

Partie II

Les étapes d'élaboration et la vie d'un schéma de cohérence territoriale

II.1. LES ETAPES D'ÉLABORATION D'UN SCoT

◆ Une délibération de l'établissement public compétent

La procédure d'élaboration est lancée par une délibération de l'établissement porteur du SCoT. Cette délibération doit à la fois (articles L. 122-4 et L. 300-2 du code de l'urbanisme) :

- prescrire l'élaboration du SCoT ;
- arrêter les objectifs poursuivis par l'élaboration de ce schéma ;
- définir les modalités de concertation (voir point 2.3 ci-après).

Elle peut également être l'occasion de demander l'association des services de l'État à la procédure de SCoT (article L. 122-6 du code de l'urbanisme - voir aussi point 2.3 ci-après).

Elle doit être notifiée aux personnes visées aux articles L. 122-4 de ce même code (voir premier alinéa de l'article L. 122-7 de ce code et article L. 121-4 du code de l'urbanisme) et faire l'objet des mesures de publicité prévues aux articles R.122-12 et R.122-13 du code de l'urbanisme.

La révision du SCoT a été prescrite par délibération du conseil de communauté de la communauté d'agglomération de Montpellier le 28 juin 2012.

Cette délibération :

- prescrit la révision du SCoT;
- approuve les objectifs poursuivis;
- approuve les modalités de la concertation.

◆ La Concertation

La concertation associe pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées par ce projet de territoire, dont les représentants de la profession agricole (article L. 300-2 du code de l'urbanisme).

Le législateur laisse à l'établissement porteur du SCoT le soin de définir, dans sa délibération prescrivant l'élaboration du schéma (voir point 2.1.1), des modalités adaptées au projet.

La concertation peut prendre plusieurs formes, par exemple :

- mise à disposition du public de dossiers et notamment du porter à connaissance de l'État, ainsi que d'un registre servant à recueillir par écrit les remarques au siège l'établissement porteur du SCoT ;
- réunions publiques ;
- diffusion d'articles sur le SCoT par le biais des collectivités membres (insertion dans les supports de communication de celles-ci) ou de bulletins d'informations l'établissement porteur du SCoT ;
- annonce d'actions de concertation par voie de presse ;
- exposition(s) itinérante(s) dans différents lieux du périmètre de SCoT ;
- mise en place d'un site Internet dédié au SCoT

Elle est encadrée par deux délibérations de l'établissement porteur du SCoT :

- elle commence avec celle prescrivant l'élaboration du SCoT, qui lance la concertation ;
- et finit avec celle tirant le bilan de la concertation, qui est généralement en même temps la délibération qui arrête le projet de SCoT (voir point 3 ci-après).

L'association permet de mobiliser, tout au long de la procédure d'élaboration du SCoT, les personnes publiques dont les politiques publiques impactent tout ou partie du périmètre du SCoT et qui concernent les grands domaines dont le SCoT doit traiter (habitat, urbanisme, déplacements, économie, agriculture, environnement...).

Si le code de l'urbanisme laisse toute latitude à l'établissement porteur du SCoT pour organiser cette association, celle-ci doit concerner à minima les personnes publiques suivantes :

L'établissement porteur du SCoT **doit associer à l'élaboration de son projet de schéma** (articles L. 121-4, L. 122-6 et L. 122-7 du code de l'urbanisme) :

- les services de l'État, à l'initiative du président du syndicat mixte ou à la demande du Préfet ;
- les départements concernés, à la demande des présidents de Conseils généraux ;
- la région, à la demande du président du Conseil régional ;

Outre ces personnes, il doit aussi consulter à leur demande, les présidents des organismes suivants -ou leurs représentants respectifs (articles L. 121-4, L. 121-5 et L. 122-7 du code de l'urbanisme) :

- les établissements publics intéressés par l'élaboration du SCoT (notamment les établissements chargés des SCoT limitrophes) ;
- les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de programme local de l'habitat (PLH) ;
- les établissements publics de coopération intercommunale voisins compétents en matière d'urbanisme et les communes voisines (les maires ou leurs représentants) ;
- les chambres de commerce et d'industrie territoriales, les chambres de métiers et les chambres d'agriculture des départements concernés ;

Il doit également consulter à leur demande (articles L. 121-5 et L. 122-7 du code de l'urbanisme)

- le représentant de l'ensemble des organismes mentionnés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation, propriétaires ou gestionnaires de logements situés dans le périmètre du SCoT ;
- la commission départementale de la consommation des espaces agricoles (article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime) ;
- les associations locales d'usagers agréées et les associations de protection de l'environnement agréées.

