



Annexe 4

Remarques relatives au projet de Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'équilibre des territoires (SRADDET) arrêté par le conseil régional du Grand Est le 14 décembre 2018

RAPPORT DU SRADDET Stratégie du Grand Est - Les 30 objectifs

Axe 1 : Changer de modèle pour un développement vertueux de nos territoires
Pour une région engagée dans la transition écologique et énergétique

Valoriser nos richesses naturelles et les intégrer dans notre développement

Objectif 11. Économiser le foncier naturel, agricole et forestier

Le SRADDET indique que « *l'objectif de densification doit se faire au sein des enveloppes urbaines existantes définies par les SCoT* ». Si certains SCoT ont effectivement choisi de définir voire délimiter les « *enveloppes urbaines existantes* », cette pratique (qui n'est pas générale) n'est mentionnée par aucune disposition législative ou réglementaire, notamment dans le code de l'urbanisme : selon le Conseil d'État, les SCoT doivent « *se borner à fixer des objectifs et des orientations* » (CE, 18 décembre 2017, n° 395216). Il semble dès lors malvenu que le SRADDET évoque, même dans ses objectifs, comme une disposition générale ou généralisée la définition par les SCoT des enveloppes urbaines existantes.

Proposition : **supprimer les termes « *définies par les SCoT* ».**

FASCICULE DU SRADDET

30 règles, mesures d'accompagnement et indicateurs

Précisions préalables pour prendre la juste mesure du SRADDET

Opposabilité et cibles réglementaires des règles du SRADDET

Le SRADDET précise, s'agissant de l'obligation de compatibilité avec ses règles « *que la norme inférieure doit respecter la norme supérieure dans la mesure où elle ne la remet pas en cause. Autrement dit, la norme inférieure peut s'écarter de la norme supérieure à condition que cette différenciation n'aille pas jusqu'à la remise en cause de ses options fondamentales* ». Il semblerait nécessaire que l'explication de la notion de compatibilité se rapproche le plus possible de la manière dont le Conseil d'État l'exprime (CE, 18 décembre 2017, n° 395216 ; CE, 21 novembre 2018, n° 408175).

Proposition : **indiquer que la compatibilité « consiste à faire en sorte, dans le cadre d'une analyse globale se plaçant à l'échelle de l'ensemble du territoire couvert en prenant en compte l'ensemble des règles du SRADDET, que la norme inférieure ne contrarie pas ces règles, compte tenu des orientations adoptées et de leur degré de précision ».**

Chapitre I : Climat, air et énergie

Règle n°2 : Intégrer les enjeux climat-air-énergie dans l'aménagement

Le SRADDET indique que les conditions de mise en œuvre de l'intégration des enjeux climat-air-énergie dans l'aménagement « *peuvent être précisées (...) par des orientations, objectifs ou recommandations* ». Or, la capacité « normative » des SCoT ayant été précisée par le Conseil d'État (« *se borner à fixer des orientations et des objectifs* »), et même si de nombreux SCoT ont pris la liberté d'exprimer aussi des « *recommandations* », il ne paraît pas judicieux que le SRADDET fasse mention de ce que les SCoT pourraient préciser les conditions de mise en œuvre d'une approche intégrant les enjeux climat-air-énergie dans tout projet de renouvellement ou d'extension urbaine par des « *recommandations* » (au statut juridique incertain...). De plus, la règle du SRADDET pourrait aussi, en l'absence de SCoT, concerner des PLU(i)... qui ne comportent un PADD, des OAP et un règlement...

Proposition : **remplacer les mots « orientations, objectifs ou recommandations » par « dispositions ».**

Règle n°6 : Améliorer la qualité de l'air

Mesure d'accompagnement n°6.1 :

Prendre en compte la qualité de l'air dans la localisation des équipements

L'identification par le DOO du SCoT de voies en bordure desquelles la construction serait interdite sur une largeur de 75 m de part et d'autre des routes, n'a pas pour objectif d'imposer aux PLU(i) la réalisation d'études supplémentaires tendant à démontrer la faible exposition des populations à la pollution de l'air (critère qui n'est pas mentionné par la code de l'urbanisme et qui n'est pas directement assimilé aux « *risques* » ou aux « *nuisances* » qu'il faut prendre en compte), mais à organiser une urbanisation des « *entrées de ville* » compatible avec les enjeux de sécurité et de nuisances et de qualité architecturale, urbaine et paysagère.

