

Territoires ultramarins et compétences environnementales : les DOM-ROM

Jean-Marie Breton, Dominique Blanchet, Flore Jean-François, Éric Naim-Gesbert

Citer ce document / Cite this document :

Breton Jean-Marie, Blanchet Dominique, Jean-François Flore, Naim-Gesbert Éric. Territoires ultramarins et compétences environnementales : les DOM-ROM. In: Revue Juridique de l'Environnement, numéro spécial, 2013. La clarification des compétences des collectivités territoriales en matière d'environnement. pp. 163-184;

doi : <https://doi.org/10.3406/rjenv.2013.5974>

https://www.persee.fr/doc/rjenv_0397-0299_2013_hos_38_1_5974

Fichier pdf généré le 04/04/2018

TERRITOIRES ULTRAMARINS ET COMPÉTENCES ENVIRONNEMENTALES LES DOM-ROM

Jean-Marie BRETON

Professeur Emérite à l'Université des Antilles et de la Guyane ;
Président de la section Caraïbes de la SFDE

Dominique BLANCHET

Maître de Conférences HDR à l'Université des Antilles et de la Guyane ^{1*}

Flore JEAN-FRANÇOIS

Doctorante, chargée de mission d'enseignement
à l'Université des Antilles et de la Guyane

Eric NAÏM-GESBERT

Professeur à l'Université Paris 13, Sorbonne Paris Cité

I. - ANALYSE ET CONSTATS (« ÉTAT DES LIEUX »)

A) TEXTES

1. Une petite partie seulement des textes retenus comporte des dispositions qui soit sont propres aux ROM/DOM, soit envisagent des inflexions ou des spécificités les concernant. *A contrario*, la majorité des dispositions législatives et réglementaires applicables aux régions et départements de la France métropolitaine, l'est également, *ipso facto*, aux ROM-DOM².

Reste alors à savoir si ces dispositions sont bien pertinentes et adaptées, concernant ces derniers. Mais c'est alors l'ensemble du dispositif normatif français, dans le domaine de l'environnement, qu'il conviendrait de passer au crible de la spécificité, des particularismes, et des problématiques institutionnelles de ceux-ci.

2. Pour ce qui est, ensuite, de la nature et du champ des dispositions qui les prennent directement en compte, il s'agit de textes qui leur sont spécifiquement consacrés, alors qu'ils sont – logiquement – beaucoup moins présents dans ceux qui se rapportent, plus généralement, soit à l'organisation des pouvoirs publics, soit au statut et au régime des collectivités territoriales. De la même façon, les textes propres

1. * Avec la précieuse collaboration de Rémi RADIGUET, Doctorant CRJ.

2. Le sigle « DOM-ROM » sera pris ci-après au sens général intégrant, dans l'OM français, les collectivités territoriales de l'article 73 ayant statut de régions et/ou de départements (à l'exclusion des COM – collectivités d'outre-mer – de l'art. 74).

aux questions environnementales formulent pour la plupart des dispositifs normatifs de portée générale, ne comportant que des incidences formelles limitées à l'endroit des ROM et/ou DOM, sous réserve dans un certain nombre de cas de renvoi à des règlements d'application *ad hoc*.

Y font toutefois exception ceux qui, de portée plus générale et/ou à connotation prospective plus que prescriptive, déterminent les grandes orientations et stratégies définies, entre autres, dans le cadre respectif des *Grenelle I et II* ; il eût été peu compréhensible qu'ils ne prennent pas en compte, dans la détermination des orientations de politique publique en matière d'environnement comme de développement durable, au plan national, les composantes ultra-périphériques du territoire français.

3. Selon les cas, on rencontre soit des alinéas étendant expressément – ou, à l'inverse, les en excluant – les dispositions en cause aux ROM-DOM, ou envisageant la possibilité d'en adapter le contenu aux particularismes de ceux-ci, ou les faisant bénéficier de dispositions spécifiques, en distinguant parfois entre les collectivités concernées, Guadeloupe et Martinique, d'un côté, Guyane, voire Réunion, de l'autre, sans oublier la situation de Mayotte, entrée depuis peu dans le cadre juridique et institutionnel des DOM à part entière ; soit des titres formellement consacrés aux DOM, ou à l'outre-mer, qui, par exception ou par dérogations, formulent un ensemble de dispositions qui leur sont applicables en propre, *ès-qualité*, sans se limiter à la seule extension ou transposition de celles initialement conçues en faveur de la seule métropole, et ce afin d'en prendre compte et d'en souligner fortement la spécificité contextuelle et donc normative.

La multiplicité et la diversité des textes, enfin, ainsi que celles de leur objet ou de leur finalité, en même temps que leur chronologie, n'excluent pas ici et là des contradictions, le plus souvent mineures, dans la détermination, les conditions ou modalités de leur exercice, mais qui exigent néanmoins d'être éclaircies et résorbées.

4. Sur l'ensemble des dispositifs examinés (sans remonter au-delà des lois de décentralisation des années 1980), on constate que, pour ce qui est des textes (législatifs et constitutionnels) de portée générale, un peu plus de la moitié comportent des dispositions, seraient-elles parfois ponctuelles ou marginales, intéressant peu ou prou les ROM. Parmi les autres, il est logique de retrouver les grands textes programmatiques relatifs à l'outre-mer, tels que la LOOM ou la LOPOM³.

Pour ceux qui sont intervenus dans le domaine spécifique de l'environnement, un peu plus de la moitié, à l'inverse, intéressent les ROM-DOM, parmi lesquels on ne s'étonnera pas de retrouver deux des trois grandes lois-cadres « transversales », en l'occurrence les lois Montagne⁴ et Littoral.

5. Dans la plupart des cas, c'est la compétence de principe de l'*Etat* qui prévaut, ce qui s'inscrit dans la logique de la volonté politique de maîtrise par celui-ci des orientations et du contenu des politiques et des actions environnementales, serait-ce aux échelons décentralisés de la République, sachant que, dans le secteur de l'environnement, la décentralisation (au même titre et pour les mêmes raisons que, parallèlement, la déconcentration) est restée beaucoup plus limitée que dans les autres domaines de l'action étatique.

3. LOOM : loi d'orientation pour l'outre-mer ; LOPOM : loi pour le développement économique de l'outre-mer.

4. Qui n'est pas applicable en Guyane.

Il s'agit de compétences de l'Etat soit exclusives, soit, moins fréquemment, conjointes, partagées, voire complémentaires, sans préjudice des transferts et/ou délégations possibles, en totalité ou en partie, à la demande ou non des collectivités intéressées.

Les compétences propres des collectivités locales, elles, sont la plupart du temps reconnues aux DOM, dans un plus petit nombre de cas aux ROM, plus rarement aux communes et/ou à leurs regroupements. On serait tenté d'en induire que les départements, dans l'outre-mer, sont les principaux interlocuteurs de l'Etat en matière d'environnement et, partant, les premiers acteurs des problématiques en cause, et constituent de ce fait l'échelon administratif le plus approprié à une décentralisation effective et efficiente des compétences concernées⁵, sauf à tenir compte de la répartition matérielle effectuée *a priori* et de manière globale par les lois de décentralisation.

6. La plupart des grands domaines du droit et de l'action en matière d'environnement sont concernés, si l'on considère le découpage matériel basique entre ceux de la nature, des ressources naturelles et de la biodiversité, d'une part, et celui des nuisances et des pollutions, de l'autre, et ce au regard de leurs déclinaisons intrinsèques respectives.

Un récapitulatif sommaire et indicatif permet de relever des références aux compétences (combinées ou alternatives, de l'Etat et des collectivités territoriales outre-mer) afférentes aux différents domaines considérés.

Il est significatif que les secteurs respectifs de la gestion des espaces et des milieux naturels, de l'aménagement (SAR, SRCE, FRAFU, SDOM, etc.)⁶ et de l'utilisation du territoire (transports terrestres, maritimes, ferroviaires, etc.), de la protection, de la conservation et de l'exploitation des ressources naturelles et de biodiversité, sont les plus concernés par la recherche d'une répartition rationnelle et efficace des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, sans doute parce que les plus sensibles, les plus menacés, et/ou les plus directement en cause dans la vie et l'environnement quotidiens et leur gestion polico-administrative. L'implication directe et systématique des collectivités territoriales y est justifiée par les exigences d'une démocratie environnementale de proximité, en même temps qu'elle en marque les limites et donc les difficultés.

7. Si l'on considère non plus le champ matériel des compétences, mais leur régime, et notamment leur dynamique et leur évolution, on constate que les textes analysés envisagent de nombreuses possibilités d'*adaptation*, *légitimative* notamment, des compétences des collectivités territoriales en matière d'environnement, au titre des spécificités structurelles ou des particularités circonstancielles des ROM et/ou des DOM, d'une part ; mais également d'*extension* de celles de l'Etat à leur profit, voire d'*actualisation* des unes et des autres.

Dans de nombreux cas également sont prévues des possibilités de *transferts* de compétences, de l'Etat à telle(s) collectivité(s), voire entre collectivités (de la région au département, le plus souvent), soit sans condition, soit à la demande de la collectivité bénéficiaire, sans préjudice d'autres conditions (eu égard au respect des

5. Alors que, paradoxalement en apparence, la déconcentration en matière d'environnement s'est « arrêtée » au niveau régional (cf. ex-DIREN et DRIRE, aujourd'hui DEAL).

