

LE SCHÉMA RÉGIONAL D'AMÉNAGEMENT, DE DÉVELOPPEMENT DURABLE ET D'ÉGALITE DES TERRITOIRES (SRADDET)

François PRIET

Professeur à l'École de droit d'Orléans

Directeur honoraire du GRIDAUH

La complexité et l'hétérogénéité des normes régissant les territoires locaux, sous forme de schémas, plans, etc., sont génératrices d'inconvénients multiples. Cette situation, résultat d'une technocratie triomphante, ne permet pas de conférer aux politiques publiques l'efficacité attendue ; l'illisibilité qui les caractérise fait planer un doute sur leur légitimité, et suscite au mieux l'incompréhension, au pire l'indifférence des citoyens.

Toutefois, dès lors que ces normes sont les vecteurs de grands intérêts publics qu'aucun gouvernement n'envisagerait d'abandonner, l'idée est venue d'une clarification en concevant des schémas « intégrateurs ». En vérité de tels schémas intégrateurs peuvent avoir deux configurations possibles.

La première est celle retenue par les auteurs de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) du 24 mars 2014 et concerne les schémas de cohérence territoriale (SCOT). Face à la complexité de la hiérarchie des normes en matière de planification urbaine, la loi confie au SCOT la tâche d'être l'unique procédure chargée d'intégrer le contenu de documents supérieurs, qu'ils émanent de la législation de l'urbanisme, ou d'autres législations, et notamment l'environnement. Sur ce plan, peu importe l'intensité du rapport juridique entre le SCOT et les autres documents – il peut s'agir d'une relation de compatibilité ou de prise en compte – : la fonction intégratrice du schéma a pour conséquence de supprimer les relations juridiques directes entre le plan local d'urbanisme ou la carte communale et les documents supérieurs¹. Ce n'est qu'en l'absence de SCOT que le PLU ou la carte communale doivent respecter ces documents.

La seconde est beaucoup plus ambitieuse. Il s'agit de faire du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) le document unique à vocation stratégique chargé d'intégrer les orientations relatives aux grandes politiques publiques à portée territoriale, c'est-à-dire, selon une première approximation, celles dont les effets ont vocation à s'inscrire au plan spatial. Certes, la préoccupation n'est pas nouvelle, puisque dès 1998 le rapport Morvan préconisait avec chaleur une telle transformation des schémas². Mais plus que de changement du contexte depuis cette date, il convient de mettre en évidence certaines évolutions, déjà évoquées par le rapport, mais dont la portée apparaît aujourd'hui en pleine lumière. Ces évolutions sont autant d'ordre institutionnel qu'elles concernent le fond même des politiques publiques concernées.

Sur le plan institutionnel, le rapport Morvan rappelait – déjà – la montée en puissance du « fait régional ». Après avoir conféré aux régions la qualité de collectivité territoriale en 1982 (effective en 1986), le législateur leur avait confié le soin d'élaborer un plan pour la période d'exécution du plan de la Nation – cette tentative de décentralisation régionale de la planification échouera –, avant que la loi du 4 février 1995 ne prévoie l'établissement de « schémas régionaux d'aménagement du territoire ». La loi entend faire des régions l'autorité politique qui, à un niveau considéré comme pertinent, permet de définir les principales orientations de l'aménagement du territoire régional. Si la loi réorganise la politique

¹ V. notamment les arguments invoqués par le Gouvernement dans l'étude d'impact du projet de loi ALUR, pp. 293-297.

² Éléments en vue d'un éventuel changement de statut des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/984001256.pdf>.

d'aménagement du territoire pour tenir compte de la décentralisation en privilégiant la région, elle veille à la cohérence de l'ensemble puisque les schémas doivent s'articuler avec la politique nationale d'aménagement du territoire, exprimée sous la forme d'un schéma national (version loi de 1995), ou de schémas de services collectifs (version loi Voynet du 25 juin 1999). Or toutes ces évolutions se sont appliquées à des régions dont le périmètre était inchangé depuis le décret du 2 juin 1960¹. La réduction, depuis le 1^{er} janvier 2016, de 21 à 12 (plus la Corse) du nombre de régions métropolitaines par la loi du 16 janvier 2015 change substantiellement la donne².

L'importance de la région sera confirmée par le législateur puisque celui-ci lui confie la responsabilité de nouveaux schémas à caractère sectoriel, soit seule, soit conjointement avec l'Etat, sur lesquels on reviendra. A ces schémas s'ajoutent des compétences structurantes pour l'aménagement du territoire régional, attribuées en particulier à partir de la loi Libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 : aménagement, entretien et gestion des aéroports civils appartenant à l'Etat ; propriété, aménagement, entretien et gestion des ports non autonomes relevant de l'Etat ; création de canaux et de ports fluviaux ; organisation des transports ferroviaires régionaux. Cette richesse peut entraîner des effets pervers si la région ne dispose pas d'un outil permettant d'organiser de manière synergique et transversale l'ensemble des politiques publiques correspondantes, alors que dans le même temps, la loi MAPTAM, promulguée le 27 janvier 2014, affirme le rôle de chef de file de la région s'agissant des compétences portant non seulement sur l'aménagement et le développement durable du territoire, mais aussi sur la protection de la biodiversité ; le climat, la qualité de l'air et l'énergie ; l'intermodalité et la complémentarité entre les modes de transports (CGCT, art. L. 1111-9 II).

Pour répondre à ces défis, la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a fait le choix d'un schéma régional à caractère intégrateur dont l'organisation se révèle assez complexe (I). Cette organisation pose le problème de l'articulation du rôle de la région avec les autres collectivités publiques chargées de faire valoir leurs intérêts dans le cadre régional (II).

I L'organisation de l'intégration

La notion de schéma intégrateur constitue d'abord une réponse à l'enchevêtrement des schémas que le législateur a accumulés lois après lois³. L'exercice est délicat, car le contenu

¹ Sous réserve de la Corse, détachée en 1970 de la région PACA.

