



HAL
open science

Le SRADDET, nouvel outil de planification stratégique pour la région : avec les éclairages du SRADDET Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur

Emma Moucadel

► To cite this version:

Emma Moucadel. Le SRADDET, nouvel outil de planification stratégique pour la région : avec les éclairages du SRADDET Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur. Sciences de l'Homme et Société. 2018. dumas-01921235

HAL Id: dumas-01921235

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01921235>

Submitted on 13 Nov 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



UNIVERSITE D'AIX-MARSEILLE

FACULTE DE DROIT ET DE SCIENCE POLITIQUE

INSTITUT D'URBANISME ET D'AMENAGEMENT REGIONAL

MASTER DROIT ET METIERS DE L'URBANISME

LE SRADDET, NOUVEL OUTIL DE PLANIFICATION STRATEGIQUE POUR LA REGION

AVEC LES ECLAIRAGES DU SRADDET SUD PROVENCE-ALPES-
COTE D'AZUR

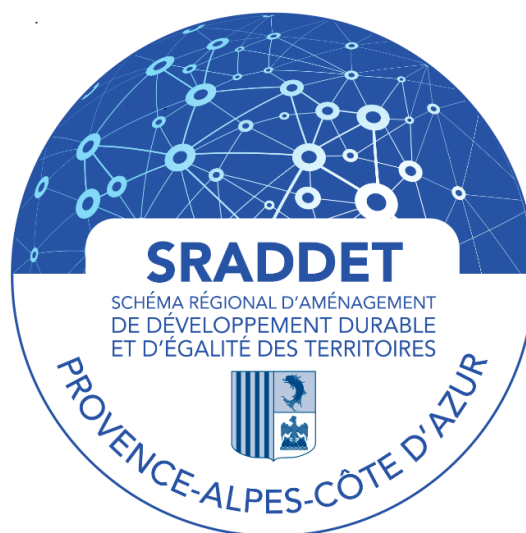
Mémoire pour le Master

Mention : Droit patrimonial, immobilier et notarial

Spécialité : Droit et Métiers de l'Urbanisme

soutenu par

Mme Emma Moucadel



CO-DIRECTEURS DU MEMOIRE

Françoise ZITOUNI

Maître de Conférence, HDR

Jean Pierre FERRAND

Maître de Conférence, HDR

LE SRADDET, NOUVEL OUTIL DE PLANIFICATION STRATEGIQUE POUR LA REGION

Résumé

La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) renouvelle en profondeur la planification régionale en substituant au schéma régional d'aménagement et de développement des territoires (SRADT) un nouvel outil stratégique à caractère intégrateur et prescriptif, répondant au nom de Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Si le législateur place de cette manière la collectivité régionale au centre du jeu de l'aménagement durable des territoires au moyen de cet instrument, certaines contraintes et incertitudes posent question quant à un réel renforcement des modalités d'action des Régions en la matière.

Mots-clés

Loi portant nouvelle organisation de la République (loi NOTRe) – Régions – Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) – Aménagement du territoire – Planification stratégique

MASTER DROIT ET METIERS DE L'URBANISME

Site : 2 av. Henri Poncet, 13090 Aix-en-Provence

Adresse postale : 3 av. Robert Schumann 13628 Aix-en-Provence

Tél. 04 42 64 62 18/ Fax. 04 42 64 61 91

Secrétariat pédagogique : s.barbotin@univ-amu.fr

Tél. 04 42 64 61 94

UNIVERSITE D'AIX-MARSEILLE
FACULTE DE DROIT ET DE SCIENCE POLITIQUE
INSTITUT D'URBANISME ET D'AMENAGEMENT REGIONAL
MASTER DROIT ET METIERS DE L'URBANISME

LE SRADDET, NOUVEL OUTIL DE PLANIFICATION STRATEGIQUE POUR LA REGION

AVEC LES ECLAIRAGES DU SRADDET SUD PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

Mémoire pour le Master
Mention : Droit patrimonial, immobilier et notarial
Spécialité : Droit et Métiers de l'Urbanisme
soutenu par

Mlle Emma MOUCADEL

CO-DIRECTEURS DU MEMOIRE

Françoise ZITOUNI

Maître de Conférence HDR

Jean Pierre Ferrand

Maître de Conférence HDR

2017-2018

L'université d'Aix-Marseille n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans ce document ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Je tiens à remercier les professeurs Françoise ZITOUNI et Jean-Pierre FERRAND, co-directeurs de ce présent mémoire, pour leur disponibilité, leur accompagnement et leurs indications indispensables.

Je remercie également la Direction de la Délégation Connaissance Planification Transversalité de la Région Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur, Mme Alix Roche, ainsi que la Cheffe du Service Planification Régionale et territoriale, Mme Véronique Volland, pour m'avoir permis de réaliser un stage de six mois portant sur l'élaboration du SRADDET. J'exprime mes remerciements aux agents du service pour l'accueil et le partage qu'ils m'ont témoignés, et particulièrement à l'équipe « SRADDET » pour l'association au projet tout au long de mon stage. Ma reconnaissance s'adresse évidemment à Mme Lorraine MAZUR, tutrice de stage, pour sa pédagogie, son écoute, et le suivi de l'ensemble de mon stage.

Enfin, je souhaite remercier ceux qui m'ont apporté leur aide dans la réalisation de mon mémoire, par leurs visions et leurs conseils, Lorraine Mazur et Jean-Baptiste Chabert ; par son aide précieuse, Arno Matic ; par leur soutien, mes camarades de promotion, en particulier Emmanuelle, Marie-Caroline et Roxane.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	8
PARTIE I. L’AFFIRMATION DU ROLE MAJEUR DE LA REGION DANS L’AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	15
CHAPITRE I. LE SRADDET, INSTRUMENT D’AMENAGEMENT RENOVE AU PROFIT DE LA REGION	16
Section I. Outil de simplification et de rationalisation des politiques régionales	16
Section II. Outil stratégique de mise en convergence des politiques sectorielles.....	23
CHAPITRE II. LE SRADDET, INSTRUMENT DE PLANIFICATION REGIONALE CONTRAIGNANT	30
Section I. La nouvelle normativité accordée aux schémas régionaux d’aménagement	30
Section II. L’accroissement des responsabilités de la Région dans l’aménagement du territoire.....	38
PARTIE II. LE RENFORCEMENT CONTRAIRE DU ROLE DES REGIONS DANS L’AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	43
CHAPITRE I. LES OBSTACLES A L’AFFERMISSEMENT DU POUVOIR NORMATIF DE LA REGION DANS LE CADRE DU SRADDET.....	44
Section I. Le respect des garanties juridiques attachées à la libre administration.....	44
Section II. Le concours des autres acteurs, entre garantie et compromis	55
CHAPITRE II. LES CHOIX DE LA REGION DANS L’APPLICATION DU SRADDET	62
Section I. Le choix d’un document cadre et influent.....	62
Section II. Le choix d’un instrument d’action collective.....	68
CONCLUSION GENERALE	73
BIBLIOGRAPHIE.....	75
TABLE DES MATIERES.....	84

LISTE DES ABREVIATIONS

CESER.....	Conseil économique social et environnemental régional
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CPER	Contrat de Plan Etat Région
CRET	Contrat régional d'équilibre territorial
CTAP	Conférence territoriale de l'action publique
CTEC	Convention territoriale d'exercice concerté
DATAR	Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
MAPTAM (<i>loi</i>)	Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
NOTRe (<i>loi</i>)	Nouvelle organisation territoriale de la République
PADDUC	Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse
PCAET	Plan climat air énergie territoriaux
PDU	Plan de déplacements urbains
PNR	Parc naturel régional
PRI	Planification régionale de l'intermodalité
PRIT	Planification régionale des infrastructures et des transports
PRPGD	Plan régional de prévention et de gestion des déchets
SAR.....	Schéma d'aménagement régional
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de la gestion des eaux
SDRIF	Schéma directeur de la Région d'Île de France
SMVM	Schéma de mise en valeur de la mer
SNADT.....	Schéma national d'aménagement et de développement des territoires
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SRADT	Schéma régional d'aménagement et de développement des territoires
SRCAE	Schéma régional climat air énergie
SRCE	Schéma régional de cohérence écologique
SRI	Schéma régional de l'intermodalité
SRIT	Schéma régional des infrastructures et des transports

INTRODUCTION

Le constat de la dispersion des compétences locales et la volonté d’agir pour simplifier et rationaliser la donne animent les réformes récentes portant sur l’organisation territoriale. Comme l’explique Yves Jégouzo, « *le réalisme politique a été la clef de la réussite de la réforme de 1982 [...] mais ce qui a fait son succès est devenu le principal problème de la décentralisation* »¹, visant le nombre de niveaux des collectivités publiques, et le nombre de collectivités elles-mêmes. En effet, la consécration de la Région en tant que collectivité territoriale ne s’est pas opérée par la disparation ni l’affaiblissement du Département, de même que les 36 000 Communes n’ont pas été contraintes à des regroupements². Les transferts de compétences opérés par les lois Defferre aux collectivités comme le bénéfice de la clause générale de compétence, permettant à ces dernières de se saisir de toute question d’intérêt local intéressant leur développement, ont contribué, comme l’affirme Jean-François Brisson, à priver le système d’organisation de cohérence et d’intelligence³.

L’acte III de la Décentralisation, caractérisé par les réformes entreprises dès 2010, se présente pour apporter une lisibilité et une cohérence des politiques publiques, et c’est à ce titre que le législateur prend la voie de la spécialisation des compétences. C’est la raison de la suppression de la clause générale pour les Régions et les Département. La volonté de clarifier le système d’administration amène également le législateur à privilégier certains niveaux de collectivité, en faisant émerger les Régions et les Métropoles⁴.

La Région, contrairement aux intercommunalités, est une collectivité territoriale au même titre que le Département et la Commune. Elle constitue une structure infra-étatique dotée de la personnalité juridique, c’est à dire titulaire de droits et d’obligations, agissant en son nom propre, distincte de l’Etat, et disposant de compétences ainsi que de moyens financier et humain. Néanmoins, l’affirmation de Gérard Marcou est éloquent, « *la place acquise par la région dans le*

¹ JEGOUZO (Y), « La réforme des collectivités territoriales : entre continuité et rupture », *AJDA*, 2009, 2137, URL : www.dalloz.fr

² *Ibidem*

³ BRISSON (J.-F.), « les nouvelles clefs constitutionnelles de répartition matérielle des compétences entre l’Etat et les collectivités locales », *AJDA*, 2003, 529, URL : www.dalloz.fr

⁴ JANICOT (L.), « Le pouvoir normatif des régions », *RFD*, 2015, 664. URL : www.dalloz.fr

système français d'administration territoriale reste marquée par une certaine ambiguïté liée à son origine »⁵. Les institutions régionales, à la manière des intercommunalités, se sont construites comme échelon fonctionnel, en accompagnement technique ou financier des collectivités historiques⁶. C'est dans une perspective de soutien au développement économique et de l'aménagement du territoire que la Région a été érigée en collectivité territoriale par la loi du 2 mars 1982⁷, deux compétences rattachées historiquement à l'échelon régional⁸.

Le rôle de la région dans le domaine de l'aménagement du territoire a émergé progressivement. Ce domaine, qui se définit largement comme la recherche d'une répartition optimum des hommes et des biens⁹, fût à ses débuts une politique centralisée à l'image de la structure administrative et politique du pays. En effet, l'aménagement du territoire a longtemps été défini par l'Etat, par les agents de certains services centraux comme la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) et le Commissariat général au Plan.

Les Régions ont d'abord été conçues comme des groupements économiques régionaux dans l'objectif de rendre plus efficace l'action économique et d'accélérer la reconstruction du Pays aux lendemains de la guerre. Elles sont devenues par la suite des circonscriptions d'action régionale, sur la base des « régions de programme » définies en 1956. Ces évolutions s'expliquent par la prise de conscience de l'Etat de la nécessité d'assurer la traduction territoriale de sa politique centrale. En 1969, un référendum propose la reconnaissance de l'échelon régional en tant que collectivité territoriale. L'échec de ce référendum conduira la loi du 5 juillet 1972¹⁰ à prendre la voie d'un « *entre-deux* »¹¹, la Région devenant un établissement public régional, limité dans l'extension de ses compétences par le principe de spécialité. La Région va ainsi continuer de consister en un échelon territorial servant l'articulation des services déconcentrés de l'Etat¹²,

⁵ MARCOU (G.), « Les paradoxes de la région », *AJDA*, 2008, 1634 URL : www.dalloz.fr

⁶ SPRECHER (L.), « Le projet de Schéma Régional d'Aménagement de Développement Durable et d'Egalité des Territoires et sa concertation en Région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Enjeux et recompositions de l'action publique en Région sous le prisme de l'élaboration d'un instrument de planification stratégique », Mémoire de master 2 Politiques Publiques euro-méditerranéennes, sous la direction de Philippe Aldrin, Institut d'Etudes Politiques d'Aix-en-Provence, 2017

⁷ Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions

⁸ MARCOU (G.), « Les paradoxes de la région », *AJDA*, 2008, 1634 URL : www.dalloz.fr

⁹ DE LANVERSIN (J.), LANZA (A.), ZITOUNI (F.), *La Région et l'aménagement du territoire dans la décentralisation*, Paris : Economica, 4^e édition, 1989, 577p.

¹⁰ Loi n°72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions

¹¹ DE LANVERSIN (J.), LANZA (A.), ZITOUNI (F.), *La Région et l'aménagement du territoire dans la décentralisation*, Paris : Economica, 4^e édition, 1989, 577p.

¹² BERTRAND (F.), « Planification et développement durable : vers de nouvelles pratiques d'aménagement régional ? : l'exemple de deux régions françaises : Nord-Pas-de-Calais et Midi-Pyrénées », Thèse de doctorat en Aménagement de l'espace et urbanisme, sous la direction de Corinne Larrue, Tours, 2004, URL : <http://www.theses.fr/2004TOUR1802>

caractérisé par la toute-puissance du représentant local de l'Etat, en tant qu'exécutif de l'établissement public régional ¹³

Les lois de la Décentralisation marquent un tournant pour la Région. La loi du 2 mars 1982 consacre enfin l'échelon régional comme collectivité territoriale, organisée autour d'une assemblée délibérante élue au suffrage universel direct. Néanmoins, l'importance de cette évolution se fait davantage sur le plan politique, la réalité du fonctionnement laissant entrevoir des capacités décisionnelles et financières encore réduites ¹⁴. Dès lors, la Région se trouve consacrée comme collectivité compétente en matière d'aménagement du territoire mais également comme partenaire privilégiée de l'Etat dans ce domaine. En effet, elle concourt à l'élaboration du Plan de la Nation par ses avis, et élabore et approuve elle-même un Plan de la Région. Ce dernier détermine les objectifs à moyen terme du développement économique, social et culturel du territoire régional. Cette même loi de 1982 institue les Contrats de Plan Etat-Région (CPER), outil contractuel majeur par l'importance des sujets traités et des financements engagés.