Plusieurs consultations sont également **obligatoires dans certaines situations**.

L'établissement porteur du SCoT doit ainsi consulter (articles L. 122-7 et R. 122-8 du code de l'urbanisme) :

- s'ils existent sur le territoire de SCoT, les syndicats mixtes de transport créés en application de l'article 30-1 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 ;
- si le SCoT est concerné par ces parcs, les organismes de gestion des parcs naturels régionaux et des parcs nationaux ;
- pour les SCoT concernés par la « Loi littoral », les sections régionales de la conchyliculture
- si le territoire est concerné par des zones d'appellations d'origine contrôlée, l'Institut national de l'origine et de la qualité dans ces zones ;
- si le SCoT prévoit une réduction des espaces agricoles ou forestiers, le centre national de la propriété forestière. S'il existe un document de gestion de l'espace agricole et forestier sur le territoire, le président du SCoT devra consulter ce document au cours de l'élaboration du schéma ;
- si le SCoT comprend l'étude prévue au III de l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme (dérogation au principe d'urbanisation en continuité dans les zones concernées par la loi

Montagne -voir partie II, point A), la commission départementale de la nature, de paysages et de sites (CDNPS, à consulter sur cette étude avant l'arrêt du projet de SCoT).

Les consultations prévues par le code de l'urbanisme n'empêchent en aucun cas le porteur de SCoT de prévoir une consultation plus large afin d'aborder tous les aspects de son projet de territoire. Son président peut ainsi recueillir l'avis de tout organisme ou association ayant compétence en matière d'habitat, d'urbanisme, de déplacements, d'aménagement ou d'environnement -au sens large du terme (article L. 122-7 de ce code). Il peut par exemple consulter les structures porteuses de SDAGE et de SAGE (le SCoT devant être compatible avec ces schémas), de contrats de rivières.

L'ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012 portant clarification et simplification des procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme et son décret d'application du 14 février 2013, ont modifié la liste des PPA.

Le nouvel article L121-4 précise dans son II que "pour l'élaboration des schémas de cohérence territoriale, sont, en outre, associés dans les mêmes conditions :

- 1° Les communes limitrophes du périmètre du schéma ;
- 2° Les syndicats mixtes de transports créés en application de l'article L. 1231-10 du code des transports lorsque le schéma est élaboré par un établissement public qui n'exerce pas les compétences définies aux articles L. 1231-10 et L. 1231-11 de ce code ;
- 3° Les établissements publics chargés de l'élaboration, de la gestion et de l'approbation des schémas de cohérence territoriale limitrophes."

De ce fait, même si la révision du SCoT a été prescrite avant l'entrée en vigueur de cette ordonnance, l'Etat encourage la CAM à associer le plus largement possible les communes et EPCI voisins.

➡ **Porter à connaissance et Association des services de l'État :**
(phases décrites en introduction page 6).

La nécessité d'un suivi périodique dans la mise en œuvre du document.

Tous les documents d'urbanisme soumis à la nouvelle procédure d'évaluation environnementale doivent faire l'objet, au plus tard à l'expiration d'un délai **de six ans** à compter de leur approbation ou de leur dernière révision, d'une analyse des résultats de leur application, notamment du point de vue de l'environnement.

Les communes ou groupements de communes compétents doivent donc prendre les dispositions nécessaires pour être en mesure d'établir ce bilan dans le délai imparti

De plus, outre le suivi lié à l'évaluation environnementale, l'article L122-14 modifié par la loi grenelle stipule que :

*"Six ans au plus après la délibération portant approbation du schéma de cohérence territoriale, la dernière délibération portant révision complète de ce schéma, ou de la délibération ayant décidé son maintien en vigueur en application du présent article, l'établissement public prévu aux articles L. 122-4 et L. 122-4-1 procède à une analyse des résultats de l'application du schéma, notamment en **matière d'environnement, de transports et de déplacements, de maîtrise de la consommation de l'espace et d'implantations commerciales** et délibère sur son maintien en vigueur ou sur sa révision partielle ou complète.*

Cette analyse est communiquée au public et à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement, mentionnée à l'article L. 121-12.

