

**TOULOUSE
CAPITOLE**
Publications



« Toulouse Capitole Publications » est l'archive institutionnelle de
l'Université Toulouse 1 Capitole.

Schéma d'Aménagement Régional (SAR) Dictionnaire des outre-mer

Grégory K ALFLECHE,
Professeur de droit public, Université Toulouse 1 Capitole

Pour toute question sur Toulouse Capitole Publications,
contacter portail-publi@ut-capitole.fr

Dictionnaire des outre-mer

Schéma d'Aménagement Régional (SAR)

Tant sur le plan de la taille que sur celui de la population, le territoire des différentes collectivités territoriales d'outre-mer ne correspond que rarement à celui des collectivités métropolitaines. La population des DOM correspond peu ou prou à la population des départements métropolitains – qui sont en effet assez divers ; mais leur taille est entre un quart et la moitié de la moyenne de ceux-ci (5500 km²), sauf la Guyane qui fait 16 fois cette taille moyenne. Les communes y sont par ailleurs plus grandes en moyenne et, comparé aux Régions dont ils ont hérité des compétences, les DROM sont évidemment bien plus réduits. Les différences d'échelle ont de ce fait des conséquences pour tous les droits fondés sur une planification, ceux-ci étant nécessairement liés à la taille et à la composition du territoire. Le droit de l'urbanisme, fondé sur une hiérarchisation de différentes planifications, se trouve donc confronté, dans les départements d'outre-mer, à un enjeu particulier.

La question de l'adaptation des plans communaux et intercommunaux (Plan local d'urbanisme, PLU, éventuellement intercommunaux PLUi et Schéma de Cohérente Territoriale, SCoT, intercommunaux ou inter-intercommunaux) aux DROM (les collectivités e l'article 73 de la constitution comme les appelle les textes) ne pose que peu de difficultés. Juste quelques questions d'adaptations. En revanche, se pose la question d'un plan regroupant l'ensemble du territoire départemental. En métropole, cette question ne se pose pas, l'échelon choisi pour une planification plus large est la Région, avec le déploiement des SRADDET (Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires) depuis la loi NOTRe du 7 août 2015. Cette planification prend la suite du SRADT (Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire), très peu porté sur l'urbanisme, issu de la loi du 7 janvier 1983. Or, c'est précisément aussi cette loi, augmenté des dispositions de la loi du 2 août 1984 qui a créé un plan spécifique aux départements d'outre-mer : le Schéma d'aménagement régional (SAR).

Le SAR, à la croisée de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme

Comme le SRADDET et ses prédécesseurs en Métropole, les SAR sont des plans à la croisée de l'aménagement du territoire, de politiques publiques sectorielles (environnement, énergie, transports) et de l'urbanisme. On les retrouve donc non pas dans le code de l'urbanisme, mais dans le code général des collectivités territoriales (CGCT), et plus précisément aujourd'hui aux articles L. 4433-7 à -24-4. et R. 4433-1 à -22. Le code de l'urbanisme vise cependant à plusieurs reprises les SAR, la dimension urbanistique de ce dernier ne faisant pas de doute (par. ex. L. 131-1 et -8 C. Urb.). À titre d'anecdote, on peut attirer l'attention sur l'existence de schémas régionaux d'aménagement (SRA) dans le code forestier (art. L. 122-2, L. 211-1-2°, D. 122-6 et 7 c. forestier) qu'il ne faudra pas confondre avec le SAR.

La question de l'utilité d'un plan spécifique se pose cependant. Deux solutions auraient pu être envisageables : d'une part l'application des SRADDET aux DOM. Cette solution s'est pourtant heurtée à deux écueils que sont la volonté des outre-mer de bénéficier d'institutions propres qui correspondent à une forme de reconnaissance de leurs spécificités ; et ensuite à l'existence de SAR antérieurs à la grande réforme des SRADDET en 2015. En effet, avant cela, autant les SRADT n'avaient pas eu beaucoup d'effets, autant les SAR avaient été des vrais outils utiles dans le développement de quatre départements qui en avaient un (Guyane, Guadeloupe, Martinique et La Réunion). D'autre part, la seconde solution envisageable aurait été la disparition des SAR au profit de Schémas de cohérence territoriale (SCoT) dont le champ d'application aurait été toute la surface du département, et des PLU intercommunaux. Cette