6. SAR : Schéma d'aménagement régional ; SRCE : Schéma régional de cohérence écologique ; FRAFU : Fonds régional d'aménagement foncier urbain ; SDOM : Schéma départemental d'orientation minière (Guyane).

compétences légales respectives des collectivités intéressées, ou des exigences particulières de tels textes spécifiques), parfois sous réserve d'habilitation *ad hoc*.

8. En tout état de cause, lorsque les compétences sont celles de l'Etat, elles présentent généralement un caractère *exclusif*, qui limite les possibilités de transfert, *a fortiori* de partage. A l'inverse, celles qui sont formellement reconnues aux ROM-DOM bénéficient rarement de l'exclusivité. Elles sont tout autant, selon les domaines considérés, des compétences *décisionnelles* que des compétences *consultatives*, ces dernières étant plus systématiques au fur et à mesure que l'on descend dans l'échelle de l'administration territoriale. A tout le moins, les textes prévoient dans différents cas des formules de *partenariat*, de *collaboration*, de *concertation*, de *consultation* et de *proposition*, qui peuvent faire l'objet d'aménagements variables, s'agissant de possibilités ouvertes aux acteurs concernés, ou de formules imposées par le législateur.

Les articulations techniques et procédurales n'en sont toutefois pas toujours claires ni évidentes, et laissent subsister des zones d'incertitude, qu'il importe de clarifier pour des raisons tenant à des exigences formelles, mais également conceptuelles, de sécurité juridique.

9. On n'omettra pas de relever et de souligner, enfin, que subsistent de nombreuses interrogations, précisément liées à ces incertitudes, qu'elles concernent la nature ou le régime des compétences en cause ; ou qu'elles résultent de formules dont le contenu et la portée juridiques, et donc normatifs, s'avèrent ambigus, sinon dépourvus de toute signification autre que déclaratoire, ce qui ne fait que renforcer l'exigence de « clarification »⁷.

B) JURISPRUDENCE

1. Guadeloupe - Martinique - Guyane

L'examen de la jurisprudence donne une vision singulière de la problématique de la clarification des compétences institutionnelles. Les décisions analysées ont été rendues par le Conseil d'Etat et la cour administrative d'appel de Bordeaux sur une période s'étendant de 2000 à 2011. Ces arrêts concernent pour l'essentiel la Guadeloupe, la Martinique et la Guyane.

L'examen révèle que le juge n'a eu que très exceptionnellement à connaître de questions relatives à l'exercice des compétences en matière environnementale. Ce contentieux est dominé par la contestation des actes de l'administration par la voie du recours pour excès de pouvoir, et est davantage le fait des administrés (personnes physiques et morales). Il s'agit par exemple de recours exercés contre

7. On mentionnera, pour mémoire et *ad referendum*, les plus significatives : notion de « gouvernance (locale) adaptée » (L. 3 août 2009/art.1, 56) ; l'Etat et les collectivités territoriales « encouragent... » (L. 31 décembre 2000/33) ; l'Etat et les collectivités territoriales « mettent en place... » (*id.*, 37) ; la région dispose de compétences exclusives, mais conditionnées... (*id.*, 48) ; l'Etat « doit veiller à... » (L. 27 mai 2009/11) : la collectivité « organisatrice... » (*id.*, 67) ; l'Etat « incite (les collectivités) à engager un programme... » (L. 3 août 2009/2) ; l'Etat « soutient... » (*id.*, 2) ; est prévue la « mise en place » d'aires marines protégées (*id.*, 23) : un « rôle essentiel » est attribué aux collectivités territoriales (*id.*, 56).

des autorisations d'exploitation d'ICPE⁸, ou encore mettant en cause l'exercice des pouvoirs de police environnementale⁹.

La rareté relative du contentieux ne signifie en rien l'absence de problèmes tenant à l'exercice des compétences environnementales, lesquels sont donc réglés en amont de l'intervention du juge¹⁰.

2. La Réunion - Mayotte

Le contentieux environnemental spécifique à La Réunion et à Mayotte, relatif aux compétences des collectivités territoriales, porte principalement sur le droit de l'urbanisme et le domaine public maritime. Quelques décisions intéressant la réserve naturelle marine et le droit des OGM sont également à relever. Le constat précédent est largement applicable au contentieux de La Réunion et de Mayotte, étant lui aussi essentiellement le fait des administrés. Lorsqu'il implique deux personnes publiques, c'est bien souvent dans le cadre du contrôle de légalité opéré par les services de l'Etat. Il n'est pas dénué d'intérêt pour autant, car il met en exergue la difficulté de la mise en œuvre des compétences environnementales par les collectivités territoriales.

Les domaines en sont respectivement ceux :

– De l'*urbanisme* : permis de construire, assainissement collectif, saturation¹¹ ; contrôle du bilan, déclaration d'utilité publique, théorie du bilan coût-avantages, construction du tram-train, contrôle de proportionnalité, enquête publique, bilan socio-économique « lacunaire sur des points essentiels », insuffisance de l'information du public¹² ; révision simplifiée du PLU, aménagements portuaires, espace littoral, site remarquable, compatibilité, évaluation environnementale, insuffisance du rapport de présentation¹³ ; certificat d'urbanisme pré-opérationnel, PPRN, responsabilité de la commune¹⁴ ; golf, espace boisé classé, forêt domaniale, loi Littoral, protection, indépendance des législations, commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites¹⁵ ; schéma d'aménagement régional¹⁶.

8. Par ordonnance en référé en date du 3 octobre 2012 (n° 1200955), le TA de Basse-Terre, en Guadeloupe, a récemment suspendu pour trois mois l'exécution d'un arrêté du 13 juillet 2012 par lequel le préfet de Guadeloupe avait accordé à une société locale de producteurs de bananes une dérogation pour une durée de 6 mois à l'interdiction de l'épandage aérien de produits mentionnés à l'article L. 253-1 du Code rural et de la pêche maritime.

9. Tout au plus peut-on invoquer la contestation par la commune de Saint-André de la décision du CR de la Réunion déterminant le processus de révision du SAR, la commune reprochant le non-respect de normes imposant l'information pertinente des conseillers régionaux en ce domaine (TA Saint Denis, 27 septembre 2007 ; et CAA Bordeaux, 11 juillet 2008, Région Réunion c/ Commune de Saint-André, n° 07BX02218, *RJOI*, n° 8, 2008, note G. Kalfèche, décisions dont la portée intéresse, *mutatis mutandis*, les quatre ROM).

10. Egalement, en matière d'extension de l'urbanisation sur le littoral martiniquais, CAA Bordeaux, 30 avril 2007, ASSUMPAMAR, req. n° 04BXO1670, *DAUH*, 2008, 607, note D. Blanchet.

11. TA Saint Denis, 23 décembre 2011, Commune de Saint Denis, n° 1000084.

12. CAA Bordeaux, 30 juin 2011, Association AS TRACE TRAM, n° 09BX01492, *RJOI*, n° 13, 2011, note A. Egiziano.

13. CE, 20 mai 2011, Commune de Saint Joseph, n° 321440, note T. Acoustin, *RJOI*, n° 13, 2011.

14. CAA Bordeaux, 6 avril 2009, Jean-Louis X, n° 08BX00568, note T. Acoustin, *RJOI*, n° 10, 2010 :

15. CAA Bordeaux, 6 janvier 2009, Commune de l'Etang-Salé, n° 07BX00390.

16. CE, 18 octobre 2006, Min. Intérieur et Aménagement du territoire c/ M. Bègue, req. n° 264292, *AJDA*, 2006, 1980, note Y. Jégouzo, *DAUH*, 2007, 789, note D. Blanchet ; CAA Bordeaux, 11 juillet 2008, Région Réunion c/ Commune de Saint-André, précité.

- Du *domaine public naturel* : zone des cinquante pas géométriques¹⁷.
- Des *réserves naturelles*¹⁸.
- Des *organismes génétiquement modifiés*¹⁹.

C) PRATIQUES²⁰

1. Politiques et actions environnementales

i) A l'échelon *régional* (DEAL)²¹, les entretiens réalisés ont permis de mettre en évidence et de souligner un certain nombre de carences ou d'insuffisances dans les relations entre collectivités publiques et dans l'articulation de leurs compétences, notamment dans la mise en oeuvre des grands choix de politique publique et des orientations déterminantes de l'action gouvernementale au niveau régional. Celui-ci est le premier et le plus important niveau d'articulation des interventions de l'Etat et des collectivités territoriales, même si l'échelon opérationnel le plus efficace reste manifestement celui des communes et, surtout, de groupement de communes quelque critique que puisse justifier l'émiettement excessif des collectivités de base en France, dans les DOM-ROM en particulier où l'intercommunalité ne se met en place que lentement.

Ont été mis en exergue à cet égard, pour l'essentiel :

- Les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des objectifs du *Grenelle* aux échelons locaux.
- L'absence d'effectivité de la « gouvernance locale adaptée » reconnue par le *Grenelle I* (art. 56).
- Le défaut de caractère contraignant des préconisations du *Grenelle*.
- La difficulté de répondre localement de manière adéquate aux urgences environnementales.
- L'insuffisance du dispositif d'habilitation (art. 72 et 73-3, Const.).
- Les difficultés tenant aux charges financières issues de lois *Grenelle*.

ii) Au niveau *communal*, l'articulation des compétences avec les services de l'Etat n'est pas toujours établie clairement.

