

2070 Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)

À propos des articles 10 et 13 de la loi NOTRe

Étude rédigée par :

Thomas GILLIOCOQ,

avocat associé,
cabinet CGCB et Associés (Paris, Montpellier,
Marseille, Bordeaux)

et :

Henri COULOMBIE,

docteur en droit,
avocat associé, cabinet CGCB et Associés (Paris,
Montpellier, Marseille, Bordeaux)

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation de la République (NOTRe) vient définitivement consacrer la compétence de la région, en matière d'aménagement, de développement durable et d'égalité du territoire. En dotant les régions d'un schéma à portée normative, opposable aux documents d'urbanisme, elle garantit la cohérence de l'action publique à l'échelon régional. Elle met par ailleurs un terme à la multiplication à outrance des documents sectoriels régionaux, qu'elle unifie pour plus d'efficacité et de lisibilité. La loi rétablit enfin l'équilibre dans la hiérarchie des normes (...), bouleversée par la suppression des anciennes directives territoriales d'aménagement (DTA) depuis la loi Grenelle II et par un développement de la planification régionale à effet prescriptif limité aux seules régions d'outre-mer (SAR), à l'Île-de-France (SDRIF) et à la Corse (PADDUC).

1 - Les articles 10 et 13 de la loi NOTRe offrent aux nouvelles régions, délimitées par la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015, un instrument de planification de l'aménagement, à portée transversale et normative, intitulé « schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires » (SRADDET). Ce document est voué à remplacer à moyen terme le « schéma régional d'aménagement et de développement du territoire » (SRADT), institué il y a plus de trente ans, par l'article 34 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, dont le nouveau schéma signe l'échec.

2 - Un double constat préalable. Le Gouvernement a tout d'abord pris en compte le manque d'effectivité évident du SRADT, qui ne constitue qu'un document d'aménagement indicatif dont la portée juridique est quasi-nulle. Le SRADT ne s'inscrit pas dans la hiérarchie des normes en matière d'urbanisme. Les documents locaux d'urbanisme, tels que le SCOT, les PLU et les cartes communales, n'ont pas à s'articuler avec le SRADT, dont les orientations et les objectifs n'ont pas à être retranscrits ou même pris en compte dans

ces documents. Le SRADT est en effet dépourvu de tout caractère contraignant, ce qui atténue sensiblement sa portée et son succès, d'autant que son élaboration n'est pas obligatoire. En effet, seules douze régions ont finalisé leur document, cinq sont en cours d'élaboration et trois régions n'ont jamais engagé une telle démarche. Ce premier constat a amplement été rappelé lors des débats parlementaires¹. Le Gouvernement a donc proposé « de faire évoluer le contenu du SRADT en conférant un caractère opposable à ses dispositions, sur le modèle du schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF) et du plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC). »²

3 - Le second constat porte sur la multiplication des documents sectoriels de planification, qui rend totalement illisibles les orientations stratégiques relatives aux grandes politiques publiques au ni-

1. Sénat II, débat 28 mai 2015, André Vallini, art. 6.

2. Sénat, rapp. n° 174, 10 déc. 2014, fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi NOTRe, (J. J. Hyest et R. Vandierendonck), art. 6, p. 83 et 84.

veau régional. La « schéma mania »³ dénoncée par les parlementaires, appelle une indispensable simplification de la hiérarchie des normes, qui passe par une unification des sources de planification et leur intégration dans un nouveau document pour améliorer la lisibilité des politiques par les élus et les citoyens. Outre le SRADT, de nombreux schémas thématiques s'appliquent au plan régional, constituant un corpus juridique qualifié dans l'étude d'impact de la loi comme « *disparate, cloisonné et particulièrement complexe.* »⁴. Certains schémas sont entièrement élaborés et approuvés par la région, d'autres le sont en co-élaboration avec l'État ou des instances mixtes. Le Gouvernement a donc cherché à rationaliser le nombre de schémas existants et à réécrire les dispositions relatives à l'ancien SRADT pour en faire le seul schéma de référence et de mise en cohérence des documents sectoriels.

4 - On notera qu'ont notamment été créés, avant l'entrée en vigueur de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement : le schéma régional des infrastructures de transports (SRIT), la charte de parc naturel régional (charte de PNR), le schéma régional d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation (SRESRI), le schéma régional de développement économique (SRDE), le schéma interrégional de massif, le schéma interrégional du Littoral, le plan climat énergie (PCE), le schéma régional d'aménagement des forêts (SRAF), le schéma régional de développement touristique (SRDT)... Ont par ailleurs été créés depuis la loi du 12 juillet 2010 : le schéma régional climat-air-énergie (SRCAE) et le schéma régional de cohérence écologique (SRCE trame verte et bleue), le schéma régional des carrières (SRC), le schéma régional des intermodalités (SRI), le plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRGD)...

5 - **Objectifs poursuivis.** Le législateur a donc souhaité simplifier la planification à l'échelon régional, dans le domaine de l'aménagement et du développement durable du territoire. Il met un terme à la pluralité excessive et à l'empilement des schémas existants et limite la multiplication des démarches sectorielles. Afin de consolider cette planification et assurer la cohérence de l'action publique, il consacre la valeur prescriptive et normative du schéma régional d'aménagement du territoire, qui devient le support d'unification des sources de planification. Il ne remet pas en cause les documents régionaux spécifiques que sont le schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF), le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC) et les schémas d'aménagement des régions d'outre-mer (SAR), qui conservent leur spécificité et leur autonomie.

Le SRADDET est donc destiné à devenir le garant de la cohérence des actions menées par les nouvelles régions, à permettre de rendre plus effectives les stratégies de développement économique, à promouvoir l'équilibre et l'égalité des territoires et à intégrer les politiques environnementales dans l'action publique régionale.

1. Le champ d'application de l'article 10 de la loi NOTRE

6 - On distinguera classiquement le champ d'application géographique (A), le champ d'application matériel (B) et le champ d'application *ratione temporis* (C).

A. - Le champ d'application géographique

7 - L'article 10 de la loi du 7 août 2015 impose l'élaboration d'un SRADDET à chacune des nouvelles régions créées par la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, à l'exception

notable de certaines collectivités territoriales, qui sont déjà dotées d'un schéma d'aménagement spécifique à portée normative.

8 - Il en est ainsi de la région d'Île-de-France, qui est déjà dotée du schéma régional d'Île-de-France (SDRIF), prévu aux articles L. 123-1 et suivants et R. 123-1 et suivants du Code de l'urbanisme. Il s'agit d'un document d'urbanisme prescriptif et intégrateur, avec lequel les SCOT et, à défaut, les PLU, les cartes communales et les documents en tenant lieu, doivent être compatibles. Le SDRIF a pour objectif « *de maîtriser la croissance urbaine et démographique et l'utilisation de l'espace, tout en garantissant le rayonnement international de la région Île-de-France* ». Il détermine notamment la destination générale de différentes parties du territoire, les moyens de protection et de mise en valeur de l'environnement, la localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements. Il fixe également la localisation préférentielle des extensions urbaines, ainsi que des activités industrielles, artisanales, agricoles, forestières et touristiques. Il est élaboré par la région en association étroite avec l'État et est approuvé par décret en Conseil d'État, ce qui lui a longtemps conféré une valeur de directive territoriale d'aménagement⁵.