solution aurait été possible au regard de la volonté de la loi NOTRe de développer les SCoT regroupant plusieurs intercommunalités. La taille des départements d'outre-mer aurait pu permettre cela — sauf peut-être pour la Guyane — mais il aurait alors fallu avoir une politique pour les enjeux autres que l'urbanisme (qualité de l'air, énergie, changement climatique, transport, dont on verra qu'ils sont des enjeux du SAR), dans le SCoT. De ce fait, soit il y aurait de toute façon un plan pour ces politiques, soit le SCoT de chaque département d'outre-mer aurait un nombre important de spécificités qui justifient que l'on maintienne le SAR comme un plan original.

Les évolutions du SRADDET ont cependant conduit à une réforme importante du SAR dans un sens relativement parallèle. Après une habilitation de la loi Élan de 2018, cette réforme a pris la forme d'une ordonnance n° 2019-1170 du 13 novembre 2019 relative au régime juridique du schéma d'aménagement régional et d'un décret n° 2020-1060 du 14 août 2020 du même nom, aujourd'hui codifiés aux articles précités du CGCT. Il s'agit d'une réforme d'importance ayant doublé le nombre d'articles du code et qui conduira à court terme à une modifications des SAR en place dans les DOM. Les schémas actuels, encore en cours d'exécution, ont en effet été pris sous l'empire des textes antérieures (ils sont prévus pour dix ans, mais cette durée peut être étendue après évaluation environnementale). Celui de Guadeloupe date du 5 janvier 2001, celui de la Martinique a été approuvé en 1998 et sa délibération de modification date de 2011, celui de Guyane date du 6 juillet 2016, celui de La Réunion du 22 novembre 2011 et celui de Mayotte n'existait pas, il est en cours de rédaction sous l'empire du droit antérieur.

Le contenu du SAR

Le rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance du 19 novembre 2019 qui réforme le SAR insiste sur le fait que les SAR « peuvent être considérés comme des plans de développement durable et être ainsi dénommés par les collectivités qui en font le choix ». L'objectif politique de 2019 est d'en faire l'outil juridique de ce qui est appelé la « trajectoire outre-mer 5.0 », traduction ultramarine de la Cop 21, visant à diminuer le carbone, les déchets et les polluants agricoles (pour ce qui concerne l'environnement), ainsi que l'exclusion et la vulnérabilité (pour ce qui concerne le social). Il faut en effet constater que les aspects environnementaux en lien avec d'autres plans ont été insérés dans le SAR, mais sans pour autant que cela revienne sur les objectifs qui étaient ceux des SAR d'avant la réforme. La structure du contenu du SAR reprend par ailleurs les objectifs antérieurs à l'article L. 4433-7 CGCT, puis ajoute aux articles L. 4433-7-1 à L. 4433-7-3 les spécificités nouvelles. Une refonte mieux organisée aurait à notre sens été préférable. L'article L. 4433-7 CGCT lui-même renvoie aux principes du droit de l'urbanisme et à une série d'objectifs propres dont le schéma doit fixer les « grandes orientations » : le développement durable, la mise en valeur du territoire et la protection de l'environnement.

Ce même article va ensuite préciser le contenu qui en découle, tant dans des documents écrits que dans des documents graphiques. Il s'agit de définir les principes de l'aménagement de l'espace avec notamment la « destination générale des différentes parties du territoire de la région, l'implantation des grands équipements d'infrastructures et de transport, ainsi que la localisation préférentielle des extensions urbaines, des activités économiques et commerciales, agricoles, forestières, touristiques et relatives aux énergies renouvelables ». Il s'agit là de penser le territoire du département (l'article se réfère d'ailleurs à la « région », montrant en cela le lien avec le SRADDET) dans son organisation générale. Puis, avec un effet de loupe grossissante, l'article se répète en précisant la nécessité de lutter contre l'étalement urbain et pour la lutte contre l'artificialisation des sols (on retrouve là les objectifs de zéro artificialisation nette en 2050), les articles réglementaires (R. 4433-4 et -5 CGCT notamment)

précisant que les cartes de destination générale doivent être au 50 000^e ou au 100 000^e, sauf pour la forêt de Guyane. Il s'agit donc de cartes relativement précises (1 cm = 500 m) qui s'imposeront d'autant plus aux plans et schémas d'urbanisme. Par ailleurs, le SAR contient une politique de transport complète sur l'ensemble du territoire, comprenant surtout une coordination des modes de transport. Ces éléments peuvent d'ailleurs tenir lieu de plan régional des infrastructures de transports et de plan régional de l'intermodalité au sens du code des transports (art. L. 1213-1 et -3 C. Transports). Il faut reconnaître que gérer les transports sur l'ensemble du territoire dans un plan comme le SAR est spécialement adapté, surtout au regard des investissements très importants qu'ils représentent bien souvent (pensons à la Route des Tamarins ou à la route du Littoral à La Réunion).

