

SCOT, SDAT, PLU, PDU : Kézaco ?

Le Schéma de cohérence territoriale (SCOT)

Le Schéma de cohérence territoriale est un document d'urbanisme qui fixe, à l'échelle de plusieurs communes ou d'un groupement de communes, les dispositions fondamentales de l'organisation du territoire et de l'évolution des zones urbaines. Son objectif est de préserver un équilibre entre zones urbaines, industrielles, touristiques, agricoles et naturelles. Instauré par la loi de Solidarité et rénovation urbaine (la fameuse loi SRU du 13 décembre 2000), il fixe les objectifs des diverses politiques publiques en matière d'habitat, de développement économique, de déplacements. Il définit ainsi les principes communs à tous les documents d'urbanisme qui précisent, en matière d'urbanisme, la notion de développement durable.

Ce document d'aménagement s'étend sur les moyen et long termes. Héritier des SDAU (Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme), le SCOT vise la même organisation et la même mise en valeur du patrimoine naturel et du bâti, en mettant l'accent sur les éléments qui vont donner une cohérence au groupement ainsi constitué, notamment à partir de l'utilisation des équipements et facilités de déplacement.

Élaboré par un ou plusieurs Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (1), il doit couvrir un territoire continu et sans enclaves.

L'organisme chargé de l'élaboration du SCOT est le Syndicat mixte d'études de l'agglomération toulousaine (SMEAT). Il concerne un périmètre de 117 communes, et représente plus de 900 000 habitants. Et sa population s'étoffe de quelques 19 000 habitants par an !

Le SCOT peut éventuellement être complété par un schéma de secteur, qui fixe les orientations fondamentales de l'aménagement, compte tenu de l'équilibre qu'il convient de préserver entre les développements urbains, l'exercice des activités agricoles et des autres fonctions économiques ainsi que de la préservation de la qualité de l'air, des milieux, sites et paysages naturels ou urbains. Ce schéma de secteur ne détermine pas la destination générale des sols mais prévoit une stratégie globale d'aménagement au niveau de l'agglomération, en conciliant plusieurs politiques (restructuration urbaine, habitat, transports). Il limite l'étalement urbain en restructurant les espaces organisés, dans le respect des équilibres généraux.

Les objectifs d'un schéma de cohérence territoriale sont :

- la définition des orientations d'aménagement, en évitant les localisations trop précises ; il s'agit de mettre en cohérence les choix pour l'habitat et les activités, en tenant notamment compte des possibilités de déplacement ou des aires d'influence des équipements ;
- la restructuration des tissus bâtis, en limitant la consommation de nouveaux espaces ; en l'absence de SCoT, l'urbanisation est soumise à la règle du développement modéré. La possibilité est toutefois prévue d'une extension modérée de l'urbanisation sur

accord du préfet, après avis, lors de la mise en œuvre du PLU ou de la carte communale.

Le SCoT comprend :

- **un rapport de présentation** qui contient une analyse de l'état initial de l'environnement. Il explique les enjeux et les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable et le document d'orientations générales, et évalue l'impact environnemental.
- **le Projet d'aménagement et de développement durable (PADD)** : c'est un document obligatoire dans lequel l'EPCI exprime de quelle manière il souhaite voir évoluer son territoire dans le respect des principes de développement durable. C'est une explication des prescriptions.
- **un Document d'orientations générales (DOG)** : c'est la mise en œuvre du PADD.
- des documents graphiques ;
- des dispositions facultatives relatives au transport : ouverture de nouveaux secteurs à l'urbanisation si création de dessertes en transports collectifs ; définition de grands projets d'équipement et de service.

Le SCoT est opposable au Plan local d'urbanisme (PLU, l'ancien Plan d'occupation des sols) et à la carte communale, aux Programmes locaux de l'habitat (PLH), aux Plans de déplacements urbains (PDU), aux opérations foncières et d'aménagement, aux schémas de développement commercial et aux autorisations d'urbanisme commercial.

Le processus d'élaboration d'un SCOT

L'élaboration du SCoT fait l'objet d'une large concertation. L'État, le département, la région et le public sont associés à son élaboration. Son approbation est soumise à une enquête publique qui a pour but d'informer la population et de recueillir son opinion ainsi que l'avis d'un commissaire enquêteur indépendant.