- Dans le secteur de la gestion environnementale envisagée sous l'angle des politiques de *santé publique*, en matière de lutte anti-vectorielle par exemple, la commune est conduite *de facto* à se substituer à l'Agence régionale de santé (ARS)²². En raison de l'imprécision des textes, le maire est en effet appelé à intervenir en lieu et

17. TA Mayotte, 8 décembre 2011, *M. D.*, n° 1000048, TA Saint-Denis, 26 novembre 2009, Commune de Saint-Paul c/ préfet de La Réunion et société Réunion-plage, n° 0700054, note G. Kalfliche, *RJOI*, n° 12, 2011 ; CAA Bordeaux, 9 juillet 2009, M. Gérard Y, n° 08BX02456, note E. Naim-Gesbert, *RJOI*, n° 10, 2010 ; CAA Bordeaux, 9 juillet 2009, Mme Raza X, n° 08BX00640, note V. Abel-Ramaye, *RJOI*, n° 10, 2010.

18. CAA Bordeaux, 3 avril 2007 Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales c/ France Nature Environnement, n° 04BX00484, note E. Naim-Gesbert, *RJOI*, n° 8, 2008.

19. CAA Bordeaux, 15 mai 2007, Commune de Saint-Paul, n° 05BX02080.

20. A partir d'entretiens avec la DEAL de Guadeloupe, ainsi qu'avec des responsables communaux et aussi des contributions apportées par E. Naim-Gesbert pour La Réunion et Mayotte.

21. DEAL (et non DREAL) car la nouvelle direction a compétence, dans les régions mono-départementales d'outre-mer, à la fois à l'endroit de la région et du département.

22. Ce sont des agents communaux qui sont chargés de l'information de la population, du traitement des gîtes (de moustiques) et de la pose d'appâts.

place de l'ARS, au titre de la responsabilité qui est la sienne en matière de salubrité publique, dans le cadre de ses pouvoirs de police générale.

Il y a donc en ce domaine un travail de clarification à opérer, afin notamment de savoir si l'ARS s'est désengagée d'une compétence qui lui est dévolue, ou si, au contraire, cette compétence est partagée. Il existe toutefois un règlement sanitaire départemental (RSD) à l'élaboration duquel la commune est associée.

– Quant aux difficultés rencontrées dans *la mise en œuvre* des compétences, l'origine et les raisons tiennent moins au contenu des textes, *i.e.* au dispositif normatif, qu'à *l'organisation des services*. Les communes pâtissent souvent en effet, chez leurs personnels et techniciens, d'un niveau de compétence très en deçà de celui des agents de l'Etat, et la situation s'avère parfois, sinon le plus souvent, très critique, du fait d'un nombre globalement insuffisant d'agents qualifiés²³. Certaines communes devraient dès lors faire l'effort de recruter un ou plusieurs ingénieurs territoriaux, la réalisation de l'intercommunalité pouvant avoir à cet égard un effet bénéfique.

– Sur les difficultés rencontrées lors de *l'exercice* de certaines compétences, le cas de l'assainissement, comme celui de la collecte des ordures ménagères, en Guadeloupe notamment, montre que l'exiguïté du territoire communal le rend inadapté à la réalisation d'économies d'échelle. L'exercice de cette compétence par un EPCL, appuyé sur une forte implication de la commune, est alors souhaitable. Pour des raisons financières²⁴, le territoire pertinent en matière d'adduction d'eau et d'assainissement serait celui de l'intercommunalité.

Il en va de même à La Réunion, où le non-respect de la réglementation a conduit à la mise en examen de plusieurs maires de l'île, l'adduction d'eau potable et l'assainissement n'ayant pas fait l'objet d'un transfert aux communautés d'agglomération²⁵. L'éventuelle faiblesse de l'encadrement au niveau communal est plus ou moins palliée par l'appui technique des structures intercommunales²⁶, véritables acteurs de mise en place de solutions d'ensembles comprenant de nombreux attachés et ingénieurs territoriaux. Ces structures ont un périmètre adéquat rendant de peu d'intérêt la réalisation du schéma départemental de coopération intercommunal (SDCI)²⁷. La problématique d'articulation des compétences entre le niveau communal et le niveau inter-communal est cependant réelle. Nombreuses sont les compétences transférées à l'intercommunalité, alors même qu'elles relèvent plus du domaine des pouvoirs de police qu'autre chose²⁸. Un autre exemple concerne la délimitation des compétences en matière de collecte des déchets ménagers et de propreté

23. Morne-à-l'Eau (17 000 hab.) a 3 ingénieurs territoriaux, Baie-Mahault (29 500 hab.) en a 3, Le Gosier 1 (25 000 hab.), Le Moule 1 (21 000 hab.), et la Communauté des communes du Sud Basse-Terre (devenue communauté d'agglomération) 1 (37 000 hab.) [Wikipedia, 2009].

24. Par ex. : construction de stations d'épuration.

25. A l'exception de la CINOR, communauté d'agglomération du nord de l'île, lesdites compétences sont exercées en régie (commune de Saint-Paul), en DSP, ou dans le cadre d'un syndicat mixte (par ex : le SUAPP, syndicat regroupant la commune de La Possession et celle du Port).

26. C. Berthier, *L'intercommunalité passe de la période pionnière à la gestion ordinaire*, 2006, INSEE. http://www.insee.fr/fr/insee_regions/reunion/themes/revue/revue126/revue126_dos_inter.pdf

27. Le territoire est en effet couvert à 100 % de communautés d'agglomération, dont le découpage correspond plus ou moins à celui prévu par les documents d'urbanisme (le SAR identifie 4 micro-régions : nord-est-sud-ouest).

28. L'ARS souligne les problèmes sanitaires (gîtes larvaires) qui ont imposé des efforts importants conjugués des différents acteurs avec une prégnance des intercommunalités lors de la crise sanitaire du chikungunya (déchetteries mobiles).

urbaine²⁹. Paradoxalement, les élus locaux veulent garder la mainmise sur leur pouvoir de police ; le refus de nombreux maires de transférer à l'intercommunalité le pouvoir de police en matière de déchets conformément à la loi de réforme des collectivités territoriales en est la preuve. D'une manière générale, l'intercommunalité est perçue par les élus comme une structure au service des communes sans réelle identité³⁰, ce qui conduit à des transferts de compétence d'opportunité.

– Les *relations avec les échelons départementaux et régionaux* sont principalement d'ordre financier. Les concours financiers des collectivités supra-communales s'avèrent déterminants dès lors que le partenariat du département et de la région est indispensable pour permettre à la commune de compléter ses propres ressources afin d'être en mesure de répondre à ses besoins de financements³¹. Les communes ont aussi eu à discuter avec la région Guadeloupe lors de la détermination des grandes orientations du SAR.

Il est donc nécessaire de pouvoir disposer de cadres bien formés lors des négociations avec les collectivités supra-communales. L'efficacité des politiques en matière d'environnement en dépend.

– S'agissant des *relations avec l'Etat*, un travail intéressant est souvent – mais de manière différente et irrégulière d'une commune à l'autre – réalisé sur le plan de la connaissance de la réglementation en vigueur, ainsi que de l'application des textes. Même si elle tient une veille juridique, la commune peut bénéficier, à sa demande, de l'expertise de la DEAL. Les relations financières restent pour leur part très limitées.

Beaucoup de projets, enfin, sont financés par des fonds européens (FEDER³² principalement ; la région Guadeloupe est chef de file pour l'instruction des dossiers y afférents).

2. Ressources en eau

Les principales observations et critiques portent sur :

- L'absence d'agences de l'eau (Guadeloupe). Toutefois, il existe des offices de l'eau³³ et des comités de bassin³⁴. Plus largement, à La Réunion, le CR a répondu à un appel à projet GIZC lancé en 2005 par le ministère de l'Aménagement du territoire en proposant une étude portant sur le littoral ouest qu'elle voulait en lien avec l'Agenda 21. C'est ainsi que la mise en cohérence des documents de planification avec le plan de gestion de la réserve devrait conduire à un début de gestion intégrée du littoral et des bassins versants, permettant à terme de réduire

29. Ainsi, le TCO se voit doter d'une compétence mixte : la compétence des corbeilles à papier, mais aussi d'une compétence qui relève plus de celle des pouvoirs de police du maire (salubrité publique et police spéciale « déchets » prévue par l'art. L. 541-3 CE) : la compétence « dépôts sauvages ». Cette imbrication est susceptible de diluer la responsabilité de chacun notamment au regard de l'obligation d'entretien du domaine public : CAA Bordeaux, 30 juin 2011, Cie Prudence Créole c/ Commune de Saint-Paul, n° 09BX02187, note R. Radiguet, *RJOI*, n° 13, 2011.

30. Pour un ex. significatif : CE, 30 mars 2011, Commune de Cilaos, n° 315853, note R. Radiguet, *RJOI*, n° 13, 2011.

31. Le département a répondu favorablement à des demandes de la commune de Morne-à-l'Eau en matière de randonnées pédestres. Il a par ailleurs inscrit à son budget la réalisation d'une déchetterie.