À cela s'ajoutent des planifications sectorielles autres que les transports (et l'on peut regretter que toutes les planifications de ce type n'aient pas été traitées de la même manière dans le texte, certaines étant dans l'article général, d'autres dans de nouveaux articles). À cet égard, le SAR est « intégrateur » (i-e : il centralise un certain nombre de normes extérieures) et justifie sa nature de plan de développement durable. Chacune de ces trois planifications sectorielles fait l'objet d'un « chapitre individualisé » dans le SAR, avec des documents graphiques annexés. La première planification concerne la biodiversité et contient des considérations de préservation que de reconstruction de celle-ci (L. 4433-7-1 CGCT). Il « présente les continuités écologiques » permettant de constituer les trames vertes et bleues des articles L. 371-1 et s. c. env. Il s'agissait déjà d'un chapitre individualisé du SAR depuis 2012. En métropole, ces enjeux de biodiversité sont écrits dans le SRADDET et issus d'une conception associant la Région et les comités régionaux de la biodiversité regroupant de nombreuses parties (L. 371-3 c. env.), le SAR devant être adapté sous cinq ans aux modifications des orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques (L. 371-4 c. env.). La deuxième politique sectorielle à part (art. L. 4433-7-2 CGCT) est la politique littorale dont les orientations fondamentales de « l'aménagement, la protection et de la mise en valeur » sont fixées par le SAR. À ce titre, le SAR « tient lieu » de Schéma de mise en valeur de la mer (issus de la loi de décentralisation du 7 janvier 1983) et qui est généralement dans les SCoT des établissements publics littoraux. Ce schéma se voit donc en principe élevé d'un cran dans la hiérarchie des normes urbanistiques en outre-mer, mais si un schéma existe dans un SCoT, le SMVM du SAR ne recouvrira pas ce territoire. La troisième politique sectorielle est l'adaptation au changement climatique et l'amélioration de qualité de l'air. Il s'agit ici d'intégrer dans le SAR, pour le champ géographique qui est le sien, des mesures issues tant du code de l'énergie et de l'environnement. Pour le code de l'énergie, il s'agit des « orientations permettant d'atténuer le changement climatique » que l'on retrouve en onze points à l'article L. 100-4 du code de l'énergie sous forme de différents objectifs chiffrés assez nombreux et un programme pluriannuel de l'énergie (art. L 141-5 C. énergie). Pour le code de l'environnement, il s'agit de la nécessité de fixer les orientations permettant d'améliorer la qualité de l'air grâce à une surveillance de celle-ci prévue à l'article L. 221-1.

Ces objectifs nombreux issus de droits différents sont donc intégrés dans le SAR comme ils le sont en partie dans le SRADDET et en partie dans le SCoT dans les territoires métropolitains. Cependant, l'effectivité d'un tel plan dépend de sa capacité à s'imposer aux autres planifications urbanistiques plus précises.

Les différents documents contenus dans le SAR

Comme tous les documents d'urbanisme et une bonne partie des documents de planification environnementaux, le SAR est en réalité composé de plusieurs parties, précisées aux R. 4433-1 à -6 CGCT. Celles-ci sont au nombre de quatre : un rapport, un fascicule des règles, des cartes de destination générale des différentes parties du territoire et des documents

annexes (R. 4433-1 CGCT). Un décret 2020-1060 du 14 août 2020 a profondément réécrit ces articles.

Le rapport va contenir les orientations fondamentales, les principes d'aménagement de l'espace et les chapitres individualisés. À ces éléments prospectifs, il faut ajouter les éléments d'analyse qui fondent la politique à venir, c'est-à-dire un diagnostic du territoire et l'évaluation environnementale prévue aux articles L. 104-1 à -5 C. Urb. (et l'on remarquera encore l'ambiguïté du SAR dans sa nature, entre aménagement du territoire et urbanisme).

