

<http://ugtg.org/spip.php?article647>



Révision du schéma d'aménagement régional [SAR]

- Actualité -



Date de mise en ligne jeudi 20 novembre 2008

Copyright © UGTG.org - Tous droits réservés

1 - Qu'est ce qu'un Schéma d'Aménagement Régional ?

Le SAR fixe les grandes orientations de la politique d'aménagement en identifiant les espaces à protéger, à mettre en valeur et à réserver en vue du développement urbain et économique.

C'est la loi n° 84-747 du 2 août 1984, relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion, qui confère aux Conseils régionaux d'Outre-Mer des compétences particulières en matière de planification et d'aménagement du territoire. Le SAR ou Schéma d'aménagement régional fixe les grandes orientations fondamentales en matière d'aménagement, de développement, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement. Il est élaboré à l'initiative du Président du Conseil régional, en association avec l'Etat dans le cadre d'une procédure spécifique. Il détermine :

- ▶ La destination générale des différentes parties du territoire**
- ▶ L'implantation des grands équipements d'infrastructure et de transport**
- ▶ La localisation préférentielle des extensions urbaines, des activités industrielles, portuaires, artisanales, agricoles, forestières, touristiques ainsi que celles relatives aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC)**

2 - Le Schéma de mise en valeur de la Mer : un chapitre individualisé

Le SAR comprend un chapitre individualisé : le Schéma de Mise en Valeur de la Mer, le SMVM. Ce chapitre est consacré notamment aux orientations fondamentales de la protection, de l'aménagement et de l'exploitation du littoral. Ces dispositions doivent recueillir l'accord du représentant de l'Etat préalablement à la mise à disposition du public de l'ensemble du projet de Schéma d'Aménagement Régional.

3 - Le SAR encadre les autres documents d'urbanisme. Les documents d'urbanisme tels que les Schémas de cohérence territoriale (SCOT) au niveau intercommunal et les Plans locaux d'urbanisme (PLU) au niveau communal - et auparavant les Plans d'occupation des sols (POS) doivent être compatibles avec les dispositions du SAR au moment de leur approbation. Ces documents sont soumis pour avis au Conseil Régional.

4 - Elaboré en 2000 et approuvé par décret en Conseil d'Etat le 5 janvier 2001, le SAR de Guadeloupe avait fixé cinq objectifs prioritaires :

- 1. La valorisation des espaces agricoles, naturels et ruraux ;**
- 2. Le rééquilibrage du territoire ;**
- 3. Le maillage équitable du territoire en équipements structurants ;**
- 4. L'amélioration des transports et de l'accessibilité ;**
- 5. La revitalisation des centres-villes et centres-bourgs.**

L'article qui suit fournit quelques éléments d'information sur son mode de révision.

L'article L. 4433-7 du Code Général des Collectivités Territoriales accorde des attributions spécifiques en

matière de développement économique et d'aménagement du territoire, aux régions d'Outre mer.

Il prévoit en effet que :

« Les conseils régionaux de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion adoptent un schéma d'aménagement qui fixe les orientations fondamentales à moyen terme en matière de développement durable, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement... »

Le schéma d'aménagement fait l'objet d'une évaluation environnementale dans les conditions définies par les articles L. 121-10 à L. 121-15 du code de l'urbanisme.

Au plus tard à l'expiration d'un délai de dix ans à compter de la date d'approbation, le conseil régional procède à une analyse du schéma notamment du point de vue de l'environnement et délibère sur son maintien en vigueur ou sur une mise en révision complète ou partielle.

A défaut d'une telle délibération, le schéma d'aménagement régional devient caduc. »

Selon cet article, le schéma régional fait donc l'objet :

- ▶ Initialement, d'une « évaluation environnementale » ;
- ▶ Au terme de dix ans, d'une analyse du schéma notamment du point de vue de l'environnement. Cette dernière référence n'existait pas avant la loi d'orientation de 2000.