9 - Il en va de même des régions d'outre-mer qui, pour la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et la Réunion, disposent d'un schéma d'aménagement régional (SAR), prévu et codifié aux articles L. 4433-7 et suivants et R. 4433-1 et suivants du CGCT (Mayotte élaborant actuellement son schéma). Le schéma doit fixer les orientations fondamentales, à moyen terme, en matière de développement durable, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement. Il détermine « *la destination générale des différentes parties du territoire de la région, l'implantation des grands équipements d'infrastructures et de transport, la localisation préférentielle des extensions urbaines, des activités industrielles, portuaires, artisanales, agricoles, forestières, touristiques et relatives aux énergies renouvelables, ainsi que celles relatives aux nouvelles technologies de l'information et de la communication* ». Il comprend un chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer (SMVM). Le dernier alinéa de l'article L. 122-2 du Code de l'urbanisme précise que les SAR d'outre-mer ont valeur de SCOT pour l'application de la règle de constructibilité limitée en l'absence de SCOT. Ils sont élaborés à l'initiative et sous l'autorité du conseil régional, selon une procédure conduite par le président du conseil régional. Après enquête publique, le projet de schéma est adopté par le conseil régional avant son approbation par décret en Conseil d'État. Les SAR approuvés avant l'entrée en vigueur de la loi ENE du 12 juillet 2010 ont valeur de directive territoriale d'aménagement (DTA). Ils ont donc pour effet jusqu'à leur première révision, de pouvoir préciser les modalités d'application des lois Littoral et Montagne adaptées aux particularités géographiques locales de chaque territoire (sans pouvoir y déroger). Leurs dispositions sont, dans cette mesure, opposables directement aux autorisations individuelles d'urbanisme.

10 - Il en va enfin de même de la collectivité territoriale de Corse (CTC) dotée du plan d'aménagement et de développement durable de Corse (PADDUC), prévu et codifié aux articles L. 4424-9 et suivants et R. 4421-1 et suivants du CGCT⁶. Il s'agit également d'un document intégrateur et prescriptif, qui s'impose dans un rapport de compatibilité avec les SCOT et, à défaut avec les PLU, les cartes communales et les documents en tenant lieu. En vertu de l'article L. 4424-9 précité, le PADDUC définit « *une stratégie de développement durable du territoire, en fixant des objectifs de préservation de*

3. AN, débat II, 2 juill. 2015, art. 6, M. Le Fur, amendement n°323

4. Étude d'impact de la loi NOTRE, 10 juin 2014, p. 40.

5. L. Touvet, *Le nouveau schéma directeur de la région Île-de-France* : BJDU 1994, n° 3 ; G. Godfrin, *Ouverture par décret de la procédure de révision du schéma directeur de la région d'Île-de-France*, note sous le décret n° 2005-1082, 31 août 2005 : Constr.-Urb. 2005, comm. 222.

6. Sur l'ensemble de la problématique voir notamment : H. Coulombié, *Aménagement et protection du littoral* : JCl. Construction-Urbanisme, Fasc. 9-20.

l'environnement de l'île et de son développement économique social, culturel et touristique, qui garantit l'équilibre territorial et respecte les principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1 du Code de l'urbanisme ». Il fixe les orientations fondamentales en matière : de protection et de mise en valeur du territoire, de développement agricole, rural et forestier, de pêche, d'aquaculture, d'habitat, de transports, d'intermodalité, d'infrastructures et de réseaux de communication et de développement touristique. Il a valeur de schéma régional de cohérence écologique (SRCE), de schéma régional des infrastructures et des transports (SRIT) et de schéma régional de l'intermodalité (SRI), en application de l'article L. 4424-10 du CGCT. Il peut également préciser les modalités d'application des dispositions des lois Littoral et Montagne adaptées aux particularités géographiques locales, des articles L. 145-1 et suivants du Code de l'urbanisme sur les zones de montagne et des articles L. 146-1 et suivants du même code sur les zones littorales. Les dispositions du plan qui précisent ces modalités sont applicables aux personnes et opérations qui sont mentionnées respectivement aux articles L. 145-2 et L. 146-1 du Code de l'urbanisme (article L. 4424-11 alinéa 1 du CGCT issu de la loi n° 2011-1749 du 5 décembre 2011 sur le PAD-DUC). Ses dispositions sont aussi directement opposables aux autorisations individuelles d'urbanisme. Il est élaboré et arrêté par le conseil exécutif de Corse. Il est approuvé par délibération de l'assemblée de Corse⁷.

B. - Le champ d'application matériel

11 - L'objet du SRADDET. L'article 10 de la loi NOTRe dote la région d'un schéma d'aménagement rénové, prescriptif, afin d'assurer l'intégration dans les documents d'urbanisme des orientations stratégiques définies à l'échelle régionale, dans l'ensemble des domaines relevant des nouvelles compétences de la région. Compte tenu de cet objet, le SRADDET a vocation à comporter en son sein, en sus de ses éléments constitutifs prévus par la loi du 7 janvier 1983, le contenu et les orientations actuellement fixées dans les documents de planification spécifiques suivants : le schéma régional des infrastructures et des transports prévu à l'article L. 1213-1 du Code des transports (SRIT) ; le schéma régional de l'intermodalité prévu à l'article L. 1213-3-1 du même code (SRI) ; le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie prévu à l'article L. 222-1 du Code de l'environnement (SRCAE) ; le plan régional de prévention et de gestion des déchets prévu à l'article L. 541-13 du même code et créé par la loi NOTRe en remplacement des trois plans existants en matière de déchets (PRPGD). La loi prévoit que le SRADDET se substitue à ces documents. Des chapitres thématiques afférents devront donc figurer dans le fascicule des règles générales contenu dans le schéma. En application de l'article 13 de la loi, le Gouvernement est autorisé à intervenir par voie d'ordonnances dans les douze mois qui suivent la promulgation de la loi, afin de procéder aux coordinations rendues nécessaires par l'absorption au sein du SRADDET des documents spécifiques précités, qui participent à la réalisation des objectifs assignés au SRADDET.

12 - La possibilité d'intégrer d'autres schémas sectoriels. La loi NOTRe ouvre également la possibilité de compléter le SRADDET par d'autres chapitres thématiques correspondant à des schémas sectoriels régionaux à l'égard desquels la région dispose d'une compétence exclusive de planification, de programmation ou d'orientation. Il en est ainsi du schéma régional de cohérence écologique prévu à l'article L. 371-3 du Code de l'environnement (SRCE), de la charte de PNR, du schéma de développement touristique, du plan climat énergie, du schéma régional de développement de l'aquaculture... L'article 13 de la loi renvoie également au Gouvernement le soin d'intervenir par

voie d'ordonnance pour procéder aux coordinations rendues nécessaires par l'absorption au sein du SRADDET de ces schémas sectoriels.

13 - Le cas particulier du SRCE. Les collectivités territoriales et leurs groupements compétents en matière d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme ont une obligation de « prise en compte » des SRCE lors de l'élaboration et de l'adaptation de leurs documents d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme. Pour des raisons de cohérence, de lisibilité et de respect de la norme, le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a recommandé dans son rapport⁸, l'intégration du SRCE au sein du bloc commun du SRADDET, tout en maintenant le mode d'élaboration spécifique du SRCE. Le Gouvernement a pris en compte cette proposition du CGEDD. La fédération nationale de l'environnement considère pour sa part que la loi NOTRe conduit sur ce point à une véritable « régression du droit de l'environnement », aucune garantie d'opposabilité des SRCE n'étant selon elle apportée par la loi à l'égard des projets d'infrastructures de transport ou de développement économique⁹. La remarque de la fédération nationale de l'environnement est sans doute excessive, dès lors que le SRADDET est approuvé par le préfet qui s'assure de sa conformité aux lois et règlements en vigueur et aux intérêts nationaux. On notera, en outre, que l'article L. 4424-10 du CGCT intègre dans le PADDUC, sous la forme de trois chapitres individualisés au sein du plan, trois schémas sectoriels régionaux dont le SRCE. Il en va de même de l'article L. 371-4 du Code de l'environnement, qui prévoit expressément que le SAR d'outre-mer prend en compte les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques visées à l'article L. 371-2 du Code de l'environnement et qu'il vaut SRCE.