² Les limites du présent article ne permettent pas de discuter ce point fondamental. Un document produit par *France stratégie*, dont la motivation repose assez largement sur l'assurance de ses propres arguments, justifie ainsi la réforme : « La contribution des métropoles à la compétitivité économique de la France est essentielle et doit être soutenue, mais la croissance qu'elles impulsent doit bénéficier à l'ensemble du territoire. Il faut pour cela organiser les territoires, leurs institutions et leurs politiques de telle sorte que le développement futur soit inclusif. C'est l'articulation de la métropole et de la région qui en constitue l'élément central. Les périmètres régionaux doivent être élargis afin que chaque région puisse bénéficier des ressources fournies par une métropole ou une grande agglomération » (B. Lajudie, Réforme régionale : un enjeu pour la croissance ? France Stratégie, La note d'analyse, juill. 2014, p. 6). Cette position n'est pas unanimement partagée, ni chez les géographes (G.-F. Dumont dénonce une « idéologie de la métropolisation » : *Population & Avenir* 2015/2, n° 722, p. 3), ni chez les juristes (G. Marcou considère que la notion de région à taille européenne « n'a absolument aucun sens » : interview pour le département du Nord, publiée le 14 oct. 2014).

³ Certains parlementaires n'ont pas hésité à faire leur mea culpa lors des débats relatifs à la loi NOTRe. Ainsi le député Michel Piron a-t-il pu déclarer : « Je rappelle d'ailleurs que nous avons tous, sur tous les bancs, une responsabilité écrasante dans la multiplication des schémas. (...) Les sept schémas ont été créés par des lois votées ici à l'unanimité. Je le dis clairement : nous sommes responsables de l'immense complexité de ces lois,

du futur schéma ne peut prendre un caractère ectoplasmique qui rendrait quasiment impossible son élaboration et/ou sa mise en œuvre. Il convient de fixer à l'intégration une étendue raisonnable (A). Cette question conditionne largement le caractère prescriptif que le législateur entend conférer au schéma (B).

A. L'étendue de l'intégration

Le panorama des schémas applicables au territoire régional, dès lors qu'ils ont une assise territoriale, est impressionnant quantitativement ; il l'est peut-être plus encore par son hétérogénéité.

1) L'hétérogénéité des schémas au niveau régional

En matière de transport, la région doit élaborer, depuis la loi précitée du 25 juin 1999, un schéma régional des infrastructures de transport (SRIT)¹ chargé de favoriser la cohérence entre les services ferroviaires de voyageurs et les infrastructures routières². A ce schéma s'ajoute depuis la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 le schéma régional de l'intermodalité³ dont l'objet est de favoriser une meilleure intermodalité entre les différents modes de transports pour que les citoyens puissent se rendre d'un point à un autre en utilisant plusieurs moyens de transport sans avoir besoin d'acquies plusieurs billets, et avec des correspondances fluides entre ces moyens de transport. Mais c'est surtout le domaine de l'environnement au sens large qui a généré le plus grand nombre de schémas. Dès les années quatre-vingt, la politique de protection de la montagne, et celle du littoral, a conduit à attribuer aux régions compétence pour approuver des schémas interrégionaux de massif d'une part, des schémas interrégionaux du littoral d'autre part. La planification des déchets relève d'un plan régional de prévention et de gestion⁴ ; la biodiversité est traitée par le schéma régional de cohérence écologique⁵ ; la lutte contre le réchauffement climatique et la politique de protection de la qualité de l'air relèvent du schéma régional climat-air-énergie (SRCAE)⁶. Quant à la planification des carrières, la loi ALUR précitée substitue la région au département pour la prendre en charge⁷.

Encore cette liste n'est-elle pas tout à fait complète. Si le plan régional de l'agriculture durable prévu par le code rural et de la pêche maritime porte sur les aspects économiques de l'activité agricole, il doit également aborder, notamment, l'aménagement et le développement durable des territoires ruraux ; les modalités de protection et de mise en valeur des terres agricoles, ainsi que la préservation et la gestion des ressources naturelles, des milieux naturels et de la biodiversité (C. rur., art. D. 111-1). On pourrait aussi citer les schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine (C. rur., art. L. 923-1-1) et, plus anciennement, les chartes des parcs naturels régionaux (C. env., art. L. 333-1), même si, dans ces deux cas, ces documents ne portent que sur des portions déterminées du territoire régional compte tenu de leur objet.

Ce vaste ensemble pose directement la question de savoir jusqu'à quel point le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire doit intégrer toutes ces politiques sectorielles. Au demeurant le mouvement d'intégration avait déjà timidement commencé : l'art. 5 de la loi Voynet du 25 juin 1999 avait prévu que le SRADT devait intégrer le schéma

dont les textes d'applications nous permettent enfin d'apercevoir la queue de comète. Nous y avons également contribué pendant la législature précédente » : A.N., 1ère séance du vendredi 20 février 2015.

¹ Le schéma régional des transports est devenu schéma régional des infrastructures et des transports à partir de la loi du 13 août 2004.

² C. transports, art. L. 1213-1, dans sa rédaction antérieure à l'ordonnance n° 2016-1028 du 27 juill. 2016.

³ C. transports, art. L. 1213-3-1, dans sa rédaction antérieure à l'ordonnance n° 2016-1028 du 27 juill. 2016.

⁴ C. env., art. L. 541-13, dans sa rédaction antérieure à l'ordonnance n° 2016-1028 du 27 juill. 2016.

⁵ C. env., art. L. 371-3, dans sa rédaction antérieure à l'ordonnance n° 2016-1028 du 27 juill. 2016.

⁶ C. env., art. L. 222-1, dans sa rédaction antérieure à l'ordonnance n° 2016-1028 du 27 juill. 2016.