32. FEDER : Fonds européen de développement régional.

33. www.eaureunion.fr

34. www.comitedebassin-reunion.org Le SDAGE 2010-2015 a été adopté le 2 décembre 2009. Le SAGE Ouest et le SAGE Sud ont été approuvés par arrêté préfectoral le 19 juillet 2006 ; le SAGE Est est en cours d'élaboration.

la dégradation de la qualité des eaux récifales en limitant les flux de polluants et les flux terrigènes³⁵.

- Les carences dans l'adoption des décrets d'application de la loi sur l'eau.
- L'articulation imparfaite ou insuffisante des compétences entre la région et les communes, du fait de l'absence de transferts de certaines de ces compétences.
- L'insuffisance de coordination des polices de l'eau au regard des domaines considérés.
- L'inadaptation de la réglementation en vigueur au regard du contexte ultramarin et des retards structurels des DOM-ROM.
- Le retard dans la mise en conformité des infrastructures d'eau potable et d'assainissement.
- Le manque de visibilité et d'information sur les suites données aux procès-verbaux dressés en matière de police de l'eau et transmis au Parquet.
- L'articulation difficile des politiques et des compétences en matière d'eau potable avec les politiques de santé publique³⁶.
- Généralement, l'efficacité limitée des opérations de gestion, traitement et valorisation de l'eau.

3. Déchets

Ont été relevés et soulignés :

- L'absence de prise en compte des problématiques insulaires spécifiques (réduction des déchets à la source ; collecte, traitement, valorisation) dans l'alignement des dispositifs du *Grenelle* sur les normes communautaires et nationales.
- Les dysfonctionnements et les carences dans la collecte et le traitement des déchets.

En Guadeloupe, le traitement a été transféré au syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères (SICTOM) ; pour le volet collecte, la gestion est effectuée en régie, avec le personnel de la commune. L'exercice de cette compétence s'avère toutefois assez complexe en raison des difficultés liées à la structure de l'urbanisme local (urbanisation linéaire et étalement urbain), qui peut entraîner des surcoûts importants³⁷, avec l'obligation conséquente de devoir combler un différentiel important. Certains bénéficiaires du service (usagers) ne contribuent pas, car la taxe foncière sur les propriétés bâties ne leur est pas appliquée.

Toutes les communes appelées à constituer la communauté d'agglomération sont pour leur part déficitaires, à l'exception de celle du Gosier. L'optimisation du service de collecte, dans un but de rentabilité, conduit alors la collectivité à en confier la gestion à une entreprise privée. Au niveau de la région, l'organisation des services pourrait être utilement revue, notamment pour le volet déchets, dès lors que sa compétence se limite jusqu'à présent aux seuls déchets dangereux.

35. La pollution provenant des bassins versants notamment et surtout celle liée à l'assainissement urbain tend à être intégrée dans le plan de gestion de la réserve naturelle marine, en cours d'élaboration. L'influence de l'étude reste cependant limitée en raison de son caractère non contraignant, alors même qu'elle constitue le parfait exemple de l'implication de plusieurs entités au service d'une gestion cohérente des problématiques environnementales.

36. Ce à quoi s'ajoute la problématique plus générale de la santé publique, au-delà du seul secteur de l'eau (cf. RSD).

37. A Morne-à-l'Eau, 1,3 million € sont nécessaires pour la collecte, alors que la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) ne rapporte que 700 000 €, soit à peine plus de 50 % du coût effectif.

A La Réunion, la problématique « déchets » se situe principalement au niveau du traitement des ordures ménagères et non de la collecte. L'intercommunalité joue son véritable rôle de gestion des services structurants pour cette compétence. Ainsi, c'est l'ensemble de la compétence (collecte + traitement) qui a fait l'objet d'un transfert pour l'ensemble des grosses structures intercommunales³⁸. Des problèmes d'ordre financier liés à l'important niveau de prestation de la collecte des ordures ménagères ont induit des efforts limités quant à la réalisation d'équipements de traitement.

Le constat est renforcé pour le traitement des déchets industriels en raison de l'absence d'installation de stockage de déchets dangereux, et d'une carence générale des filières économiques « déchets », liée entre autres à l'absence de rentabilité du fait de la taille limitée du territoire et de son éloignement. Le coût financier est une réalité qui a conduit les différentes structures à envisager à la marge la valorisation énergétique (un équipement supplémentaire ajouterait des coûts non négligeables en investissement et aussi en fonctionnement). Néanmoins, les structures ont pris en compte le principe de la hiérarchie de traitement des déchets, avec une politique de réduction à la source et de recyclage, traduite dans le PDEDMA (mise en place de programmes de prévention, dotation de composteurs à domicile, respect des objectifs du *Grenelle*, etc). Mais aucune structure intercommunale ne s'est manifestée pour envisager un éventuel projet de traitement lors de l'élaboration du PDEDMA³⁹.

4. Aires protégées

- Les collectivités de base (communes), en particulier celles qui lui sont limitrophes et/ou ont vocation à intégrer son « aire d'adhésion », et plus généralement, celles qui sont intéressées ou peuvent être affectées, à un titre ou à un autre, par sa présence et/ou ses interventions, estiment nécessaire la clarification de leurs relations avec le Parc national de Guadeloupe.
- A La Réunion, le territoire du Parc national des Hauts inclut principalement une zone forestière, dont la gestion est confiée à l'ONF, qui aurait pu créer des chevauchements, voire des interférences entre les deux institutions. Celles-ci ont été diluées par une sage et subtile répartition de compétence entre les deux établissements publics⁴⁰.

5. Milieux - Ressources naturelles - Biodiversité - Pollutions

Les services compétents de la DEAL de Guadeloupe ont mis en exergue en ce domaine :

- Les conflits potentiels entre les dispositions de la loi *Littoral* et celles de la loi relative aux « 50 pas géométriques », ainsi qu'entre celles de la loi *Littoral* et des lois de *Grenelle* (en ce que, en particulier, les dispositions en vigueur font obstacle à

38. Communautés d'agglomération : CINOR, CIREST, CA SUD, TCO, CIVIS.

39. Un projet de syndicat mixte de traitement incluant l'ensemble des communautés d'agglomération et le département a failli aboutir, mais des résistances politiques demeurent. Le compostage des déchets végétaux se heurte pour sa part à des obstacles réglementaires, la norme NFU 44-051 imposant des valeurs limites en métaux lourds pour la mise sur le marché du « produit » qui sont dépassés du fait de la présence naturelle dans le sol de nickel (terre volcanique) ; une adaptation des normes serait à cet égard souhaitable.

40. E. Naim-Gesbert et F. Sauvageot, « Collectivités d'outre-mer et environnement », fasc. 4750, *JC-E*, n° 40.

l'implantation d'éoliennes dans les communes littorales⁴¹, alors que les communes des DOM insulaires d'outre-mer sont dans leur grande majorité des communes littorales, ce qui a pour effet de rendre quasi impossible la réalisation de projets en ce sens, alors même que l'accent y est par ailleurs placé, par l'ADEME notamment, sur le développement et la promotion des énergies renouvelables)⁴².

- L'absence de détermination des compétences pour l'éradication des espèces envahissantes.
- La non application de la Directive *Natura 2000* dans les ROM-DOM.
- La quasi absence de prise en compte de la spécificité et de la richesse de la biodiversité dans l'outre-mer.
- L'absence de déclinaison réglementaire située et adaptée des objectifs du *Grenelle* prenant en compte les spécificités des contextes et environnements locaux.

6. Planification - Aménagement du territoire - Foncier

- La mise en œuvre effective et efficiente du SAR⁴³ se heurte à l'absence ou au caractère insuffisamment prescriptif de certaines de ses dispositions.
- Des difficultés affectent l'articulation des « zonages » respectivement issus du SAR et des PLU, en raison de l'absence (*de facto*) jusqu'à une époque récente, lorsque c'est le cas, de SCoT⁴⁴.
- Par ailleurs :
 - On constate des *doublons* au regard de certaines dispositions : ainsi, l'article L. 122-1 CU prévoit qu'un SCoT peut comporter un chapitre individualisé valant SMVM⁴⁵. Ces dispositions sont applicables dans les DOM et les ROM où sont élaborés des SAR qui comportent, eux aussi, aux termes des dispositions des articles L. 4433-15 et R. 4433-2 CGCT, un chapitre individualisé valant SMVM, d'ailleurs élaboré selon une procédure identique (co-décision ; accord du représentant de l'Etat) à celle des SMVM des SCoT ;
 - La règle de la *compatibilité limitée*, qui implique « qu'en cas de superposition de plus de deux normes sur le même territoire, la norme inférieure n'a à être compatible qu'avec celle qui lui est immédiatement supérieure », peut aboutir à une réduction de la portée du SMVM du SAR, s'agissant de documents et de règles d'urbanisme formellement « inférieurs » au SCoT, tels que les POS ou les PLU⁴⁶. Il faut en l'occurrence éviter que le SCoT fasse « écran » entre le PLU et le SAR.

41. Sur ce point, *infra*, note 47.

42. En Guadeloupe, l'essentiel de la production d'électricité provient de la combustion de fioul lourd (usine EDF de Jarry, dans la banlieue immédiate de Pointe-à-Pitre), ce qui, en raison du volume et de la dangerosité des déchets toxiques (métaux lourds notamment) rejetés dans l'atmosphère, en fait la seconde zone industrielle la plus polluée de France (après Lyon-Feyzin).

