuités écologiques** et le hisse au rang de **document stratégique de référence intercommunale**.

La présente fiche présente les incidences de la loi ENE sur le SCOT. Celle-ci devra évoluer dès parution du décret d'application de l'ordonnance du 05 janvier 2012 portant clarification et simplification des procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme, prévue avant 1er janvier 2013.

I / CONTEXTE LEGISLATIF

LES LOI GRENELLE FAVORISENT UN URBANISME ÉCONOME EN RESSOURCES FONCIÈRES ET ÉNERGÉTIQUES

La **loi Grenelle I**, adoptée le 3 août 2009, confirme la reconnaissance de l'urgence écologique et la nécessité d'une diminution des consommations en énergie, eau et autres ressources naturelles ou encore la nécessité de préserver les paysages.

Le **Grenelle II** (loi du 12 juillet 2010 portant Engagement National pour l'Environnement) modifie le droit de l'urbanisme afin de prendre en compte de nouveaux objectifs en matière de développement durable, de simplifier la pyramide de documents d'urbanisme et de renforcer l'échelon intercommunal.

L'article L. 121-1 modifié du code de l'urbanisme constitue le socle du Grenelle

« Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer, **dans le respect des objectifs du développement durable** :

1° L'équilibre entre :

- a) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, **la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux** ;
- b) **L'utilisation économe des espaces naturels**, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection **des sites, des milieux** et paysages naturels ;
- c) **La sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables** ;

1° bis **La qualité urbaine, architecturale et paysagère des entrées de ville** ;

2° La diversité des fonctions urbaines **et rurales** et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, **touristiques**, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et **d'équipement commercial**, en tenant compte en particulier **des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements et de développement des transports collectifs** ;

3° **La réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables**, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, **des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques**, et la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature. »

Analyse

Par rapport à la loi SRU : L'article L. 121-1 modifié réaffirme le respect des objectifs de développement durable, le renouvellement urbain et l'utilisation économe des espaces naturels

Par rapport au Grenelle : De nouvelles thématiques sont introduites :

- à la qualité des entrées de ville : elles doivent faire l'objet d'un traitement spécifique (volet urbain, architectural et paysager),
- à la répartition territorialement équilibrée des équipements publics et commerciaux,
- à l'amélioration des performances énergétiques,
- au développement des communications électroniques,
- à la diminution des obligations des déplacements et le développement des transports en commun»
- à la réduction des émissions de gaz à effet de serre,
- à la maîtrise de l'énergie et la production d'énergie renouvelable,
- à la préservation de la biodiversité et la remise en bon état des continuités écologiques ce qui suppose de disposer d'un état 0 de la biodiversité et de définir le terme de « continuités écologiques ».

II / LE SCOT DEVIENT UN OUTIL DE PLANIFICATION STRATEGIQUE AU SERVICE DU DEVELOPPEMENT DURABLE

La généralisation du SCOT à l'ensemble du territoire, sa position dans la hiérarchie des normes ainsi que l'élargissement des pouvoirs prescriptifs du Préfet lors de son élaboration, assignent au SCOT un rôle clef dans l'aménagement du territoire au service du développement durable.

2.1. LE GRENELLE II ÉTEND LES POUVOIRS DU PRÉFET

nouvel article L. 122-5-1 du code de l'urbanisme

Le Préfet peut déterminer un périmètre de SCOT ou étendre un périmètre existant lorsqu'il constate, notamment du fait d'un nombre important de dérogations à la règle d'extension limitée de l'urbanisation (L. 122-2 du CU), que l'absence ou l'insuffisance d'un SCOT :

- nuit gravement à la cohérence des politiques publiques d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de développement rural, de transports et de déplacements et de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, ou à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques,
- ou conduit à une consommation excessive de l'espace,
- ou que le périmètre du SCOT ne permet pas la mise en cohérence des questions d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de déplacements et d'environnement (L. 122.3 du CU). Avant le Grenelle II, le pouvoir d'appréciation du Préfet ne portait que sur ce dernier point.