Le fascicule des règles récapitule les règles que l'on peut qualifier de contraignantes, afin de les mettre en avant et faciliter la lecture d'un SAR difficile à aborder globalement. Cependant, l'article R. 4433-4 CGCT ajoute que l'énoncé de ces règles contraignantes peut être assorti de compléments non contraignants, mais explicatifs, clairement distingués des éléments contraignants, comme des documents graphiques et de propositions de mesures d'accompagnement.

La carte de destination et les annexes sont très classiques, ces dernières pouvant contenir, nous précise l'article R. 4433-6 CGCT « tous éléments indicatifs que la collectivité estime être de nature à éclairer sur l'élaboration et la mise en œuvre du schéma ». Un contenu spécialement souple, donc.

On notera que la bonne compréhension des SAR oblige aussi bien les auteurs que les lecteurs de celui-ci à distinguer ce qui relève de l'explication politique et de la volonté d'aménagement du territoire, de ce qui relève de la contrainte juridique qui s'imposera tantôt directement, tantôt à travers les autres plans d'urbanisme auquel le SAR s'impose.

L'insertion du SAR dans la hiérarchie des normes d'urbanisme

La réforme issue de l'ordonnance du 13 novembre 2019 a notamment eu pour objet de modifier assez profondément la place du SAR par rapport aux autres plans et, partant sa capacité à s'imposer à eux. Ces éléments sont aux articles L. 4433-8 et s. du CGCT.

Pour ce qui concerne d'abord les textes que le SAR doit « respecter » (dans un rapport de conformité au sens du droit de l'urbanisme, donc), ils correspondent globalement à ce qui est plus haut dans la pyramide des normes au sein du code de l'urbanisme. On va y retrouver les principes du droit de l'urbanisme et le RNU, les servitudes d'utilité publique, les dispositions relatives au littoral (mais pas la loi Montagne, alors que La Réunion le pourrait), les zones de bruit des aéroports, les opérations d'intérêt national et les Projet d'intérêt général de l'État. Pour ce qui est des législations externes à l'urbanisme, on va retrouver celle sur les sites et paysages, celle sur les monuments classés et celle sur l'aménagement rural. La comparaison avec le SRADDET est ici intéressante puisque certaines de ces normes (sauf les trois premières) ne s'imposent au plan régional métropolitain que dans un rapport de prise en compte (c'est le cas pour les OIN et PIG. D'autres sont opposables — en plus quand il y a un SAR — dans un rapport de compatibilité aux SCoT : c'est le cas de la loi littoral, des zones de protection du paysage ou des zones de bruit des aéroports. Le croisement de l'ensemble de ces plans est donc complexe en général, mais plus encore dans les DROM avec le SAR qui est plus contraignant que le SRADDET.

Le SAR est ensuite compatible avec d'autres plans (les objectifs de gestion et les orientations fondamentales des Plan de prévention des risques d'inondation et les documents stratégiques de bassin maritime) et pris en compte par d'autres (les programmes de l'État et ceux des collectivités et leurs établissements publics pour harmoniser la stratégie bas carbone, le document stratégique de bassin maritime, les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques et le schéma minier en Guyane).

Si le SAR doit respecter toutes ces normes, il s'impose lui-même à d'autres dans un rapport de compatibilité. C'est le cas d'abord des documents d'urbanisme inférieurs que sont

le SCoT et, en l'absence de celui-ci, les PLU ou cartes communales. Ensuite, le SAR va s'imposer aux plans du code de l'environnement que sont les chartes des parcs nationaux et régionaux ; ainsi qu'aux PCAET (Plans Climat-air-énergie territoriaux). Comme le précise l'article 8 de l'ordonnance, le chapitre individualisé relatif au changement climatique et à l'amélioration de la qualité de l'air vaut Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie, sauf pour le volet énergie. Sur ce point, le SAR a donc le même régime que les SRADDET en métropole. Le dernier plan auquel s'impose le SAR est le schéma départemental d'orientation minière de Guyane (L. 621-1 c. Minier).