⁷ C. env., art. L. 515-3.

régional de transport au sens de l'article 14-1 de la LOTI du 30 décembre 1982 ; plus récemment l'article 2 de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 amendait à nouveau l'article 34 de la loi du 7 janvier 1983 en disposant que lorsque le schéma régional comprenait un volet consacré à l'aménagement numérique, ce volet tenait lieu de schéma directeur territorial d'aménagement numérique, au sens de l'article L. 1425-2 CGCT. Quoi qu'il en soit, certains schémas régionaux correspondant à des territoires particuliers fournissent des pistes, puisque les schémas d'aménagement des régions d'outre-mer (SAR), et surtout le plan d'aménagement et de développement durable de Corse (PADDUC) se sont engagés dans la voie de l'intégration. Mais les solutions retenues ne sont pas homogènes d'un schéma à l'autre, le PADDUC étant le document pratiquant l'intégration la plus poussée.

2) La méthode retenue

La méthode retenue par l'art. L. 4251 -1 CGCT, dont la version d'origine n'a pas été substantiellement remise en cause par les débats parlementaires, doit être approuvée. Elle consiste à fixer un contenu obligatoire au schéma, quitte à ce que la région décide d'étendre l'intégration à de nouvelles procédures. Le schéma est donc un document à géométrie variable (a), mais la région n'a pas toute liberté pour en fixer le contenu (b).

a. Un schéma à géométrie variable

Plus précisément, l'art. L. 4251-1 détermine, s'agissant du caractère obligatoire du schéma, deux ensembles d'éléments dont la précision n'est pas identique :

- d'une part des *objectifs* de moyen et long termes 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 ;

- d'autre part, le schéma doit *identifier les voies et les axes routiers* qui, par leurs caractéristiques, constituent des itinéraires d'intérêt régional.

S'agissant cette fois du contenu facultatif du schéma, le SRADDET pourra fixer d'autres objectifs si « la région détient, en application de la loi, une compétence exclusive de planification, de programmation ou d'orientation ». Cet enrichissement éventuel du SRADDET interviendra lorsque la région devra délibérer pour déterminer les modalités d'élaboration du schéma (L. 4251-4). On peut considérer que cette extension du contenu du schéma se fera essentiellement soit lors de l'élaboration initiale du schéma, soit de sa révision, car il est probable (mais pas nécessairement exclu néanmoins) qu'une telle extension sera susceptible de porter atteinte à l'économie générale du schéma, ce qui rend inutilisable la procédure de modification du schéma (L. 4251-9 I).

Le cadre ainsi tracé par la loi n'est qu'une épure puisque l'art. 13 III de la loi NOTRe renvoie au Gouvernement légiférant par voie d'ordonnance, pour fixer précisément les procédures qui ont vocation à intégrer le schéma. Dans le respect de cette habilitation, l'ordonnance n° 2016-1028 du 27 juillet 2016 prévoit l'intégration au sein du SRADDET du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire, du schéma régional des infrastructures et des transports, du schéma régional de l'intermodalité, du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie, et du plan régional de prévention et de gestion des déchets. L'ordonnance devait également aborder le cas de « schémas sectoriels » dont l'étendue précise n'était pas fixée puisque seul le cas du schéma régional de cohérence écologique était expressément mentionné par la loi. L'ordonnance du 27 juillet 2016 se contente en effet de fixer les modalités d'intégration dans le SRADDET du seul schéma régional de cohérence écologique.

On peut faire une dernière remarque concernant la possibilité ouverte par l'art. L. 4251-1 selon laquelle les objectifs du schéma peuvent « préciser, pour les territoires (soumis à

l'application de la loi Littoral), les modalités de conciliation des objectifs de protection de l'environnement, du patrimoine et des paysages ». La formule est un peu étrange car on aurait plutôt envisagé que le schéma régional puisse être habilité à concilier des objectifs virtuellement antagonistes tels que ceux afférents à la protection de l'espace avec des objectifs de développement. Le législateur avait été beaucoup plus clair en habilitant les auteurs du PADDUC à « préciser les modalités d'application, adaptées aux particularités géographiques locales (...) des articles L. 146-1 et suivants du même code sur les zones littorales » (CGCT, art. L. 4424-11 I).

b. Un contenu encadré

Le régime du SRADT n'ignorait pas l'encadrement de son contenu, mais la loi NOTRe alourdit considérablement le poids des normes qui s'imposeront aux futurs SRADDET : cet alourdissement apparaît comme la contrepartie de la nouvelle normativité conférée aux schémas.

L'art. L. 4251-2 CGCT, dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 27 juillet 2016, distingue très précisément trois niveaux de contraintes, en fonction de leur nature, mais surtout au regard de leur degré de portée juridique.

Le premier niveau de contrainte est le plus strict, puisque le SRADDET, à la fois au regard de ses objectifs et des règles générales qu'il peut édicter, doit respecter « les règles générales d'aménagement et d'urbanisme à caractère obligatoire prévues au livre Ier du code de l'urbanisme ainsi que les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols ». De manière partiellement redondante, l'art. L. 4251-1 alin. 5 dispose déjà que les objectifs du schéma doivent être déterminés « dans le respect des principes mentionnés à l'art. L. 110 du code de l'urbanisme »¹. Il s'agit ici des mêmes règles que celles qui s'imposent au contenu du SDRIF.

Un second niveau de contrainte concerne les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), ainsi que les objectifs et les orientations fondamentales des plans de gestion des risques d'inondation. L'exigence est moindre puisque seul un rapport de compatibilité est prévu.

Enfin le SRADDET devra « prendre en compte » toute une série de contraintes beaucoup plus hétérogènes : les projets d'intérêt général et les opérations d'intérêt national ; 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 de protection, de mise en valeur et de développement durable de la charte d'un parc national et la carte des vocations correspondante ; la stratégie dite « bas carbone » prévue par l'article L. 222-1-B du code de l'environnement ; les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ; enfin, en zone de montagne seulement, le schéma interrégional d'aménagement et de développement de massif.