43. Schéma d'aménagement régional dont le SMVM avait les mêmes effets que les DTA (Directives territoriales d'aménagement).

44. Un SCoT au moins a été adopté en Martinique ; en Guadeloupe un projet de SCoT est à l'étude. A La Réunion, l'ensemble des SCoT est actuellement en cours de révision ou de réalisation pour prendre en compte le nouveau SAR. Certains devraient être adoptés en 2012 (celui du TCO et de la CINOR notamment). Quatre projets sont prévus et correspondent aux microrégions Nord, Ouest, Sud, Est de l'île identifiées dans le SAR. Chaque communauté d'agglomération correspond peu ou prou aux périmètres des microrégions. Seul le sud fait l'objet de l'élaboration d'un SCoT (Grand Sud), qui englobe deux communautés d'agglomération : la CIVIS et la CASUD.

45. SMVM : Schéma de mise en valeur de la mer, intégré au SAR.

46. POS : Plan d'occupation des sols ; PLU : Plan local d'urbanisme.

7. Energie

- Des difficultés affectent l'articulation des compétences respectives de l'Etat et de la région.
- La politique de développement des énergies renouvelables s'avère inadaptée à la satisfaction de la demande énergétique en raison des aléas tenant au contexte local.

A la suite de l'adoption de son PRERURE⁴⁷, le CR de la Guadeloupe a adopté à l'unanimité, le 11 octobre 2012, le SREG (Schéma régional éolien de Guadeloupe)⁴⁸, dans le cadre de l'habilitation législative dans le domaine de l'énergie reçue du Parlement (art. 73-3. Const.)⁴⁹. La prochaine étape résidera dans l'adoption du SRCAE (Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie)⁵⁰.

La planification en matière énergétique est également développée à La Réunion. Une politique ambitieuse, qui doit aboutir à l'autonomie énergétique de l'île d'ici 2030, fait consensus et se traduit dans le PRERURE⁵¹, complété par le projet multi partenarial – GERRI⁵² – initié conjointement par l'Etat et la région pour faire de celle-ci une terre d'excellence en matière d'innovation environnementale. Ces projets complémentaires s'inscrivent aujourd'hui dans les objectifs fixés par la loi Grenelle I⁵³. Le caractère peu voire non contraignant de ces différents documents a pour conséquence la réalisation d'actions diverses et variées sans qu'il y ait véritablement une logique de cohérence suivie par l'ensemble des acteurs publics et privés.

La planification prévue par les lois Grenelle pourrait probablement changer la donne en termes de cohérence. Elle renforce aussi le rôle limité attribué aux intercommunalités par les dispositions législatives qui prévoient uniquement une compétence spécifique « soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie »⁵⁴, alors même que les compétences « transport urbain », « déchets », « aménagements » sont susceptibles d'influer fortement en matière de politique énergétique, en imposant la réalisation d'un plan climat énergie territorial (PCET)⁵⁵.

47. Le 23 mai 2008. Il s'agit du Plan énergétique régional pluriannuel de prospection et d'exploitation des énergies renouvelables et de l'utilisation rationnelle de l'énergie, prévu pour la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et la Réunion par l'article 50 de la loi n° 2000-1207, du 13 décembre 2000, d'orientation pour l'OM, retranscrit à l'article L. 4433-18 CGCT.

48. Prévu par l'article 90 de la loi Grenelle II. Il a pour but d'identifier les parties du territoire régional favorables au développement de l'énergie éolienne, compte tenu, entre autres, des règles de protection des espaces naturels ainsi que du patrimoine naturel et culturel, et des ensembles paysagers.

49. Habilitation législative demandée par délibération n° 2009-269, du 27 mars 2009, et accordée pour une durée de 2 ans (jusqu'en mai 2011) ; puis sollicitée à nouveau afin de poursuivre les actions engagées, et accordée le 27 juillet 2011 (art. 17 et 18 de la loi n° 2011-884), pour une nouvelle durée de 2 ans.

50. Mis en consultation publique du 1^{er} octobre au 1^{er} novembre 2012, il devrait être adopté avant la fin de l'année.

51. Complété par un document d'orientation stratégique dénommé STARTER (Stratégie d'Autosuffisance énergétique pour la Relance et la Transition de l'Économie Réunionnaise).

52. Grenelle de l'environnement à La Réunion : « Réussir l'Innovation » (Source : www.gerri.fr).

53. Article 56 de la loi n° 2009-967, du 3 août 2009, de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. Ils expriment une volonté politique qui se traduit dans divers sous-projets (cf. B. Mortgat, « Autonomie énergétique à La Réunion : une révolution en construction », *Environnement et technique*, n° HS 2011 : *La Réunion un laboratoire pour le développement durable*).

54. Article L. 5216-5, al. 4 CGCT.

55. On notera l'effacement du principe de spécialité des établissements publics, l'action « soutien » induisant *de facto* une compétence partagée entre l'ensemble des acteurs (dont les communes membres). En matière de planification, la région Réunion a élaboré l'ancien PRQA, et, conjointement avec l'Etat, le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie, tandis que les autres collectivités territoriales s'engagent dans l'élaboration de leur plan climat énergie territoriale et de leur bilan de gaz à effet de serre. La multiplication des plans peut alors paraître néfaste et redondante.

8. Risques naturels et technologiques

La plupart des DOM-ROM sont concernée par six des sept aléas majeurs officiellement répertoriés : inondations, mouvements de terrain, cyclones, éruptions volcaniques, séismes et feux de forêts (seul le phénomène d'avalanche ne la concerne pas). Un site internet spécifiquement dédié à la problématique des risques naturels renseigne l'administré sur l'état d'avancement des différents PPRN (Plan de prévention des risques d'inondations, Plan de prévention des risques de mouvements de terrain, Plan séisme)⁵⁶.

La gestion des risques naturels est complétée, à La Réunion, par un programme d'action et de prévention des inondations (PAPI) portant sur les bassins versants à enjeux dont l'intérêt réside dans son approche partenariale entre l'Etat, l'Europe et la commune concernée. Il existe actuellement trois conventions mettant en œuvre ce dispositif. L'île est également dotée d'un schéma de prévention des risques naturels (SPRN), adopté le 7 mars 2012 par le Préfet afin d'assurer une meilleure cohérence entre les différentes actions. Plusieurs plans de prévention des risques ont déjà été approuvés, comme le PPRI de la commune du Tampon et celui de la commune de Saint-Philippe⁵⁷.

9. Coopération (inter)régionale

- On ne peut que noter la faiblesse des échanges interrégionaux et de la coopération régionale dans l'espace caribéen. Il n'existe en effet qu'un embryon d'instauration d'une politique de coopération régionale, dans les seuls domaines des énergies renouvelables et du développement durable (au regard des préconisations/précriptions des *Grenelle I et II*) (*supra* : déchets ; ressources naturelles ; biodiversité ; énergie, en particulier en matière de géothermie).
- A La Réunion, l'ensemble des communes font l'objet de jumelages avec des pays de la zone de l'océan Indien, sans pour autant que cela se traduise par une coopération régionale forte. Des partenariats sont toutefois organisés dans le cadre de la coopération décentralisée, principalement avec Madagascar, en matière d'aménagement, de gestion des déchets, de l'eau et de l'assainissement. On peut ainsi évoquer le projet ADATT regroupant la commune du Port, le TCO, la DEAL, qui porte sur l'aménagement de la ville de Tamatave⁵⁸. De même, le CG est partie prenante des deux accords-cadre de coopération (accord général, et accord spécifique agricole, du 20 octobre 2008), signés entre les gouvernements français et malgache.

⁵⁶. Pour le PRERURE de Guadeloupe, *supra*, note 46. Pour sa part, le Plan séisme Antilles, adopté par le Gouvernement le 17 janvier 2007, couvre, dans une première phase, la période 2001-2013 ; sa gouvernance est assurée par un comité de direction *ad hoc* (CODIR PSA), exclusivement composé de représentants des ministères et services déconcentrés concernés, à l'exclusion des collectivités territoriales, pourtant propriétaires de la plupart des infrastructures et de nombreux bâtiments publics et notamment des établissements d'enseignement ; elles participent toutefois, en Guadeloupe et en Martinique, aux comités séisme locaux mis en place par les préfets, et, outre leurs responsabilités en cas de crise, conduisent des actions de réduction de la vulnérabilité du bâti et prennent l'initiative de diverses mesures de prévention du risque sismique.

⁵⁷. Au Port, c'est un plan de prévention multirisques qui vient d'être adopté. Il s'agit du premier PPRN intégrant l'aléa côtier à La Réunion, c'est-à-dire traitant les phénomènes de submersion marine et d'érosion côtière.

⁵⁸. Délibération n° 2010-128/B8-001 : Participation du TCO à la coopération entre les communes de Tamatave (Madagascar) et du Port ; Convention constitutive de groupement de commande pour une mission d'expertise dans le cadre du projet d'« appui à la réalisation d'un diagnostic d'aménagement territorial de Tamatave » (ADATT).

10. Autres (divers)

Il convient de souligner :

- Les problèmes d'articulation entre l'ancienne et la nouvelle (*Grenelle II*) réglementation en matière d'enquêtes publiques.
- L'insuffisante prise en compte par les normes nationales, ainsi que dans l'organisation des services de l'Etat, des retards structurels et des spécificités naturelles tenant à l'insularité.
- La capacité d'initiative limitée des collectivités territoriales d'outre-mer tenant à l'insuffisance des financements exigés pour la mise en œuvre des lois *Grenelle*.