Les groupements de communes, les agglomérations nouvelles, les pays, les parcs naturels, les plans de déplacement urbains, les schémas de développement commercial, les programmes locaux de l'habitat, les chartes intercommunales de développement et d'aménagement déterminent le choix du périmètre du SCoT. Les déplacements urbains (entre le domicile et le lieu de travail ou une zone de chalandise des commerces) ainsi que les déplacements vers les équipements culturels, sportifs, sociaux et de loisirs sont notamment pris en considération.

Les étapes de son élaboration sont les suivantes :

- prescription de l'élaboration et définition de modalités de consultation ;
- mise en œuvre du diagnostic territorial ;
- organisation d'un débat pour définir les orientations du projet d'aménagement et de développement durable ou PADD (ce débat doit avoir lieu au moins quatre mois avant l'arrêt du projet) ;
- arrêt du projet et transmission aux services et personnes associées pour avis (Préfet, régions, départements, communes et EPCI voisins, organisations mentionnées à l'article L. 121-4 du code de l'urbanisme et associations de l'article L. 121-5, à leur demande, et d'autres encore dans des cas particuliers : montagne, réduction des terres agricoles, etc.) ;

- prise en compte des avis et mise à l'enquête publique ;
- au retour de l'enquête, après avis du commissaire enquêteur, mise au point du projet et approbation ;
- transmission aux services du contrôle de la légalité.

L'EPCI a l'initiative de ce processus, mais le Préfet intervient à trois moments :

- lors du Porter-à-connaissance **(2)**.
- pendant la transmission aux Maires et au président de l'EPCI des dispositions particulières applicables au territoire concerné, notamment les directives territoriales d'aménagement, les dispositions réglementaires applicables, les servitudes d'utilité publique, les projets d'intérêt général, les opérations d'intérêt national, les études techniques dont dispose l'État en matière de prévention des risques et de protection de l'environnement ;
- et enfin à l'occasion de la transmission de tout élément nouveau au cours de débats.

En cas de désaccord d'une commune, elle doit saisir le Préfet par une déclaration motivée. Celui-ci dispose d'un délai de trois mois pour donner son avis motivé après consultation de la commission de consultation dont la saisine est obligatoire ; le retrait d'une commune est subordonné à l'avis favorable de la commission.

Si une commune ou un groupement de commune n'a pas obtenu les modifications demandées malgré l'avis favorable du Préfet, elle peut se retirer ; ce retrait s'opère par délibération du Conseil municipal ou de l'organe délibérant du groupement et arrêté préfectoral, la compétence du Préfet étant ici liée. Toutefois, ce retrait ne peut intervenir lorsque l'établissement qui a en charge le schéma est une communauté urbaine, d'agglomération ou de commune.

La règle des quinze kilomètres

L'article L. 122-2 du code de l'urbanisme institue une « règle des quinze kilomètres » dont l'objectif est d'encourager les collectivités locales à mettre au point un SCoT en réduisant leur possibilité d'urbanisation pour celles qui ne sont pas munies de ce document.

Selon cette règle, les communes situées à moins de quinze kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 50 000 habitants (ou à moins de quinze kilomètres de la mer) ne peuvent pas modifier ou réviser leur PLU afin d'ouvrir à l'urbanisation une nouvelle zone d'urbanisation ou une zone naturelle.

Plusieurs dérogations et réformes restreignent toutefois la portée de cette règle :

- Les zones à urbaniser délimitées avant le 1^{er} juillet 2002 ne sont pas concernées par cette règle.
- Le seuil de 50 000 habitants était à l'origine, dans la loi SRU, de 15 000 habitants seulement.
- Le préfet peut autoriser des dérogations. Ces dérogations ne peuvent être refusées « 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 ».

Le Schéma directeur de l'agglomération toulousaine (SDAT)

Le schéma directeur de l'agglomération toulousaine (SDAT) pose les bases d'un développement durable du territoire pour 2015. Il est la traduction spatiale et réglementaire du projet d'agglomération « Toulouse Métropole, un cap pour le long terme », élaboré en 1995 par le Syndicat mixte d'études de l'agglomération toulousaine (SMEAT) en concertation avec ses partenaires institutionnels et l'ensemble des acteurs de la ville.