Les deux dernières catégories de contraintes laissent un peu perplexe. La rédaction soigneusement pesée du texte indique que le législateur a voulu distinguer entre les deux puisque le rapport hiérarchique entre le SRADDET est plus exigeant dans le premier cas (compatibilité) que dans le second (prise en compte). On sait en effet que si la notion de prise en compte impose le respect de la norme supérieure, il peut y être dérogé si un motif d'intérêt général le justifie². On s'explique mal, quand on compare le régime du SRADDET avec celui

¹ Cet article est devenu l'art. L. 101-1 à la suite de l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre Ier du code de l'urbanisme.

² CE 9 juin 2004, Assoc. « Alsace nature » du Haut-Rhin, req. n° 254174. – CE 28 juill. 2004, Assoc. de défense de l'environnement et a., req. n° 256511: BJCL 9/2004, p. 613, concl. F. Donnat et M. Guyomar, note J.-C. Bonichot.

du SDRIF, d'une part pourquoi les contraintes sont plus étendues dans le premier cas que dans le second, et pourquoi d'autre part, à catégories de contraintes identiques, le rapport hiérarchique est différent. S'agissant des projets d'intérêt général (PIG), si le SDRIF doit « respecter » les dispositions nécessaires à la mise en oeuvre de projets d'intérêt général relevant de l'Etat et d'opérations d'intérêt national, il n'est demandé au SRADDET que de « prendre en compte » les projets d'intérêt général et les opérations d'intérêt national.

Quelle que soit l'étendue qui lui est donnée, l'intégration n'est que le premier volet de la rénovation du régime des schémas, puisque ceux-ci doivent avoir un caractère prescriptif.

B. L'attribution d'un caractère prescriptif

Si l'on peut parler ici de « petite révolution », il convient d'abord de revenir sur la problématique générale de la prescriptivité du schéma régional, avant d'apprécier la portée de cette innovation.

1) Problématique générale de la prescriptivité du schéma régional

Dans la configuration que lui a donnée la loi du 4 février 1995, le schéma régional d'aménagement du territoire demeure assez ambigu. Son contenu apparaît comme ambitieux : il doit fixer les orientations fondamentales du développement durable du territoire régional, définir les principaux objectifs relatifs à la localisation des grands équipements, des infrastructures et des services d'intérêt général, les projets économiques porteurs d'investissements et d'emplois, le développement harmonieux des territoires urbains, périurbains et ruraux, la réhabilitation des territoires dégradés et la protection et la mise en valeur des sites, des paysages et du patrimoine naturels et urbains. Mais ce vaste programme est privé de tout effet normatif direct : s'il n'est pas dépourvu d'une certaine « force normative »¹, il ne s'impose pas aux documents de planification urbaine qui disposent en quelque sorte d'un monopole pour fixer l'affectation des sols.

On touche là à une difficulté récurrente liée en France à l'opposition entre l'urbanisme et l'aménagement du territoire, dont l'origine remonte à la fameuse communication présentée par Eugène Claudius-Petit en 1950 « Pour un plan national d'aménagement du territoire ». « L'Aménagement du Territoire, écrit-il, ne doit pas être confondu avec les problèmes auxquels cependant, il n'est pas étranger. (...) C'est également autre chose et plus que l'Urbanisme au sens déjà traditionnel du mot ; c'est à dire autre chose qu'une collection, qu'une série de plans détaillés d'aménagement et d'extension des agglomérations, avec l'indication des rues, des squares, des espaces libres, des quartiers résidentiels ou industriels, etc. L'Aménagement du Territoire (...) déborde des plans d'urbanisme parce qu'il pose les problèmes non pas dans le cadre des villes et des agglomérations, mais dans le cadre des régions et du Territoire National tout entier ». De cette différence conceptuelle, on a déduit dès l'origine que la planification de l'aménagement du territoire était dépourvue de toute opposabilité directe ; elle constituait un outil de réflexion, une aide à la décision, mais qui ne pouvait s'imposer par elle-même.

Cela n'allait pas sans contorsion, puisque l'article 34 de la loi du 7 janvier 1983, dans la rédaction que lui donne la loi précitée du 25 juin 1999, dispose que le schéma « peut recommander la mise en place d'instruments d'aménagement et de planification, d'urbanisme ou de protection de l'environnement », dont la loi donne d'ailleurs une liste indicative.

Les raisons de fond précédemment exposées ont donc conduit les pouvoirs publics à remettre en cause cette sorte de ligne de démarcation entre planification de l'aménagement du territoire et planification urbaine en conférant un caractère prescriptif au schéma. Cela signifie nécessairement qu'un document élaboré par la région va s'imposer à des documents établis

¹ Dans son ouvrage de référence, C. Thibierge a bien rendu compte de la diversité des acceptions possibles du terme de « force normative » (*La force normative. Naissance d'un concept* : Bruylant 2009). Il nous semble ici que c'est la notion de « force référentielle » qui est susceptible de caractériser la force du SRADDET (op. cit., pp. 754-755).

par d'autres collectivités territoriales, et cela pose la question du respect de la prohibition constitutionnelle de l'interdiction de l'exercice d'une tutelle d'une collectivité sur une autre.

Le problème est en réalité moins juridique que politique.

Juridiquement, la jurisprudence du Conseil constitutionnel laisse assez peu de place au doute. Déjà à propos du PADDUC, le juge constitutionnel avait écarté – sans excès de motivation il est vrai – le grief tiré de la méconnaissance de la libre administration des départements et des communes et du principe de non-tutelle¹. La décision rendue à propos de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales est beaucoup plus explicite : la méconnaissance du principe de non-tutelle (en l'espèce de la région sur le département) a été écartée dès lors que la loi critiquée « ne (confiait) pas à la région le pouvoir de substituer ses décisions à celles du département ou de s'opposer à ces dernières ni celui de contrôler l'exercice de ses compétences »². Dans le raisonnement du Conseil constitutionnel, la prohibition de l'exercice d'une tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre est très liée au respect par la loi des « compétences propres » de chaque catégorie de collectivité. C'est *mutatis mutandis* la même idée que l'on retrouve dans l'avis consultatif qu'avait rendu le Conseil d'Etat en 1991 à propos de la portée juridique du SDRIF. Rien n'empêche donc que la loi accorde à la région un pouvoir réglementaire pour approuver le schéma et le rendre obligatoire à d'autres documents, fût-ce de manière très souple.