La procédure du SAR

La procédure d'élaboration et d'entrée en vigueur du SAR a aussi été assez lourdement modifiée en 2019, même si le schéma procédural mis en place est dans la continuité des plans d'urbanisme, tous fortement influencés par le droit européen de l'environnement et la participation du public qu'il développe. Les articles relatifs à son élaboration représentent plus de la moitié de ceux relatifs au SAR : L. 4433-10 à L. 4433-10-11 ainsi que L. 4433-11 et L. 4433-11-1, mais aussi les articles R. 4433-7 à -11 CGCT. Une dotation de 152 500 euros ainsi que les modalités de son versement sont prévues aux articles L. 4433-11 et R. 4433-17 à -22 CGCT.

L'initiative de la procédure dépend du statut du DROM : en Guadeloupe et à La Réunion, c'est la Région qui est à l'initiative, en Martinique et en Guyane la collectivité et à Mayotte le département. Comme cela se fait aujourd'hui pour presque toutes les planifications, et notamment celles d'urbanisme, un certain nombre de personnes publiques et privées sont associées à l'écriture du plan, de plein droit pour les personnes publiques (comme les autres collectivités et établissements publics) ou à leur demande pour des personnes privées comme les associations agréées pour l'environnement, les agences d'urbanisme ou les organisations professionnelles.

Le schéma est alors un projet qui fait l'objet d'avis, d'abord des personnes publiques précitées, mais aussi de l'autorité environnementale ou des conseils économiques sociaux, environnementaux de culture et d'éducation. À la suite de cela, le préfet doit donner son accord sur le chapitre individualisé valant Schéma de mise en valeur de la mer (SMVM). Enfin, ce projet est soumis à enquête publique (L. 4433-10-2 CGCT) en suivant la procédure du code de l'environnement.

Après avoir été modifié en fonction des résultats de l'enquête publique, le schéma est adopté par un vote de l'assemblée délibérante qui en avait l'initiative. Cela permet la transmission au ministre en charge de l'urbanisme qui enclenche le processus gouvernemental s'achevant par un décret en Conseil d'État (L. 4433-10-3 CGCT).

Afin de garantir que le plan saura s'adapter, c'est-à-dire rester une contrainte tout en ouvrant aussi des possibilités de nouveaux projets, le CGCT prévoit des procédures d'évolution. Celles-ci passent d'abord par une évaluation du schéma au plus tard au bout de 10 ans, cette évaluation permettant d'envisager les évolutions : le maintien, la révision ou la modification. Ces deux procédures, la révision étant une procédure plus lourde que la modification, sont précisées aux articles L. 4433-10-8 à L. 4433-10-11 CGCT. En plus de ces deux situations, le SAR peut être « mis en compatibilité » pour s'adapter aux plans et schémas supérieurs. Cela passe alors par deux procédures possibles : d'une part la procédure intégrée de l'article L. 300-6 C. Urb. (cité par L. 4433-10-6 CGCT), ce qui rapproche encore le SAR d'un plan d'urbanisme ; d'autre part l'adaptation lors d'une opération déclarée d'utilité publique (art L. 4433-10-7 CGCT).

Le SAR est donc un plan original, empruntant aussi bien aux SCoT qu'aux SRADDET afin de mener une politique d'aménagement du territoire et d'urbanisme cohérent sur le territoire original des collectivités de l'article 73 de la Constitution.

Pr Grégory KALFLÈCHE

Bibliographie : P. Battistini, «Présentation de l'ordonnance n° 2019-1170 du 13 novembre 2019 relative au régime juridique du schéma d'aménagement régional», LPA, 17 août 2020, n° 164, p. 10 ; A. Egiziano, «L'adaptation aux changements climatiques par les documents d'urbanisme», Omerad 2017 p. 138 ; F. Sauvageot, «Le droit de l'urbanisme à Mayotte : état des lieux et perspective départementale», RJOI (Revue juridique de l'océan Indien), n° spéc., 2009, p. 181 ; D. Blanchet, «Le droit de l'urbanisme dans les régions et les départements d'outre-mer», DAUH, 2004, p. 215 ; J.-F. Giaccuzzo et M. Poumarède, «Droit immobilier 2019», droit et patrimoine, 6/2020, n° 303, p. 52 ; L. Peyen, «Le schéma régional d'aménagement, un instrument privilégié de développement durable dans l'outre-mer», RJE, 2015, p. 129.