La consécration de la Région dans le domaine de l'aménagement du territoire se poursuit avec la loi du 7 janvier 1983 (article 34) ¹⁵, modifiée par l'article 6 de la loi du 4 février 1995 ¹⁶, en prévoyant l'établissement d'un schéma régional d'aménagement du territoire (SRADT) – en remplacement du Plan de la Région – qui a vocation à décliner les orientations du schéma national d'aménagement et de développement du territoire (SNADT), créé par cette même loi. Le SNADT, appelé à remplacer le Plan de la Nation, fixe les orientations fondamentales d'aménagement du territoire, d'environnement et de développement durable. Néanmoins, lors de la loi du 25 juin 1999 dite loi « Voynet » ¹⁷ et sans même avoir pu être adopté, le SNADT fût abandonné au profit des Schémas de services collectifs, outils de pilotage sectoriels qui exposent les objectifs et les principes directeurs de l'action de l'Etat sur vingt ans. Le SRADT devait ainsi être compatible avec les neuf schémas collectifs. Néanmoins, avant de devenir effectifs, ces schémas sont tombés dans l'oubli. Il a pu être constaté ensuite un certain désengagement de l'Etat à l'égard de la politique d'aménagement du territoire. Les Régions à l'inverse, ont continué à bénéficier d'un outil d'ensemble décentralisé à visée prospective et stratégique, le SRADT.

¹³ FISHER (A.), « L'émergence contemporaine de la Région dans la planification territoriale en France », dans Gorzelak (G), Jalowicki (B.), dir., *Question régionale en Europe*, Université de Varsovie, 1993

¹⁴ DE LANVERSIN (J.), LANZA (A.), ZITOUNI (F.), *La Région et l'aménagement du territoire dans la décentralisation*, Paris : Economica, 4^e édition, 1989, 577p.

¹⁵ Loi 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat

¹⁶ Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dite loi « Pasqua »

¹⁷ Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable, dite loi « Voynet »

Par la même loi dite « Voynet », le législateur a enrichi la définition du SRADT en lui assignant de nouveaux objectifs et particulièrement l'impératif de développement durable « *Le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire fixe les orientations fondamentales, à moyen terme, du développement durable du territoire régional. Il comprend un document d'analyse prospective et une charte régionale, assortie de documents cartographiques, qui exprime le projet d'aménagement et de développement durable du territoire régional* » ¹⁸. Il a donc pour fonction de dégager une vision d'ensemble de l'avenir de la Région, en mettant en avant les priorités et les ambitions régionales dans une démarche de prospective territoriale. Le SRADT est également animé par l'idée générale de complémentarité des politiques publiques, par l'échelle large qu'il couvre. La proximité du SRADT avec les schémas régionaux prescrits par le code de l'urbanisme, tels que le schéma directeur d'île de France (SDRIF), le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC) et les schémas d'aménagement régionaux (SAR) des Régions d'outre-mer est visible, mais une différence majeure les distingue : le SRADT ne dispose que d'une valeur indicative, contrairement aux autres schémas, qui eux bénéficient d'une portée normative. Cette distinction a pu être justifiée par la dimension prospective et stratégique très affirmée du SRADT et sa finalité d'aménagement du territoire et non d'urbanisme.

Le rôle de la Région dans l'aménagement du territoire sera confirmé par le législateur en lui attribuant des compétences supplémentaires structurantes dans le domaine, notamment par la loi du 13 août 2004 ¹⁹, à savoir l'organisation des transports ferroviaires régionaux, les compétences sur les ports non autonomes et ports fluviaux... De plus, le législateur confiera à la Région la responsabilité de schémas à caractère sectoriel généralement élaborés conjointement avec l'Etat, pour exemple les schémas régionaux climat air et énergie (SRCAE), de cohérence écologique (SRCE), ou de l'intermodalité. A ce titre, la Région sera, dans le mouvement de l'acte III de la Décentralisation, désignée chef de file chargée d'organiser l'action commune des autres collectivités dans plusieurs domaines rattachés d'une manière générale à l'aménagement du territoire. L'article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que la Région est chef de file à l'aménagement et au développement durable du territoire, à la protection de la biodiversité, au climat, à la qualité de l'air et à l'énergie, à la politique de la jeunesse, à l'intermodalité et à la complémentarité entre les modes de transports et enfin, au soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche.

Dans le même temps, la loi du 16 janvier 2015 ²⁰ apporte des changements conséquents, en réduisant de vingt-deux à treize le nombre de collectivités régionales en France métropolitaine. Ce choix a été motivé à la fois pour réaliser des économies de fonctionnement et pour rendre

¹⁸ Article 5 de la loi dite « Voynet » du 25 juin 1999

¹⁹ Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

²⁰ Loi n°2015-2 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des Régions et aux élections régionales et départementales

les nouvelles Régions plus fortes à l'échelle européenne. La volonté de renforcer l'échelon régional anime également les intentions de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) ²¹ et conduit le législateur à insister sur l'extension du champ d'action de la Région. Il s'adonne alors à renforcer le poids de ses actions dans ses domaines historiques que sont l'aménagement du territoire et le développement économique ²². En effet, « *dès lors qu'on envisage de renforcer le pouvoir des Régions, [...] accroître leurs prérogatives dans un des domaines qui leur est le moins contesté [...] peut apparaître comme une pente tout à fait naturelle* » ²³. Ainsi, il confie l'élaboration de deux schémas renouvelés qui ont désormais la capacité de s'imposer à des documents de rang inférieurs. Il s'agit du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) en remplacement du schéma régional de développement économique (SRDE) ; et du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), qui a vocation à se substituer au SRADT. Ces deux nouveaux outils, prescriptifs, ont donc vocation à permettre la mise en œuvre des ambitions régionales ²⁴.

La volonté d'affirmer la Région dans le domaine de l'aménagement s'explique en partie par la nécessaire clarification de la répartition des compétences. Malgré la décentralisation dans le domaine de l'aménagement, celui-ci reste un domaine de compétence partagé, relevant de plusieurs types de collectivités : les Départements et les Communes – qui sont par ailleurs regroupées dans le cadre d'intercommunalités – sont des acteurs majeurs, à leur échelle, de l'aménagement de l'espace. La Région, quant à elle, est la seule collectivité dotée de la compétence d'aménagement du territoire, et récemment du chef de filât s'agissant des politiques impliquant d'autres collectivités territoriales. Le schéma, en tant que démarche de planification spatiale, consiste en un support des politiques d'aménagement. Son caractère désormais opposable amène à un renforcement du pouvoir réglementaire des Régions dont elles disposent déjà comme les autres collectivités territoriales dans le cadre de l'exécution des lois, pouvoir reconnu constitutionnellement en 2003 ²⁵. Le SRADDET s'inscrit également dans l'idée de simplifier la hiérarchie des normes, par sa logique intégratrice de plusieurs schémas régionaux initialement distincts.

²¹ Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

²² SPRECHER (L.), « Le projet de Schéma Régional d'Aménagement de Développement Durable et d'Égalité des Territoires et sa concertation en Région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Enjeux et recompositions de l'action publique en Région sous le prisme de l'élaboration d'un instrument de planification stratégique », Mémoire de master 2 Politiques Publiques euro-méditerranéennes, sous la direction de Philippe Aldrin, Institut d'Études Politiques d'Aix-en-Provence, 2017

²³ MORVAN (Y.), « Éléments en vue d'un éventuel changement de statut des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) : rapport à Madame la Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement », Paris : Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, décembre 1998, 102p. URL : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/984001256.pdf>

²⁴ *Ibidem*

²⁵ Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République

Dans ce contexte, il convient de questionner l'effectivité et la portée du SRADDET en tant que nouvel instrument stratégique et par là, peser le renforcement présumé de la Région souhaité par la loi NOTRe. Certaines questions peuvent alors être mises en exergue : La Région peut-elle parvenir à s'affirmer par le biais de ce nouvel outil stratégique contraignant ? Ce schéma dispose-t-il de tous les éléments nécessaires pour donner aux Régions les moyens de s'affirmer et d'affermir ses compétences en matière d'aménagement durable ? Des éléments de réponse pourront être apportés, afin de parvenir à savoir si ces changements permettent d'y voir l'amorce d'une avancée réelle vers un pouvoir normatif renforcé des Régions, ou si cela consiste en réalité en une légère évolution de leur champ d'action en la matière.

En tous les cas, il faut dire que la construction du SRADDET amène à entrevoir de réelles évolutions tant au niveau de l'organisation territoriale qu'au niveau de l'outil de planification régionale. C'est l'objet de ce présent mémoire, qui s'apprête à percevoir les transformations qui se traduisent sur la scène de la planification territoriale, mais également au sein du paysage institutionnel, puisque c'est à la Région que profite cet instrument. Ce mémoire sera ponctué de quelques éclairages concrets concernant le SRADDET de la Région Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur, dont l'arrêt du projet de schéma est prévu au 17 octobre 2018. Ces éléments se limiteront à aborder la phase pratique de rédaction des documents du schéma en préparation, dont se charge le Service Planification régionale et territoriale au sein de la Délégation Connaissance, Planification et Transversalité de la Région Sud.

Il convient, dans un premier temps, d'appréhender les enjeux que soulève l'outil SRADDET, par son cadre nouveau et sa portée renforcée. Ces éléments paraissent pouvoir permettre à la Région de s'affirmer dans son rôle en matière d'aménagement du territoire (Partie I). Par la suite, l'examen laissera également entrevoir les contraintes institutionnelles et les limites de l'outil, venant contrarier un renforcement pourtant annoncé de la Région dans ses compétences (Partie II).

PARTIE I.

L’AFFIRMATION DU ROLE MAJEUR DE LA REGION DANS L’AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

La loi NOTRe affiche explicitement son ambition de renforcer la position des Régions. Le rapport d’Yves Morvan rédigé en 1998 à la demande de Madame Dominique Voynet, Ministre de l’aménagement du territoire et de l’environnement, établissait que « *c’est à travers une révision du contenu et de la portée des schémas régionaux d’aménagement des territoires que ce renforcement du pouvoir des Régions pourrait être envisagé* »²⁶. Il semble que le législateur se soit saisi de cette option dans le but d’accroître les responsabilités régionales et de conforter le pouvoir des Régions dans le domaine de l’aménagement. Ainsi, il remplace le SRADT par un nouvel outil de planification stratégique, renouvelé dans son contenu (Chapitre 1), et renforcé dans sa portée (Chapitre 2).

²⁶ MORVAN (Y.), « Eléments en vue d'un éventuel changement de statut des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) : rapport à Madame la Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement », Paris : Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, décembre 1998, 102p. URL : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/984001256.pdf>

CHAPITRE I.

LE SRADDET, INSTRUMENT D'AMENAGEMENT RENOVE AU PROFIT DE LA REGION

La loi NOTRe confie aux Régions un nouvel outil de planification stratégique, en lieu et place du SRADT. Elle fait largement évoluer le contenu du schéma en lui attribuant un caractère intégrateur. Cette évolution est motivée tant par la volonté de simplifier et rationaliser plusieurs politiques régionales au sein d'un document unique (Section 1), que par l'intention de donner à la Région le moyen de définir une stratégie transversale de manière à concilier les différentes problématiques sectorielles qui se posent sur le territoire régional (Section 2).

SECTION I.

OUTIL DE SIMPLIFICATION ET DE RATIONALISATION DES POLITIQUES REGIONALES

La vocation de document intégrateur du nouveau schéma s'inscrit dans la volonté d'unifier les différentes politiques régionales qui concourent à l'organisation de l'espace (paragraphe 1), en prévoyant un cadre réglementé à cette dimension (Paragraphe 2).

§ 1. L'UNIFICATION DES POLITIQUES REGIONALES SECTORIELLES CONCOURANT A L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

« Il est usuel d'associer Région et schématologie »²⁷. La loi NOTRe fait le constat d'une multiplication des schémas régionaux de planification spatiale qui concourent à l'aménagement

²⁷ FRINAULT (T.), « Absence de tutelle et hiérarchie : quelles relations entre les collectivités territoriales ? », *Pouvoirs Locaux*, n°109 1/2017,
URL : https://www.researchgate.net/publication/315678839_Absence_de_tutelle_et_hierarchisation_quelle_relation_entre_les_collectivites_territoriales

du territoire. Cette prolifération de documents cadres s'explique par la prise en compte progressive de préoccupations supplémentaires et se réalise au gré des compétences acquises par la Région ²⁸. Le rôle planificateur des Régions paraît ainsi « *s'étendre à tous les aspects essentiels de la vie locale* ». Si ces schémas de planification spatiale permettent de concrétiser et matérialiser les compétences de la Région, c'est au prix de la complexité, de l'illisibilité et de la disparité.

La complexité se traduit surtout dans la hiérarchie des normes en matière d'urbanisme et d'aménagement. Philippe Baffert relève à ce titre que les règles d'encadrement des documents locaux d'urbanisme, par leur nombre et leur diversité, contribuent à créer une situation complexe, source de contrainte et de confusion, sans pour autant prendre part véritablement à l'aménagement de l'espace ²⁹.

C'est la raison pour laquelle le législateur affiche la volonté de simplifier la donne actuelle, et entreprend un effort d'unification des différentes planifications régionales via le SRADDET. En effet, il conçoit ce nouvel outil en lui assignant la charge d'insérer plusieurs schémas régionaux initialement distincts. Le caractère intégrateur du SRADDET, contrairement à la formule utilisée pour évoquer le rôle pivot des schémas de cohérence territoriale (SCOT), consiste en la constitution d'un document « *unificateur, fusionneur de démarches sectorielles* » ³⁰. Ainsi, il peut être considéré comme un « *schéma des schémas* » ³¹ par l'absorption de cinq documents qui couvrent le territoire régional. Précisément, cela concerne le schéma régional de cohérence écologique (SRCE), le schéma régional climat air énergie (SRCAE), le schéma régional de l'intermodalité (SRI), le schéma régional des infrastructures et des transports (SRIT), et enfin le plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD). Il convient d'entreprendre un rapide aperçu de ces différents documents.

Le Schéma régional climat air énergie ³² a vocation à définir des objectifs et des orientations en matière de maîtrise de la consommation d'énergie, de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de développement des énergies renouvelables, d'atténuation et d'adaptation aux changements climatiques et de lutte contre la pollution atmosphérique. Il convient de souligner que le programme régional pour l'efficacité énergétique des bâtiments et le schéma régional biomasse ne constituent plus des volets du SRCAE, et ne seront, par conséquent, pas intégrés au SRADDET.