C. - Le champ d'application temporel

14 - L'entrée en vigueur du texte. Aux termes du VII de l'article 10 de la loi du 7 août 2015, les dispositions relatives au SRADDET entreront en vigueur à la date de publication de l'ordonnance prévue à l'article 13 de la loi. Le Gouvernement est en effet autorisé, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution et dans les douze mois suivant la promulgation de la loi, soit au plus tard le 7 août 2016, à prendre par ordonnance les mesures de nature législative propres à procéder aux coordinations rendues nécessaires par l'absorption au sein du SRADDET : du SRADT, du SRIT, du SRI, du SRCAE et du PRPGD. L'ordonnance procède également aux coordinations permettant l'évolution de certains schémas sectoriels, et notamment du schéma régional de cohérence écologique prévu à l'article L. 371-3 dudit code (SRCE), rendues nécessaires par leur absorption dans le SRADDET.

15 - Les dispositions transitoires relatives aux anciens SRADT. Elles sont prévues par l'article 13 de la loi. Il en résulte que les procédures d'élaboration et de révision des SRADT, qui ont été engagées avant la publication de la loi demeurent régies par l'article 34 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, dans sa rédaction antérieure à la présente loi.

16 - Les SRADT dont l'élaboration ou la révision a été engagée ou qui ont été approuvés avant la promulgation de la présente loi restent régis par l'article 34 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée, dans sa rédaction antérieure à la présente loi, jusqu'à la date fixée pour leur

7. H. Coulombié et T. Gillioq, PADDUC : retour à la case Corse, 1^{re} et 2^e parties : Constr.-Urb. 2012, étude 3 et Constr.-Urb. 2012, étude 5.

8. Rapport CGEDD n° 00800-01 intitulé « Le futur schéma régional d'aménagement et de développement durable : un schéma intégrateur ? », recommandation de niveau 1, p. 31 et s.

9. R. Leost et R. Tanguy, Loi NOTRe, une nouvelle organisation, traduction d'une régression pour l'environnement ? : Droit de l'environnement 2015, n° 237, p. 308 et s.

expiration ou leur abrogation par le conseil régional ou jusqu'à la publication de l'arrêté approuvant un SRADDET, en application du chapitre I^{er} du titre V du livre II de la quatrième partie du CGCT, dans sa rédaction résultant de la loi NOTRe.

2. Le contenu du SRADDET

17 - On étudiera successivement le document contenant les objectifs (A), le fascicule à valeur normative (B) et la cartographie de synthèse (C).

A. - Le « document d'objectifs »

18 - **La détermination d'objectifs communs.** En vertu du deuxième alinéa de l'article L. 4251-1 du CGCT, le SRADDET doit fixer dans un document dont la dénomination a varié au fil des débats parlementaires (rapport de présentation, schéma, rapport général), les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région « *en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, d'intermodalité et de développement des transports, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets* ».

19 - Le législateur n'a pas suivi la recommandation du CGEDD tendant à intégrer une stratégie régionale de « la qualité architecturale, urbaine et paysagère », qui serait annexée à chacun des SRADDET. Les considérations relatives au « logement » ont par ailleurs été supprimées pour conserver les équilibres atteints par la loi ALUR du 24 mars 2014. Les parlementaires ont, en revanche, considérablement amendé au fil des débats la liste des principaux objectifs affichés à l'article L. 4251-1 du CGCT, pour tenir compte de ces enjeux. Ont été ajoutées au texte les thématiques suivantes : habitat, équilibre et égalité entre les territoires, implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, désenclavement des territoires ruraux, protection et restauration de la biodiversité.

20 - **La détermination d'objectifs complémentaires.** En sus du contenu obligatoire du schéma, et en fonction des accords qui pourront se dégager au sein du conseil régional, pourront être ajoutés, à titre optionnel, en application du 4^e alinéa de l'article L. 4251-1 du CGCT, d'autres objectifs dans des domaines connexes intéressant l'aménagement du territoire. La région doit pour cela détenir une compétence exclusive de planification, de programmation ou d'orientation. Le conseil régional doit décider expressément de l'exercer dans le cadre du SRADDET, par délibération.

21 - **L'encadrement des objectifs.** Les objectifs, fixés à moyen et long termes sur le territoire régional, doivent être guidés par « *l'ambition d'une plus grande égalité des territoires* », faisant ainsi écho à l'octroi par la loi d'une compétence des régions en matière « d'égalité des territoires » (2^e alinéa de l'article L. 4221-1 du CGCT). Ces objectifs sont déterminés dans le respect des principes généraux du droit de l'urbanisme, tels que fixés à l'ancien article L. 110 du Code de l'urbanisme, qui a pour objet d'imposer aux collectivités l'harmonisation de leurs prévisions et de leurs décisions d'utilisation de l'espace dans le respect réciproque de leur autonomie (texte désormais codifié à l'article L. 101-1 et suivants du même code depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 23 septembre 2015).

22 - **La possibilité de préciser dans les communes littorales les modalités de conciliation entre plusieurs objectifs.** En vertu de l'avant-dernier alinéa de l'article L. 4251-1 du CGCT, les objectifs pourront préciser, pour les territoires mentionnés à l'article L. 121-1 du Code de l'urbanisme (soit les territoires soumis à la loi Littoral), « *les modalités de conciliation des objectifs de protection de l'environnement, du patrimoine et des paysages* ». Le texte de loi a en effet été

enrichi en séance publique par un amendement présenté par plusieurs élus dont la sénatrice Odette Herviaux, adopté contre l'avis du Gouvernement, qui dote le SRADDET d'un volet facultatif consacré à la loi Littoral¹⁰. Cet amendement a largement été défendu à l'Assemblée nationale. Ses effets ont été précisés durant les débats comme permettant aux SRADDET « *d'adapter les modalités d'application de la loi Littoral dans chaque espace régional* »¹¹ en fonction de ses caractéristiques. La commission des lois a jugé ces dispositions équilibrées et utiles pour appliquer la loi Littoral. Il faudra certainement attendre la publication des ordonnances et des décrets d'application de la loi, pour préciser ce régime, qui justifiera la production d'un volet spécifique au sein du SRADDET et qui pourrait permettre d'apporter une plus grande sécurité juridique pour les documents locaux d'urbanisme et les autorisations d'urbanisme. On notera toutefois que la terminologie employée dans la loi NOTRe n'est pas identique à celle applicable aux anciennes DTA, telle que précisée dans la loi n° 95-115 du 4 février 1995. Les « *modalités de conciliation des objectifs de protection de l'environnement, du patrimoine et des paysages* » ne sont pas les « *modalités d'application des dispositions de la loi littoral adaptées aux particularités géographiques locales* ». Cette distinction, qui appelle à plus de clarté, posera des problèmes certains d'interprétation et d'application du texte, laissant la porte ouverte au juge (...).

23 - La rédaction de l'article L. 4251-1 du CGCT relatif au SRADDET diffère, en outre, de celle de l'article L. 4424-11 du même code applicable au PADDUC et de l'article L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme dans sa version antérieure applicable aux anciennes DTA. Le SRADDET ne paraît donc pas pouvoir bénéficier de tous les effets attachés à ces dernières, tels qu'explicités par la jurisprudence du Conseil d'État dans l'affaire « SARL Les Casuccies » du 16 juillet 2010¹². Il ne pourra faire obstacle à une application directe des dispositions de la loi Littoral aux documents immédiatement inférieurs dans la hiérarchie des normes (SCOT, PLU, ancien PAZ, carte communale), que dans les limites des termes et des objectifs spécifiques qui lui sont conférés par la loi et dès lors que ses règles seront suffisamment précises.