2.2. LE GRENELLE II INTRODUIT UNE NOUVELLE HIÉRARCHIE DES NORMES ENTRE LE SCOT ET DES DOCUMENTS À PORTÉE « DÉVELOPPEMENT DURABLE »

Le Grenelle établit de nouvelles relations hiérarchiques (compatibilité et prise en compte) entre le SCOT et des documents à dimension régionale ou communale relatifs aux domaines de l'énergie, du climat, du paysage et des risques. Il devient un document pivot dont le caractère prescriptif à l'égard des documents de rang inférieur dans ces domaines est considérablement renforcé.

a. Les documents de rang supérieur avec lesquels le SCOT doit être compatible

(L. 122-1-12 et L. 122-1-13 du CU)

- **SAR / SMVM** (Schéma d'Aménagement Régional / Schéma de Mise en Valeur de la Mer - L. 111-1-1 du CU)
- **Loi montagne et loi littorale** (L. 111-1-1 du CU)
- **PEB** (Plan d'exposition au bruit - L. 147-1 du CU)

- **Directives de protection et de mise en valeur des paysages *nouveau***
- **PGRI (Plan de Gestion des Risques Inondation) *nouveau***
- **Charte des parcs naturels régionaux et nationaux**
- **SDAGE (Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux)**
- **SAGE (Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux)**

Lorsqu'un de ces documents est approuvé après l'approbation d'un SCOT, le SCOT doit si nécessaire être rendu compatible dans un délai de trois ans.

b. Les documents devant être compatibles avec le Document d'Orientation et d'Objectifs (DOO) du SCOT et les éventuels schémas de secteur

(L. 122-1-15 du CU)

- **PLH (Programmes Locaux de l'Habitat)**
- **PDU (Plans de Déplacement Urbain)**
- **SDC (Schémas de Développement Commercial)**
- **PLU (Plans Locaux d'Urbanisme)**
- **Plans de sauvegarde et de mise en valeur**
- **Délimitation des périmètres d'intervention prévus à l'article L. 143-1 du CU**
- **Opérations foncières et d'aménagement** définies par décret en Conseil d'Etat : ZAD, ZAC, lotissements de plus de 5.000 m² de SHON, autorisations commerciales (R. 122-5 du CU)

Lorsque le SCOT est approuvé après l'approbation d'un de ces documents, ces derniers sont si nécessaires rendus compatibles dans un délai de trois ans.

c. La prise en compte des autres documents

- **Programmes d'équipement** de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements et services publics (L. 122-1-12 du CU)
- **SRCE (Schémas Régionaux de Cohérence Ecologique) et PCET (Plans Climat Energie Territoriaux** s'ils existent (L. 122-1-12 du CU) *nouveau*.
- **SRCAE (Schéma Régional Climat Air Energie) *nouveau***. Il n'existe pas de relation directe entre le SRCAE et le SCOT dans la hiérarchie des normes. Ce sont les PCET qui doivent être compatibles avec les SRCAE et qui sont « pris en compte » par les Scot. Il est néanmoins important de s'assurer que ces documents qui visent à proposer des orientations en matière d'adaptation au changement climatique, d'amélioration de la qualité de l'air de maîtrise et de diversification énergétique, suite au Grenelle II, soient cohérents entre eux.
- **Charte de développement du pays** lorsque le périmètre d'un SCOT recouvre en tout ou partie le périmètre d'un pays (prise en compte par le PADD - L. 122-1-3 du CU) *nouveau*
- **PIG (Projet d'Intérêt Général - L. 121-2 du CU)**
- **PDEDMA (Plan Départemental d'Elimination des Déchets Ménagers et Assimilés)**

III / LE GRENELLE TRADUIT LA DURABILITE DANS LE CONTENU DU SCOT

Le Grenelle « verdit » le contenu du SCOT.
Article L. 122-1-1 du code de l'urbanisme

CONTENU DU SCOT	
Avant le Grenelle	Avec le Grenelle
1 rapport de présentation	1 rapport de présentation

1 Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD)	1 Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD)
1 Document d'Orientations Générales (DOG)	1 Document d'Orientation et d'Objectifs (DOO)
Documents graphiques	Chacun de ces éléments peut comprendre un ou plusieurs documents graphiques