2) L'aménagement de la prescriptivité du schéma

L'aménagement de la prescriptivité du SRADDET peut être apprécié à un double point de vue : au regard des documents auxquels son contenu est opposable ; au regard de sa portée juridique. Dans l'un et l'autre cas, le régime prévu par la loi présente certaines spécificités.

a. *Le champ de l'opposabilité du SRADDET*

Cette opposabilité se présente selon une première approche de manière assez classique. Le SRADDET est en effet opposable aux principaux documents d'urbanisme (SCOT, PLU, cartes communales), ainsi qu'à des documents relevant de législations extérieures : les plans de déplacements urbains, les plans climat-air-énergie territoriaux et les chartes des parcs naturels régionaux. S'agissant des documents d'urbanisme, la loi se situe dans la logique « intégratrice » du SCOT voulue par la loi ALUR, puisque le SRADDET n'est opposable aux PLU et aux cartes communales qu'en l'absence de SCOT.

Mais l'originalité n'est pas là. Pour en prendre la mesure, il convient de revenir à l'actuel régime des SRADDT.

Une des faiblesses des actuels SRADDT réside comme on l'a vu dans leur incapacité à orienter les politiques d'aménagement de l'espace telles qu'elles sont définies par les documents d'urbanisme, en particulier par les SCOT.

Il suffirait donc de conférer un caractère prescriptif aux nouveaux schémas régionaux pour parvenir à l'objectif recherché, à l'instar du SDRIF ou du PADDUC.

L'exercice est en réalité plus délicat dès lors que les nouveaux schémas ont vocation à intégrer plusieurs procédures de planification, concernant au minimum l'intermodalité et le développement des transports, l'énergie, la lutte contre le changement climatique et la pollution de l'air, la prévention et la gestion des déchets, la préservation des continuités écologiques, sans compter les autres procédures que le conseil régional pourra décider d'y inclure³. En effet, si l'on veut que les choix en matière d'aménagement du territoire régional

¹ Cons. const., n° 2001-454 DC, 17 janv. 2002, cons. 29 : Rec. Cons. const., p. 70.

² Cons. const., déc. n° 2010-618 DC, 9 déc. 2010, cons. 22 : Rec. Cons. const., p. 367.

³ En tout état de cause, et afin de ne pas inutilement perturber les procédures en cours, l'art. 34 de l'ordonnance du 27 juillet 2016 prévoit que les schémas sectoriels actuels, dont l'élaboration ou la révision a été engagée et qui soit ont été approuvés à la date de publication de l'ordonnance, soit doivent l'être dans les trois ans à compter de cette date, restent régis par les dispositions qui leur sont applicables, dans leur

puissent trouver une traduction spatiale, ce qui est la vocation des documents d'urbanisme, encore faut-il que de tels choix puissent être territorialisés afin d'être transcrits au sein de ces derniers.

Le problème n'est pas en soi totalement nouveau puisqu'il s'était posé, *mutatis mutandis*, à propos de l'intégration des programmes locaux de l'habitat ou des plans de déplacements urbains dans les plans locaux d'urbanisme intercommunaux. Le fait que le législateur ait dû s'y reprendre à deux fois (lois Grenelle 2 de 2010 et ALUR de 2014) montre la difficulté de l'exercice.

La loi apporte une réponse qui mérite d'être techniquement affinée. Il distingue entre les « objectifs » fixés par le schéma (lesquels devront figurer dans un « rapport » selon l'art. R. 4251-1 CGCT), le « fascicule »¹ qui regroupe les règles énoncées par le schéma pour contribuer à la mise en œuvre des objectifs qu'il fixe, et un document cartographique. L'ensemble de ces documents disposera d'une force normative, mais à un degré variable. Il s'agit en effet de distinguer entre les objectifs qui s'imposeront aux documents d'urbanisme selon un rapport de prise en compte, et les règles contenues dans le fascicule qui s'imposeront selon un rapport de compatibilité. Le rapport hiérarchique est forcément souple, mais il l'est plus dans le premier cas puisque, comme on l'a vu précédemment, le document inférieur pourra le cas échéant déroger au document géographiquement supérieur si un motif d'intérêt général le justifie. Cette différence est parfaitement justifiée car elle est à la fois la conséquence de la différence concernant les normes concernées, et la condition de l'efficacité assignée par ses concepteurs à la procédure de schéma. Il est en effet indispensable de ne rendre opposables par le biais d'un rapport de compatibilité que les seules normes à même d'avoir une portée territoriale, susceptibles d'être « relayées » par les documents de planification urbaine. Quant au document cartographique, s'il n'est pas prévu qu'il soit directement opposable², il est clair qu'il servira de référence pour les auteurs en particulier des SCOT, et qu'il pourra guider le juge dans son contrôle de compatibilité.

Cette organisation de l'opposabilité des schémas appelle toutefois deux remarques. D'une part, la mise en place d'un schéma « intégrateur » oblige le législateur à naviguer entre deux écueils : éviter la création d'un document pléthorique, réduire excessivement le contenu des documents intégrés et donc faire perdre une grande partie de son intérêt au processus d'intégration. Aussi l'art. L. 4251-1 alin. 4 prévoit-il que « pour les domaines dans lesquels la loi institue un document sectoriel auquel le schéma se substitue, ce dernier reprend les éléments essentiels du contenu de ces documents ». Le risque ici est celui d'une « perte en ligne », sauf à ce que – mais c'est apparemment l'objectif des pouvoirs publics – la substance normative à la portée la plus large, c'est-à-dire celle qui a vocation à s'inscrire dans l'aménagement de l'espace, soit contenue dans les règles figurant dans le « fascicule ». D'autre part, même si des régions avaient expérimenté des « directives régionales d'aménagement », l'écriture des règles générales édictées par le fascicule va vraisemblablement poser certaines difficultés, afin de trouver le bon équilibre entre ce qui doit relever du schéma, et ce qui continue à relever de la compétence des documents d'urbanisme.