24 - **L'identification des itinéraires d'intérêt régional.** Le troisième alinéa de l'article L. 4251-1 du CGCT, issu d'un amendement parlementaire soutenu par le Gouvernement, dispose que le SRADDET « *identifie les voies et axes routiers qui, par leurs caractéristiques, constituent des itinéraires d'intérêt régional* ». En lien avec l'objectif poursuivi par le schéma en termes d'intermodalité et de développement des transports, cet alinéa vise à assurer l'amélioration du maillage routier et la définition de ces itinéraires d'intérêt général. Le département doit prendre en compte ces derniers, « *dans le cadre de ses interventions, pour garantir la cohérence et l'efficacité du réseau routier ainsi que la sécurité des usagers* ».

25 - **Le silence du texte relatif à l'évaluation environnementale.** L'article 10 de la loi NOTRe ne fait aucune mention relative à l'évaluation environnementale, en tant que composante du document contenant les objectifs ou document spécifique, inclus dans le SRADDET. Il est certes prévu à l'article L. 4251-6 du CGCT, la transmission pour avis du projet de schéma arrêté à « *l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement* ». L'exposé des motifs de la loi précise, en outre, que le projet de SRADDET doit être adopté à l'issue « *des procédures d'évaluation environnementale et d'enquête publique* ». Pour autant, le texte ne comporte aucune disposition indiquant expressément que le SRADDET doit faire l'objet d'une telle

10. Sénat I, débat, 16 janv. 2015, amendement n° 935 rect. bis, O. Herviaux. V. notamment, Plaidoyer pour une décentralisation de la loi Littoral : Rapport d'information n° 297 rédigé avec le sénateur J. Bizet, au nom de la commission du développement durable, remis le 21 janvier 2014.

11. AN, II, débat 20 févr. 2015, F. Boudié, rapporteur pour avis.

12. Conclusions de G. Dumortier, rapporteur public : BJD 4/2010, p. 268 et s.

évaluation (à l'instar de l'article L. 4433-8 du CGCT applicable aux SAR), ni aucun renvoi aux articles L. 121-10 et suivants du Code de l'urbanisme (à l'instar de l'article L. 4424-9 du CGCT applicable au PADDUC, qui en précise le contenu). Il sera pourtant indispensable, conformément aux exigences fixées par la directive « plans et programmes » n° 2011/42/CE du 27 juin 2011, d'établir un rapport d'évaluation environnementale du SRADDET lors de son élaboration. Il faudra certainement attendre l'intervention de l'ordonnance prévue à l'article 13 de la loi NOTRe et celle du décret en Conseil d'État mentionné à l'article L. 4251-1 du CGCT, pour que soit précisée le contenu du SRADDET sur ce point.

B. - Le fascicule à valeur normative

26 - L'édition de règles générales. Afin de faciliter la réalisation des objectifs principaux et complémentaires établis dans le document d'objectifs, des règles générales doivent être énoncées et adoptées par le conseil régional, dans le respect des compétences de l'État et des autres collectivités territoriales. Ces règles générales sont regroupées dans un fascicule qui comporte plusieurs chapitres thématiques. Ce fascicule doit préciser les modalités de suivi de l'application des règles générales et de l'évaluation de leurs incidences. L'article L. 4251-1 du CGCT prévoit que les règles générales « peuvent varier entre les différentes grandes parties du territoire régional ». En revanche, elles ne peuvent avoir pour effet direct, en application du même texte « pour les autres collectivités territoriales et les établissements publics à fiscalité propre, la création ou l'aggravation d'une charge d'investissement ou d'une charge de fonctionnement récurrente ». Cette disposition résulte de la volonté exprimée par les parlementaires de préciser que le SRADDET ne pourra pas se traduire par une diminution des ressources, ni par la création ou l'aggravation d'une charge pour les autres échelons locaux. Il y a derrière ce texte un vrai débat juridique relatif à la répartition des compétences qui pose la question de l'efficacité des objectifs et des règles générales. Une règle générale serait-elle illégale si elle entraînait une charge ? Comment l'établir et dans quelle mesure ?

27 - La possibilité d'une contractualisation des règles générales. Malgré l'opposition du Gouvernement, les députés ont admis pour la mise en œuvre du SRADDET, la possibilité pour la région de conclure une convention avec un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre, un pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) ou une collectivité à statut particulier, la convention devant préciser, conformément à l'article L. 4251-8 du CGCT, « les conditions d'application du schéma au territoire concerné ». Cette ouverture contractuelle confirmerait le fait que la compétence en matière d'aménagement du territoire reste partagée, notamment avec les EPCI compétentes, même si la région en est le chef de file¹³. Le texte traduit ici le passage progressif d'une planification unilatérale (impossible) par une hiérarchie des normes et des documents gouvernés par le principe de compatibilité ou de prise en compte, à une planification contractuelle, permettant une meilleure articulation des compétences et des objectifs poursuivis, et offrant beaucoup plus d'efficacité et de concertation.

C. - La cartographie de synthèse

28 - La carte synthétique indicative. Le dernier alinéa de l'article L. 4251-1 du CGCT impose l'établissement d'une cartographie de synthèse, afin d'illustrer les objectifs obligatoires et complémentaires fixés par le SRADDET sur le territoire de la région. Il est toutefois indiqué dans le texte que la portée de cette carte synthétique est purement « indicative ». Elle n'est d'ailleurs pas mentionnée dans l'article L. 4251-3 du CGCT comme document du SRADDET opposable aux

SCOT et, en leur absence aux PLU et aux cartes communales, contrairement aux objectifs du schéma et aux règles générales du fascicule, qui ont une valeur prescriptive. Cette précision dans le texte est une réponse aux craintes exprimées en première lecture du projet de loi, par de nombreux parlementaires quant au risque de violation du principe de libre administration des communes et celui de non tutelle d'une collectivité sur l'autre par le SRADDET. Elle atténue par conséquent de manière considérable la portée du SRADDET, qui se distingue dès lors du PADDUC et du SDRIF dont les documents graphiques (carte de destination générale des sols, cartes des secteurs à enjeux stratégiques ou carte des espaces caractéristiques et remarquables du littoral pour le premier...), ont un effet prescriptif et sont opposables aux SCOT et, à défaut, aux PLU et aux cartes communales.

29 - En outre, l'intégration au sein du SRADDET de certains schémas sectoriels comportant eux-mêmes des documents graphiques, telle la trame verte et bleue pour le SRCE, justifierait pleinement que la carte de synthèse du SRADDET, déclinée en plusieurs documents, puisse être opposable dès lors qu'elle retranscrirait les règles du fascicule. La question essentielle réside en réalité ici dans la détermination de l'échelle des documents graphiques sachant que le SRADDET n'est pas un super SCOT ou un super PLU. Or, il semble que les compétences des communes et celles des intercommunalités auraient pu être préservées, alors même que la loi aurait conféré un caractère opposable à la carte ou aux cartes du SRADDET. À l'instar de l'article L. 4424-9 du CGCT pour le PADDUC, le législateur aurait pu introduire la mention suivant laquelle, « la délimitation de l'échelle est déterminée par délibération » du conseil régional (...) « dans le respect de la libre administration des communes et du principe de non-tutelle d'une collectivité sur une autre ». Une telle précision aurait en effet permis de garantir les intérêts des élus locaux, tout en permettant la mise en lumière des enjeux essentiels et la stratégie de la région dans tous les domaines couverts par le schéma.