L - RAPPEL HISTORIQUE : EN RAISON DE LA LÉGISLATION EUROPÉENNE, L'ÉLABORATION DES SCHEMAS ET PLANS TERRITORIAUX DOIT ÊTRE ACCOMPAGNÉE D'ÉTUDES D'IMPACT SUR L'ENVIRONNEMENT

La rédaction actuelle de l'article **L. 4433-7 du CGCT** résulte des trois étapes législatives suivantes :

- ▶ 1°) La loi n° 84-747 du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion, a attribué à ces dernières la responsabilité en matière de planification régionale et d'aménagement du territoire.
Elle a prévu pour ce faire que ces régions se dotent d'un schéma d'aménagement régional (SAR) qui fixe les orientations fondamentales en matière de développement, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement.
Ces dispositions ont été codifiées sous l'article L. 4433-7 du CGCT. Aucune procédure de révision n'y figurait initialement.
- ▶ 2°) La loi d'orientation pour l'outremer (loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000) a ensuite modifié la rédaction de cet article relatif au schéma d'aménagement régional qui constitue l'équivalent, dans les départements, régions d'outre-mer, du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) créé par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire.

Cette nouvelle rédaction avait un double objet, à savoir :

- D'une part, intégrer la notion de « développement durable » dans les objectifs du schéma d'aménagement régional des départements d'Outre-mer, par coordination avec la rédaction retenue pour le SRADT par la **loi n° 99 533 du 25 juin 1999** d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, en ce qui concerne la métropole ;
- D'autre part, remédier à une lacune du texte en prévoyant une procédure de révision du schéma régional

d'aménagement dans un délai de dix ans à compter de son approbation, étant précisé qu'à défaut d'une délibération du conseil régional sur cette révision, le schéma d'aménagement devient caduc à l'expiration de ce délai.

Le texte est ainsi rédigé : « Au plus tard à l'expiration d'un délai de dix ans à compter de la date d'approbation, le conseil régional procède à une analyse du schéma et délibère sur son maintien en vigueur ou sur une mise en révision complète ou partielle. »

Cette étape est importante car elle introduit, pour la première fois, la mention d'une analyse effectuée en vue de la délibération du conseil régional, mais ne fait pas mention de l'environnement.

3°) Enfin, l'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 qui a transposé la directive 2001/42 /CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, a apporté les deux précisions suivantes à l'article L. 4433-7 du code général des collectivités territoriales :

- Il a inséré un alinéa ainsi rédigé :
« Le schéma d'aménagement fait l'objet d'une évaluation environnementale dans les conditions définies par les articles L. 121-10 à L. 121-15 du code de l'urbanisme. »
- Au deuxième alinéa de l'article L. 4433-7, après les mots : « procède à une analyse du schéma » ont été ajoutés les mots : « notamment du point de vue de l'environnement ».

Au terme de cette évolution, on peut souligner que les modifications législatives sont liées à la transposition de la législation européenne en matière d'environnement, tant au niveau de l'élaboration que de la révision des documents d'urbanisme, qui s'impose aux Etats membres.

La directive susmentionnée fournit même la définition de l'évaluation environnementale que doivent retenir les Etats. Il s'agit de « *l'élaboration d'un rapport sur les incidences environnementales, la réalisation de consultations, la prise en compte dudit rapport et des résultats des consultations lors de la prise de décision ainsi que la communication d'informations sur la décision* ».

II - LE CONTENU DE L'ANALYSE EXIGÉE PAR L'ARTICLE L. 4433-7 DU CGCT EST INCERTAIN MAIS LES ASSEMBLÉES DÉLIBÉRANTES ONT UN DROIT RECONNU A UNE INFORMATION SUFFISANTE

L'article L. 4433-7 dispose donc actuellement que :

« Au plus tard à l'expiration d'un délai de dix ans à compter de la date d'approbation, le conseil régional procède à une analyse du schéma notamment du point de vue de l'environnement et délibère sur son maintien en vigueur ou sur une mise en révision complète ou partielle. »

Aucun texte réglementaire ne précise le contenu de l'analyse susmentionnée.

En revanche, depuis l'ordonnance de 2004, les SAR des régions d'outre mer sont explicitement soumis à l'évaluation environnementale conformément aux prescriptions communautaires. Cette obligation est rappelée à l'article **R. 121 14** du code de l'urbanisme.

Qu'en est-il pour la révision d'un SAR ? Doit-elle être également précédée par une telle évaluation ? Et est-ce que celle-ci correspond à l'analyse visée à l'article L. 4433-7 et requise pour la délibération de révision du SAR ?