II - PRÉCONISATIONS ET RECOMMANDATIONS

A) PRÉCONISATIONS A CARACTÈRE GÉNÉRAL

1. Préconisations en matière de planification des politiques environnementales et d'aménagement du territoire

1.1. *Créer, soit au sein du ministère de l'Ecologie, soit au sein du ministère des outre-mer (ou au sein des deux) d'une cellule de suivi de l'application des textes et dispositions concernant l'environnement dans les DOM-ROM, fonctionnant sur le modèle du secrétariat général du Gouvernement, et chargée également d'évaluer les textes.*

1.2. *Renforcer le dispositif de consultation des autorités locales ultramarines. La consultation de ces autorités décentralisées est limitée aux conseils généraux et régionaux. Les autorités communales et intercommunales ne sont pas consultées, selon le dispositif actuel, pourtant elles peuvent être concernées par l'application des textes en matière de protection de l'environnement. Il serait possible de créer une instance regroupant les collectivités territoriales et les EPCI, habilitée à donner des avis sur les textes concernant l'outre-mer.*

1.3. *Prévoir une consultation non pas seulement pour les textes spécifiques à l'outre-mer mais plus généralement pour les dispositions spécifiques à l'outre-mer, y compris celles figurant dans des textes d'applicabilité générale (métropole et outre-mer).*

1.4. *Réformer la règle selon laquelle l'avis est réputé favorable en cas de silence, après un délai de trois mois, de l'autorité consultée.*

Il convient d'allonger ce délai, pour laisser le temps à ces autorités d'étudier les dispositions proposées et se prononcer. Il serait également possible de prévoir un avis exprès, ou encore qu'un avis négatif conduit le Gouvernement à réexaminer les dispositions.

1.5. *Réformer le dispositif de l'habilitation pour adaptation de l'article 73-2 de la Constitution, qui est d'une effectivité limitée dès lors que les compétences des ROM-DOM sont réduites dans le domaine de l'environnement.*

Pour faciliter l'exercice de ce pouvoir d'adaptation par les DOM-ROM, on pourrait aligner le régime du pouvoir d'adaptation (art. 73-2 Const.) sur celui du pouvoir

d'édiction de règles à titre dérogatoire, y compris dans le domaine de la loi (art. 73-3), qui peut le plus pouvant le moins. Il convient alors de prévoir la faculté d'exercer ce pouvoir d'adaptation même dans les matières où les DOM et ROM n'exercent pas de compétences. Il faut cependant veiller à ce que l'exercice soit du pouvoir d'adaptation, soit du pouvoir d'édiction de règles dérogatoires, ne conduite pas à une modification des dispositions relatives à l'articulation des différents plans et schémas, ce qui pourrait être préjudiciable à la protection de l'environnement.

Dans certains cas, l'habilitation est justifiée, comme par exemple en matière énergétique. On comprend que le législateur ou le Gouvernement aient habilité la région Guadeloupe et la région Martinique à fixer des règles dérogatoires au droit commun pour leur territoire respectif soumis à des conditions climatiques différentes de celles de la métropole⁵⁹.

A l'inverse, la demande d'habilitation de la région Guyane « pour adapter en Guyane les dispositions du Code minier pour permettre à la région Guyane de soutenir la filière minière aurifère sur le territoire de la région, dans le respect du schéma d'aménagement régional », pourrait présenter un risque pour la protection de l'environnement⁶⁰.

1.6. *Veiller à ce que les pouvoirs d'adaptation et d'édiction de règles à titre dérogatoire ne soient pas utilisés pour modifier la hiérarchie des normes environnementales et d'urbanisme* qui, telle qu'elle est actuellement établie, préserve une cohérence territoriale générale en assurant la prééminence des normes élaborées par l'Etat.

En effet, « les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation » (art. L. 110-1 CE).

Limitée, la décentralisation de l'environnement ne s'est pas accompagnée d'un transfert de l'Etat aux collectivités territoriales d'un véritable pouvoir normatif. Il ne faut donc pas, pour les DOM-ROM, que l'existence et la mise en œuvre de compétences normatives spécifiques puisse remettre en cause la philosophie de la décentralisation de l'environnement⁶¹.

1.7. *Il est souhaitable d'associer plus étroitement les autorités décentralisées à l'élaboration par l'Etat de certains plans et schémas.*

Une plus grande implication des autorités décentralisées peut résulter de l'utilisation de mécanismes de codécision, de délégation, d'expérimentation. Pour répondre,

⁵⁹. Entre autres, Délibération CR Guadeloupe, du 22 mars 2011, relevant du domaine de la loi, relative à la planification et à la programmation de la production d'électricité et de chaleur à partir de sources d'énergie renouvelable ; Délibération CR Guadeloupe, du 19 avril 2011, relevant du domaine de réglementation, relative à la certification de la performance énergétique des bâtiments nouveaux et existants).

⁶⁰. Dans sa demande d'habilitation, la région Guyane considère en effet qu'elle « est compétente pour promouvoir les activités économiques et pour décider de l'aménagement de son territoire, en application de l'article L. 4433-1 CGCT (...) ; que la mise en œuvre d'une politique minière cohérente sur l'ensemble du territoire de la région est un enjeu stratégique pour l'aménagement du territoire qui doit relever de la seule compétence de la région (...) ; que toutefois les textes législatifs, en particulier l'article L. 621-5 CM établissant une hiérarchie entre schéma départemental d'orientation minière (SDOM), document de planification en matière minière élaboré et approuvé par l'Etat, et le SAR élaboré par la région, au profit du premier et au détriment de la compétence de la région en matière d'aménagement du territoire » (Délib. n° 31, du 20 juin 2011, CR Guyane [JO, 27 septembre 2011]).

⁶¹. On ne peut pas oublier à cet égard le désastre causé en métropole par la tempête Xynthia.

par exemple, à la demande des élus guyanais⁶², une élaboration conjointe du schéma départemental d'orientation minière (SDOM) est souhaitable, comme cela se fait pour le SAR. Ces élus pourraient alors mieux mettre en cohérence les orientations d'aménagement du SAR avec les objectifs et prescriptions du SDOM, et l'Etat serait moins perçu comme une autorité qui entend s'imposer.

1.8. Une problématique spécifique à la *Guyane* mérite en outre d'être soulignée. C'est celle de la participation des populations autochtones à l'élaboration de schémas et, plus largement, du droit de la protection de l'environnement. Dans ce DOM-ROM, des dysfonctionnements peuvent en effet naître de la coexistence des règles du droit commun et des règles *coutumières*. Il y a donc lieu de ne pas y substituer systématiquement les règles du droit commun aux règles et pratiques coutumières, et si, après évaluation, il apparaît que ces dernières n'ont pas d'effets néfastes pour l'environnement, il est conseillé de les garder.

2. Préconisations en matière d'urbanisme

2.1. Il convient d'*exclure l'applicabilité aux DOM-ROM de l'article L.122-1 CU prévoyant la possibilité pour un SCoT de comporter un SMVM.*

On sait que le législateur, pour faire obstacle à l'application de la règle de l'urbanisation limitée dans les DOM-ROM où les communes littorales sont nombreuses (31 communes sur 32 par ex. en Guadeloupe), et ne sont pas toutes couvertes par un SCoT, a complété l'article L. 122-1 CU par un dernier alinéa aux termes duquel « dans les régions d'outre-mer, le schéma d'aménagement régional a valeur de schéma de cohérence territoriale »⁶³.

2.2. De façon générale, se pose pour les DOM-ROM la question de *la multiplication et de l'empilement des documents et des normes d'urbanisme.*

Celle-ci revêt même une grande importance pour les collectivités ultramarines qui, à l'exception de la Guyane, sont insulaires et exiguës. Le SCoT a-t-il une réelle utilité dans des départements/ régions de taille réduite qui peuvent disposer d'un SAR susceptible de remplir les mêmes fonctions d'orientation et d'encadrement de l'usage des sols ? Il n'est d'ailleurs pas exclu que le SAR puisse avoir, pour certaines de ses dispositions, un véritable caractère prescriptif⁶⁴.

On pourrait alors faire l'économie du SCoT, dont l'articulation avec un PLU intercommunal peut s'avérer problématique, surtout si celui-ci couvre le même périmètre. On y gagnerait aussi financièrement, car le passage au PLU intercommunal finira en tout état de cause par s'imposer.

Pour des petits territoires, les SAR peuvent mieux harmoniser les programmes des collectivités territoriales et de leurs établissements et services publics (art. L. 4433-8 CGCT). Il ne faut pas perdre de vue par ailleurs, qu'aux termes du nouvel article L. 371-4-II CE, le SAR vaut schéma régional de cohérence écologique (SRCE).

62. *Supra*, Délib. n° 31 (note 59).

63. Ces remarques peuvent être utilement étendues à la question de l'implantation d'éoliennes (*supra*).

64. Le Conseil de l'environnement et du développement durable (CEDD), chargé de l'évaluation environnementale des SAR, a ainsi, dans ses avis délibérés concernant le SAR de la Guyane (n° 2009-03, 10 septembre 2009), de la Guadeloupe (n° 2009-04, 8 octobre 2009) et de La Réunion (n° 2009-09, 22 octobre 2009), précisé les améliorations à apporter à chacun de ces projets de SAR, afin d'y assurer une meilleure prise en compte de l'environnement (www.cged.developpement-durable.gouv.fr).