3. La procédure

30 - On distinguera, classiquement la procédure d'élaboration (A) et les procédures d'évolution (B) du SRADDET.

A. - L'élaboration du SRADDET

31 - La procédure d'élaboration du SRADDET est entièrement confiée par le législateur à la région. Le Gouvernement a par ailleurs écarté la recommandation du CGEDD portant sur l'approbation par décret en Conseil d'État des SRADDET. Étaient principalement invoquées par le CGEDD, les craintes de violation du principe de non-tutelle d'une collectivité sur une autre en raison du caractère désormais prescriptif du schéma. Cet argument n'a pas retenu l'attention du législateur qui a maintenu le principe d'une approbation par le préfet de région après adoption par le conseil régional. Il a en revanche repris la recommandation du CGEDD tenant à l'établissement et la transmission par l'État, pour l'élaboration du schéma, d'un porter à connaissance, formalité insérée au dernier alinéa de l'article L. 4251-5 du CGCT.

1° Les débats sur les modalités d'élaboration et sur les objectifs

32 - En vertu du nouvel article L. 4251-4 du CGCT, la procédure s'ouvre sur l'organisation d'un débat relatif aux modalités d'élaboration du SRADDET, au sein de la conférence territoriale de l'action publique, telle que créée par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (codifiée à l'article L. 1111-9-1 du CGCT). Ce débat est pris en considération par le conseil régional qui, par délibération, détermine ces modalités d'élaboration et fixe « le calendrier prévisionnel d'élabora-

13. P. Demaye-Simoni, *Le développement durable et l'environnement dans la loi NOTRe : Droit de l'environnement 2015*, n° 237, p. 308 et s.

tion, les modalités d'association des acteurs, ainsi que la liste des personnes morales associées sur les différents volets du schéma régional ». Cette délibération est également l'occasion pour le conseil régional de fixer d'autres « domaines contribuant à l'aménagement du territoire », au sens du quatrième alinéa de l'article L. 4251-1 du CGCT, dans lesquels le schéma peut fixer des objectifs. À ce titre, l'article L. 4251-4 du CGCT prévoit qu'un débat sur les objectifs du schéma est ensuite (sous réserve de précisions apportées par les ordonnances et les décrets) organisé au sein du conseil régional préalablement à son élaboration. La loi ne prévoit pas que le conseil régional délibère formellement sur les conclusions de ce débat. On pourra regretter, par ailleurs, qu'aucune disposition de la loi n'instaure, en application de l'article 7 de la Charte de l'environnement, des articles L. 120-1 et suivants du Code de l'environnement ou de L. 300-2 du Code de l'urbanisme, un mode de participation du public à l'élaboration du projet de SRADDET ou de concertation préalable à l'enquête publique.

2° La phase d'élaboration technique

33 - Sont associés par la loi à l'élaboration du SRADDET, en application de l'article L. 4251-5 du CCGT : le préfet de région, les conseils départementaux des départements de la région (sur les aspects relatifs à la voirie et à l'infrastructure numérique), les métropoles, les établissements en charge du SCOT, les collectivités à statut particulier situées sur le territoire de la région, les EPCI à fiscalité propre compétentes en matière de PLU, le cas échéant les comités de massif prévus par la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne. Les métropoles, les établissements en charge du SCOT et les collectivités à statut particulier sont amenées à formuler « des propositions relatives aux règles générales du projet de schéma ». En outre, peuvent être associés dans les mêmes conditions que les personnes précédentes, les EPCI à fiscalité propre qui ne sont pas situés dans le périmètre d'un SCOT, le conseil économique, social et environnemental régional, ainsi que les chambres consulaires (chambres d'agriculture, chambres de commerce et d'industrie et chambres de métiers et de l'artisanat). À l'initiative et sur délibération du conseil régional, ce dernier peut aussi consulter tout autre organisme ou personne en vue de l'élaboration du projet de schéma. Enfin, il est indiqué dans la loi que le préfet de région doit porter à la connaissance de la région (sans précision d'ordre temporel), toutes les informations nécessaires à l'élaboration du projet, dans les conditions fixées par les articles L. 132-1 et suivant du Code de l'urbanisme. Ces informations concernent le cadre législatif et réglementaire à respecter, les projets des collectivités territoriales et de l'État en cours d'élaboration ou existants, ainsi que l'ensemble des études techniques nécessaires à l'exercice de leur compétence en matière d'urbanisme dont il dispose.

3° L'arrêt du projet

34 - Cette phase, située avant soumission du projet à enquête publique, se déroule en deux étapes décrites à l'article L. 4251-6 du CGCT. La première consiste, pour le conseil régional, à arrêter formellement le projet de SRADDET par délibération. La deuxième vise à soumettre le projet pour avis : à certaines personnes et organismes associés à l'élaboration du schéma, mentionnées à l'article L. 4251-5 du CGCT (les métropoles, les établissements publics en charge des SCOT, les collectivités à statut particulier situées sur le territoire de la région et les EPCI à fiscalité propre compétents en matière de PLU) ; à l'autorité de l'État compétente en matière d'environnement ; et à la conférence territoriale de l'action publique. Ces avis sont classiquement réputés favorables s'ils n'ont pas été rendus dans un délai de trois mois à compter de la transmission du projet de schéma. Il faut remarquer que le législateur n'a pas précisé dans le texte de l'article L. 4251-6 du CGCT, si l'évaluation environnementale devait être

analysée par une autorité de niveau régional ou national. Il semblerait sur ce point que l'approbation du schéma par décision du préfet de région emporte détermination de cette habilitation au niveau régional.

4° L'enquête publique

35 - Elle est organisée selon les modalités visées au chapitre III du titre II du livre 1^{er} du Code de l'environnement, relatives aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement. L'autorité organisatrice de l'enquête est le président du conseil régional. Le dossier est constitué par le projet de SRADDET, tel qu'il est approuvé par le conseil régional. Il est complété par les avis émis par les personnes publiques associées, par l'avis de l'autorité environnementale et par celui émis par la conférence territoriale de l'action publique. Il sera judicieux d'y joindre, tant pour une bonne information du public qu'en application de l'article L. 123-12 du Code de l'environnement, outre l'évaluation environnementale, les avis rendus par les personnes associées ou consultées dans le cadre de la procédure, ainsi qu'une note de présentation non technique, le compte rendu du débat au sein de la conférence territoriale de l'action publique ouvrant la procédure et tout ou partie des éléments du porter à connaissance. Il sera évidemment nécessaire d'accorder la plus grande attention au respect des formalités de publicité et d'information du public précédant l'ouverture de l'enquête et accompagnant son déroulement. Après l'enquête publique, le schéma est éventuellement modifié pour tenir compte des avis recueillis, des observations du public et des conclusions de la commission d'enquête.

5° L'approbation

36 - L'approbation du SRADDET intervient en trois temps. Le schéma, dans sa version résultant de l'enquête publique, est d'abord adopté par délibération du conseil régional. Il est ensuite transmis au représentant de l'État dans la région. Pour apaiser les craintes des parlementaires liées à une recentralisation de la politique d'aménagement du territoire et pour échapper à toute appréciation en opportunité de l'État (avec un risque de tutelle) sur les choix effectués par le conseil régional, les pouvoirs du préfet de région ont été strictement encadrés. En application de l'article L. 4251-7 du CGCT, ce dernier s'assure du respect, par le conseil régional, de la procédure d'élaboration, de la prise en compte des informations contenues dans le porter à connaissance et de sa conformité aux lois et règlements en vigueur et aux intérêts nationaux. En cas de conformité, le SRADDET est approuvé par arrêté du préfet de région. Eu égard à la nature des pouvoirs conférés à ce dernier et son rôle dans la procédure d'élaboration, se pose la question légitime du régime de responsabilité applicable notamment à l'État, dans le cadre de l'exécution du SRADDET et de l'éventuelle illégalité fautive de ses dispositions¹⁴.