²⁸ ALEXANDRE (S.), SCHMIT (P.), THIBAUT (J.-P.), « Le futur schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire : un schéma régional intégrateur ? », CGEDD, décembre 2014, Rapport n°008800-01, URL : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/154000088.pdf>

²⁹ BAFFERT (P.), « La planification stratégique », *AJDA*, 2010, 1688. URL : www.dalloz.fr

³⁰ PARTENARIAT REGION PACA-AGENCES D'URBANISME, « Note de problématique : Prescriptivité des schémas régionaux intégrateurs », Action P.1, 2015, URL : <https://docplayer.fr/49702616-Action-p-1-prescriptivite-des-schemas-regionaux-integrateurs-note-de-problematique.html>

³¹ VILLENEUVE (P.), « Une nouvelle régionalisation ? Le discours et la méthode », *AJCT*, 2014, 418. URL : www.dalloz.fr

³² C. envir., L.222-1 à L.222-3, issu de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 (article 68)

Le schéma régional de cohérence écologique ³³ est un document cadre élaboré à l'échelle régionale et mis en place pour répondre aux enjeux de perte de biodiversité en luttant contre la fragmentation du territoire. Il identifie la trame verte et bleue régionale et définit les mesures garantissant sa préservation ou sa remise en bon état.

Le plan régional de prévention et de gestion des déchets ³⁴ a été créé par la loi NOTRe, et se substitue lui-même à trois plans avant d'incorporer le SRADDET. Il a pour but d'encadrer l'action des différents acteurs locaux en charge de la prévention, de la collecte et du traitement des déchets. Il définit une stratégie territoriale cohérente qui permet le respect des objectifs et priorités fixés au niveau national en se fondant sur une connaissance des flux de déchets et des solutions de traitement existantes. Le PRPGD pose également des ambitions et des orientations porteuses d'une transition vers une économie circulaire.

Le schéma régional de l'intermodalité ³⁵ assure la cohérence des services de transport public et de mobilité offerts aux usagers sur le territoire régional dans l'objectif d'une complémentarité des services et des réseaux, et dans le respect des compétences de chacune des autorités organisatrices de transport du territoire. Il devient, par son intégration au sein du SRADDET, la planification régionale de l'intermodalité (PRI).

Le schéma régional des infrastructures et des transports ³⁶ a pour objectifs prioritaires de rendre plus efficace l'utilisation des réseaux et des équipements existants et de favoriser la complémentarité entre les modes de transport ainsi que la coopération entre les opérateurs, en prévoyant la réalisation d'infrastructures nouvelles lorsqu'elles sont nécessaires. Il constituait le volet transport du SRADT. Il se transforme par l'effet de son insertion au SRADDET, en planification régionale des infrastructures et des transports (PRII).

L'intégration consiste alors à faire du SRADDET un document de planification globale et permet donc de simplifier l'architecture normative en réduisant le nombre de schémas régionaux existants. L'étude d'impact du projet de loi NOTRe met en avant de surcroît que « *la rationalisation en un seul schéma intégrateur d'un ensemble de documents cloisonnés et disparates aux procédures longues, complexes et coûteuses permettra des économies de fonctionnement importantes* » ³⁷. L'article L. 4251-7 du CGCT prévoit l'absorption des cinq schémas à la date de publication de l'arrêté approuvant le SRADDET, la Région prononçant leur abrogation.

³³ C. envir. L.371-3, issu de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 (article 121)

³⁴ C. envir., L. 541-13 et L.541-14, issu de la loi NOTRe (article 8)

³⁵ C. transp., L.1213-3-1, issu de la loi n°2014-58 du 27 janvier (article 6)

³⁶ C. transp., L.1213-1, issu de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 (article 34)

³⁷ Etude d'impact du projet de loi NOTRe, 17 juin 2014, p.52, URL : <https://www.senat.fr/leg/etudes-impact/pjl13-636-ei/pjl13-636-ei.pdf>

Les différentes politiques publiques sectorielles de la Région vont donc se poursuivre dans un cadre renouvelé, auquel le législateur a souhaité fixer des modalités d'insertion ayant pour objet d'apporter une stabilité et une base commune à tous les nouveaux schémas régionaux.

§ 2. L'INTEGRATION ENCADREE DES POLITIQUES REGIONALES SECTORIELLES

La portée du caractère intégrateur du SRADDET n'est pas laissée pleinement à la libre détermination de chaque Région. En effet, le législateur a défini une méthode de façon à lui donner une étendue raisonnable, dans le but d'éviter deux écueils ³⁸. D'une part, il s'agit d'éviter une intégration peu poussée, qui consisterait à une simple compilation des différents schémas et conduirait à un document surabondant et superficiel dans ses fondements. D'autre part, il n'est pas convenable non plus de prévoir une intégration trop importante de nature à réduire excessivement le contenu des documents intégrés, ce qui aurait pour conséquence de dissoudre les préoccupations portées par ces schémas.

Ainsi, l'option choisie consiste à fixer un socle minimal obligatoire aux objectifs et règles du SRADDET, dispositions composantes du schéma, correspondant aux éléments essentiels du contenu de chaque document intégré. L'étude d'impact du projet de loi NOTRe précise que la solution d'énumérer limitativement les éléments à intégrer n'a pas été privilégiée, au motif que le contenu du schéma serait figé, sans possibilité d'adaptation selon les particularités des Régions ³⁹. Ce cadre d'intégration a fait l'objet d'un décret qui a permis de préciser les éléments prévus par la loi, que l'on retrouve aux articles R. 4251-4 à R. 4251-7 du CGCT pour les objectifs du schéma, et aux articles R. 4251-9 à R. 4251-12 du même code s'agissant des règles. Le gouvernement a été habilité, par l'article 13 de la loi NOTRe, à légiférer par ordonnance, dans les douze mois suivant la promulgation de la loi, pour prendre les mesures de coordination rendues nécessaires par l'absorption prévue ⁴⁰. Cette ordonnance prévoit entre autres, l'évaluation du schéma régional climat air énergie par le comité de pilotage de la Région (article 26), l'évaluation par les commissions consultatives d'élaboration et de suivi compétentes, des plans départementaux, interdépartementaux et régionaux de prévention et de gestion des déchets (article 19) et également, l'analyse des résultats de la mise en œuvre du schéma régional

³⁸ PRIET (F.), « Le schéma d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires », GRIDAUH, 2016, URL : http://www.gridauh.fr/fileadmin/gridauh/MEDIA/MAJ2016/Articles_et_publications/Francois_PRIET_Le_schema_regional_d_aménagement_de_developpement_durable_et_d_egalite_des_territoires_SRADDET.pdf

³⁹ Etude d'impact du projet de loi NOTRe, 17 juin 2014, p.47, URL : <https://www.senat.fr/leg/etudes-impact/pjl13-636-ei/pjl13-636-ei.pdf>

⁴⁰ Ordonnance n°2016-1028 du 27 juillet 2016 relative aux mesures de coordination rendues nécessaires par l'intégration dans le SRADDET, des schémas régionaux sectoriels mentionnés à l'article 13 de la loi NOTRe

de cohérence écologique (article 11). Ces éléments peuvent être intégrés en annexe du SRADDET, comme l'indique l'article R.4251-13 du CGCT, « *Peuvent en outre figurer dans les annexes tous documents, analyses, évaluations et autres éléments utilisés pour élaborer le schéma que la région estime nécessaire de présenter à titre indicatif* ».

Cette méthode d'intégration emporte la conséquence d'un contenu à géométrie variable. En effet, au-delà du « noyau » obligatoire, d'autres dispositions pourront être admises dans les compétences du schéma et cela dépend donc des choix stratégiques et des priorités de chaque collectivité régionale. Également, il est possible d'intégrer d'autres schémas régionaux non prévus par le législateur. En effet, la loi NOTRe laisse le champ libre aux Régions de pouvoir intégrer d'autres documents de planification, en soumettant cette possibilité à plusieurs conditions : d'abord, la Région doit détenir une compétence exclusive de planification, de programmation ou d'orientation en la matière. Ensuite, la thématique intégrée doit avoir un lien avec l'aménagement du territoire. Enfin, la Région doit prendre la décision par délibération au moment du lancement de l'élaboration ou de la révision du SRADDET.

L'exercice d'intégration, malgré son encadrement, est source de difficultés pour les Régions, d'autant plus que l'élaboration de ces premiers SRADDET est soumise à un calendrier contraint, puisqu'ils doivent être élaborés dans un délai de trois ans suivant la publication de l'ordonnance intervenue, soit fin juillet 2019. Des difficultés supplémentaires s'ajoutent pour les Régions dont le périmètre a été redéfini en vertu de la loi du 16 janvier 2015. En effet, elles auront la charge de devoir homogénéiser les plusieurs schémas élaborés par les anciennes configurations régionales ⁴¹.

Il apparaît que le mouvement intégrateur implique un travail délicat en raison de l'amplitude des champs thématiques et l'hétérogénéité des enjeux soulevés. De plus, comme l'affirme clairement l'Association des Communautés de France dans son mensuel publié en août 2018, « *fusionner des schémas aux méthodologies et aux terminologies différentes n'est pas chose aisée* ». L'encadrement prévu avec le contenu minimal obligatoire, par la définition d'objectifs et de règles à édicter, traduit les natures, les langages, les formes différentes qui caractérisent chaque schéma intégré. C'est ce que l'on constate notamment par la nature variée des règles prévues, tantôt des « *mesures* », des « *modalités d'action* », des « *action de gestion, d'aménagement ou d'effacement* », des « *indications* », des « *règles* » ... L'exercice suscite alors des incertitudes quant à l'interprétation des dispositions, certaines d'entre elles paraissent ainsi disposer d'une force opérationnelle qui s'apparente difficilement à un document de planification stratégique.

⁴¹ FNAU, « Le SRADDET en quatre enjeux », avis n°7, mai 2016, URL : <http://www.fnau.org/wp-content/uploads/2016/06/PJ1-FNAU-Avis-7-juin-2016-DEF.pdf>

Egalement, une grande difficulté se découvre concernant l'intégration du Plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD), document lui-même intégrateur, qui dispose d'une nature particulière par son contenu très technique apparaissant difficilement transposable dans les documents de planification infra-régionaux. D'ailleurs, ce plan s'adresse en réalité aux autorités publiques du domaine de la prévention et de la gestion des déchets, ce que précise l'article L. 541-15 du Code de l'environnement. La dimension « déchet » est évidemment essentielle dans tout projet de territoire, d'autant plus à un niveau régional, et sa prise en compte est nécessaire. Néanmoins, sa singularité et son langage engendrent une complexité supplémentaire dans l'exercice d'intégration au sein du schéma régional d'aménagement. La Région Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur se trouve d'autant plus dans une situation embarrassante qu'il y a concomitance dans l'élaboration du PRPGD et du SRADDET. Le choix de la Région Sud a été de constituer un chapitre individualisé au sein du fascicule des règles, au regard de la nature singulière des règles et de la forme que le Service « Déchet » a donnée à son plan et qu'il n'a pas souhaité harmoniser à la structuration générale du document. Ces éléments amènent en réalité à se questionner voire à remettre en cause l'opportunité de l'intégration du PRPGD au sein du SRADDET.

De plus, la dimension intégratrice du schéma implique un mode d'élaboration entre les services techniques de la Région ⁴², qui sont organisés classiquement par spécialités. L'enjeu consiste alors en une association étroite et une collaboration entre les services concernés par les domaines de compétence du schéma. Lors de l'élaboration du SRADDET de la Région Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur, malgré la mobilisation de chaque service lors des comités techniques et leur réponse lorsque sollicitation, il peut être fait le constat selon lequel ce mode d'élaboration n'implique pas de la même manière tous les services : à travers le SRADDET qui dépend du Service Planification Territoriale et Régionale, il apparaît que les autres services ne se sentent pas autant concernés que s'il s'agissait d'un schéma sectoriel à leur dépend. La meilleure option serait la désignation d'interlocuteurs SRADDET au sein des services spécialisés de la Région dont la mission principale serait de mener à bien l'élaboration dudit schéma.

Par ailleurs, il convient d'évoquer les différences incidences engendrées par le mouvement intégrateur du SRADDET.

D'une part, au niveau du contenu des schémas intégrés, une grande partie disparaît du fait de l'absorption puisque ne sont conservés que les éléments essentiels. L'enjeu est irrémédiablement de ne pas affecter défavorablement la portée des schémas en les intégrant. Cela porte surtout sur les schémas à vocation environnementale, leur incorporation soulevant des craintes de régression dans la protection de l'environnement. Lors de la consultation ouverte

⁴² *Ibidem*

sur les projets d'ordonnance et de décret relatifs au SRADDET, de nombreux participants se sont exprimés sur le cas du schéma régional de cohérence écologique, soulevant que son intégration constituerait un affaiblissement de la politique de protection de la biodiversité. Néanmoins, il a été répondu que la non intégration de ce schéma pourrait elle aussi présenter un écueil : les stratégies d'aménagement seraient décidées sans prendre en compte les impératifs de protection ⁴³.

En réalité, il revient à chaque Région d'assurer, au-delà du respect du contenu minimal obligatoire fixé, l'insertion d'autres dispositions qui touchent à ces politiques sectorielles en fonction des priorités régionales. A ce titre, il convient de préciser que le SRADDET fait l'objet d'une évaluation environnementale (CGCT L. 4251-13). Celle-ci joue un rôle important en constituant une aide à la décision dans l'élaboration du schéma. Elle doit procéder à une analyse itérative et identifier les enjeux environnementaux tout au long du processus d'élaboration. Le prestataire de la Région Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur qui se charge de mener cette évaluation a pris le parti de constituer une analyse de la dimension intégratrice du schéma en préparation en ce qui concerne les documents intégrés à vocation environnementale. Il se prononce sur l'intégration en se fondant sur le principe de non régression de la protection de l'environnement affirmé par la loi du 8 août 2016 ⁴⁴, et analyse ainsi le contenu des schémas régionaux de la Région Sud préexistants, en l'occurrence le SRCE et le SRCAE, par rapport aux versions de travail avancées du SRADDET. Le prestataire a pu alerter le Service Planification régionale et territoriale des points forts du schéma régional sur certains enjeux environnementaux et des points faibles sur lesquels une attention particulière est recommandée.

Pour conclure, le caractère intégrateur du SRADDET permet de rationaliser la situation des différents schémas régionaux en les insérant dans un schéma unique. En outre il s'avère que, plus qu'un objectif de simplification, ce mouvement permet à la Région de définir une stratégie cohérente et globale en reliant et croisant les différentes thématiques.

⁴³ Ministère de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales, « Synthèse de la consultation ouverte sur les projets d'ordonnance et de décret relatifs au schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) », URL : https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/dgcl_v2/SRADDET/synthese_de_la_consultation_ouvertesraddet.pdf

⁴⁴ La loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a inscrit à l'article L. 110-1 du Code de l'environnement, le principe de non régression selon lequel « la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment ».