Les dispositions réglementaires d'application de ces dispositions, issues du décret n° 2016-1071 du 3 août 2016, apportent toutefois des clarifications méthodologiques bienvenues. Outre que le rapport doit fixer les objectifs du SRADDET en distinguant en fonction des thématiques correspondant aux anciens schémas sectoriels (CGCT, art. R. 4251-2 à R. 4251-

rédaction antérieure à la publication de l'ordonnance, jusqu'à la publication de l'arrêté approuvant le SRADDET.

¹ Ce terme assez surprenant est clairement destiné à éviter celui de « règlement », objet de tous les fantasmes.

² L'art. R. 4251-3 CGCT, issu du décret d'application n° 2016-1071 du 3 août 2016, prévoit que la carte synthétique peut elle-même être décomposée en plusieurs cartes relatives aux éléments qui la constituent, ces cartes ayant « un caractère également indicatif ».

7), le fascicule doit décliner au regard des mêmes thématiques les règles correspondantes en bénéficiant d'une certaine souplesse. D'une part la région pourra librement décider du nombre, des thèmes et de l'articulation des différents chapitres du fascicule ; d'autre part elle pourra au besoin fixer des règles supplémentaires par rapport à celles prévues par le code, du moment qu'elles contribuent à la réalisation des objectifs du schéma ; enfin la règle pourra être assorti de documents graphiques sans valeur contraignante, à la différence du règlement d'un plan local d'urbanisme (art. R. 4251-8).

On notera *in fine* que la loi n'envisage pas l'application du SRADDET uniquement selon un rapport hiérarchique entre normes supérieures et normes subordonnées. L'art. L. 4251-8 I prévoit également que la mise en œuvre du schéma pourra donner lieu à une convention passée par la région avec un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre, un pôle d'équilibre territorial et rural ou une collectivité à statut particulier (on pense en particulier à la métropole de Lyon : CGCT, art. L. 3611-1), cette convention devant préciser les conditions d'application du schéma au territoire concerné. Le législateur a entendu donner la plus grande latitude aux parties contractantes, et on est très loin du mécanisme des « projets d'intérêt majeur » prévu par le code de l'urbanisme.

b. La portée juridique du SRADDET

On se limitera ici à trois remarques.

Incontestablement le régime juridique du schéma régional tel qu'il est prévu par la loi porte la trace des tensions et des inquiétudes qui se sont manifestées au cours des débats parlementaires. Le fascicule et la carte synthétique ont été notamment au cœur de vifs débats entre l'Assemblée nationale et le Sénat. Au final, ces deux éléments du dossier de schéma ont été maintenus, mais la carte n'a plus qu'un caractère « indicatif », preuve discrète mais très significative chez un certain nombre d'élus de la crainte que le schéma ait une portée trop contraignante.

Dans le même ordre d'idée doit être relevée la mention figurant au 8^{ème} alinéa de l'art. L. 4251-1 selon laquelle les règles que peut fixer le schéma « ne peuvent avoir pour conséquence directe, pour les autres collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, la création ou l'aggravation d'une charge d'investissement ou d'une charge de fonctionnement récurrente », à moins que la convention prévue à l'art. L. 4251-8, déjà citée, ne l'ait prévu.

Enfin la loi elle-même donne les moyens de s'affranchir de l'éventuel excès de contrainte que pourrait engendrer l'application du schéma, et ce en rendant applicables des mécanismes juridiques bien connus : la déclaration de projet, la procédure intégrée pour le logement ou pour l'immobilier d'entreprise. La rédaction initiale de l'art. L. 4251-9 II prévoyait en effet que « lorsqu'il fait obstacle à la réalisation d'une opération d'aménagement présentant un caractère d'utilité publique ou d'une opération d'intérêt national, le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires peut être adapté selon les procédures prévues aux articles L. 300-6 et L. 300-6-1 du code de l'urbanisme ». L'ordonnance du 27 juillet 2016 a quelque peu adouci la rédaction du texte en supprimant le premier membre de phrase. Mais cela ne change rien sur le fond, car ce type de disposition jette le soupçon sur si ce n'est l'utilité, du moins la pertinence du régime juridique conçu par le législateur qui, tout en mettant en place un mécanisme de planification assez sophistiqué, donne les moyens de s'en affranchir.

II Le rôle des acteurs publics

Idéalement, le schéma doit être à la fois un instrument de pilotage de l'aménagement du territoire régional, qui doit veiller en amont à prendre en compte la politique nationale d'aménagement du territoire, et en aval à traduire les choix retenus en orientations

suffisamment claires pour être transcrites par les collectivités territoriales géographiquement inférieures, tout en évitant d'édicter des normes trop précises qui empièteraient sur les compétences desdites collectivités, et donc sur leur libre administration. Le renforcement de l'autorité du schéma oblige à redéfinir le rôle respectif de l'Etat et de la région (A), ainsi que des autres collectivités publiques (B). La relative complexité de l'articulation de l'intervention de ces différents acteurs publics montre la difficulté de définir une planification régionale dans le respect de la décentralisation.

A. Le rôle respectif de l'Etat et de la région

La question du rôle de l'Etat s'impose au premier chef. Le paradoxe n'est qu'apparent car si le schéma relève de la pleine responsabilité de la région, l'intervention de l'Etat dans l'élaboration du schéma ne peut pas ne pas être envisagée si l'on veut que son contenu permette une articulation entre la politique nationale et la politique régionale de l'aménagement du territoire.