Le SDAT est le fruit d'années de concertation et de collaboration entre 47 communes de l'agglomération toulousaine, la Communauté de Villes du Sicoval, l'Etat, la Région Midi-Pyrénées, le Département de la Haute-Garonne, les Chambres consulaires et tous les acteurs de la ville. Au total, il concerne directement quelques 63 communes. Depuis, la promulgation de la loi SRU qui prévoit le remplacement SCOT, le SDAT a valeur de SCOT.

LE PLAN LOCAL D'URBANISME (PLU)

Le Plan local d'urbanisme (PLU) est un des principaux de planification de l'urbanisme communal ou éventuellement intercommunal. Il remplace le Plan d'occupation des sols (POS) depuis la loi SRU en 2000.

Le périmètre couvert par un PLU

Un plan local d'urbanisme peut être élaboré au niveau d'une commune ou au niveau d'une structure intercommunale. L'intégralité du territoire des communes concernées est soumise au PLU, y compris les ZAC qui pouvaient autrefois disposer de leur propre document d'urbanisme. Seules sont exclues du champ du PLU des zones dont l'aménagement relève de la compétence de l'État (les opérations d'intérêt national, les secteurs sauvegardés au sens de la loi Malraux, c'est-à-dire les centres historiques des villes).

Les éléments constitutifs du PLU

Le rapport de présentation

Il comporte notamment une analyse de l'état initial de l'environnement, un diagnostic, diverses justifications, et une analyse des effets du projet sur l'environnement et les mesures prises pour limiter ou annuler ces effets. C'est là le document important, puisqu'il a pour objet de justifier et d'expliquer les choix d'aménagement retenus et leur cohérence.

Ce rapport de présentation doit comporter un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques : il précise les besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'équilibre social de l'habitat, de transport, d'équipement et de services.

Il doit aussi comprendre une étude de l'environnement (son de l'état initial, l'évaluation des incidences des orientations du plan sur l'environnement et la manière dont le plan prend en compte le souci de sa préservation et de sa mise en valeur).

Le rapport explicite enfin les motifs des limitations administratives à l'utilisation des sols.

Ce rapport de présentation n'a pas de valeur réglementaire. Il constitue toutefois un élément d'information pour le public et un élément d'interprétation du Projet d'aménagement et de développement durable (PADD) et du règlement tant pour l'autorité administrative que dans le cadre de l'éventuel contrôle du plan local d'urbanisme par le juge administratif.

Le Projet d'aménagement et de développement durable (PADD)

Le PADD constitue la nouveauté essentielle entre le contenu du POS et celui du PLU. Il s'agit d'un document politique exprimant le projet de la collectivité locale en matière de développement économique et social, d'environnement et d'urbanisme à l'horizon de dix à vingt ans.

Ce document comprend deux parties :

- une partie obligatoire qui exprime les orientations générales d'urbanisme et d'aménagement du territoire.
- une partie facultative qui peut définir d'une manière plus précise les orientations et prescriptions particulières des espaces ou des quartiers ou des actions publiques thématiques ou sectorisées.

L'objectif du PADD est d'introduire dans les documents locaux d'urbanisme une plus grande réflexion sur l'avenir de la commune à moyen et long terme. Les grandes orientations qu'il définit peuvent concerner : le développement ou la préservation des centres-villes, la restructuration ou la réhabilitation d'îlots, de quartier ou de secteurs, le traitement des rues et des espaces publics, la sauvegarde de la diversité commerciale des quartiers, l'aménagement des entrées de ville et la préservation des paysages.

Le zonage et le règlement écrit doivent être en cohérence avec le PADD. Le juge administratif se garde ainsi le droit d'interpréter le règlement en recherchant la volonté communale exprimée dans le PADD. De même, toute évolution du document reste inféodée à la notion d'économie générale du PADD : toute modification du PLU doit rester cohérente avec le projet urbain exprimé dans le PADD. Cette notion de cohérence, d'une interprétation souple, assure la sécurité juridique du document, tout en préservant une certaine portée à ce PADD, une opposabilité indirecte.