SECTION II.

OUTIL STRATEGIQUE DE MISE EN CONVERGENCE DES POLITIQUES SECTORIELLES

Le SRADDET ne se distingue pas du SRADT dans sa nature même d'exercice de planification stratégique et de démarche de prospective territoriale (Paragraphe 1). Il se singularise en revanche par son champ de compétence : le législateur fait de ce nouveau schéma un document compétent sur un vaste ensemble de thématiques. Combiné au caractère intégrateur qui lui est attribué, il permet à la Région de porter sa vision stratégique sur un cadre vaste et complémentaire de problématiques et d'ambitions, dans une logique de synergie (Paragraphe 2).

§ 1. UN EXERCICE DE PLANIFICATION STRATEGIQUE ET PROSPECTIVE

Le SRADDET est un document à visée stratégique et prospective sur le moyen et long terme, auquel la Région doit définir les perspectives d'aménagement souhaitées pour le territoire régional. Alain Motte se livre à une définition de la planification stratégique spatialisée en trois dimensions. D'abord, la dimension spatiale implique une focalisation des décisions sur les lieux et les interactions spatiales entre activités et réseaux, sur un territoire précis. La dimension planification envisage le développement du présent vers le futur. La dimension stratégique quant à elle suppose une vision d'ensemble, et consiste en des choix et actions déterminantes pour l'avenir du territoire ⁴⁵. Ainsi, le SRADDET consiste en l'expression d'un projet politique du territoire régional, puisque les Régions mettent en avant les priorités qu'elles souhaitent à travers cet instrument.

Un tel outil de planification stratégique, dans la lignée du SRADT, contribue à placer la Région comme la collectivité stratège de l'organisation territoriale. Comme l'évoque le rapport d'Yves Morvan, l'échelon de la Région constitue « *le bon niveau de réflexion et d'action pour une politique volontariste d'aménagement* » et notamment pour les enjeux qui nécessitent d'être pensés à une échelle élargie, tels que l'environnement, la mobilité ou encore la gestion économe des

⁴⁵ MOTTE (A.), *La notion de planification stratégique spatialisée en Europe (1995-2005)*, La défense : Puca, Collection « Recherches » n°159, p.5

sols ⁴⁶. Le SRADDET permet donc une planification conduite à la bonne échelle de manière à appréhender les relations entre les territoires et lutter efficacement contre les déséquilibres ⁴⁷.

La vision stratégique du territoire se matérialise principalement dans l'une des pièces du document intitulé « rapport d'objectif ». L'article R. 4251-2 du CGCT dispose que « *Le rapport du schéma fait la synthèse de l'état des lieux de l'aménagement, du développement durable et de l'égalité des territoires dans la région, identifie les enjeux dans les domaines de compétence du schéma, expose la stratégie régionale et fixe les objectifs qui en découlent* ». Le rapport d'objectif ne peut dès lors se limiter à un strict objet juridique : il reflète les engagements et compétences qui concourent d'une manière générale à une vision espérée de la société ⁴⁸, à une résolution territoriale des problèmes ⁴⁹. Les objectifs, qui sont déterminés à moyen et long terme, incarnent cette dimension stratégique. Christian Riquelme explicite l'intérêt d'une réflexion à deux échelles : le moyen terme correspond à une échelle opérationnelle, avec la possibilité de fixer des dispositions chiffrées et mesurables ; le long terme matérialise la dimension prospective, dans le but d'anticiper les mutations futures et de se projeter dans l'avenir ⁵⁰. La seconde pièce du SRADDET, le « fascicule des règles générales » constitue un document rassemblant des dispositions qui ont pour objet de contribuer à l'atteinte des objectifs stratégiques fixés dans le rapport (CGCT L. 4251-1).

En réalité, la principale innovation du SRADDET réside dans son champ de compétence sur lequel devra s'inscrire sa vision stratégique. Déjà, l'intitulé même du schéma indique les finalités auquel ce document doit répondre, à savoir au développement durable et à l'égalité des territoires. Le développement durable rejoint l'idée d'une prise en compte équilibrée des dimensions économiques, sociales et environnementales du développement ; quant à l'égalité des territoires, elle fait écho à la nouvelle compétence des Régions de « promotion de l'égalité des territoires » octroyée par la loi NOTRe. Cette notion recouvre trois dimensions, l'égalité des

⁴⁶ MORVAN (Y.), « Eléments en vue d'un éventuel changement de statut des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) : rapport à Madame la Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement », Paris : Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, décembre 1998, 102p. URL : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/984001256.pdf>

⁴⁷ Réponse de M. le secrétaire d'État, auprès du Premier ministre, chargé de la réforme de l'État et de la simplification, Question écrite n° 73515 de Philippe Folliot, JO Assemblée nationale, publiée le 21 juillet 2015, URL : <http://questions.assemblee-nationale.fr/q14/14-73515QE.htm>

⁴⁸ GRIDAUH, *La planification territoriale stratégique : entre droit souple et droit dur*, Les cahiers du Gridauh, Paris : GRIDAUH, n°29, 2015

⁴⁹ DEMAZIERE (C.), DESJARDINS (X.), « La planification territoriale stratégique : une illusion nécessaire ? », *Rinrba*, 2016, numéro 2, URL : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01378530>

⁵⁰ RIQUELME (C.), « Les régions en première ligne : développement économique et aménagement du territoire », *Pouvoirs Locaux*, décembre 2017, URL : <https://fr.calameo.com/books/004115634cee690d59f0e>

services, l'égalité des chances, et l'égalité des territoires face aux possibilités de développement ⁵¹.

Le champ sur lequel porte le SRADDET couvre onze domaines obligatoires de compétence : équilibre et égalité des territoires, implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, désenclavement des territoires ruraux, habitat, gestion économe de l'espace, intermodalité et développement des transports, maîtrise et valorisation de l'énergie, lutte contre le changement climatique, pollution de l'air, protection et restauration de la biodiversité, et enfin prévention et gestion des déchets ⁵². De plus, le schéma doit identifier les voies et les axes routiers qui, par leurs caractéristiques, constituent des itinéraires d'intérêt régional.

Ce champ pluridisciplinaire peut apparaître en contradiction avec le choix du législateur de spécialisation des compétences et sa volonté annoncée de clarifier l'organisation territoriale. Par ce schéma, il est demandé à la Région de se pencher sur des domaines variés, qui ne sont d'ailleurs pas tous de sa compétence (pour exemple, l'habitat), alors que la tendance actuelle tend à singulariser les domaines d'action des collectivités ⁵³.

Toujours est-il que l'opportunité offerte aux Régions consiste à pouvoir définir les stratégies propres à leurs territoires sur l'ensemble de ces thématiques, dans un même document, en permettant une vision synergique et transversale au sein du projet de territoire.

§ 2. LA DEFINITION D'UNE STRATEGIE TRANSVERSALE PLURI-THEMATIQUES

La dimension stratégique du SRADDET repose sur l'articulation d'approches thématiques intéressant les soucis d'aménagement de l'espace, d'urbanisme et d'environnement. Ainsi, la véritable plus-value du SRADDET consiste en la définition d'une vision stratégique sur un champ d'analyse qui dépasse le cadre traditionnel de l'aménagement du territoire ⁵⁴, dans une logique de mise en commun et de confrontation des diverses problématiques posées.

D'une part, c'est incontestablement l'objet de la dimension intégratrice du SRADDET, à raison du constat de l'insatisfaisante articulation des politiques sectorielles. A ce titre, l'étude d'impact du projet de loi NOTRe relève que les divers documents sectoriels de planification au

⁵¹ ARF, « Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires – SRADDET – éléments d'information pour son élaboration, son adoption et sa mise œuvre », 2015

⁵² CGCT L. 4251-1

⁵³ SPRECHER (L.), « Le projet de Schéma Régional d'Aménagement de Développement Durable et d'Egalité des Territoires et sa concertation en Région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Enjeux et recompositions de l'action publique en Région sous le prisme de l'élaboration d'un instrument de planification stratégique », Mémoire de master 2 Politiques Publiques euro-méditerranéennes, sous la direction de Philippe Aldrin, Institut d'Etudes Politiques d'Aix-en-Provence, 2017

⁵⁴ ARF, « Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires – SRADDET – éléments d'information pour son élaboration, son adoption et sa mise œuvre », 2015

niveau régional « *contribuent, à des degrés divers, à façonner l'aménagement du territoire, sans pour autant qu'un schéma de référence assure entre eux un lien de cohérence au regard d'objectifs partagés* »⁵⁵. En donnant aux nouveaux schémas un caractère intégrateur, le législateur permet ainsi d'accroître la cohérence de l'action publique locale.

D'autre part, c'est encore davantage au regard des domaines de compétence attribués au champ du schéma régional, qui vont au-delà des thématiques concernées par les documents intégrés, notamment l'habitat, le désenclavement des territoires ruraux, l'implantation des infrastructures d'intérêt régional.

Par ailleurs, les domaines « génériques » de compétence du SRADDET peuvent amener la collectivité régionale à développer une interprétation large de son champ d'action dans le cadre du schéma. En effet, certains domaines peuvent être appréhendés largement, permettant à la Région de s'intéresser à de nombreuses préoccupations qui ne sont pas strictement comprises dans le cadre prévu par le code général des collectivités territoriales. C'est le cas notamment des domaines tels que l'égalité des territoires, ou encore la gestion économe des sols. La Région Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur a pu s'adresser à des enjeux tels que la logistique, le développement économique, le tourisme et la culture, l'espace maritime, les risques, la ressource en eau, l'agriculture, la forêt, le numérique, la formation... autant d'éléments dont les liens avec les domaines « officiels » du schéma sont faciles et compréhensibles. Cela n'apparaît pourtant pas en concordance avec le principe de spécialisation des compétences.

Tous les champs de compétence devront faire l'objet d'objectifs stratégiques, une occasion réelle pour assurer une prise en compte effective de l'interdépendance des préoccupations sectorielles diverses. Ces politiques – au-delà des cinq schémas sectoriels – initialement cloisonnées et dispersées, pourront désormais se lier, se questionner, se chevaucher, se compléter. Il s'agit du premier outil de pilotage transversal de la Région lui permettant d'établir son projet de territoire en combinant les actions et en conjuguant les enjeux.

L'exercice de définition des stratégies et de traduction en termes de prescriptions dans le cadre des objectifs et des règles du SRADDET implique un nécessaire croisement des différentes problématiques territoriales qui se posent et une conciliation des conflits de finalités entre les diverses thématiques⁵⁶. La démarche doit à tout prix éviter une juxtaposition d'approches. Les agences d'urbanisme du territoire de la Région Sud Provence-Alpes-Côte

⁵⁵ Etude d'impact du projet de loi NOTRe, 17 juin 2014, p41, URL : <https://www.senat.fr/leg/etudes-impact/pj13-636-ei/pj13-636-ei.pdf>

⁵⁶ PARTENARIAT REGION PACA-AGENCES D'URBANISME, « Note de problématique : Prescriptivité des schémas régionaux intégrateurs », Action P.1, 2015, URL : <https://docplayer.fr/49702616-Action-p-1-prescriptivite-des-schemas-regionaux-integrateurs-note-de-problematique.html>

d'Azur conseillent dans le cadre de leur partenariat, de disposer d'un fil conducteur afin de favoriser l'articulation des interactions entre les domaines de compétence ⁵⁷.

La Région Sud a fait le choix de définir sa stratégie en trois grandes lignes directrices, qui conjuguent chacune d'entre elles des préoccupations entrecroisées, par axes et par orientations. Elle s'est d'abord fondée sur trois enjeux majeurs et transversaux, dont elle a ensuite identifié les éléments de rupture qu'elle projette pour l'avenir de son territoire. Ces éléments lui ont permis de dégager des grandes lignes de manière à ordonner et structurer ses 68 objectifs d'une façon transversale et intersectorielle. La ligne directrice 1 intitulée « *Renforcer et pérenniser l'attractivité du territoire régional* » s'attache à énoncer des objectifs qui visent le renforcement du potentiel d'attractivité de la Région et son développement économique tout en conciliant celui-ci avec un aménagement durable des territoires en termes de transports, de management des risques notamment naturels, de transition environnementale et énergétique, de préservation des ressources. La ligne directrice 2 « *Maîtriser la consommation d'espace, et renforcer les centralités et leur mise en réseau* » s'attache à affirmer la stratégie urbaine régionale retenue, proposant une structuration de l'armature territoriale et des objectifs visant à conforter les centralités. La Région insiste sur une mise en cohérence de l'offre de mobilité avec la stratégie urbaine établie. Elle affirme également son ambition quant à la lutte contre la consommation foncière excessive et de préservation des milieux. La ligne directrice 3 « *Conjuguer égalité et diversité des territoires pour des territoires solidaires et accueillants* » répond à la volonté de prendre en considération les diversités territoriales et sociales, d'accompagner les territoires les plus fragiles, de promouvoir une meilleure qualité de vie à travers l'offre de logement et de service, et de développer les échanges et les solidarités entre territoires.

Toutefois, amener une approche véritablement transversale n'est pas simple. A propos du SRCAE, qui consiste déjà en un document qui relie les thématiques climat, air et énergie, Marianne Moliner-Dubost a soulevé leur « *incapacité à construire une approche réellement transversale qui ne soit pas un simple empilement d'orientations thématiques* » ⁵⁸. Pour le SRADDET, la difficulté peut apparaître davantage sur l'hétérogénéité de ses champs de compétence. De plus, certaines préoccupations peuvent apparaître contradictoires, entraînant des objectifs peu conciliables entre eux, tels que le développement des énergies renouvelables et la préservation des espaces et des paysages ; le développement de la logistique et la promotion des circuits courts...

La difficulté peut également surgir lorsque l'on regarde de plus près le contenu minimal obligatoire fixé par le législateur en ce qui concerne l'intégration des schémas régionaux

⁵⁷ *Ibidem*

⁵⁸ MOLINER-DUBOST (M.), « Loi NOTRe – La « nouvelle » planification environnementale (déchets et SRADDET) », *AJCT*, 2015, 562. URL : www.dalloz.fr

concernés. En effet, les objectifs et les règles prévus sont établis par thématique, puisqu'ils représentent les éléments essentiels du contenu de chaque schéma intégré. L'exercice réglementaire consiste donc à formuler *a minima* ces dispositions. Ainsi, il revient de la responsabilité de chaque Région de relier les thématiques dans des objectifs et règles complémentaires, qui permettent de traduire leur projet de territoire. De même que la constitution du fascicule des règles est réglementée par l'article R. 4251-8 du CGCT, qui évoque une structure « par chapitre thématique ». Néanmoins, l'article précise ensuite que l'articulation et les thèmes sont laissés à la liberté de la Région. La Région Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur a pris le parti de faire des chapitres « par ligne directrice » et non par thème à proprement parler, afin de poursuivre le façonnement transversal tel qu'elle l'a réalisé au sein du rapport d'objectif.