A cet égard, la loi NOTRe prévoit l'intervention du préfet de région à trois titres : d'une part il est associé à son élaboration; d'autre part il effectue un « porter à connaissance » dans les mêmes conditions que pour les documents d'urbanisme¹ ; enfin il approuve par arrêté le projet de schéma. Le rôle de l'Etat est un peu mieux affirmé que dans les textes concernant l'actuel schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire, mais il reste en retrait par rapport au régime du SDRIF. On pourrait objecter que le cas du schéma francilien est trop spécifique pour être généralisé à tous les schémas régionaux.

En réalité, le rôle de l'Etat tel qu'il est prévu n'est peut-être pas à la hauteur des enjeux, au surplus dans le contexte des nouveaux périmètres des régions. L'association à l'élaboration d'un document n'implique assurément pas une égalité entre tous les intervenants, et encore moins une codécision. Mais le terme suppose une liaison plus étroite, plus régulière, que la simple participation. Le choix du terme, qui avait été l'objet de vives discussions lors des débats parlementaires, n'est donc pas politiquement neutre. Le porter à connaissance n'est qu'un apport d'informations juridiques, administratives et techniques permettant aux auteurs du schéma d'intégrer un certain nombre de contraintes supra-régionales. Enfin le projet de loi excluait que le projet de schéma soit adopté par décret, comme l'est par exemple le SDRIF : le principe d'un simple arrêté du préfet de région n'a pas fait débat.

Mais l'essentiel n'est pas là. Le rôle de l'Etat tel qu'il est prévu paraît occulter un aspect essentiel de la politique d'aménagement du territoire, à savoir l'articulation entre la politique nationale et régionale, sauf à dire que l'Etat a définitivement renoncé à toute politique nationale. Après le projet avorté de schéma national d'aménagement du territoire, puis l'échec consternant des schémas de services collectifs, oubliés presque sitôt après avoir été approuvés, l'Etat ne dispose plus d'un outil pour penser l'aménagement du territoire dans son ensemble. Plus de quinze ans après, la phrase figurant dans la lettre de mission que la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement adressait au professeur Morvan continue à poser une question à laquelle le régime du schéma régional intégrateur ne répond pas. Mme Voynet écrivait en effet : « au schéma unitaire dans lequel les autorités centrales assureraient la direction exclusive des politiques territoriales s'impose dorénavant un jeu pluraliste qui rend nécessaire la mise au point de nouveaux modes de régulation ». Si la ministre souhaitait une évolution juridique qui tirerait les conséquences de la décentralisation, elle n'envisageait pas que l'Etat pût se retirer de la politique d'aménagement du territoire.

Dans le texte en définitive adopté, le sens de l'intervention de l'Etat n'apparaît pas². Les textes privilégient de froides règles procédurales qui réduisent le rôle de l'Etat à une sorte

¹ Ce que rappelle l'art. R. 4251-14 CGCT issu du décret d'application n° 2016-1071 du 3 août 2016.

² V. déjà les interrogations de G. Marcou à propos du SRADDT : Les trente ans de la région : et demain ? AJDA 2012, p. 746.

de mission de bons offices entre la région et les autres catégories de collectivités territoriales. On notera au demeurant que l'Etat, bien qu'associé à l'élaboration du schéma, n'a ni le droit de formuler des propositions relatives aux règles générales du projet de schéma (lesquelles comme on l'a vu seront seules opposables par le biais de la compatibilité aux documents d'urbanisme) puisqu'un tel pouvoir est uniquement dévolu aux métropoles, aux EPCI chargés de l'élaboration des SCOT, aux collectivités territoriales à statut particulier situées sur le territoire de la région et aux EPCI à fiscalité propre compétents en matière de PLU (art. L. 4251-5 I dernier alin.), ni le droit de formuler un avis sur le projet de schéma arrêté (L. 4251-6 I 1°, a contrario) : il ne peut intervenir qu'au stade de l'approbation dans les strictes limites fixées par l'art. L. 4251-7 alin. 2. L'Etat semble en définitive laisser la région assumer seule des choix qui seront d'autant plus lourds que le schéma va cesser d'être un document inopposable. Le législateur place en tête des objectifs du schéma l'équilibre et l'égalité des territoires. On aurait volontiers préféré qu'il parlât plus directement encore de « cohésion territoriale », car, comme l'avait excellemment montré J.-Ph. Brouant, cette expression permet de dépasser la vision purement (et classiquement) « aménagiste » du territoire afin de favoriser le « vivre ensemble » sur un territoire donné¹. A cet égard, la déconcentration du pouvoir d'approbation du projet de schéma au profit du préfet de région ne permettra peut-être pas de procéder aux arbitrages qui se révéleraient particulièrement délicats (notamment dans les zones tendues en matière de logement, ou les secteurs marqués par de fortes tensions tels que le littoral)².

Ce flou relatif qui entoure l'intervention de l'Etat au titre de l'élaboration des schémas régionaux n'apparaît guère en phase avec la politique contractuelle menée dans le cadre des contrats de plan Etat-régions pour la période 2014-2020. Une circulaire du 15 novembre 2013 fixe quatre grandes thématiques³, détaillées dans un cahier des charges, qui doivent servir de cadre à la négociation entre les régions et l'Etat, preuve s'il en est que l'Etat peut manifester un certain volontarisme en matière de politique d'aménagement du territoire. Mais, outre que l'articulation concrète entre le schéma et le contrat de plan était déjà largement défailante dans le cadre du régime actuel du SRADDT⁴, on remarquera que la loi NOTRE ne fait aucune allusion entre la planification régionale et la contractualisation.

B. L'intervention des autres collectivités publiques

L'intervention des autres collectivités publiques soulève des interrogations moins vives. L'objectif est d'associer les principales catégories de collectivités sans le concours desquelles le contenu du schéma ne pourrait ni être déterminé, ni mis en œuvre en particulier dans le cadre des documents de planification urbaine. C'est la raison pour laquelle on y trouve au minimum : les départements compris dans la région, les métropoles, les établissements publics chargés de l'élaboration d'un SCOT, les collectivités territoriales à statut particulier situées sur le territoire régional, les EPCI à fiscalité propre compétents en matière de PLU, les autorités compétentes pour l'organisation de la mobilité qui ont élaboré un plan de déplacements urbains, un comité composé de représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements compétents en matière de collecte et de traitement de déchets,

¹ J.-Ph. Brouant, *Droit de la cohésion territoriale* : LGDJ 2015, pp. 6-7.