37 - En revanche, il peut décider de ne pas approuver le SRADDET, en raison de sa non-conformité aux lois et règlements en vigueur ou aux intérêts nationaux. Il notifie alors le schéma au conseil régional par une décision motivée, qui précise les modifications à apporter audit schéma. Un délai de trois mois est alors laissé au conseil régional, à compter de cette notification, pour prendre en compte les modifications demandées. Le texte ne prévoit toutefois aucune disposition en cas de blocage, dans l'hypothèse d'une contestation par la collectivité des motifs avancés par le représentant de l'État. Le régime juridique mériterait sur ce point quelques précisions. L'approbation par arrêté préfectoral intervient une fois que le

14. Voir la jurisprudence développée sur le fondement de l'ancien article L. 146-4-II du Code de l'urbanisme du fait de l'accord du préfet en l'absence de SCOT, notamment l'arrêt CE, 7 févr. 2003, n° 223882, Secrétaire d'État au Logement c/ Sté Empain : *JurisData* n° 2003-065007 ; *Rec. CE*, tables p. 1024 ; *BJDU* 2003, p. 217.

schéma a été modifié par une nouvelle délibération du conseil régional. Il sera opportun de consulter à nouveau les personnes publiques associées et d'organiser une nouvelle enquête publique, en cas de modifications substantielles apportées au projet et de nature à remettre en cause son économie générale.

B. - L'évolution du SRADDET

38 - On envisagera successivement : la modification (1), la révision (2), la mise en compatibilité (3) et le bilan de mise en œuvre (4).

1° La modification

39 - Le nouvel article L. 4251-9 du CGCT introduit un élément de souplesse bienvenu par la création d'une procédure de modification, plus légère que la procédure classique de révision. Cette procédure est soumise à deux conditions : une condition de forme, qui est relative à l'intervention d'une proposition du président du conseil régional, qui détient donc l'initiative de cette procédure ; une condition de fond, au demeurant traditionnelle, qui est relative à l'absence d'atteinte par les modifications envisagées à l'économie générale du SRADDET. Les modifications envisagées sont soumises aux personnes et aux organismes prévus aux articles L. 4251-5 et L. 4251-6 du CGCT, ce qui inclut la conférence territoriale de l'action publique et l'autorité environnementale, dans le cas où les modifications envisagées sont susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement (justifiant la réalisation d'une nouvelle évaluation environnementale ou son actualisation). Ces avis sont réputés favorables s'ils ne sont pas intervenus dans le délai de trois mois. La loi ne prévoit ni arrêt du projet de schéma modifié ni procédure d'enquête publique mais une simple mise à disposition du public par voie électronique pendant au moins deux mois, d'un dossier comprenant le projet de modification et les avis précités. On relèvera toute l'importance de l'organisation de mesures de publicité de cette mise à disposition et de la tenue d'un registre des observations du public. Un bilan de cette mise à disposition comportant les observations du public est présenté au conseil régional qui, par délibération, adopte les modifications. Le schéma ainsi modifié est transmis au préfet de région pour approbation dans les conditions précitées de l'article L. 4251-7 du CGCT.

2° La révision

40 - Le dernier alinéa de l'article L. 4251-9 du CGCT dispose laconiquement que le SRADDET peut être révisé selon les modalités prévues pour son élaboration. Il est cependant intéressant de relever que l'article L. 4251-10 consacré à la clause de rendez-vous tous les six ans, prévoit dans ce cas la possibilité d'une révision complète ou partielle du document. La procédure devrait alors être celle prévue à l'article L. 4251-9 pour l'élaboration, appliquée à un secteur ou une orientation particulière du SRADDET dont l'importance intrinsèque et celle des modifications envisagées aurait pour effet de porter atteinte à l'économie générale du schéma.

3° La mise en compatibilité et la déclaration de projet

41 - La loi intègre le SRADDET dans la liste des documents régionaux et supra-communaux susceptibles d'être adaptés lorsqu'ils font obstacle à la réalisation d'une opération d'aménagement présentant un caractère d'utilité publique ou d'une opération d'intérêt national. Cette adaptation peut être effectuée au titre de la déclaration de projet adoptée par l'État en vertu de l'article L. 300-6 du Code de l'urbanisme, ou de la mise en compatibilité réalisée dans le cadre de la procédure intégrée pour le logement en vertu de l'article L. 300-6-1 du Code de l'urbanisme.

4° L'analyse globale du SRADDET

42 - Conformément aux exigences du droit communautaire, le SRADDET doit faire l'objet d'un bilan périodique, en l'espèce tous les six ans, durée qui ne ressort pas expressément du texte mais qui est rattachée au délai du renouvellement général des conseillers régionaux. Ce bilan doit être présenté par le président du conseil régional « dans les six mois » de ce renouvellement (ce qui fait du SRADDET un outil éminemment politique). Le conseil régional délibère alors sur le maintien en vigueur du SRADDET, sa modification, sa révision complète ou partielle, ou son abrogation (qui impose alors dans cette hypothèse l'élaboration d'un nouveau schéma). Il est utile de noter que le législateur a repris, de manière plus extensive, la recommandation du CGEDD visant à doter les SRADDET d'indicateurs de suivi permettant d'évaluer les incidences de l'application des règles générales (sans toutefois se focaliser sur leur contribution aux politiques nationales de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de lutte contre l'artificialisation des sols comme proposé par le CGEDD).

4. Les effets

43 - La loi NOTRe modifie la pyramide des normes en matière d'urbanisme, en y ajoutant un étage supplémentaire qui devra s'articuler avec des normes de nature supérieure (A). Elle confère surtout au SRADDET une portée juridique contraignante vis-à-vis de documents de nature inférieure (B).

A. - Vis-à-vis des normes supérieures

44 - Une fois approuvé, le SRADDET, en ce qui concerne les objectifs contenus dans le schéma et les règles générales fixées dans le fascicule, surtout s'il est confirmé au contentieux à l'issue d'un recours direct, pèsera le poids politique de l'ensemble de la région et le poids juridique d'une norme figurant dans le premier cercle de la hiérarchie des normes en matière d'aménagement.

45 - Les objectifs et les règles générales du SRADDET doivent en premier lieu « respecter », les règles générales d'aménagement et d'urbanisme à caractère obligatoire qui sont prévues au livre I^{er} du Code de l'urbanisme, ainsi que les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols.

46 - Les objectifs et les règles générales du SRADDET doivent en deuxième lieu être « compatibles » avec les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les schémas directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) en application de l'article L. 212-1 du Code de l'environnement, ainsi que les objectifs et les orientations fondamentales des plans de gestion des risques inondations (PGRI) prévus à l'article L. 566-7 du même code. Le SRADDET ne devra donc pas compromettre l'application de la norme supérieure pour que sa légalité soit admise. Selon le commissaire du Gouvernement H. Savoie dans ses conclusions sous l'arrêt Conseil d'État « *Commune de Balma* »¹⁵ : « la compatibilité se distingue de la conformité en ce que la seconde implique un rapport de stricte identité, alors que la première se satisfait d'une non contrariété ». Selon le commissaire du Gouvernement G. Dumortier dans ses conclusions sous l'arrêt de section du Conseil d'État du 16 juillet 2010 « *MEEDAD c/ SARL Les Casuccies* »¹⁶ : « le contrôle de compatibilité est traditionnellement regardé comme un contrôle moins sévère que le plus classique contrôle de conformité, puisqu'il y suffit que la norme contrôlée ne compromette pas l'application de la norme supérieure pour que sa légalité soit admise ».