Il convient de constater néanmoins que la méthode d'intégration est bien plus appropriée que celle retenue pour les autres schémas régionaux d'aménagement, tels que le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC) notamment. Celui-ci dispose d'un caractère intégrateur puisqu'il insère de manière obligatoire le schéma régional des infrastructures et des transports (SRIT), le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) et le schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) du territoire de Corse. Toutefois, il a été préféré une approche de l'intégration par chapitre individualisé.

Ainsi, on assiste à une transformation de la planification stratégique régionale (hors cas particuliers déjà existants), qui se veut plus globale et synergique, et qui s'oriente dans le sens d'un désintérêt des démarches sectorielles, dans le but d'éviter que les préoccupations clés en matière d'aménagement de l'espace au sens large soient envisagées en silos ⁵⁹. Cela rend compte d'une consécration de la Région comme « *échelon pertinent pour assurer la synergie des politiques publiques d'aménagement du territoire* » ⁶⁰ et confirme son rôle prépondérant en matière de planification environnementale ⁶¹.

Le SRADDET répond donc à un objectif d'unification des sources de planification dans le but de faciliter la traduction et la déclinaison des différentes politiques territoriales régionales imbriquées et coordonnées entre elles, au sein des documents de planification infra-régionaux ⁶². Dès lors, doter le schéma d'une portée prescriptive apparaît indispensable pour répondre aux

⁵⁹ ARF, « Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires – SRADDET – éléments d'information pour son élaboration, son adoption et sa mise œuvre », 2015

⁶⁰ Etude d'impact du projet de loi NOTRe, 17 juin 2014, p.43, URL : <https://www.senat.fr/leg/etudes-impact/pjl13-636-ei/pjl13-636-ei.pdf>

⁶¹ MOLINER-DUBOST (M.), « Loi NOTRe – La « nouvelle » planification environnementale (déchets et SRADDET) », *AJCT*, 2015, 562. URL : www.dalloz.fr

⁶² PARTENARIAT REGION PACA-AGENCES D'URBANISME, « Note de problématique : Prescriptivité des schémas régionaux intégrateurs », Action P.1, 2015, URL : <https://docplayer.fr/49702616-Action-p-1-prescriptivite-des-schemas-regionaux-integrateurs-note-de-problematique.html>

attentes de cohérence et de lisibilité mises en avant par le législateur et qui justifient son caractère intégrateur. En effet, le SRADDET « *ne peut constituer un instrument efficace de pilotage de différentes politiques sectorielles que si une véritable force normative lui est attribuée* » ⁶³.

⁶³ Etude d'impact du projet de loi NOTRe, 17 juin 2014, p.52, URL : <https://www.senat.fr/leg/etudes-impact/pj13-636-ei/pj13-636-ei.pdf>

CHAPITRE II.

LE SRADDET, INSTRUMENT DE PLANIFICATION REGIONALE CONTRAIGNANT

Avant la loi NOTRe, toutes les Régions n’avaient pas vocation à disposer d’un schéma qui s’insère dans la hiérarchie des normes d’urbanisme. La réforme entreprise le 7 août 2015 généralise donc ce procédé à l’ensemble des Régions, en accordant au SRADDET un caractère prescriptif (Section I), permettant ainsi à la collectivité régionale de voir ses responsabilités croître dans le domaine de l’aménagement durable des territoires (Section II).

SECTION I.

LA NOUVELLE NORMATIVITE ACCORDEE AUX SCHEMAS REGIONAUX D’AMENAGEMENT

Le législateur dote le nouveau schéma régional d’aménagement d’un caractère prescriptif, en adaptant le rapport d’opposabilité à la nature des pièces du document (Paragraphe 1). Cette nouvelle normativité favorise et renforce les liens entre les préoccupations d’urbanisme, d’aménagement et d’environnement (Paragraphe 2).

§ 1. UNE OPPOSABILITE AJUSTEE A LA NATURE FORMELLE DES DISPOSITIONS

Le législateur prend le parti de faire évoluer le statut des schémas d’aménagement et de développement des territoires, en conférant au SRADDET un caractère normatif. L’absence de valeur contraignante des SRADT a rapidement constitué une faiblesse, l’empêchant de constituer un document cadre de référence en matière d’aménagement du territoire ⁶⁴. En effet, les documents de planification infra-régionaux n’avaient donc pas à s’articuler avec le SRADT,

⁶⁴ Etude d’impact du projet de loi NOTRe, 17 juin 2014, p.52, URL : <https://www.senat.fr/leg/etudes-impact/pjl13-636-ei/pjl13-636-ei.pdf>

comme le juge administratif, qui restait étranger à ce schéma régional. A cela s'ajoute le caractère facultatif de l'élaboration, qui favorise des pratiques variables voire un désintérêt de l'outil ⁶⁵. Le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) considère que « *les SRADT n'ont pu être, dans le meilleur des cas, que des documents d'orientation des politiques financières régionales incitatives, voire des données prospectives sur les engagements de la Région* » ⁶⁶.

Il apparaît pourtant indispensable que la Région, qui détenait déjà des compétences certaines en matière d'aménagement du territoire, dispose d'un outil de planification prescriptif afin qu'elle soit véritablement en mesure d'organiser le développement du territoire régional.

Par conséquent, par cette nouvelle normativité, le schéma régional d'aménagement passe d'un simple document prospectif à un document comportant des dispositions opposables ⁶⁷. Plus précisément, le SRADDET s'impose désormais aux plans climat air énergie territoriaux (PCAET), aux plans de déplacements urbains (PDU), aux chartes des parcs naturels régionaux (PNR), et aux documents d'urbanisme locaux, à savoir les schémas de cohérence territoriale (SCOT). En cas d'absence de SCOT, le SRADDET s'adressera aux plans locaux d'urbanisme communaux (PLU), intercommunaux (PLUi), ou cartes communales ⁶⁸.

Le législateur a pris le soin de définir une portée normative adaptée et différenciée selon les pièces du schéma, « *selon sa structure formelle* » ⁶⁹. En effet, l'article L. 4251-2 du CGCT dispose que les objectifs à moyen et long terme énoncés dans le rapport doivent être pris en compte par les documents identifiés, alors qu'un rapport de compatibilité s'impose entre les règles générales du fascicule et ces mêmes documents infra-régionaux. Ce choix s'explique par la différence de nature des normes, entre « objectifs » et « règles » du SRADDET ⁷⁰.

L'article L. 4251-3 du CGCT précise que lorsque ces documents sont antérieurs à l'approbation du SRADDET, ils auront la charge de se mettre en compatibilité avec les règles et prendre en compte les objectifs lors de leur prochaine révision qui suit l'approbation du schéma.

⁶⁵ L'étude d'impact du projet de loi relève que sur 20 régions susceptibles de se doter d'un SRADT : 12 ont finalisé leur document ; 5 procèdent à son élaboration ou à son actualisation ; 3 n'ont pas à ce jour entamé un processus d'élaboration d'un SRADT. Etude d'impact du projet de loi NOTRe, 17 juin 2014, p.52, URL : <https://www.senat.fr/leg/etudes-impact/pjl13-636-ei/pjl13-636-ei.pdf>

⁶⁶ ALEXANDRE (S.), SCHMIT (P.), THIBAUT (J.-P.), « Le futur schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire : un schéma régional intégrateur ? », CGEDD, décembre 2014, Rapport n°008800-01, URL : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapportspublics/154000088.pdf>

⁶⁷ BLANCHET (D.), « L'opposabilité directe exclue en l'absence de fondement textuel et la portée limitée discutable des schémas d'aménagement des régions d'outre-mer », *Constr.-urb.*, n°6, juin 2015, étude 8, URL : www.lexisnexis.com/fr/droit

⁶⁸ CGCT L. 4251-3

⁶⁹ Etude d'impact du projet de loi NOTRe, 17 juin 2014, p.52, URL : <https://www.senat.fr/leg/etudes-impact/pjl13-636-ei/pjl13-636-ei.pdf>

⁷⁰ *Ibidem*

Par ailleurs, l'opposabilité différenciée entre les objectifs et les règles du SRADDET est écartée dans certains cas. C'est le cas pour le schéma régional des carrières, qui doit prendre en compte les règles et les objectifs du SRADDET (C. envir., L. 515-3). Les départements doivent prendre en compte les itinéraires d'intérêt général identifiés par le schéma (CGCT L. 4251-1). Les objectifs et les règles s'imposent en termes de compatibilité aux décisions prises par les personnes morales de droit public et leurs concessionnaires dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets (C.envir., L. 541-15). De plus, deux documents régionaux doivent être établis en lien avec le SRADDET, sans rapport d'opposabilité prévu : d'une part, le programme régional pour l'efficacité énergétique doit décliner les objectifs de rénovation énergétique du SRADDET. D'autre part, cela concerne le schéma régional biomasse, dont ses objectifs de développement de l'énergie biomasse doivent être cohérents avec ceux fixés par le SRADDET en matière de valorisation du potentiel énergétique renouvelable et de récupération.

Les rapports d'opposabilité – prise en compte et compatibilité – traduisent une relation souple entre les documents, animés par la nécessité de laisser une marge d'appréciation aux documents de rangs inférieurs. Cette relation hiérarchique souple permet ainsi d'éviter un système hiérarchisé de documents liés les uns aux autres dans une structure figée ⁷¹. Une relation de conformité, qui implique une retranscription stricte de la norme de rang supérieur, aurait été irréaliste et non souhaitable du fait de la rigueur qu'elle implique. De surcroît, parce qu'une grande diversité d'enjeux et de problématiques se pose sur un territoire aussi vaste que celui d'une Région. D'autant plus que la vocation du SRADDET n'est pas de constituer un document d'urbanisme, mais un document stratégique d'aménagement du territoire, qui contient par ses onze domaines de compétences, autant de normes diverses dans leurs préoccupations et dans leurs expressions ⁷². C'est d'ailleurs en cela qu'il se différencie des autres schémas régionaux spécifiques.

Plus précisément en ce qui concerne les normes opposables qui composent le SRADDET, la loi différencie les objectifs qui composent le rapport et les règles générales qui s'insèrent dans le fascicule. Faoud Eddazi définit les objectifs comme des « *normes juridiques exprimant un but que le destinataire de la norme doit s'efforcer d'atteindre par l'emploi de ses habilitations, tout en bénéficiant d'une marge de manœuvre pour déterminer les moyens de l'atteindre* » ⁷³. Les règles quant à elles, paraissent disposer d'une substance de nature à être plus précise, et plus contraignante. Toutefois, la loi laisse une marge de manœuvre aux Régions dans l'expression des dispositions opposables, hors

⁷¹ MANDIOT (Y.), « Urbanisme et aménagement du territoire », *AJDA*, 1993, 108. URL : www.dalloz.fr

⁷² GRIDAUH, *La planification territoriale stratégique : entre droit souple et droit dur*, Les cahiers du Gridauh, Paris : GRIDAUH, n°29, 2015, p.337

⁷³ EDDAZI (F.), « La portée normative du document d'orientation et d'objectifs du SCOT » [en ligne], in GRIDAUH, *Ecriture des SCOT*, 2013, URL : http://www.gridauh.fr/fileadmin/gridauh/MEDIA/2011/compte_rendu_de_travaux/seminaire_thematique/Ecriture_des_SCOT/DOO_1-1_fiche3_FEddazi.pdf

contenu minimal obligatoire posé par le CGCT ⁷⁴. Ainsi, ces normes peuvent constituer en des objectifs et des règles chiffrés, qualitatifs, des obligations de moyens, de résultats, des principes d'intervention, des localisations préférentielles ⁷⁵. Il convient de préciser également que les règles peuvent varier « *entre les différentes grandes parties du territoire régional* » (CGCT L. 4251-1). Pour l'Association des Régions de France (ARF), l'intérêt est de pouvoir ainsi décliner une règle selon une typologie d'espace ou encore en fonction d'enjeux particuliers ⁷⁶.

L'important est d'arriver à des dispositions, objectifs comme règles, cohérents avec le projet de territoire régional, en articulant stratégies d'aménagement et problématiques diverses. Il est également indispensable que la Région, tout en affirmant sa vision stratégique, assure un dialogue et une large concertation avec les autres acteurs de l'aménagement du territoire.

Pour autant, il faut préciser que le SRADDET ne se compose pas essentiellement de normes opposables. En effet, le rapport d'objectif comporte également des éléments qui n'ont aucune valeur juridique, mais qui permettent d'explicitier le projet au travers d'éléments d'analyse et de stratégie. Le fascicule dispose lui aussi d'éléments non prescriptifs, puisque l'article R. 4251-8 du CGCT précise que les règles peuvent être assorties de mesures d'accompagnements et de cartes indicatives. Aussi, les règles doivent comporter des indicateurs de suivi et d'incidence. Ces indicateurs permettront d'apprécier la mise en œuvre du SRADDET, mais également de constituer un bilan pour des modifications futures.

De plus, il convient de préciser que le document cartographique du SRADDET ne dispose que d'une portée indicative. Ainsi, il ne s'impose pas, mais sert de référence pour les porteurs de projet de documents, puisqu'il a pour fonction d'illustrer spatialement les différents objectifs stratégiques de la Région, à une échelle imposée de 1/150 000^e.

Par ailleurs, le caractère prescriptif du SRADDET emporte nécessairement des conséquences quant à l'architecture normative.

D'abord, par son insertion dans la hiérarchie des normes, le schéma se voit soumis à davantage de normes supérieures, ainsi que par le fait de l'ordonnance du 27 juillet 2016, qui a allongé largement la liste des documents auquel est soumis le schéma afin d'assurer une bonne coordination des mesures nécessaires par l'intégration des schémas sectoriels ⁷⁷. Aussi, l'opposabilité implique la nécessité d'assurer une sécurité juridique du document, puisqu'il pourra faire l'objet d'un recours en annulation devant le juge.

⁷⁴ Pour rappel, CGCT, R. 4251-4 à R. 4251-7 (objectifs) et R. 4251-9 à R. 4251-12 (règles)

⁷⁵ AMORCE, « SRADDET : éclairages sur la notion de prescriptivité », 2018 [publication en cours]

⁷⁶ ARF, « Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires – SRADDET – éléments d'information pour son élaboration, son adoption et sa mise œuvre », 2015

⁷⁷ CGCT L. 4251-2

Ensuite, le SRADDET modifie les équilibres en constituant un « étage » supplémentaire au profit, non pas de planifications sectorielles à prendre en compte, mais d'une planification globale en matière d'aménagement du territoire, qui s'impose, notamment, dans un rapport de compatibilité. Il faut relever toutefois que le SRADDET ne s'impose pas directement aux PLU, PLUi et cartes communales, en raison de la vocation « d'intermédiaire » du SCOT. Il convient de constater également que la prescriptivité reconnue au schéma régional met fin à une sorte de ligne de démarcation entre les documents d'urbanisme stratégiques régionaux (SDRIF, SAR, PADDUC)⁷⁸ et les documents d'aménagement du territoire stratégiques, tel que l'ancien SRADT, qui devient opposable par sa transformation en SRADDET.