Les orientations particulières d'aménagement

Véritable nouveauté de la loi SRU, l'intention du projet ouvre une voie nouvelle pour la réglementation de l'urbanisme en France. Les collectivités peuvent dorénavant orienter leur vision de développement (nouveaux quartiers, reconquêtes de centralité, ...) au-delà du strict formalisme du document réglementaire à travers des options d'aménagement imposables au permis de construire. On retiendra également que la loi SRU avait créé le Document d'orientations particulières d'aménagement (DOPA), obligatoire dans le cas des entrées de

ville et l'ouverture à l'urbanisation alternative des zones d'aménagement future. Depuis la loi Urbanisme et Habitat, toutes les orientations d'aménagement sont devenues facultatives.

Le document graphique du règlement

Il s'agit d'une carte de la commune divisant son territoire en plusieurs zones

- les zones urbaines: ce sont les secteurs déjà urbanisés et les secteurs où les équipements publics existants ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter ;
- les zones à urbaniser ;
- les zones agricoles: il s'agit des secteurs de la commune à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles. C'est un régime strict et surveillé, seules les constructions ou installations nécessaires aux services publics et à l'exploitation agricole y sont autorisées.
- les zones naturelles et forestières : ce sont les secteurs de la commune à protéger en raison soit de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique ou en raison de l'existence d'une exploitation forestière ou de leur caractère d'espaces naturels.

Le plan de zonage délimite aussi des secteurs particuliers, comme les espaces boisés classés ou les emplacements réservés (notamment pour la construction future d'équipements publics).

La compatibilité

Le PLU doit respecter les consignes données par différents documents de rang supérieur élaborés par l'État ou d'autres collectivités territoriales, dans une relation de compatibilité verticale ascendante : lois Montagne et littoral, directive territoriale d'aménagement (, Schéma de cohérence territoriale, Programme local de l'habitat (PLH), Plan de déplacements urbains (PDU), les chartes des parcs régionaux, la charte de développement du pays, le Schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE)...

L'élaboration du PLU

La procédure d'élaboration du PLU se déroule en plusieurs étapes bien distinctes, comportant plusieurs étapes de concertation.

1 - Le Conseil municipal prescrit l'élaboration du PLU (*ex nihilo* ou par la mise en révision générale de son plan d'occupation des sols) et définit les modalités de la concertation préalable.

2 - La décision est notifiée au Préfet, au Président du Conseil général, au Président du Conseil régional, à l'établissement public chargé de la mise en œuvre du SCoT, à l'autorité organisatrice des transports, aux Présidents de la Chambre de commerce et d'industrie, de la Chambre des métiers et de la Chambre d'agriculture, ainsi que les collectivités territoriales limitrophes pour les communes frontalières.

3 - La décision est publiée.

4 - La phase des études préalables à l'établissement du projet de PLU est engagée. Une très large concertation préliminaire débute pour recueillir les avis de la population, avis venant nourrir la réflexion des urbanistes. Elle n'a cependant pas vocation à présenter le projet de PLU.

5 - Deux mois minimum avant l'arrêt du projet, un débat a lieu en Conseil municipal sur les orientations générales du Projet d'aménagement et de développement durable.

6 - Le Conseil municipal arrête par délibération le projet de PLU.

7 - Le projet est alors soumis pour avis aux personnes associées à son élaboration. Ces personnes peuvent donner un avis dans la limite de leur compétence et dans un délai de trois mois. En cas d'absence de réponse, l'avis est considéré comme favorable.

8 - Le projet, auquel les avis sont annexés, est soumis à enquête par le Maire.

9 - Le projet, éventuellement modifié à la suite de l'enquête publique, est approuvé par délibération du Conseil municipal.

10 - Le PLU approuvé est tenu à la disposition du public. Dans les communes non couvertes par un SCoT, il devient exécutoire seulement un mois après sa transmission au Préfet, si celui-ci n'a pas notifié à la commune par lettre motivée des modifications à apporter. Dans ce cas, il ne devient exécutoire qu'une fois la délibération approuvant les modifications demandées publiée et transmise au préfet.

Évolution

Le plan local d'urbanisme doit évoluer afin d'être en constante adéquation avec le cadre légal, les documents de planification d'un niveau supérieur ou simplement avec les ambitions et les perspectives d'aménagement de la collectivité.