15. CE, 10 juin 1998, n° 167284 : *JurisData* n° 1998-050698.

16. CE, sect., 16 juill. 2010, n° 313768, *Min. d'État, min. Écologie, Énergie, Développement durable et Mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat c/ Sté « Les Casuccie »* : *JurisData* n° 2010-011718 ; *Rec. CE* 2010, p. 317 ; *JCP A* 2010, act. 604.

47 - Les objectifs et les règles générales du SRADDET doivent en dernier lieu « prendre en compte », dans un rapport encore plus souple : les projets d'intérêt général et les opérations d'intérêt national répondant aux conditions fixées aux articles L. 121-9 et L. 121-9-1 du Code de l'urbanisme ; les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau définies à l'article L. 211-1 du Code de l'environnement ; les projets de localisation des grands équipements, des infrastructures et des activités économiques importantes en termes d'investissement et d'emploi ; les orientations et la carte des vocations de la charte d'un Parc national ; le schéma interrégional d'aménagement et de développement de massif dans les régions comprenant des zones de montagne. Le SRADDET ne devra donc pas ignorer les principes et le contenu de ces projets, orientations et schémas. Dans un arrêt du 28 juillet 2004 « *Association Défense environnement* »¹⁷, le Conseil d'État précise que la notion de prise en compte implique que les décisions administratives ne doivent pas « *s'écarter des orientations fondamentales de la norme supérieure* » sauf, sous le contrôle du juge, pour un motif tiré de l'intérêt de l'opération envisagée et dans la mesure où ce motif le justifie.

B. - Vis-à-vis des normes inférieures

48 - Le législateur a fait le choix d'opérer un dualisme normatif selon le contenu formel du schéma afin de « *permettre son opposabilité, tout en garantissant son adaptabilité et sa lisibilité sur les documents de nature inférieure* »¹⁸.

49 - Les objectifs du SRADDET doivent être « pris en compte » par les plans de déplacements urbains (PDU), les plans climat-énergie territoriaux, les chartes des parcs naturels régionaux, les SCOT et, à défaut, les PLU, les cartes communales et les documents en tenant lieu. La « prise en compte » implique pour ces plans et schémas de ne pas ignorer ces objectifs et de vérifier l'adéquation des choix retenus avec les orientations et les objectifs figurant dans le SRADDET. Étant fixés à moyen et long terme, et étant par nature généralistes, les objectifs du SRADDET n'ont toutefois pas vocation à créer des obligations précises.

50 - Les règles générales prévues dans le fascicule du SRADDET s'opposent dans un rapport de compatibilité avec les plans de déplacements urbains (PDU), les plans climat-énergie territoriaux, les chartes des parcs naturels régionaux, les SCOT et, à défaut, les PLU, les cartes communales et les documents en tenant lieu. Ces plans et autres schémas ne devront donc pas compromettre ou contrarier l'application de la norme supérieure pour que leur légalité soit admise. Les règles qui sont prévues dans le fascicule comprenant des chapitres thématiques, ont vocation à être plus précises. Ce rapport de compatibilité est déjà celui qui bénéficie au SDRIF, au PADDUC et aux SAR d'outre-mer à l'égard des documents locaux d'urbanisme. Il permet de renforcer les compétences régionales en matière de planification territoriale et d'assurer une plus grande cohérence de l'action publique locale.

51 - S'agissant de la cartographie de synthèse, elle n'a qu'une valeur indicative et illustrative des objectifs poursuivis par la région. Elle n'est donc pas opposable aux autres documents de planification, ce qui n'est pas sans poser des questions à l'égard des chapitres individualisés intégrés dans le SRADDET.

52 - La loi précise que lorsque les documents de nature inférieure mentionnés au premier alinéa de l'article L. 4251-3 du CGCT, sont antérieurs à l'approbation d'un SRADDET, ils doivent « *prendre en compte les objectifs du schéma* » et doivent être mis en compatibilité avec les règles générales du fascicule « *lors de la première révision qui suit l'approbation* » du SRADDET. Ces dispositions vont à l'encontre

d'une recommandation du CGEDD visant à faciliter l'efficacité du SRADDET au niveau des SCOT et des PLU dans le cadre d'une mise en compatibilité rapide de ces documents avec le premier¹⁹. L'objectif était de réduire, pour les administrés et pour les élus locaux, l'incertitude juridique tenant aux contradictions entre documents de planification d'échelle différente. Le législateur a donc écarté à la fois l'idée d'une procédure de mise en compatibilité des PLU dans un délai de l'ordre de 6 à 18 mois, ainsi que celle d'une mise en compatibilité rapide des SCOT à la faveur d'une procédure ad hoc. Celle-ci menée par le préfet et le conseil régional prévoyait la transmission à l'EPCI en charge du SCOT d'une nouvelle rédaction du document compatible avec le SRADDET.

5. Conclusions

53 - Le caractère intégrateur et prescriptif du SRADDET pourrait le rapprocher des anciennes DTA dans une version plus déconcentrée. Des différences notables ne permettent pas pour autant d'en faire des frères jumeaux, la comparaison trouvant rapidement ses limites (A). La loi NOTRe favorise en revanche la généralisation des schémas régionaux d'aménagement tout en maintenant un régime d'exception pour certains territoires. Pour ces derniers, le document de planification jouit d'une portée juridique accrue (B). La crainte d'une violation des principes constitutionnels de libre administration des collectivités et de non tutelle d'une collectivité sur une autre, a manifestement pesé fortement durant les débats sur le SRADDET et l'élaboration de la loi NOTRe.

A. - SRADDET et DTA, des cousins (trop) lointains

54 - Les directives territoriales d'aménagement (DTA) ont été créées par l'article 4 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) n° 95-115 du 4 février 1995, codifié à l'article L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme. Le régime juridique des DTA se caractérisait par le fait qu'élaborées à l'initiative et sous la responsabilité de l'État, elles fixaient sur certaines parties du territoire, les principaux objectifs de l'État en matière de localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, ainsi qu'en matière de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages. Elles permettaient de déterminer les orientations fondamentales de l'État en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires. Les DTA pouvaient enfin préciser les modalités d'application des lois Littoral et Montagne adaptées aux particularités géographiques locales. Dans ce dernier cas, les dispositions des DTA étaient (et le sont toujours) directement applicables aux personnes et opérations concernées, sur le fondement du dernier alinéa de l'article L. 111-1-1 précité.

55 - Les DTA constituaient pour l'État, dans le respect du principe de libre administration des collectivités locales, l'opportunité d'affirmer ses priorités et d'établir une vision d'ensemble et transversale, sur l'avenir de territoires identifiés comme porteurs d'enjeux nationaux, où se posent des conflits particulièrement aigus entre développement urbain et économique, valorisation d'espaces sensibles et enjeux de déplacements. Elles facilitaient, par ailleurs, l'organisation de l'espace à une échelle géographique très large qui peut être difficilement portée par les collectivités territoriales, du fait de leur multiplicité sur le territoire concerné. Elles étaient enfin approuvées par décret en Conseil d'État.

56 - La loi du 12 juillet 2010 portant Engagement national pour l'environnement (ENE) a toutefois supprimé les dispositions exis-

17. CE, 28 juill. 2004, n° 256511, *Assoc. de défense de l'environnement* : *JurisData* n° 2004-067290.

18. *Étude d'impact de la loi NOTRe*, 10 juin 2014, p. 49.