3.1. LE RAPPORT DE PRÉSENTATION DU SCOT

Article L. 122-1-2 du code de l'urbanisme

Objets du rapport de présentation	
Avant le Grenelle	Ce que rajoute le Grenelle
<ul style="list-style-type: none"> - explique les choix retenus pour établir le PADD et le DOO - contient un diagnostic 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 - analyse l'état initial de l'environnement et les perspectives de son évolution 	<ul style="list-style-type: none"> - analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du schéma - justifie les objectifs chiffrés de limitation de cette consommation compris dans le DOO - décrit l'articulation du schéma avec les documents avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte

L'évaluation environnementale

L'article L. 121-10 du CU dispose que les SCOT font l'objet d'une évaluation environnementale.

Bien que non impactée directement par le Grenelle, l'évaluation environnementale mérite une attention particulière de part les problématiques qu'elle soulève. Il s'agit d'intégrer les préoccupations environnementales très en amont dans le processus de décision et d'identifier les dispositions du SCOT susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement de façon à :

- repérer les impacts potentiels sur l'environnement à un stade où les infléchissements sont plus aisés à mettre en œuvre,
- prendre en compte les enjeux environnementaux tout au long de la réflexion permettant d'aboutir au projet final.

L'évaluation environnementale est intégrée au rapport de présentation qui « 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. » (L. 121-11 du CU).

3.2. LE PROJET D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DURABLE DU SCOT (PADD)

Nouvel article L. 122-1-3 du code de l'urbanisme

Objets du rapport du PADD	
Avant le Grenelle	Ce que rajoute et précise le Grenelle
fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme en matière d'habitat, de développement économique, des loisirs, de déplacements des personnes et des marchandises, de	fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme en matière d'implantation commerciale, d'équipements structurants, de développement touristique et culturel, de

stationnement des véhicules et de régulation de trafic automobile	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
---	---

3.2. LE DOCUMENT D'ORIENTATION ET D'OBJECTIFS (DOO)

Nouvel article L. 122-1-4 et suivants du code de l'urbanisme
Le Grenelle le DOG (Document d'Orientations Générales) par le DOO.

Objets du DOO	
Avant le Grenelle (régime du DOG)	Ce que rajoute et précise le Grenelle (régime du DOO)
<ul style="list-style-type: none"> - Il détermine les espaces et sites naturels, agricoles ou urbains à protéger (localisation voire délimitation) - Il précise les conditions permettant de favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs - Il peut déterminer des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à leur desserte par les transports collectifs - Il définit les grands projets d'équipements et de services - Il peut également définir des objectifs à atteindre en matière de maintien ou de création d'espaces verts dans les zones faisant l'objet d'une ouverture à l'urbanisation - Il définit les objectifs et les principes de la politique de l'habitat au regard, notamment, de la mixité sociale, 	<ul style="list-style-type: none"> - Il 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 → les espaces forestiers également - 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 pouvant être ventilés par secteur géographique → ainsi que les conditions permettant le désenclavement par transport collectif des secteurs urbanisés qui le nécessitent - Il peut, en fonction des circonstances locales, imposer préalablement à toute ouverture à l'urbanisation d'un secteur nouveau : l'utilisation de terrains situés en zone urbanisée et desservis par les équipements de distribution d'eau, d'assainissement ou de distribution d'électricité, la réalisation d'une étude d'impact prévue par l'article L. 122-1 du code de l'environnement ; la réalisation d'une étude de densification des zones déjà urbanisées - Il peut définir des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à l'obligation pour les constructions, travaux, installations et aménagements de respecter soit des performances énergétiques et environnementales renforcées, soit des critères de qualité renforcés en matière d'infrastructures et réseaux de communications électroniques - dans des secteurs qu'il délimite en prenant en compte leur desserte par les transports collectifs, l'existence d'équipements collectifs et des protections