LE PLAN DE DEPLACEMENT URBAIN (PDU)

Historique des PDU

En France, les Plans de déplacements urbains (PDU) ont été formalisés pour la première fois dans la loi d'orientation sur les transports intérieurs, en 1982. Mais c'est en 1996, avec la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie qu'ils ont pris un caractère obligatoire. Et, en 2000, la loi SRU a encore renforcé le rôle des PDU.

Ces plans déterminent l'organisation du transport des personnes et des marchandises, la circulation et le stationnement. Tous les modes de transports sont concernés, ce qui se traduit par la mise en place d'actions en faveur des modes de transports alternatifs à la voiture.

La réalisation d'un PDU est une obligation légale pour les communes ou établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 100 000 habitants. Ce plan est

établi pour une durée de cinq à dix ans et doit être révisé en cas de modification du périmètre des transports urbains.

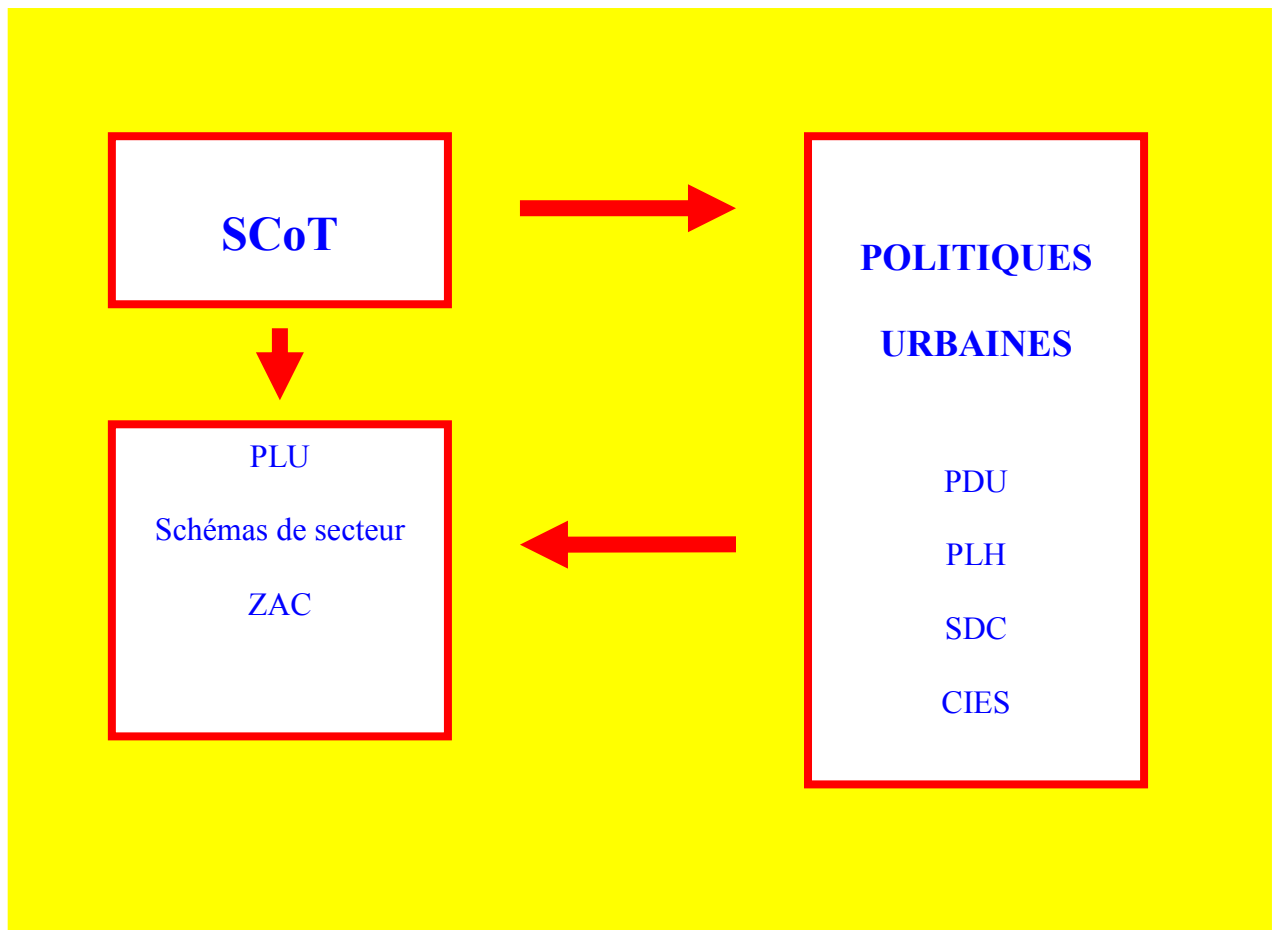
Élaborés par l'autorité organisatrice de transport urbain, les PDU s'intègrent dans une logique urbaine globale. La loi SRU insiste sur la cohérence territoriale, donc sur l'articulation entre la planification urbaine et les politiques de déplacements. Les documents d'urbanisme doivent désormais tenir compte des conséquences de l'urbanisation sur les trafics et donner la priorité au développement des zones desservies par les transports publics. Les plans locaux d'urbanisme (PLU) doivent être compatibles avec les PDU, qui eux-mêmes doivent être compatibles avec les schémas de cohérence territoriaux (SCoT) lorsqu'ils existent.