Comme pour les SMVM des SAR, et plus globalement pour l'ensemble des orientations du SAR, il est à craindre que la portée de ce SRCE se trouve réduite, du fait de la règle de la compatibilité limitée, si un SCoT vient s'interposer entre le SAR et un PLU (ou un POS).

B) PRÉCONISATIONS AFFÉRENTES AUX DIFFÉRENTS SECTEURS DE L'ACTION ENVIRONNEMENTALE

1. Politiques et actions environnementales

1.1. Détermination d'une *collectivité « chef de file »* (au sens de la loi du 16 décembre 2010 sur la réforme du régime des collectivités territoriales)⁶⁵, pour répondre à des exigences de cohérence et de coordination (qui pourrait être alors la région, au regard de la notion de « territoire pertinent »).

1.2. Elargissement du *régime de l'habilitation*⁶⁶ au profit d'une gouvernance territoriale dûment formalisée, assise sur un processus de consultation et/ou de débat public à la fois plus élaboré(s) et rendu(s) obligatoire(s)⁶⁷.

La généralisation du pouvoir *d'habilitation législative* ne doit pas pour autant porter atteinte au principe d'identité législative. La durée de l'habilitation a pour sa part été calquée⁶⁸ sur celle – de 4 ans – des futurs mandats électoraux (dont l'entrée en vigueur est prévue en 2014, et ce sous réserve de l'application des dispositions concernées de la loi susvisée du 16 décembre 2010, et dans le respect de celles de l'article 73 de la Constitution⁶⁹).

1.3. De manière générale, en matière environnementale, nécessité de rendre *obligatoire* le transfert de compétences aux EPCI, dans des domaines-clés à déterminer (déchets, eau, etc.).

1.4. Systématisation des *procédures de consultation élargie*, au profit d'un véritable « management environnemental », dans le cadre d'une démocratie de proximité.

1.5. Détermination des modalités d'application directe, à l'échelon territorial pertinent, de *dispositifs de réponse optimale aux situations d'urgence environnementale*

⁶⁵. Si et pour autant qu'elle entre en vigueur dans ses dispositions y afférentes.

⁶⁶. Entre décembre 2010 et juin 2011, les CR et CG des ROM-DOM des Antilles-Guyane ont pris près d'une vingtaine de délibérations dans le cadre de l'exercice de leur pouvoir d'adaptation ou d'édiction de règles à titre dérogatoire.

⁶⁷. On préconisera en ce domaine (cf. dispositions du décret n° 60-406, du 26 avril 1960, relatif à l'adaptation du régime législatif de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion, auxquelles la LOOM – loi du 13 décembre 2000 – donne un fondement législatif, tout en étendant le champ) *l'adoption d'un mécanisme « à double détente »*, afin de mieux prendre en compte les spécificités des collectivités de l'article 73 Const., ce qui obligerait le Gouvernement, en cas d'avis défavorable de la (des) collectivité(s) consultée(s), à la fois à réexaminer le texte en cause et à soumettre à nouveau le projet de texte, si de besoin modifié, à une nouvelle consultation. Dans les deux cas (consultation initiale et consultation réitérée, l'avis émis par la(les)dite(s) collectivité(s) devrait être impérativement *motivé* (mais sans lier pour autant, à aucun stade, l'autorité étatique), cf. CC, n° 2000-435 DC, du 7 décembre 2000 (LOOM). En outre, là où la législation en vigueur n'envisage la procédure de consultation qu'au profit des seuls *projets* de lois, celle-ci pourrait être utilement étendue aux *propositions* de lois, dans les mêmes conditions.

⁶⁸. Pour la Guyane et la Martinique. La réforme (opérée par la loi organique du 27 juillet 2011, relative aux collectivités régies par l'art. 73, Const.) concerne en fait l'ensemble des ROM-DOM (à l'exclusion de La Réunion) ; la proposition ci-dessus (§ 1.2) compléterait ainsi opportunément cette réforme.

⁶⁹. Lois organiques n° 883-2011, relative aux collectivités régies par l'article 73, Const., et n° 884-2011, relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique (27 juillet 2011).

1.6. Mise en place de modes de *gestion intégrée inter-collectivités*, assortie d'un renforcement des processus de coordination.

1.7. Il convient d'encourager et de faciliter le développement et le renforcement de *l'intercommunalité*, assortis de la *mutualisation* des moyens et des ressources humains et financiers, et accompagnés des transferts de compétences *ad hoc*⁷⁰.

1.8. *Il serait souhaitable d'envisager des transferts de compétences ou des délégations de compétences notamment en matière de police de l'environnement.*

Ces transferts pourraient être conditionnés par l'aptitude de la collectivité (agents de bon niveau, bien formés, et moyens financiers suffisants) à exercer effectivement la compétence. Il serait utile également d'assurer la formation des élus, et de sensibiliser la population à la protection de l'environnement et à la gestion des espaces naturels.

1.9. *Il serait également opportun de transférer à la région l'intégralité des compétences d'instruction pour les fonds européens.* Il y a en effet une plus forte volonté de celle-ci d'exercer la compétence d'instruction, de défendre les dossiers, que de la part des services de l'Etat.

2. Gestion des ressources en eau

2.1. Nécessité de création d'*agences de l'eau*, là où il n'en existe pas (on préconisera parallèlement, là où cela s'avèrerait opportun, la fusion des offices et agences de l'eau dans un organisme unique aux compétences dûment précisées). En tout état de cause, il convient d'éviter un double « empilement » formel (documents d'urbanisme) et organique (instances de gestion), et à cet effet de *simplifier* sinon d'*uniformiser* les structures dans les régions mono-départementales et/ou à territoire exigu.

2.2. Prise des *décrets d'application de la loi sur l'eau* (encore en attente) par l'Etat (assortie, si de besoin, de l'insertion de dispositions dérogatoires en faveur des DOM-ROM) ; ou *habilitation* des régions et/ou départements (en vue de l'adoption de dispositions spécifiques justifiées).

2.3. *Adaptation des réglementations nationales* au contexte et spécificités ultramarins, soit par l'Etat (dans les textes règlementaires d'application de la loi sur l'eau), soit par les collectivités territoriales, *via* leur pouvoir résultant d'une habilitation) ; et mise en jeu effective de la *responsabilité de l'Etat* en cas de retard dans l'adoption des réglementations *ad hoc* requises.

2.4. Reconnaissance de *compétences de plein droit aux EPCI* (le transfert des compétences des communes membres en la matière étant rendu obligatoire dès lors qu'est créé un EPCI).

2.5. *Information obligatoire* (assortie de délais impératifs) par l'Etat des services déconcentrés et des collectivités territoriales sur les suites données (déclenchement de l'action publique au pénal ; état d'avancement de la procédure ; nature des sanctions prononcées) aux PV d'infraction à la police de l'eau adressés au Parquet (voire extension de cette obligation à tous les secteurs des polices spéciales de l'environnement).

70. La gestion des déchets en régie peut ainsi faire opportunément place à des délégations de service public.

2.6. Prise en compte des *exigences de santé publique* dans la gestion des ressources en eau, assortie d'une meilleure coordination des politiques concernées dans les deux domaines ; nécessité de *clarification corrélative des pouvoirs de police* des maires et des communes au regard des compétences attribuées aux ARS (possibilité de substitution totale de celles-ci aux communes, dans le domaine en cause, sur la base de conventions *ad hoc*, en application des dispositions en vigueur).

3. Déchets

3.1. Mise en place et/ou renforcement d'une *filière de valorisation des déchets* ; *obligation d'études impact et d'information* pour les projets d'incinération ; obligation de recourir à la *délégation de service public* pour l'instauration et la gestion d'équipements lourds ; opportunité de déterminer des quotas en considération des différents DOM-ROM⁷¹.

3.2. En matière de traitement, gestion et valorisation des déchets, nécessité de *transferts de compétences dans le cadre d'une intercommunalité renforcée, au profit notamment des EPCI* (assortis si de besoin de conventions de DSP, notamment en cas de création d'une communauté d'agglomération) ; et/ou désignation d'une collectivité « chef de file » (pour tous les déchets ménagers et assimilés /DMA), tout en aménageant une synergie étroite avec les autres collectivités concernées ; en tout état de cause, il importe de *confier la compétence en matière de déchets à une seule collectivité, le département, la région, ou la collectivité unique*.

4. Aires protégées

Préconisations normatives et institutionnelles (information ; *mutualisation des moyens* dans le cadre de l'intercommunalité) [cf. dispositions applicables à la charte des parcs nationaux, et notamment à leur « aire d'adhésion » élargie].

5. Milieux - Ressources - Biodiversité - Pollutions

5.1. *Adapter les textes en vigueur (supra, I.5)*, en vue de permettre l'implantation d'éoliennes dans les communes littorales (le SAR ayant valeur de SCoT, et pouvant utilement se substituer à ce dernier dont on peut alors faire opportunément l'économie).