19. *Rapport CGEDD, n° 00800-01 intitulé « Le futur schéma régional d'aménagement et de développement durable : un schéma intégrateur ? »*, recommandation de niveau 2, p. 38 et s.

tantes relatives aux DTA. Elle a en effet institué les directives territoriales d'aménagement et de développement durable (DTADD), qui peuvent décliner localement certains objectifs et orientations de l'État dans un certain nombre de domaines. Sauf dans le cas particulier de la qualification par l'État d'un projet d'intérêt général (PIG) conformément à l'article L. 113-4 du Code de l'urbanisme, elles ne sont désormais plus opposables juridiquement aux documents d'urbanisme supra-communaux et communaux et aux demandes d'autorisations d'urbanisme. En outre, les DTADD n'ont plus la possibilité de préciser les modalités d'application des dispositions des lois Littoral et Montagne adaptées aux particularités géographiques locales²⁰.

57 - Dans ce contexte, il est assez tentant de considérer que le SRADDET puisse aujourd'hui (dans l'esprit) se substituer aux anciennes DTA. Ces deux documents ont en effet une grande proximité. Si leur champ d'application géographique n'est pas similaire, notamment depuis la loi du 16 janvier 2015 procédant à la délimitation des nouvelles (grandes) régions, ils couvrent de grands ensembles métropolitains. Les objectifs qu'ils poursuivent se recoupent pour bon nombre d'entre eux. Le rapport de compatibilité qu'ils entretiennent avec les documents locaux de planification est équivalent. Il en est de même de la position qu'ils occupent dans les premières strates de la hiérarchie des normes. Pour autant, ce constat s'arrête à ces quelques points car des différences plus marquées en font davantage de lointains cousins que des frères jumeaux.

58 - Les modalités d'élaboration du SRADDET diffèrent tout d'abord largement de celles relatives aux anciennes DTA, qui étaient établies sous la responsabilité de l'État, les régions n'étant qu'associées à la procédure. Le SRADDET est par ailleurs approuvé par arrêté du préfet de région alors que les directives le sont par décret en Conseil d'État. Le volet urbanisme du SRADDET est très discuté car peu clairement affirmé dans la loi, à la différence de la DTA qui figure dans les premiers articles du Code de l'urbanisme. Les possibilités accordées au SRADDET de *simplement* « préciser les modalités de conciliation des objectifs de protection de l'environnement, du patrimoine et du paysage », paraissent une pâle et timide copie de celles accordées aux anciennes DTA de « préciser les modalités d'application, adaptées aux particularités géographiques locales, des dispositions du Code de l'urbanisme tirées de la loi Littoral et de la loi Montagne ». Les règles générales du SRADDET ne sont d'ailleurs pas opposables aux autorisations d'urbanisme, contrairement aux anciennes DTA, en application du dernier alinéa des articles L. 111-1-1 et L. 146-1 du Code de l'urbanisme avant recodification de son livre 1^{er}.

B. - Une généralisation relative des « schémas régionaux d'aménagement »

59 - La loi NOTRe vient généraliser l'exception des schémas régionaux de planification à portée normative, réservés jusqu'à présent aux seules régions d'outre-mer (SAR), à l'Île-de-France (SDRIF) et à la collectivité territoriale de Corse (PADDUC). On peut à ce titre regretter l'absence même d'un outil homogène pour tous les territoires de la République. La pluralité des outils existants génère en effet une plus grande complexité, (...) qui permet peut-être de mieux tenir compte de la spécificité de ces territoires.

60 - Le SRADDET présente de grandes similitudes avec ces schémas spécifiques. Les objectifs qu'ils poursuivent sont quasiment identiques, reprenant les thèmes désormais traditionnels de l'aména-

gement de l'espace, de la protection de l'environnement, de la mobilité et des transports, de la lutte contre le dérèglement climatique et de la prévention des déchets. Les procédures d'élaboration et d'évolution de ces schémas sont également très semblables. L'initiative appartient au conseil régional (ou à l'assemblée), quand le suivi de la procédure relève de son président. Le mode d'association de l'État et des autres personnes publiques est très proche. L'adoption du projet par le conseil régional (ou l'assemblée) est un préalable à l'approbation du schéma par l'État, à un degré qui diffère toutefois selon le type de schéma : décret en Conseil d'État pour le SDRIF et les SAR, délibération de l'assemblée de la CTC pour le PADDUC et arrêté du préfet de région pour le SRADDET. Seul le PADDUC est décentralisé, alors que tous les autres schémas régionaux sont centralisés ou déconcentrés en ce qui concerne leur approbation (ce qui caractérise la spécificité Corse et la volonté de doter l'île de Beauté d'un statut juridique à part).

61 - Le SRADDET bénéficie surtout des mêmes effets que les documents de planification pour les régions spécifiques et de la même position dans la hiérarchie des normes en matière d'urbanisme. Il est d'abord un schéma « intégrateur » au même titre que le SAR en outre-mer, qui comporte un volet valant SMVM et qui vaut SRCE, ou que le PADDUC, qui contient trois chapitres individualisés valant SRCE, SRIT et SMVM. Il est aussi un schéma « prescriptif », en ce qu'il s'impose aux SCOT et, en leur absence, aux PLU et aux cartes communales, dans un rapport de compatibilité qui reste toutefois très souple. Il est encore un schéma « littoral », en ce qu'il peut préciser les « modalités de conciliation des objectifs de protection de l'environnement, du patrimoine et des paysages » dans chaque espace littoral régional en fonction de ses caractéristiques. Il est enfin un schéma « support » des aides régionales et de programmation pour les contrats de plan État-région.

62 - À la différence du PADDUC, des SAR et du SDRIF, la compétence en matière d'urbanisme n'est toutefois pas clairement affirmée par la loi s'agissant du SRADDET. Les seuls objectifs tenant à l'habitat, à la gestion économique de l'espace et à la protection et la restauration de la biodiversité, ne suffisent pas à le rattacher aux premiers schémas, qui jouissent d'une vraie compétence en matière d'affectation des sols, de détermination des espaces naturels, agricoles et forestiers, de localisation des extensions urbaines, ainsi que celle des activités industrielles, commerciales, artisanales, agricoles, forestières, touristiques... De même dans les seules communes littorales, le SRADDET pourra timidement préciser les modalités de conciliation d'objectifs relevant de la protection de l'environnement, du patrimoine et des paysages, sans atteindre la portée dont bénéficient le PADDUC et les anciennes DTA qui peuvent préciser les modalités d'application, adaptées aux particularités géographiques locales, de l'ensemble des articles du Code de l'urbanisme tirées de la loi Littoral et de la loi Montagne.

63 - Avec le futur SRADDET, la loi NOTRe vient combler une lacune des lois de décentralisation, qui avaient fait l'impasse sur l'échelon régional en matière de document d'orientation à portée normative. L'ambiguïté fondamentale du SRADDET réside finalement dans la volonté du législateur de créer un outil de planification prescriptif et ambitieux sans remettre en cause la répartition des compétences et les principes constitutionnels de libre administration des collectivités et de non tutelle d'une collectivité sur une autre.

MOTS-CLÉS : Aménagement du territoire - Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires Collectivités territoriales - Loi NOTRe

JURISCLASSEUR : Collectivités, synthèse 70

20. H. Coulombié, *La loi ENE, la nouvelle hiérarchie des normes en matière d'urbanisme, conséquence de la disparition de la DTA*, 1^{re} et 2^e parties : *Constr.-Urb.* 2011, étude 1 et *Constr.-Urb.* 2011, étude 8.