A défaut d'une telle délibération, le schéma de cohérence territoriale est caduc. "

Dès lors, la définition d'indicateurs de suivi pertinents est une nécessité, indicateurs souvent liés aux orientations du DOO, privilégiant les entrées sur le développement urbain à travers : l'habitat

(nombre et nature de logements construits, densité localisation), l'occupation du sol (en lien avec la consommation d'espaces naturels), le développement économique (nb d'hectares créés pour les zones d'activités économiques), les déplacements, les enjeux environnementaux

Un état zéro doit donc être fixé par le SCoT, état de référence à partir duquel et de façon homogène pour chaque indicateur et chaque commune, le suivi pourra être mis en œuvre.

◆ Le débat

Une fois que le projet est suffisamment avancé et que les grandes lignes du projet de territoire se dessinent sous la forme d'un projet d'aménagement et de développement durable (PADD -voir point B de la présente partie), un débat doit avoir lieu au sein de l'organe délibérant du syndicat mixte sur les orientations générales du PADD, au plus tard quatre mois avant l'examen du projet de SCoT (article L. 122-8 du code de l'urbanisme).

Ce débat est une étape importante à la fois en termes de :

- **démocratie** car, après une phase plus technique où d'autres personnes que les membres du SCoT peuvent intervenir et où des lieux complémentaires au comité syndical peuvent être créés (ex : éventuels commissions et groupes de travail constitués par le syndicat mixte) pour échanger sur le devenir du territoire, la formulation du projet politique revient aux membres du SCoT ;
- **consolidation** du processus d'élaboration du SCoT car il suppose le partage et l'appropriation des orientations du projet par les membres du syndicat.

Le délai de **4 mois minimum** entre le débat sur ces grandes orientations et l'arrêt du projet est également une garantie pour la consolidation du document car il prévoit le temps nécessaire à la prise en compte des éléments issus de ce débat dans le projet avant sa présentation au public.

◆ L'arrêt du projet de schéma

Une fois finalisé, le projet de SCoT est arrêté par délibération du syndicat mixte. Cette délibération peut simultanément tirer le bilan de la concertation. Elle est affichée pendant un mois au siège du syndicat mixte et dans les mairies des communes membres concernées. Cette délibération et le projet de document arrêté sont ensuite transmis pour avis aux personnes publiques mentionnées à l'article L. 122-8 du code de l'urbanisme. Ces personnes publiques disposent d'un délai de **3 mois** à compter de leur saisine pour rendre leur avis (passé ce délai, l'avis est réputé favorable).

Les communes ou intercommunalités membres du SCoT font partie des personnes ainsi consultées. Si l'une de ces communes ou intercommunalités estime que l'un de ses intérêts essentiels est compromis par les dispositions du projet de SCoT en lui imposant, notamment, des nuisances ou des contraintes excessives, elle peut, dans le délai de 3 mois évoqué ci-dessus, saisir le Préfet par une délibération motivée qui précise les modifications demandées au projet de schéma. Dans un délai de 3 mois, après consultation de la commission de conciliation prévue à l'article L. 121-6 du code de l'urbanisme, le Préfet donne son avis motivé sur ces éventuelles modifications.

Dans le cadre de ces consultations, il est également rappelé que :

- **Les associations** locales d'usagers agréées et les associations de protection de l'environnement agréées devront, si elles le demandent, être consultées sur le projet de SCoT (article L. 122-8 du code de l'urbanisme) ;

- **Si le projet de SCoT prévoit une réduction des espaces agricoles ou forestiers**, le SCoT ne pourra être approuvé qu'après avis de la chambre d'agriculture et, le cas échéant, de l'Institut national de l'origine et de la qualité dans les zones d'appellation d'origine contrôlée et du Centre national de la propriété forestière. Ces personnes disposent d'un délai de 2 mois à compter de leur saisine pour rendre leur avis ; passé ce délai, l'avis est réputé favorable (article R. 122-8 du code de l'urbanisme). Si ces consultations sont nécessaires pour le SCoT, il est donc recommandé d'y procéder une fois le projet arrêté ;
- Si le projet a pour conséquence **une réduction des surfaces des zones agricoles**, il doit être soumis pour avis à la commission départementale de la consommation des espaces agricoles (article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime), qui dispose d'un délai de 3 mois à compter de sa saisine pour se prononcer sur le projet ; passé ce délai, l'avis est réputé favorable (article L. 122-3 du code de l'urbanisme).

◆ L'enquête publique

Le projet de SCoT, auquel sont annexés les avis des personnes publiques consultées et, le cas échéant, les demandes de modification d'un membre du SCoT (article L. 122-9 du code de l'urbanisme -voir point 3.1 ci-dessus) et l'avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites sur l'étude d'urbanisation en zone de montagne (voir point 2.2 ci-avant), est soumis par le président de la communauté d'agglomération à enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement.