Proposition : **supprimer le paragraphe commençant par « En imposant des études de type « Loi Barnier »... » et se terminant par « lors de l'élaboration des PLU(i) concernés. ».**

Mesure d'accompagnement n°6.2 :

Définir et mettre en œuvre des plans d'action pour la qualité de l'air intérieur

La « prise en compte » des PCAET par les PLU(i) ne permet pas d'étendre les « capacités » juridiques des PLU(i) pour leur permettre, comme l'évoque le SRADDET de comporter des dispositions relatives à la « qualité de l'air intérieur » au titre de « spécifications techniques des bâtiments » qui relèvent en fait du code de la construction.

Proposition : **supprimer le dernier paragraphe : « Enfin, les PLU(i) doivent prendre en compte les PCAET, il est donc possible de prévoir des dispositions en faveur de la qualité de l'air intérieur dans les spécifications techniques des bâtiments (art. R. 111-9 code de la construction et de l'habitat). ».**

Chapitre IV : Gestion des espaces et urbanisme

Règle n°17 : Optimiser le potentiel foncier mobilisable

Mesure d'accompagnement n°17.1 : Promouvoir la densité et mixité fonctionnelle

Le SRADDET préconise que les SCoT mettent en œuvre la détermination de secteurs où le PLU(i) doit garantir des possibilités minimales de construction (*art. L. 141-8 c.urb.*) et la délimitation de secteurs où le PLU(i) doit imposer une densité minimale de construction (*art. L. 141-8 c.urb.*).

Il faut toutefois relever que les orientations d'un SCoT (de même d'ailleurs que les capacités réglementaires d'un PLU(i) (*art. L. 151-26 c.urb.*)) en matière de densité minimale des constructions sont strictement encadrées par la loi qui n'admet leur mise en œuvre qu'à titre exceptionnel, en tenant notamment compte de la proximité des transports collectifs existants ou prévus.

Proposition : **préciser que « L'objectif de cette mesure est donc de mettre à profit, lorsque les conditions légales sont réunies, les possibilités offertes et déjà mises en pratique par de nombreux territoires... ».**

Mesure d'accompagnement n°17.2 : Aménager en proximité des transports en commun

Énoncé de la mesure d'accompagnement / Exemples de déclinaison

Le SRADDET préconise que « les documents de planification et d'urbanisme prennent des dispositions pour privilégier l'implantation des nouveaux projets d'aménagement à proximité des lignes de transports en commun structurants en : identifiant notamment des périmètres aux abords des gares, stations et haltes de transports en commun et notamment des pôles d'échanges (cf. règle n° 27) (...) » et mentionne la possibilité de « définir des périmètres d'aménagement, selon les modes de transports... ».

Il faut toutefois relever que, s'agissant des SCoT, si le DOO précise les conditions pour favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs et qu'il peut déterminer des secteurs où l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à leur desserte par les transports collectifs (*art. L. 141-14 c.urb.*) et préciser, en fonction de la desserte en transports publics réguliers, les obligations de réalisations d'aires de stationnement que les PLU(i) doivent imposer (*art. 141-15 c.urb.*), il ne s'agit pas, comme le mentionne le SRADDET d'identification de « périmètres d'aménagement ».

Proposition : **supprimer les mentions relatives à « l'identification notamment des périmètres aux abords des gares... » et à « la définition de périmètres d'aménagement... ».**

Règle n°18 : Développer l'agriculture urbaine et périurbaine

Exemples de déclinaison

Le SRADDET présente des exemples de déclinaison consistant à mettre en œuvre des « zones agricoles protégées (ZAP) » (servitudes d'utilité publique), des « périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PEAN) » et des « programmes d'intérêt général (PIG) ».

Les « exemples de déclinaison » font mention d'outils (ZAP, PEAN, PIG) qui sont hors du champ de compétence des documents locaux d'urbanisme qui n'ont aucune compétence à leur égard (s'agissant de les mobiliser ou de les encourager).

Par ailleurs, les périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PEAN) ne relèvent pas de la seule compétence des départements : ils peuvent aussi être mis en œuvre par les établissements publics de SCOT même s'ils ne relèvent pas du SCOT stricto sensu (art. L. 113-15 c.urb.).

Mesure d'accompagnement n°18.3 : Préserver les patrimoines et paysages emblématique

Exemples de déclinaison

Au titre des exemples de déclinaisons, le SRADDET encourage l'identification « par les SCOT (à défaut les PLU(i)) et les chartes de PNR » des « éléments emblématiques de patrimoine afin de les mettre en valeur dans une stratégie globale de valorisation, en utilisant les outils à disposition : (...) définition d'aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP) ; redéfinition des périmètres (500 m) de protection des monuments historiques (...) ».