En l'absence de jurisprudence sur le sujet, on ne peut que formuler les observations suivantes :

► **D'une part**, le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 25 Juin 2003 SOCIÉTÉ USINE DU MARIN concernant le SAR de la Martinique, a clairement indiqué qu'un schéma d'aménagement régional constitue un document d'orientation en matière d'urbanisme.

Or le code de l'urbanisme prévoit constamment un parallélisme des formes pour la révision des principaux documents d'urbanisme (voir notamment Article L. 121-10 de code de l'urbanisme pour les directives territoriales, le schéma directeur de l'Ile de France, les SCOT et les PLU), ce qui implique la présentation de « l'équivalent » d'une évaluation environnementale.

► **D'autre part**, le type de révision engagée ne fait manifestement pas partie des exemptions prévues par l'article R. 121-16 du même code, qui précise :

Article R. 126-16 : « Sont dispensées de l'évaluation environnementale... :

- 1°) les modifications et révisions des documents d'urbanisme mentionnés aux 1° à 4° de l'article R 121-14 (qui visent les SAR des régions d'Outre-mer) qui ne portent pas atteinte à l'économie générale du document. A contrario, la révision d'un SAR qui vise à modifier profondément l'économie du document, doit donc comporter une évaluation.

Enfin, l'article 5 de l'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 a spécifié que les dispositions de l'ordonnance ne s'appliqueraient pas aux plans, schémas, projets et autres documents visés à l'article L. 122-4 du code de l'environnement, à l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme et aux articles L. 4424-13 et L. 4437-7 du code général des collectivités territoriales dont l'élaboration ou la modification a été prescrite avant le 21 juillet 2004 et qui ont été approuvés avant le 21 juillet 2006.

Au-delà, on peut relever aussi :

- 1) Le terme « analyse » qui existait dans la loi d'orientation a certes été maintenu, peut-être par défaut de coordination, mais l'évolution et l'esprit de la loi vont dans le sens d'une évaluation détaillée. La prise en compte de l'environnement dans les documents d'urbanisme a fait l'objet de nombreux documents d'application (exemple ci-joint) qui permettent de cerner les caractéristiques d'une « étude » environnementale : analyse de l'état initial ; les enjeux selon les domaines (biodiversité), pollutions et qualité des milieux, ressources naturelles, les risques, le cadre de vie, le patrimoine naturel, les indicateurs de suivi, etc. Le décret n° 2005-608 du 27 mai 2005 relatif à l'évaluation des incidences des documents d'urbanisme sur l'environnement et modifiant le code de l'urbanisme en fournit d'autres exemples. Les pièces portées à la connaissance des conseillers régionaux de la Réunion lors de la délibération du 5 novembre 2004, en raison de leur généralité et de leur brièveté (une page), ne répondent pas, à première vue, à une telle définition.
- 2) Il existe une jurisprudence bien établie concernant l'information suffisante des assemblées délibérantes. Elle est présentée dans les notes du code Dalloz Collectivités territoriales sous l'article L. 2121-11. Dans son arrêt du 29 juillet 1990 Commune de Guitrancourt c/ Mallet, le Conseil d'Etat a estimé que les pièces à communiquer sont tous les documents nécessaires pour apprécier le sens, la portée et la validité du projet en délibération notamment les études financières, techniques, d'impact, etc.

S'agissant plus particulièrement des conseils régionaux, l'obligation d'information figure à l'article L. 4132-17 du même code. Le juge a eu l'occasion d'annuler une délibération adoptée sans que le conseil régional ait été suffisamment informé (TA Rennes, 10 juillet 1991 : Gaz Pal.1992).

En matière d'urbanisme, on peut se référer, par exemple, à un arrêt du 3 octobre 1990 concernant un projet de passage souterrain qui exigeait une notice explicative « du point de vue de l'insertion dans l'environnement » aux termes de l'article R. 11-3 du code de l'expropriation. Le Conseil d'Etat a estimé que le document transmis « n'apportait que des informations insuffisantes pour justifier le choix » et a annulé la décision fondée sur cette procédure irrégulière.

| **Source** : [Carrefour local.Sénat.fr](#)

| **Lire** : [Schéma d'Aménagement Régional : le rapport du CESAR](#)