Une fois l'enquête terminée et le rapport du commissaire enquêteur remis, le projet de SCoT peut éventuellement être modifié par la communauté d'agglomération pour tenir compte des observations recueillies lors de l'enquête (avis des personnes publiques joints au dossier d'enquête, observations - notamment du public - lors de l'enquête publique, éléments du rapport du commissaire enquêteur).

Ces modifications doivent toutefois remplir deux conditions :

- il ne peut s'agir que d'adaptations mineures du projet. En d'autres termes, les modifications apportées ne doivent pas remettre en cause l'économie générale du document, c'est à dire essentiellement celle du PADD (voir en ce sens la jurisprudence en matière de plans d'occupation des sols, transposable aux SCoT

[Conseil d'État, 07/01/1987, Duplaix, n° 65201 ; Conseil d'État, 04/01/1995, commune de Narbonne, n° 153533])

- ces modifications ne peuvent intervenir que si elles ont été abordées dans le cadre de l'enquête publique. En d'autres termes, la communauté d'agglomération ne peut pas apporter au document des évolutions qui ne procèderaient pas de l'enquête publique (voir en ce sens la jurisprudence sur les plans locaux d'urbanisme, transposable aux SCoT

[Conseil d'État, 12/03/2010, Lille métropole communauté urbaine, n° 312108])

- de plus, l'**Ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012** a tiré les conséquences de cette jurisprudence, puisqu'elle prévoit désormais que les documents d'urbanisme peuvent être modifiés "*pour tenir compte des avis qui ont été joints au dossier d'enquête, des observations du public, et du rapport du commissaire ou de la commission d'enquête*" (CU Art L122-11; L122-14-2; L122-16-1)

◆ L'approbation

L'entrée en vigueur du Schéma

Une fois le projet éventuellement modifié est approuvé par délibération du syndicat mixte, cette délibération et le document approuvé sont transmis aux personnes mentionnées à l'article L. 122-11 du code de l'urbanisme.

Le dossier doit également être tenu à la disposition du public et faire l'objet des mesures de publicité prévues aux articles R. 122-12 et R. 122-13 du code de l'urbanisme.

Une fois ces formalités effectuées, le SCoT approuvé devient exécutoire 2 mois après sa transmission au Préfet, sauf dans deux cas :

➤ si dans ce délai de 2 mois, le préfet notifie au président du syndicat mixte, par lettre motivée, une demande de modifications du document approuvé (article L. 122-11 du code de l'urbanisme). Cette demande peut intervenir dans le cas où des dispositions du SCoT :

- *sont incompatibles avec une directive territoriale d'aménagement (DTA) applicable sur son territoire (DTA existantes avant les modifications apportées par la loi «Grenelle 2»)et, en l'absence de DTA applicable sur le périmètre du SCoT, avec les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral mentionnées à l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme (voir point A de la présente partie) ;*

- *compromettent gravement les grands principes du code de l'urbanisme*

- *sont contraires à un projet d'intérêt général*

- *autorisent une consommation excessive de l'espace, notamment en ne prévoyant pas la densification des secteurs desservis par les transports ou les équipements collectifs (voir point B de la présente partie, notamment sur le contenu du PADD et du DOO)*

- *ou ne prennent pas suffisamment en compte les enjeux relatifs à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques (voir ce même point B)*

Dans le cas de cette demande du Préfet, le SCoT deviendra exécutoire dès que les modifications demandées auront été publiées et transmises au préfet.

➤ lorsqu'une commune ou une intercommunalité a fait usage, au moment de l'arrêt du projet, de la procédure prévue à l'article L. 122-9 du code de l'urbanisme (voir point 3.1 ci-avant), que sa demande a fait l'objet d'un avis favorable du Préfet mais qu'elle n'a pas été prise en compte dans le document approuvé, le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale peut décider de se retirer du SCoT, dans un délai de 2 mois suivant la notification de la délibération approuvant le document.

Dans ce cas, par dérogation aux dispositions applicables du code général des collectivités territoriales, le préfet constate par arrêté le retrait de la commune ou de l'intercommunalité du SCoT et du syndicat mixte. Dès la publication de cet arrêté, les dispositions du SCoT concernant la commune ou l'intercommunalité sont abrogées (article L. 122-12 du code de l'urbanisme).

Le document qui restera en vigueur est donc expurgé de ces dispositions.