En ce qui concerne la confrontation SRADDET et SCOT, ils correspondent tous deux à la définition de documents de planification stratégique contraignants : si en théorie, une différence majeure se décèle rapidement, au-delà de la couverture géographique, celle de la différence de finalité entre urbanisme et aménagement du territoire, la frontière apparaît en pratique plus difficile à percevoir. En effet, le contenu réel du SRADDET n'est pas sensiblement différent de celui des SCOT, consistant en une planification globale composée de dispositions à portée générale. Les deux documents paraissent à l'une et l'autre de la frontière des deux finalités. D'ailleurs, en 1993, Yves Mandiot préconisait, en évoquant une éventuelle réforme dans le domaine de l'aménagement du territoire au profit de la Région, la logique de « *prendre appui sur les schémas directeurs qui sont bien situés à la charnière de l'urbanisme et de l'aménagement* »⁷⁹. En tous les cas, le SRADDET s'imposant au SCOT, son opposabilité permet d'assurer une plus grande complémentarité entre ces finalités d'aménagement du territoire et d'urbanisme, qui souvent entremêlées, peuvent désormais se répondre en termes de prescription.

Enfin, le caractère prescriptif du schéma, et surtout l'introduction d'un rapport de compatibilité pour les règles, emporte des conséquences pour les schémas intégrés puisque l'opposabilité qui les caractérisait est désormais absorbée par le schéma régional.

§ 2. DES LIENS JURIDIQUES RENFORCES AU PROFIT DES SCHEMAS INTEGRES

L'association des deux caractères intégrateur et prescriptif du SRADDET permet aux Régions d'encadrer par la norme, d'une manière plus nette et plus homogène, les domaines dont elles avaient déjà la charge, mais qui jusque-là, n'avaient pas d'opposabilité ou une normativité plus souple. Pour illustration, le schéma régional climat air énergie s'imposait aux plans climat air énergie territoriaux en termes de compatibilité ; le schéma régional des infrastructures et des

⁷⁸ Ils sont qualifiés de document d'urbanisme car ils ont pour objet principal de déterminer les prévisions et règles touchant à l'affectation et à l'occupation des sols (contrairement au SRADDET) ; V. à propos du SDRIF : CE, avis, 5 mars 1991, n°349324, *ECDE* ; v. à propos des SAR, CE, 25 juin 2003, n°245518, *Usine de Marin*.

⁷⁹ MANDIOT (Y.), « Urbanisme et aménagement du territoire », *AJDA*, 1993, 108, URL : www.dalloz.fr

transports ne disposait d'aucune prescriptivité puisqu'il constituait le volet transport du SRADT ; le schéma régional de cohérence écologique devait être pris en compte par les documents de planification.

Ainsi, le SRADDET, en absorbant les rapports normatifs qui existaient entre les schémas intégrés et les documents qui leur étaient subordonnés, permet de renforcer la portée normative des politiques sectorielles incorporées au sein du schéma, par un degré supérieur de prescriptivité – surtout par la compatibilité imposée de ses règles – ou par une étendue plus large de documents soumis.

Le rapport de prise en compte est considéré comme le degré le plus souple d'opposabilité. Il incarne essentiellement les relations entre documents ou actes juridiques relevant de législations différentes ⁸⁰. D'ailleurs, la notion de prise en compte est longtemps restée un mystère pour de nombreux auteurs, faisant l'objet de plusieurs interprétations, comme le montre Henri Jacquot : consiste-t-elle en une simple obligation de procédure qui impliquerait la seule connaissance de la norme ? Implique-t-elle, non pas une hiérarchie verticale, mais une horizontalité entre les normes concernées ? Ces questionnements se sont finalement évaporés lorsque la notion a été explicitée par le Conseil d'Etat dans les arrêts du 9 juin 2004 *Association Alsace Nature du Haut-Rhin* et du 28 juillet 2004 *Association de défense de l'environnement et autres*. Même si certaines incertitudes persistent, il faut comprendre que la prise en compte implique une relation hiérarchique qui impose de ne pas ignorer les orientations fondamentales retenues. Ce rapport, à la différence de la compatibilité, octroie une possibilité de déroger au document supérieur. Cette éventuelle dérogation est néanmoins encadrée, puisqu'elle doit être justifiée par un motif d'intérêt général et dans la stricte mesure où ce motif le justifie. Les informations nécessaires concernant la justification des motifs doivent apparaître dans le document. Ainsi, la prise en compte implique *a minima* que l'acte supérieur soit visé lors de l'élaboration des documents, et que la prise en compte soit étudiée ⁸¹.

Le rapport de compatibilité lui n'autorise pas à d'éventuelles dérogations, toutefois, il n'implique pas pour autant un façonnement rigoureux : il impose de ne pas contrevenir à ses aspects essentiels ⁸². Les documents de rang inférieurs ne doivent donc pas contrarier les options fondamentales du document de rang supérieur, et conservent ainsi une marge d'appréciation. Ils ont le choix de reprendre à leur compte les dispositions de rang supérieures, de prévoir des mesures qui permettent de faciliter la prescription établie. Mais, ils ont également la possibilité

⁸⁰ JACQUOT (H.), « La notion de prise en compte d'un document de planification spatiale : enfin une définition jurisprudentielle » in GRIDAUH, *Droit de l'aménagement, de l'urbanisme, de l'habitat*, Paris : Edition du moniteur, 2005, p.71

⁸¹ GRIDAUH, *La planification territoriale stratégique : entre droit souple et droit dur*, Les cahiers du Gridauh, Paris : GRIDAUH, n°29, 2015, p.167

⁸² AUBY (J.-B.), « Réflexions sur les caractères de la règle d'urbanisme », RDI, 1995, 39, URL : www.dalloz.fr

de ne pas organiser de traduction explicite, la limite étant que leur projet ne devra pas empêcher ou compromettre les dispositions du document qui s'impose.

Par conséquent, le SRADDET, par son opposabilité et son caractère intégrateur, poursuit la brèche existante au principe d'indépendance des législations. Ce principe signifie que chaque ensemble normatif issu d'une législation particulière s'applique séparément et indépendamment⁸³. Néanmoins, dans le domaine de l'organisation de l'espace, ce principe est souvent remis en cause au regard de l'importance des normes sectorielles, et notamment par l'existence de liens juridiques. Par-là, le champ de la norme d'urbanisme s'élargit et s'intéresse de plus en plus à des préoccupations multiples et variées. C'est le cas du SRADDET, par son objectif d'assurer une cohérence et une interdépendance entre les différentes politiques sectorielles de la Région et par ses liens juridiques renforcés. Par là même, concernant les schémas intégrés qui touchent au domaine de l'environnement, le SRADDET permet de favoriser une plus grande conciliation du développement durable.

Néanmoins, il faut tout de même porter une réserve quant au schéma régional de cohérence écologique (SRCE). En effet, le code de l'environnement prévoit qu'il s'impose aux documents de planification, mais également aux projets de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements en termes de prise en compte. Ces projets doivent préciser les mesures permettant d'éviter, de réduire et, le cas échéant, de compenser les atteintes aux continuités (C.envir., L. 371-3). Or, le législateur n'impose pas à ces projets de lien apparent avec le SRADDET. De plus, la cartographie du SRCE permettant l'identification de la trame verte et bleue régionale perd son opposabilité par son absorption au sein du schéma régional d'aménagement, puisque ce dernier ne peut comporter que des documents graphiques indicatifs.

Il faut toutefois préciser que les éléments constitutifs du SRCE doivent être intégrés obligatoirement en annexe du SRADDET (mais ne disposeront donc que d'un caractère indicatif), à savoir le diagnostic du territoire régional, la présentation des continuités écologiques retenues pour constituer la trame verte et bleue régionale, le plan d'action stratégique et l'atlas cartographique (CGCT R. 4251-13).

Ainsi, ces rapports d'opposabilité qui gouvernent désormais les relations entre le document de rang supérieur, le SRADDET, et les documents de rang inférieurs, tendent largement à conforter la compétence de la Région en matière d'aménagement durable. Le schéma régional peut enfin établir les « règles du jeu » nécessaires par le biais de dispositions stratégiques

⁸³ JACQUOT (H.), PRIET (F.), *Droit de l'urbanisme*, Paris : Editions Dalloz, 7^e édition, 2015, p.170

transversales définies à l'échelle régionale ⁸⁴. C'est en cela que la capacité stratégique des régions révèle de nouvelles responsabilités générales d'orientation et de coordination ⁸⁵.

⁸⁴ PARTENARIAT REGION PACA-AGENCES D'URBANISME, « Note de problématique : Prescriptivité des schémas régionaux intégrateurs », Action P.1, 2015, URL : <https://docplayer.fr/49702616-Action-p-1-prescriptivite-des-schemas-regionaux-integrateurs-note-de-problematique.html>

⁸⁵ WAKOTE (R.), dir., *Les nouvelles compétences régionales*, Paris : L'Harmattan, 2017, p200

SECTION II.

L'ACCROISSEMENT DES RESPONSABILITES DE LA REGION DANS L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Le caractère désormais prescriptif du SRADDET permet un renouvellement des modalités d'action de la Région dans le sens d'un élargissement et d'un accroissement de ses responsabilités en matière d'aménagement du territoire en lui offrant désormais un pouvoir d'orientation et de coordination appuyée des politiques en la matière ⁸⁶ (Paragraphe 1). A cet égard, il convient de se poser la question de l'ampleur et de la portée de l'évolution orchestrée (Paragraphe 2).

§ 1. DES MODALITES D'ACTION ELARGIES

Avant la loi NOTRe, les outils à la disposition des Régions dans le domaine de l'aménagement se limitaient à la planification stratégique non contraignante et la subvention ⁸⁷. Ainsi, en transformant le SRADT, projet régional et cadre des politiques contractuelles, en SRADDET, instrument de planification contraignant, le législateur permet à la Région de s'affirmer sur la scène territoriale ⁸⁸, en disposant d'un rôle premier en matière d'aménagement et de développement durable ⁸⁹. Moins qu'une extension des compétences régionales, le renforcement des responsabilités des Régions s'est donc opéré par des modalités d'action renouvelées et étendues ⁹⁰.

En effet, l'opposabilité du SRADDET à l'égard des documents de planification infra-régionaux accorde à la Région la capacité de définir des principes qui permettent de guider l'aménagement du territoire régional. Le schéma régional a donc la charge d'édicter des orientations de nature à organiser les actions de la Région elle-même et des collectivités infra-régionales dans ce domaine.

Il est même possible de parler d'un rôle d'encadrement des politiques d'aménagement et d'urbanisme décentralisées, qui se traduit par la place qu'occupe désormais le schéma dans la

⁸⁶ AUBY (J.-B.), « Tutelle d'une collectivité sur une autre ? », *Dr. Adm.*, n°1, 2015, repère 1, URL : www.lexisnexis.com/fr/droit

⁸⁷ PASQUIER (R.), « Les régions dans la réforme territoriale : vers un fédéralisme à la française ? », *AJCT*, 2016, 71. URL : www.dalloz.fr

⁸⁸ DESJARDINS (X.), BEHAR (D.), « Les régions françaises enfin aménageuses du territoire ? », *Population & Avenir*, 2017/3, n° 73, p. 17-19, URL : <https://www.cairn.info/revue-population-et-avenir-2017-3-page-17.htm>

⁸⁹ VILLENEUVE (P.), « Une nouvelle régionalisation ? Le discours et la méthode », *AJCT*, 2014, 418. URL : www.dalloz.fr

⁹⁰ WAKOTE (R.), dir., *Les nouvelles compétences régionales*, Paris : L'Harmattan, 2017, p.200

hiérarchie des normes. Celle-ci revêt en droit positif une importance majeure. Le professeur Philippe Baffert, en analysant l'étymologie du terme « hiérarchie », qui signifie « sacré » et « commander », affirme qu'elle est source de commandement et d'autorité ⁹¹. Ainsi, en positionnant le SRADDET dans la partie haute de l'architecture normative, le législateur a souhaité que les normes d'orientation établies par la Région dans ce schéma puissent infléchir ou du moins influencer les politiques locales d'aménagement et d'urbanisme ⁹².

Ces pouvoirs d'orienter, d'organiser et d'encadrer reconnus à la Région dans le champ de l'aménagement du territoire au moyen du schéma emportent ainsi une certaine extension du pouvoir normatif des Régions ⁹³. Cela participe à conforter la Région dans son rôle de structuration et de rationalisation des choix dans ce domaine ⁹⁴, en édictant des normes qui peuvent garantir une cohérence de l'action publique dans un périmètre aussi vaste que celui d'un territoire régional. Par ailleurs, le SRADDET constitue également un enjeu dans le rôle de personne publique associée (PPA) de la Région à l'égard des documents d'urbanisme ⁹⁵ : cela pourrait consister en un dire régional portant sur les objectifs et règles du schéma, un dialogue approfondi sur ses domaines de compétences, ou encore par un avis motivé ⁹⁶. De même qu'il est une opportunité et un socle aux dispositifs de contractualisation des Régions.

Par conséquent, il apparaît que ce réaménagement des modalités d'action des Régions s'inscrit dans le sens d'une décentralisation accrue : elles disposent enfin des « *moyens d'assurer la véritable politique d'aménagement du territoire dont elles sont réputées responsables* » ⁹⁷. Toutefois, la portée concrète de ce renforcement opéré par le législateur suscite des interrogations auxquelles il convient à présent de porter une attention.

⁹¹ BAFFERT (P.), « La planification stratégique », *AJDA*, 2010, 1688. URL : www.dalloz.fr

⁹² ARF, « Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires – SRADDET – éléments d'information pour son élaboration, son adoption et sa mise œuvre », 2015

⁹³ JANICOT (L.), « Le pouvoir normatif des régions », *RFDA*, 2015, 664. URL : www.dalloz.fr

⁹⁴ GROUPE CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS, IAU ILE DE FRANCE, « Le SRADDET, nouvel outil, nouveaux enjeux pour les Régions », avril 2017, URL : <http://www.cget.gouv.fr/nouvel-outil-enjeux-regions>

⁹⁵ C.urb., L. 101-1, « En vue de la réalisation des objectifs définis à l'article L. 101-2, elles harmonisent leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace dans le respect réciproque de leur autonomie », et l'article L. 132-7, « [...] les régions [...] sont associés à l'élaboration des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme [...] ».