<p>- Il définit les grandes orientations de la politique des transports et de déplacements</p> <p>- Il <u>peut comprendre</u> un document d'aménagement commercial</p> <p>- En zone de montagne, il définit la localisation, la consistance et la capacité globale d'accueil et d'équipement des unités touristiques nouvelles mentionnées au I de l'article L. 145-11 ainsi que les principes d'implantation et la nature des unités touristiques nouvelles mentionnées au II de l'article L. 145-11.</p>	<p>environnementales ou agricoles, il peut déterminer la valeur au-dessous de laquelle ne peut être fixée la densité maximale de construction résultant de l'application de l'ensemble des règles définies par le PLU</p> <p>-Il peut, sous réserve d'une justification particulière, définir des secteurs situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés, dans lesquels les PLU doivent imposer une densité minimale de construction</p> <p>- Il peut, par secteur, définir des normes de qualité urbaine, architecturale et paysagère applicables en l'absence de PLU ou de document d'urbanisme en tenant lieu</p> <p>→ en prenant en compte l'évolution démographique et économique et les projets d'équipements et de dessertes en transports collectifs. Il précise ainsi : les objectifs d'offre de nouveaux logements, répartis, le cas échéant, entre les EPCI ou par commune ; les objectifs de la politique d'amélioration et de la réhabilitation du parc de logements existant public ou privé</p> <p>→ Il définit également les grands projets d'équipements et de dessertes par les transports collectifs</p> <p>- Il peut préciser, en fonction de la desserte en transports publics réguliers et, le cas échéant, en tenant compte de la destination des bâtiments : les obligations minimales ou maximales de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés que les PLU doivent imposer et les obligations minimales de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules non motorisés que les PLU doivent imposer. <i>Ces dispositions concernant les transports et déplacements ne visent cependant pas les territoires couverts par un PLU intercommunal, (qui intègre déjà les dispositions du PDU)</i></p> <p>- Il précise les objectifs commercial et artisanal et aux localisations préférentielles des commerces afin de répondre aux exigences d'aménagement du territoire, notamment en matière de revitalisation des centres-ville, de cohérence entre équipements commerciaux, desserte en transports, notamment collectifs, et maîtrise des flux de marchandises, de consommation économe de l'espace et de protection de l'environnement, des paysages et de l'architecture</p> <p>- Il contient un document d'aménagement commercial qui délimite des zones d'aménagement commercial. Dans ces zones, il peut prévoir que l'implantation d'équipements commerciaux est subordonnée au respect de conditions qu'il fixe et qui portent, notamment, sur la desserte par les transports collectifs, les conditions de stationnement, les conditions de livraison des marchandises et le respect de normes environnementales, dès lors que ces équipements, du fait de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'organisation du territoire</p>
--	---

En résumé, l'accent est mis sur la **réduction de la consommation d'espaces** (avec objectifs chiffrés et possibilité d'étude d'impact avant ouverture à l'urbanisation), sur la **densité** (définition de secteurs situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés dans lesquels les PLU devront imposer une densité minimale de construction) et sur le **respect des performances énergétiques et environnementales** conditionnant l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones.

De même, il est prévu que l'ouverture à l'urbanisation peut être conditionnée par **le respect de critères de qualité renforcés en matière d'infrastructures et réseaux de communications électroniques**.

A noter : la loi a renforcé l'association des collectivités locales à l'élaboration du SCOT en prévoyant la transmission systématique du DOO à l'ensemble des communes du périmètre et ce dans un délai de trois mois suivant l'approbation du SCOT.

3.3. LES DOCUMENTS SECTORIELS

Article L. 122-1-14 et R.122-4 du code de l'urbanisme

« Pour leur exécution, les schémas de cohérence territoriale peuvent être complétés en certaines de leurs parties par des schémas de secteur qui en détaillent et en précisent le contenu ».

Bibliographie

- *Code de l'urbanisme*
- *www.developpement-durable.gouv.fr*
- « *Du SCOT SRU au SCOT Grenelle, un document et sa structure porteuse aux capacités et responsabilités renforcées – présentation des principales modifications apportées à l'outil SCOT par la loi ENE* », Fédération nationale des SCOT, janvier 2011
- « *SCOT et Grenelle – les nouvelles obligations, les nouvelles possibilités* », AUDELOR du pays de l'Orient, n°37, décembre 2010
- « *Principales modifications susceptibles d'être apportées à l'outil SCOT suite à l'adoption du projet de loi Grenelle II* », Club des SCOT, 2009
- *Blog urbadicct*