² En outre, comme le font remarquer les bons connaisseurs des pratiques administratives que sont les auteurs du rapport du CGEDD (*Le futur schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire : un schéma régional intégrateur ?*, déc. 2014 : http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/008800-01_rapport_cle2d7e86.pdf, p. 27), il est « évident » que l'approbation préfectorale sera précédée de contacts avec les administrations centrales porteuses des principales politiques d'aménagement concernées.

³ Emploi ; enseignement supérieur, recherche et innovation ; numérique ; transition écologique et énergétique.

⁴ C. Manson, *Les schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire* : DAUH 2013, n° 17, notamment p. 40.

d'organismes publics et d'organisations professionnelles concernés, d'éco-organismes et d'associations agréées de protection de l'environnement, un comité régional chargé de la biodiversité, et le cas échéant, si une zone de montagne est concernée, les comités de massif. Si la région le souhaite – la loi laisse en effet le conseil régional toute latitude pour déterminer les modalités d'élaboration du schéma, en particulier celles qui concernent la liste des personnes associées -, peuvent être également associés les EPCI à fiscalité propre qui ne sont pas situés dans le périmètre d'un établissement public compétent en matière de SCOT, le conseil économique, social et environnemental régional, les chambres consulaires (L. 4251-5 I et II).

En définitive, la détermination de la nature et du rôle des différentes collectivités doit éviter trois écueils.

Le premier est l'alourdissement de la procédure, qui pourrait déboucher sur l'enlisement, mal bien connu d'un certain nombre de procédures administratives. Il est loin d'être exclu lorsqu'on constate que l'ordonnance du 27 juillet 2016 a allongé la liste des organismes associés, pour tenir compte de l'intégration de toutes les procédures de planification au sein du schéma.

Le second serait de faire jouer à ces collectivités un rôle excessif de nature à remettre en cause la capacité d'initiative et d'arbitrage de la région. A cet égard, la faculté de remise en cause du projet de schéma arrêté à une double majorité qualifiée d'EPCI à fiscalité propre et de départements, qui avait été envisagée à la suite d'amendements apportés par le Sénat, a été heureusement abandonnée. On trouve une trace de cet écueil potentiel à propos de l'intervention des départements, qui sont invités à se borner à se prononcer « sur les aspects relatifs à la voirie et à l'infrastructure numérique » (L. 4251-5 I 2°). Enfin la loi prévoit que la région « peut consulter tout autre organisme ou personne en vue de l'élaboration du projet de schéma » (L. 4251-5 II alin. 4), mais il n'est pas sûr qu'une simple procédure consultative réponde à la diversité des enjeux en cause¹. Au fond, le caractère intégrateur du schéma place le législateur dans une situation assez inconfortable : ou bien il s'efforce de prévoir des modalités d'association les plus larges possibles, au risque de la paralysie ; ou bien il prévoit de simples consultations. Le législateur a choisi les deux voies, et seule la pratique permettra de déterminer si l'équilibre choisi était le bon.

En revanche, il paraît du plus haut intérêt que le projet de schéma arrêté par le conseil régional soit notamment soumis pour avis à la conférence territoriale de l'action publique, créée par la loi MAPTAM précitée. Conçue pour « favoriser un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics », elle « peut débattre et rendre des avis sur tous les sujets relatifs à l'exercice de compétences et à la conduite de politiques publiques nécessitant une coordination (...) entre les collectivités territoriales et leurs groupements », ce qui correspond exactement à l'hypothèse de l'élaboration du schéma régional ! Par sa composition², et le moment où sa consultation intervient, elle permet de recueillir l'avis le plus large des élus locaux sans conduire à alourdir la procédure.

¹ C'est pourtant ce qui paraît résulter de la volonté du Gouvernement. L'étude d'impact du projet de loi indique en effet : « Le conseil régional aura la possibilité de consulter toute autre organisation sur le projet de schéma, et ainsi d'élaborer les chapitres thématiques du fascicule en ajustant la procédure de consultation ».

² Outre qu'elle est présidée par le président du conseil régional, la commission rassemble : les présidents des conseils départementaux ; les présidents des EPCI à fiscalité propre de plus de 30 000 habitants ayant leur siège sur le territoire de la région ; un représentant élu des EPCI à fiscalité propre de moins de 30 000 habitants ayant leur siège sur le territoire de chaque département ; un représentant élu des communes de plus de 30 000 habitants de chaque département ; un représentant élu des communes comprenant entre 3 500 et 30 000 habitants de chaque département ; un représentant élu des communes de moins de 3 500 habitants de chaque département.

*
* *

On ne saurait reprocher aux pouvoirs publics de chercher à mettre en place une planification régionale à visée intégratrice, donc simplificatrice, qui ambitionne de définir et d'encadrer, à une échelle pertinente, un certain nombre de grands enjeux en matière d'aménagement du territoire. L'exercice est techniquement complexe, et il devra être mené dans un cadre institutionnel bouleversé par la réforme territoriale, et ce doublement : le redécoupage des régions conduit nécessairement à une réorganisation substantielle des services de l'Etat¹. Sur ce dernier point, la politique de décentralisation telle qu'elle est menée depuis une trentaine d'années tend à occulter le sens et la portée de l'intervention de l'Etat dans une République décentralisée, ce qui n'est pas sans risque pour les futurs schémas.

¹ L'évolution de l'organisation régionale de l'Etat consécutive à la nouvelle délimitation des régions : rapport au Premier ministre, avril 2015 : <http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/liseuse/4136/master/index.htm>.