⁹⁶ FNAU, « Le SRADDET en quatre enjeux », avis n°7, mai 2016, URL : <http://www.fnau.org/wp-content/uploads/2016/06/PJ1-FNAU-Avis-7-juin-2016-DEF.pdf>

⁹⁷ MORVAN (Y.), « Eléments en vue d'un éventuel changement de statut des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) : rapport à Madame la Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement », Paris : Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, décembre 1998, 102p. URL : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/984001256.pdf>

§ 2. LA PORTEE DE L'EXTENSION DES MODALITES D'ACTION DE LA REGION

En renforçant la capacité des Régions à orienter voire encadrer les politiques locales d'aménagement et d'urbanisme, le législateur a souhaité que leur action tende vers une définition élargie de leurs responsabilités en matière d'aménagement du territoire ⁹⁸. Dès lors, il est légitime de s'interroger sur la portée de cette évolution. Est-ce l'expression de la fonction de chef de file, dans un sens plus affirmé ? Ou bien, cela emporte-t-il la conséquence selon laquelle les Régions ont désormais vocation à occuper une place particulière au sein du paysage institutionnel ? ⁹⁹

De prime abord, l'élaboration d'un nouveau schéma, prescriptif, pourrait apparaître comme une conséquence logique des rôles de chef de file attribués par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) ¹⁰⁰ et la loi NOTRe, en considérant que le législateur donne enfin à la Région les prérogatives permettant de mener à bien cette responsabilité ¹⁰¹.

Il convient alors de cerner plus en détail la notion de chef de file. Ce procédé œuvre à la coordination des différentes initiatives locales ¹⁰². Il implique pour la collectivité désignée d'organiser l'action commune, mais ne reconnaît pas à ce titre un pouvoir de décision « *ces dispositions [art 72 al. 5 de la Constitution] habilite la loi à désigner une collectivité territoriale pour organiser et non déterminer les modalités de l'action commune de plusieurs collectivités* » ¹⁰³. En réalité, les contours imprécis de cette notion entraînent des interprétations divergentes.

Certains semblent considérer que la fonction de chef de file se trouve limitée à la simple rédaction des conventions territoriales d'exercice concerté (CTEC) préparées pour chacune des compétences, et discutées ensuite devant la Conférence territoriale de l'action publique (CTAP) ¹⁰⁴.

Alors, il est possible de voir dans l'élaboration du SRADDET par la Région, un rôle d'orientation et d'influence qui va au-delà des possibilités ouvertes par la voie du chef de file.

⁹⁸ FAURE (B.), « Le leadership régional : nouvelle orientation du droit des collectivités territoriales ? », *AJDA*, 2015, 1898. URL : www.dalloz.fr

⁹⁹ VERPEAUX (M.), « La loi NOTRe dans son contexte », *RFD*, 2016, 671. URL : www.dalloz.fr

¹⁰⁰ Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

¹⁰¹ WAKOTE (R.), dir., *Les nouvelles compétences régionales*, Paris : L'Harmattan, 2017, p.249

¹⁰² DYENS (S.), « Compétences des collectivités territoriales : articulation et organisation », folio n°4260, 2018-1, URL : www.dalloz.fr

¹⁰³ Cons. const., déc. n° 2008-567 DC, 24 juillet 2008

¹⁰⁴ WAKOTE (R.), dir., *Les nouvelles compétences régionales*, Paris : L'Harmattan, 2017, p.209

Mais ainsi, l'octroi de ces nouvelles responsabilités correspond-t-il à une forme de hiérarchisation au profit de la Région ? Thibaut Frinault estime, qu'au-delà du chef de filât conditionné par l'acceptation des propositions par les autres acteurs, « *la nouvelle schématologie régionale constitue une perspective plus prometteuse qui irait dans le sens d'une hiérarchisation-coordination* » ¹⁰⁵. Selon lui, l'ambition affichée de clarifier la répartition des compétences aurait conduit le législateur à supprimer la clause générale de compétence pour les Régions et les Départements, mais également à esquisser une forme de répartition verticale ¹⁰⁶, en organisant dans une certaine mesure, une hiérarchisation – minimale – au profit des Régions. Pour autant, le législateur aurait pris soin de limiter un tel mécanisme afin de ne pas outrepasser les principes constitutionnels garants de la décentralisation, et ainsi de ne pas rompre la gouvernance territoriale française, en constituant une « *inflexion régionale de la décentralisation* » ¹⁰⁷.

Ces évolutions peuvent par ailleurs être appréhendées autrement. Si certes, le chef de filât consiste en un pouvoir d'organisation, il induit également un positionnement plus ou moins affirmé de la collectivité chef de file, et peut consister en un vrai pouvoir d'impulsion dans le cadre des CTEC, au-delà ensuite de l'animation au sein de la CTAP, et d'une coordination par un rapport détaillé des actions menées ¹⁰⁸.

Par ce point de vue, il est possible de soutenir que la prescriptivité attachée au SRADDET participerait donc à la consécration de la fonction de chef de file de la Région, en lui donnant corps ¹⁰⁹ dans ses compétences liées à l'aménagement et au développement durable des territoires. Mickaël Baubonne estime que l'élaboration du SRADDET donne aux Régions les moyens de se démarquer réellement des collectivités infra-régionales, non pas en constituant une collectivité « supra-locale », mais en renforçant leur rôle de chef de file, comme s'il se trouvait dans un cadre nouveau, plus élaboré, différent des dispositions qui jusqu'alors banalisaient cette fonction ¹¹⁰.

En tous les cas, s'il n'est pas aisé d'interpréter l'ampleur de ces évolutions, il peut être fait le constat selon lequel le SRADDET permet d'asseoir juridiquement le rôle d'autorité

¹⁰⁵ FRINAULT (T.), « Absence de tutelle et hiérarchie : quelles relations entre les collectivités territoriales ? », *Pouvoirs Locaux*, n°109 1/2017, URL : https://www.researchgate.net/publication/315678839_Absence_de_tutelle_et_hierarchisation_quelle_relation_entre_les_collectivites_territoriales

¹⁰⁶ BAUBONNE (M.), « Les schémas régionaux et les risques de tutelle régionale », *RFDA*, 2017, 715.
URL : www.dalloz.fr

¹⁰⁷ PASQUIER (R.), « Les régions dans la réforme territoriale : vers un fédéralisme à la française ? », *AJCT*, 2016, 71. URL : www.dalloz.fr

¹⁰⁸ DYENS (S.), « Compétences des collectivités territoriales : articulation et organisation », folio n°4260, 2018-1,
URL : www.dalloz.fr

¹⁰⁹ CHAVRIER (G.), « Quel avenir pour la Région dans l'organisation territoriale française ? », *AJDA*, 2008, 1657,
www.dalloz.fr

¹¹⁰ BAUBONNE (M.), « Les schémas régionaux et les risques de tutelle régionale », *RFDA*, 2017, 715.
URL : www.dalloz.fr

« coordinatrice », et « organisatrice » de la Région ¹¹¹. Cela concrétise ainsi une réelle affirmation de son rôle dans le domaine de l'aménagement durable des territoires. Un nouvel équilibre apparaît progressivement dans le paysage institutionnel entre les Régions et les intercommunalités et à ce titre, Pierre Villeneuve estime que le législateur a voulu assurer leur légitimité en s'appuyant sur la planification spatiale, par le biais de documents renouvelés et renforcés (PLUi pour les intercommunalités)¹¹².

Toutefois, il apparaît que le législateur ne soit pas allé véritablement au bout de ses ambitions, annoncées explicitement de la sorte « *Des régions renforcées* » ¹¹³. Il faut en effet relever certaines incertitudes et limites inhérentes au régime juridique du SRADDET et à la place institutionnelle de la Région au sein de la République décentralisée. Dès lors, si le rôle d'autorité planificatrice des Régions est affirmé ¹¹⁴, le renforcement réel des responsabilités régionales, et par là, l'efficacité de l'outil SRADDET, sont à questionner.

¹¹¹ Institut Thomas Morre, « Réforme territoriale, quelles collectivités ? quelles compétences ? quels moyens ? – Analyse comparative des réformes conduites dans 9 pays européens », 2015, 43p., URL : <http://institut-thomas-more.org/wp-content/uploads/2016/09/NoteBenchmarkingTMM-17.pdf>

¹¹² VILLENEUVE (P.), « Une nouvelle régionalisation ? Le discours et la méthode », *AJCT*, 2014, 418. URL : www.dalloz.fr

¹¹³ Intitulé du Titre Ier de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

¹¹⁴ Institut Thomas Morre, « Réforme territoriale, quelles collectivités ? quelles compétences ? quels moyens ? – Analyse comparative des réformes conduites dans 9 pays européens », 2015, 43p., URL : <http://institut-thomas-more.org/wp-content/uploads/2016/09/NoteBenchmarkingTMM-17.pdf>

PARTIE II.

LE RENFORCEMENT CONTRAIRE DU ROLE DES REGIONS DANS L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

La reconnaissance au profit des Régions du pouvoir d'orienter et d'organiser l'action des autres collectivités territoriales au moyen du SRADDET soulève la question du cadre juridique attaché à la décentralisation ¹¹⁵. Le législateur a par conséquent posé des limites à cette extension du pouvoir normatif, autant d'obstacles à un réel renforcement de la Région (Section 1). Au-delà, il revient à la Région le choix de se saisir du SRADDET et de lui donner les moyens d'exister (Section 2).

¹¹⁵ JANICOT (L.), « Le pouvoir normatif des régions », *RFDA*, 2015, 664. URL : www.dalloz.fr

CHAPITRE I.

LES OBSTACLES A L’AFFERMISSEMENT DU POUVOIR NORMATIF DE LA REGION DANS LE CADRE DU SRADDET

Le SRADDET constitue un document élaboré par la Région qui s’impose aux documents infra-régionaux établis par d’autres collectivités. En réponse à cette extension du pouvoir réglementaire de la Région par l’attribution d’un caractère prescriptif au schéma, le législateur se doit ainsi d’assurer le respect des garanties juridiques attachées au cadre institutionnel décentralisé (Section 1), et le conduit également à accorder certaines contreparties en faveur des autres acteurs (Section 2).

SECTION I.

LE RESPECT DES GARANTIES JURIDIQUES ATTACHEES A LA LIBRE ADMINISTRATION

Si la loi NOTRe confère au SRADDET une nouvelle normativité, ce n’est pas sans avoir posé un cadre restrictif de façon à assurer le respect des modes et principes de la décentralisation ¹¹⁶ (Paragraphe 1) empêchant le schéma régional de disposer d’une portée contraignante réelle, et réduisant ainsi son impact à l’égard des documents infra-régionaux (Paragraphe 2).

§ 1. LES PRECAUTIONS REpondant AUX PRINCIPES GARANTS DE LA DECENTRALISATION

Le droit des collectivités territoriales a développé des principes propres à protéger les modes de la décentralisation et correspondent à des garanties essentielles au profit des collectivités, ce

¹¹⁶ AMORCE, « SRADDET : éclairages sur la notion de prescriptivité », 2018 [publication en cours]

que Bertrand Faure appelle des « *normes d'élite de rang constitutionnel* »¹¹⁷. Ces normes encadrent la répartition des compétences entre collectivités, et les relations qu'elles entretiennent entre elles et avec l'Etat.

La principale garantie est la libre administration, considérée comme une liberté fondamentale des collectivités territoriales¹¹⁸, inscrite à l'article 72 alinéa 3 de la Constitution. Cette notion signifie notamment que les collectivités doivent disposer des moyens juridiques nécessaires à l'exercice de leurs compétences¹¹⁹. Elle est source d'un pouvoir normatif local « *[les] collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* ». Pour autant, comme le précise l'article 72, elle s'exerce « *dans les conditions prévues par la loi* », supposant qu'il appartient au législateur de définir les principes fondamentaux de la libre administration (en vertu de l'article 34 de la Constitution).

Cette préservation des libertés locales s'accompagne de plusieurs autres principes qui permettent de garantir également le cadre de la décentralisation. Il s'agit notamment de l'interdiction de tutelle, du principe d'égalité entre collectivités, de la notion de « compétences propres », du principe de subsidiarité... Tant de principes nécessaires pour protéger les collectivités territoriales, car s'il n'est pas défendu au législateur de restreindre la libre administration (sans la limiter à outrance, sauf motif d'intérêt général), il sera néanmoins soumis au respect de ces principes constitutionnels. C'est notamment le cas dans les situations de gestion conjointe des compétences, où plusieurs collectivités interviennent concomitamment. Le Conseil d'État dans son avis du 15 novembre 2012¹²⁰, s'est prononcé en faveur de la hiérarchisation des pouvoirs réglementaires locaux dans l'exercice de compétences concurrentes. En effet, il a précisé que le législateur peut conférer à titre principal une compétence à une catégorie de collectivité territoriale et attribuer dans le même domaine, compétence à des collectivités relevant d'une ou plusieurs autres catégories.

Il convient dès lors d'appréhender plus précisément ces garanties offertes par le constituant. Si au travers des dispositions constitutionnelles, la clarté n'est pas totale, comme l'affirme Jean-François Brisson en jugeant ces notions comme « *de vagues règles évocatrices d'une éthique de la*

¹¹⁷ FAURE (B.), « Le droit des collectivités territoriales "malade de ses normes" », *RFDA*, 2014, 467.
URL : www.dalloz.fr

¹¹⁸ Conseil d'Etat, 18 janv. 2001, req. n° 229247, *Commune de Venelles et M. Morbelli*

¹¹⁹ DOUENCE (J.-C.), « Statut constitutionnel des collectivités territoriales », folio n°60, 2018-1,
URL : www.dalloz.fr

¹²⁰ Conseil d'Etat, Ass. générale (section de l'intérieur), 15 novembre 2012, avis n°387.095, demande d'avis du Ministre de l'intérieur et Ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique sur les conditions d'exercice, par les collectivités territoriales, du pouvoir réglementaire qu'elles tiennent de l'article 72 de la Constitution

décentralisation, [...] entourées d'un certain flou juridique »¹²¹, il s'avère que le juge s'en est saisi à plusieurs reprises. Son appréciation pourrait permettre d'en préciser les contours.

Le principe de non tutelle, prévu à l'article 72 alinéa 5 de la Constitution, signifie que les collectivités ne doivent pas être traitées d'une manière inégale ou hiérarchisée¹²². Les juges administratif et constitutionnel disposent d'une appréciation stricte de la tutelle, ils réservent cette qualification à un contrôle effectif d'une collectivité territoriale sur une autre, assimilée à un pouvoir d'autorisation ou de contrôle. C'est ce que retient le Conseil d'Etat dans l'arrêt *Département des Landes* du 12 décembre 2003¹²³, ainsi que le Conseil constitutionnel dans sa décision du 9 décembre 2010 relative à la loi portant réforme des collectivités territoriales¹²⁴. Ainsi, « la seule capacité d'influence ne suffit pas à reconnaître l'existence d'une tutelle »¹²⁵. Julie Benetti évoque le développement de ce qu'elle désigne comme des « tutelles insidieuses » qui échappent à la qualification des juges en raison de leur appréciation stricte¹²⁶.