Tant les « sites patrimoniaux remarquables » (les « aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine » (AVAP) ont été supprimées par la loi LCAP du 7 juillet 2016) que les « périmètres délimités d'abords » (PDA) de monuments historiques (les « périmètres de protection modifiés » ont été supprimés par cette même loi), relèvent du code du patrimoine et ne sauraient relever des champs d'intervention d'un SCOT.

Proposition : **remplacer le début de la 2^e phrase par « Les SCOT (et les PLU(i) en l'absence de SCOT) intègrent des dispositions permettant une utilisation raisonnée des zones d'expansion de crue et adaptée à leur destination... ».**

Règle n°19 : Préserver les zones d'expansions des crues

Mesure d'accompagnement n°19.1 : Intégrer la connaissance du risque inondation

Exemples de déclinaison

À titre d'exemple de déclinaison, le SRADDET indique que « Les SCOT peuvent veiller à ce que le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), le règlement graphique et littéral ainsi que, le cas échéant les orientations d'aménagement et de programmation des PLUi et des PLU concernés par un risque inondation comportent des orientations et des règles qui concourent à la réduction de la vulnérabilité du territoire. ».

Le SCOT est un document d'urbanisme : il doit « se borner à fixer des objectifs et des orientations » et il n'a pas à « veiller » à ce que les PLU concernés par un risque d'inondation comportent des orientations et des règles concourant à la réduction de la vulnérabilité du territoire ! Si ce risque existe, l'absence de sa prise en compte par un PLU constitue une illégalité qui peut être déférée au tribunal par le préfet au titre du contrôle de légalité (dont aucun établissement public de SCOT n'est en charge...) ou faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir par tout tiers intéressé.

Proposition : **supprimer le paragraphe commençant par « Les SCoT peuvent veiller à ce que... ».**

Règle n°21 : Renforcer les polarités de l'armature urbaine

Exemples de déclinaison

À titre d'exemple de déclinaison, le SRADDET indique que « *les SCoT peuvent dans leurs dispositions donner une impulsion majeure en travaillant à : (...) la formulation de recommandations d'aménagement* ».

La capacité « normative » des SCoT ayant été précisée par le Conseil d'État (« *se borner à fixer des orientations et des objectifs* »), et même si de nombreux SCoT ont pris la liberté d'exprimer aussi des « *recommandations* », il ne paraît pas judicieux que le SRADDET incite les SCoT à fixer des « *recommandations* » d'aménagement (dont la portée juridique serait particulièrement ambiguë...).

Proposition : **supprimer la mention « La formulation de recommandations d'aménagement ».**

Règle n°22 : Optimiser la production de logements

Si les PLU (qui doivent être compatibles avec les SCoT et avec lesquels les PLU doivent être compatibles) sont sans doute des outils pertinents de mise en œuvre de cette règle du SRADDET (avec lequel ils n'ont toutefois pas de relation juridique « *directe* »), il semble beaucoup moins avéré que les PCAET constituent des cibles pertinentes de cette règle concernant l'optimisation de la production de logements telle que l'exprime le SRADDET.

Proposition : **ne pas identifier les PCAET en tant que cibles de la règle.**

Règle n°23 : Concilier zones commerciales et vitalité des centres-villes

Exemples de déclinaison

Le SRADDET indique, au titre d'exemples de déclinaison, la possibilité d'« *intégrer un document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) lors de l'élaboration et de la révision du SCoT ou de prévoir des mesures de régulation des implantations commerciales en périphérie* ».

La loi ELAN du 23 novembre 2018 a fondamentalement modifié le volet commercial des SCoT et a notamment réintroduit l'obligation (et non plus la seule « possibilité ») de comporter un document d'aménagement artisanal et commercial, avec un contenu redéfini pour qu'il soit plus « prescriptif » avec de nombreuses dispositions relatives aux commerces de centre-ville et de périphérie (*art. L. 141-17 c.urb.*). Avec son nouveau caractère « obligatoire et prescriptif », il n'est peut-être plus opportun de mentionner le DAAC comme un exemple de déclinaison.

Proposition : **supprimer la mention concernant l'intégration d'un document d'aménagement artisanal et commercial et à la prévision de mesures de régulation des implantations commerciales en périphérie.**

Règle n°25 : Limiter l'imperméabilisation des sols

Il ne semble pas que leur champ d'application fasse des plans de déplacements urbains des cibles pertinentes d'une règle concernant la limitation de l'imperméabilisation des sols.

Proposition : **ne pas identifier les PDU en tant que cibles de la règle.**