Le contenu des PDU

L'ambition du PDU est d'assurer un équilibre durable entre les besoins de mobilité des habitants et la protection de leur environnement et de leur santé.

Les mesures à mettre en place concernent :

- l'amélioration de la sécurité de tous les déplacements ;
- la diminution du trafic automobile ou routier, le développement des transports collectifs et des moyens de déplacements économes et les moins polluants pour l'environnement (notamment l'usage de la bicyclette et la marche à pied) ;
- l'aménagement et l'exploitation des réseaux et des voiries d'agglomérations afin de les rendre plus efficaces, notamment en les partageant entre les différents modes de déplacement et en favorisant la mise en œuvre d'actions d'information sur la circulation ;
- l'organisation du stationnement sur la voirie et dans les parcs de stationnement ;
- le transport et la livraison des marchandises, tout en rationalisant les conditions d'approvisionnement de l'agglomération afin de maintenir les activités commerciales et artisanales ;
- la mise en place d'une tarification et d'une billettique intégrées pour l'ensemble des déplacements ;
- l'encouragement pour les entreprises et les collectivités publiques à favoriser le transport de leur personnel, notamment par l'utilisation des transports en commun et du covoiturage, en réalisant un plan de déplacement d'entreprise.



Notes

(1) Un Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) est un regroupement de communes, tel que la communauté de communes ou la communauté d'agglomération.

(2) Selon le code de l'urbanisme (art L 121.2 et R 121.1), le Préfet porte à la connaissance des collectivités locales engageant une procédure d'élaboration ou de révision de documents d'urbanisme, les informations nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme : projet d'intérêt général, directive territoriale d'aménagement, schémas de service collectifs, servitudes d'utilité publique, protections existantes en matière d'environnement et de patrimoine... c'est-à-dire les éléments à portée juridique certaine.

Le porter à connaissance comprend également les informations relatives aux projets de l'Etat, notamment les projets d'infrastructures nationales relevant des politiques routières, ferroviaires, portuaires et aéroportuaires de l'Etat, qui nécessitent des mesures de réservation des terrains ou rendent nécessaire un contrôle de l'urbanisation.

Enfin, il regroupera les études existantes notamment en matière de prévention des risques ou de protection de l'environnement ainsi que les données disponibles en matière d'habitat, de déplacements, de démographie et d'emplois.

Le porter à connaissance doit être tenu à la disposition du public, voire annexé pour tout ou partie au dossier d'enquête publique.

Il doit se faire dès l'engagement de la procédure d'élaboration de document d'urbanisme. Mais il peut désormais se poursuivre en continu, pendant toute la durée de l'élaboration pour intégrer toute information ou donnée nouvelle.

Il est à noter que le " Porter à Connaissance " du SCOT n'est pas le seul mode d'intervention de l'Etat, en effet, les services de l'Etat peuvent apporter des observations complémentaires sur les politiques prioritaires et les projets les plus structurants dans le cadre de l'Association à l'élaboration du SCOT.