5.2. Favoriser les *habilitations réglementaires*, en vue de répondre aux spécificités locales⁷².

5.3. *Natura 2000* : adapter les textes en vue de *l'extension aux DOM-ROM* de la transposition de la directive communautaire en droit français, à partir de la prise en compte de la spécificité de la biodiversité outre-mer, dans la mesure de leur

71. Le nouvel article R. 541-28 CE (issu du décret n° 2011-828, du 11 juillet 2011 portant diverses dispositions relatives à la prévention et à la gestion des déchets) dispose que « la capacité annuelle d'incinération et de stockage des déchets non dangereux non inertes à terme de 12 ans que doit fixer le plan de prévention et de gestion des déchets non dangereux ne peut être supérieure, en Guadeloupe, en Guyane et à la Martinique, à 85 % de la quantité des déchets non dangereux ». Avec l'article R. 655-8 CE, cette capacité annuelle ne peut être supérieure à 95 % de la quantité des déchets non dangereux à Mayotte.

72. Ex. : lutte contre les plantes envahissantes.

applicabilité ; sinon, adoption de *mesures équivalentes* (en tout état de cause, le droit commun postule l'application de droit de la législation nationale, en l'absence d'exclusion expresse ou de l'adoption de dispositions particulières).

5.4. Adoption de *normes techniques spécifiques*, soit dans les réglementations nationales, soit dans des textes locaux pris sur habilitation, en vue de permettre leur adaptation permanente et systématique aux réglementations locales en matière d'environnement.

5.5. Adoption et imposition de *dispositifs (réglementaires) de protection ou de police environnementales ad hoc* (notamment *via* le SAR, valant SRCE)⁷³.

6. Planification - Aménagement du territoire - Foncier

6.1. *Renforcement des dispositifs prescriptifs pertinents*, en particulier par la mise en place d'un SAR « élargi » (couvrant un territoire plus étendu que le SCoT, et s'y substituant dans tous les domaines, en cas de suppression ou de non adoption de celui-ci), dès lors que l'existence d'un SCoT serait de nature à porter atteinte à l'effectivité du SAR/ SMVM (*supra*).

6.2. *Renforcement/établissement du caractère prescriptif* (en termes d'opposabilité) des dispositions du SAR⁷⁴, en matière environnement, en lieu et place du SCoT (cf. Mayotte).

7. Energie

7.1. Détermination d'*habilitations ad hoc* (acquises, en cours, ou préconisées), justifiées par les spécificités des collectivités territoriales⁷⁵.

7.2. Mise en œuvre d'une *dynamique de concertation à l'échelle des territoires, en faveur du développement d'énergies alternatives et renouvelables*, par l'octroi de compétences partagées : soit *via* une double habilitation de la région et du département, soit par la désignation d'une collectivité « chef de file », région ou répartition, assortie de mécanismes de coordination et de synergie pertinents.

8. Actions de coopération régionale

8.1. *Renforcement et transferts de compétences* au profit des collectivités territoriales d'outre-mer en matière de *coopération décentralisée* dans le domaine de l'environnement (appelant corrélativement l'actualisation et l'adaptation des textes en vigueur : LOOM, LOPOM ; en cas d'option en faveur d'une collectivité unique, comme c'est déjà le cas en Guyane et en Martinique, il est souhaitable que les compétences en cause soient transférées à celle-ci).

A cet égard, il importe que les régions (les collectivités uniques) d'outre-mer soient institutionnellement représentées au sein des organismes de coopération régio-

73. Ex. : difficulté de mise en place et d'application de la taxe carbone en raison de problèmes spécifiques issus des rejets toxiques dangereux au plan local.

74. Mise en œuvre intégrale par la région, à l'instar du PADDUC en Corse (D. Gillig, *Environnement et développement durable*, 2/2012, 13), ou du SDRIF, en Ile-de-France.

75. *Supra*, notes 48 et 65.

nale⁷⁶, en passant progressivement (dans la perspective de leur intégration future) d'un statut d'observateurs, à titre *consultatif*, à celui de membres à part entière, disposant d'un pouvoir *délibératif*, dès lors qu'elles recevraient formellement compétence en ce sens en qualité de représentants de l'Etat ; ceci assorti de la mise en place d'organismes spécifiques au sein des organisations régionales concernées (sous forme de comités, commissions, etc., *ad hoc*), afin d'y assurer la due représentation des collectivités intéressées).

8.2. Renforcement des domaines et des processus de la coopération décentralisée, par l'élaboration d'outils juridiques et l'attribution de compétences spécifiques (notamment en application de la loi d'orientation sur l'administration territoriale, du 6 février 1992, dûment modifiée, actualisée, adaptée et élargie au profit des DOM-ROM).

9. Risques naturels et technologiques

9.1. Renforcement de la place des collectivités territoriales dans la mise en place des plans de prévention/protection *ad hoc*, en particulier des plans séismes, notamment par leur intégration dans les comités de pilotage correspondants ; et *mise en œuvre rapide et rigoureuse* des préconisations issues des bilans et analyses prospectives du suivi annuel des différents plans concernés, assortie de l'affectation de *moyens financiers* appropriés.

9.2. En matière de gestion des risques naturels, la proposition faite par la Cour des comptes⁷⁷, consistant à compléter et à améliorer les PPRN, en particulier en matière sismique, et de renforcer la lutte contre les constructions illégales, mérite d'être retenue. Il convient alors de *donner toute son efficacité au contrôle de la légalité effectué par le représentant de l'Etat*, surtout aux Antilles, en développant la pratique des *lettres d'observations* et en ayant, plus souvent, recours à la *saisine du tribunal administratif*⁷⁸.

10. Autres (divers)

10.1. Adaptation de la réglementation des enquêtes publiques au contexte de l'outre-mer, notamment en aménageant formellement l'articulation de la réglementation antérieure avec celle issue des préconisations et de la mise en œuvre de la loi *Grenelle II*⁷⁹.

10.2. Prise en compte formelle de la spécificité des DEAL, dans les outre-mers, au regard des DREAL métropolitaines, dans la détermination de leurs compétences et de leurs missions, et, partant, de l'organisation de leurs services.

76. Pour la Caraïbe, OEEC et OECS ; le processus est déjà en cours pour la Martinique.

77. *La gestion des risques naturels dans les départements d'outre-mer*, CC, Rapp. public annuel, 2011, 405 et s.

78. Une vigilance accrue des services de contrôle de la légalité pourrait permettre de corriger un effet pervers de la réforme des autorisations d'urbanisme de 2005-2007 qui, en introduisant le système de l'attestation de conformité des constructions réalisées sous la responsabilité du demandeur, y compris pour les règles parasismiques et para-cycloniques, a regrettablement conduit l'administration à se désengager de cette responsabilité.

79. J.-Cl. Hélin, « Une utile rénovation de l'enquête publique environnementale », *AJDA*, n° 5, 13 février 2012, p. 255.

10.3. *Renforcement de la mutualisation des moyens financiers* des collectivités territoriales, par des procédures à caractère incitatif et/ou obligatoire pertinentes.

10.4. Renforcement et/ou adoption, à titre d'expérimentation le cas échéant, de(s) *dispositifs susceptibles de favoriser des processus et actions de démocratie participative*, dans le respect conjoint des principes de *libre administration* desdites collectivités (au profit en particulier des EPCI issus de l'intercommunalité), ainsi que du principe de *non-régression*⁸⁰.

Textes de référence (*Dispositions législatives générales et/ou applicables aux DOM-ROM*)

- Loi n° 82-213, du 2 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, départements et régions.
- Loi n° 83-8, du 7 janvier 1983, relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, complétée par la loi n° 83-663, du 22 juillet 1983.
- Loi n° 86-972, du 19 août 1986, portant dispositions relatives aux collectivités locales.
- Loi n° 90-1067, du 28 novembre 1990, relative à la fonction publique territoriale.
- Loi n° 92-125, du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République.
- Loi n° 96-142, du 21 février 1996, relative à la partie législative du CGCT.
- Loi n° 2000-1207, du 13 décembre 2000, d'orientation pour l'outre-mer (LOOM).
- Loi n° 2000-1208, du 13 décembre 2000, sur la solidarité et le renouvellement urbain (SRU).
- Loi constitutionnelle n° 2003-276, du 28 mars 2003, relative à l'organisation décentralisée de la République.
- Loi n° 2003-660, du 21 juillet 2003, de programme pour l'outre-mer.
- Loi n° 2004-809, du 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales.
- Loi constitutionnelle n° 2008-724, du 23 juillet 2008, de modernisation des institutions de la V^e République.
- Loi n° 2009-594, du 27 mai 2009, pour le développement économique des outre-mers (LOPOM).
- Loi n° 2010-156, du 16 décembre 2010, portant réforme des collectivités territoriales.
- Loi organique, n° 883-2011, du 27 juillet 2011, relative aux collectivités régies par l'article 73 Const.
- Loi organique, n° 884-2011, du 27 juillet 2011, relative aux collectivités territoriales de la Guyane et de la Martinique.

⁸⁰. En voie d'émergence et de reconnaissance. Entre autres, M. Prieur et G. Sozzo (dir.), *La non-régression en droit de l'environnement*, Bruylant, Bruxelles, 2012. *Ibid.*, implicitement et en substance, Conférence des Nations unies sur le développement durable « Rio+20 », *Déclaration finale* (A/CONF.216/L.1), 22.06.2012, paragraphe 20.