L'interdiction d'une tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre est également très liée à l'expression « ne pas méconnaître les compétences des autres collectivités territoriales et de l'État », que les juges ont évoquée parfois sous les termes de « compétences propres ». Cette notion ne désigne pas un domaine réservé affilié à chaque collectivité – ce que l'on pourrait à priori comprendre par la formulation – mais concerne les compétences attribuées par la loi¹²⁷.

C'est dans ce contexte qu'il faut replacer la question d'un pouvoir normatif élargi accordé aux Régions par l'élaboration d'un schéma à caractère prescriptif, de nature à imposer des orientations à d'autres collectivités. En effet, dans le cadre de la loi NOTRe, le législateur a pris le soin d'articuler les différentes interventions des collectivités dans le domaine partagé de l'aménagement du territoire, par une « technique consistant à organiser le concert d'administrations locales juxtaposées » tel un schéma¹²⁸. Ainsi, s'il lui est permis d'organiser d'une manière différenciée les interventions des collectivités, il ne peut le faire qu'en accordant les garanties nécessaires. Néanmoins, pour certains auteurs, la Constitution exclue l'établissement d'une hiérarchie

¹²¹ BRISSON (J.-F.), « les nouvelles clefs constitutionnelles de répartition matérielle des compétences entre l'Etat et les collectivités locales », *AJDA*, 2003, 529, URL : www.dalloz.fr

¹²² VERPEAUX (M.), « La décision 2001-454 DC du 17 janvier 2002, Loi relative à la Corse : une décision inattendue ? », *RFD-A*, 2002, 459, URL : www.dalloz.fr

¹²³ Conseil d'Etat, 12 décembre 2003, req n° 236442, *Département des Landes*

¹²⁴ Cons. const., déc. n° 2010-618 DC, 9 décembre 2010

¹²⁵ LE CHATELIER (G.), « La Constitution et les relations entre les collectivités », *Les nouveaux cahiers du Conseil Constitutionnel*, n°42, 2014, URL : www.cairn.info/load_pdf.php?ID_ARTICLE=NCCCC1_042_0053

¹²⁶ BENETTI (J.), dir., *Les collectivités territoriales et le principe d'égalité*, Paris : L'Harmattan, 2016, p.134

¹²⁷ VERPEAUX (M.), « La décision 2001-454 DC du 17 janvier 2002, Loi relative à la Corse : une décision inattendue ? », *RFD-A*, 2002, 459, URL : www.dalloz.fr

¹²⁸ FAURE (B.), « Le conseil d'Etat et le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales », *AJDA*, 2013, 2240. URL : www.dalloz.fr

normative entre les collectivités territoriales. De nombreuses craintes se sont exprimées à l'égard du SRADDET portant sur le fait qu'il serait de nature à instaurer une tutelle régionale.

Pourtant, disposer d'un document de planification prescriptif qui s'impose à d'autres collectivités n'est pas en soi contraire à la Constitution, à la condition que les garanties soient présentes. C'est ce qu'a déjà pu établir le Conseil constitutionnel à propos du SCOT ¹²⁹, en précisant qu'il ne méconnaît pas la libre administration des Communes dès lors qu'un pouvoir de décision est en partie préservé. Mais cette décision pouvait apparaître justifiée au regard de la nature des établissements publics, qui ne sont que le prolongement des communes membres.

Le Conseil constitutionnel a également affirmé, à propos du PADDUC ¹³⁰, schéma régional de la Corse, que le fait qu'une délibération réglementaire d'une collectivité territoriale produise des effets de droit sur les décisions d'une collectivité territoriale de niveau inférieur ne suffit pas à établir une tutelle, tant qu'il n'y a pas eu méconnaissance des compétences des autres collectivités.

La loi NOTRe entoure le caractère prescriptif du SRADDET de nombreuses précautions de nature à prévenir tout risque d'inconstitutionnalité ¹³¹. C'est ainsi qu'elle exclut un rapport de soumission strict tel que la conformité, qui implique une traduction rigoureuse de la norme de rang supérieur, en faveur des rapports de compatibilité et de prise en compte. Ainsi, ces rapports souples supposent donc que les collectivités territoriales infra-régionales restent maîtresses des moyens à mettre en œuvre pour atteindre les ambitions mises en avant par la Région ¹³².

De plus, l'article L. 4251-1 du CGCT exprime d'une manière explicite que les règles générales du fascicule doivent être prononcées « *sans méconnaître les compétences de l'État et des autres collectivités territoriales* ». Le SRADDET doit donc respecter la logique de subsidiarité et les compétences attribuées par la loi à chaque niveau de collectivité.

De surcroît, il est précisé également que les règles ne peuvent avoir pour conséquence directe, pour les autres collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, la création ou l'aggravation d'une charge d'investissement ou d'une charge de fonctionnement récurrente. Cette disposition, issue d'un amendement, illustre les craintes ressenties et la volonté d'encadrer rigoureusement les prérogatives offertes aux Régions par le schéma. C'est le constat fait par Pierre Villeneuve, relevant que « *le régime juridique du schéma porte les traces des tensions et inquiétudes qui se sont*

¹²⁹ Cons. Const., déc. n° 2000-436 DC, 7 décembre 2000

¹³⁰ Cons. Const., déc n°2001-454 DC, 17 janvier 2002

¹³¹ JANICOT (L.), « Le pouvoir normatif des régions », *RFDA*, 2015, 664. URL : www.dalloz.fr

¹³² BAUBONNE (M.), « Les schémas régionaux et les risques de tutelle régionale », *RFDA*, 2017, 715. URL : www.dalloz.fr

manifestées »¹³³. Ce constat explique aussi la non opposabilité de la carte synthétique, à raison d'un amendement pour atténuer la portée du schéma et limiter toute contrainte « excessive », comme l'échelle imposée au 1/150 000^e alors même que cette carte n'est pas prescriptive.

De même, le législateur dispose que les règles doivent être générales. Si la portée attendue de ces règles générales n'est pas explicitée, cela exprime toutefois qu'il y a un degré de précision qui ne peut être atteint. Cela fait écho à l'avis du Conseil d'Etat en 1991 concernant le SDRIF, « *Ces options et objectifs ne sauraient cependant entrer dans un degré de détail qui conduirait à méconnaître tout à la fois la place respective du SDRIF et des documents d'urbanisme, [et] l'autonomie communale [...]* »¹³⁴.

Par conséquent, toutes ces précautions prises par le législateur contribuent à protéger les collectivités d'une potentielle tutelle de la Région. Or, cette protection juridique des compétences locales a un impact sur la portée normative du SRADDET¹³⁵. Dès lors, toutes ces garanties « *ne reviennent-elles pas à vider la hiérarchie normative ainsi introduite de toute substance ?* »¹³⁶.

§ 2. LA PORTEE NORMATIVE LIMITEE DU SCHEMA

Ces limites posées au pouvoir normatif de la Région affectent logiquement la portée du schéma, mais également engendre une complexité et une difficulté dans l'exercice de rédaction des objectifs et des règles, dispositions opposables composantes du SRADDET.

Si l'on ne peut pas considérer le SRADDET comme un objet de droit souple puisque la loi NOTRe lui attribue désormais un caractère prescriptif, il faut néanmoins apporter des nuances quant à l'effectivité normative dont il dispose. D'une part, des nuances quant aux conséquences attachées aux garanties posées par le législateur, nécessaires pour ne pas entrer en conflit avec les principes constitutionnels. D'autre part, au regard de l'échelle et de la fonction stratégique du schéma qui ne favorisent pas une portée contraignante des dispositions.

L'échelle régionale n'est pas sans conséquence quant à la portée normative d'un document. Patrick Hocreitere affirme « *il existe une corrélation entre la forme de la norme et l'espace géographique dans lequel elle s'inscrit [conduisant] à une plus ou moins grande flexibilité de la norme* »¹³⁷. En effet, la différence

¹³³ VILLENEUVE (P.), « Une nouvelle régionalisation ? Le discours et la méthode », *AJCT*, 2014, 418.
URL : www.dalloz.fr

¹³⁴ Avis du Conseil d'Etat, n°349-324, 5 mars 1991, Section des Travaux Publics

¹³⁵ EDDAZI (F.), « La portée normative du document d'orientation et d'objectifs du SCOT » [en ligne], in GRIDAUH, *Ecriture des SCOT*, 2013, URL : http://www.gridauh.fr/fileadmin/gridauh/MEDIA/2011/comppte_rendu_de_travaux/seminaire_thematique/Ecriture_des_SCoT/DOO_1-1_fiche3_FEdazzi.pdf

¹³⁶ BAUBONNE (M.), « Les schémas régionaux et les risques de tutelle régionale », *RFDA*, 2017, 715.
URL : www.dalloz.fr

¹³⁷ HOCREITERE (P.), « La loi SRU, la hiérarchie et la substance des normes d'urbanisme », *Dr.adm.*, 2001, n°2, chron. 3, URL : www.lexisnexis.com/fr/droit

d'échelle, qui en fait un document de macro-aménagement, implique de conserver une généralité et une globalité afin de pouvoir s'adresser à l'ensemble du territoire régional, et même en cas de territorialisation puisque cela s'applique à des grandes parties du territoire. D'autant plus que le SRADDET n'a pas pour objet de constituer une référence directe pour l'élaboration des documents locaux établis à une échelle communale, mais doit guider principalement des documents qui sont eux même stratégiques, prévisionnels ou programmatiques et qui couvrent un territoire également large.

Ensuite, en ce qui concerne les rapports d'opposabilité prévus par le législateur. Si ces rapports de soumission souple permettent de parer l'obstacle d'inconstitutionnalité, en empêchant la Région d'aboutir à un pouvoir de commandement, et paraissent pertinents et justifiés quant à l'idée générale de conserver l'esprit et l'intelligence du projet politique régional par les acteurs locaux, ils ne permettent pas à la Région d'être un tant soit peu directive et donc empêche le SRADDET d'avoir un réel impact sur les documents subordonnés.

En réalité, il s'agit d'un problème structurel qui s'adresse largement à tous les documents de planification prévisionnels ¹³⁸. En effet, le développement de la schématologie d'une manière générale présente l'inconvénient d'adopter des documents dont la compatibilité est variable et sans réelle prescriptivité juridique ¹³⁹. Cela réside dans les incertitudes propres aux notions de compatibilité et de prise en compte, qui ne peuvent être éclairées qu'en appréhendant plus concrètement l'appréciation du juge pour comprendre les frontières invisibles qu'il a déterminé.

La compatibilité comme la prise en compte n'implique ni une reproduction détaillée de la norme, ni même une déclinaison de la norme supérieure. Ces rapports établissent seulement une nécessité de ne pas être clairement en opposition avec l'ensemble du projet retenu par la norme supérieure. La compatibilité et la prise en compte n'ont en réalité pas vocation à être fréquemment sanctionnées par le juge ¹⁴⁰.

Le juge administratif s'est toutefois saisi à plusieurs reprises de la notion de compatibilité, et a ainsi déterminé les contours de son appréciation. On s'aperçoit que le juge apprécie la compatibilité au regard de l'ensemble du territoire couvert et de l'ensemble des prescriptions du document, pour pouvoir mesurer si l'acte contrôlé est ou non compatible ¹⁴¹. Ainsi, le Conseil d'Etat a pu préciser les modalités d'appréciation du contrôle de compatibilité, « *il appartient au juge administratif de rechercher, dans le cadre d'une analyse globale le conduisant à se placer à l'échelle de l'ensemble du territoire couvert en prenant en compte l'ensemble des prescriptions du document supérieur, si le*

¹³⁸ JEGOUZO (Y), « La révision du schéma directeur de la région d'Ile-de-France », *RFDA*, 180, URL : www.dalloz.fr

¹³⁹ VILLENEUVE (P.), « Une nouvelle régionalisation ? Le discours et la méthode », *AJCT*, 2014, 418. URL : www.dalloz.fr

¹⁴⁰ WAKOTE (R.), dir., *Les nouvelles compétences régionales*, Paris : L'Harmattan, 2017, p.252

¹⁴¹ JACQUOT (H.), PRIET (F.), *Droit de l'urbanisme*, Paris : Editions Dalloz, 7^e édition, 2015

*plan ne contrarie pas les objectifs qu'impose le schéma, compte tenu des orientations adoptées et de leur degré de précision, sans rechercher l'adéquation du plan à chaque disposition ou objectif particulier »*¹⁴².

Il faut donc re-situer la norme dans l'ensemble de celles contenues par le document et voir s'il s'agit d'une disposition prioritaire ou secondaire auquel il est porté atteinte. Par ailleurs, si l'acte porte atteinte à un objectif du schéma, il peut favoriser la réalisation d'un ou plusieurs autres objectifs. De plus, à la lecture de la jurisprudence, il faut remarquer que les rapports d'opposabilité souple s'apprécient au regard des considérations d'espèces, et sur la base généralement de la justification apportée dans le document. Certains arrêts montrent en effet que le Conseil d'Etat s'appuie sur d'autres considérations que la règle supérieure en elle-même. Dans l'arrêt rendu en Assemblée du 22 février 1974, *Adam et autres*, la Haute juridiction estime, à propos d'un tracé d'autoroute déclarée d'utilité publique qui s'étend sur une longueur de 6,500 km différent du tracé indiqué dans le schéma directeur, que « *ce tracé ne remet en cause ni les options fondamentales du schéma, ni la destination générale des sols, et que l'autoroute en cause ne compromet ni le maintien des espaces boisés, ni la protection des sites tels qu'ils sont localisés par le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme* »¹⁴³.

En ce qui concerne la substance même des normes, Jérôme Trémeau estime à ce sujet que « *l'incontestable souplesse dans la contrainte rétroagit sur la portée même des normes contenues* ». De plus, la substance des normes joue sur le rapport d'opposabilité, puisqu'elles ne doivent pas être d'une telle précision ou prescription qu'elle entraverait la marge d'appréciation que les auteurs des documents infra-régionaux doivent conserver. A ce titre, le juge est garant de la fonction stratégique et prospective des documents. En effet, il veille à ce que l'habilitation conférée à l'auteur ne soit pas détournée en faculté de fixer une norme trop précise, et par là, qu'il n'y ait pas dénaturation du rapport de compatibilité, c'est-à-dire qu'il ne se transforme pas en rapport de conformité. C'est le cas lorsqu'il affirme à propos des SCOT, « *ceux-ci doivent se borner à fixer des orientations et des objectifs* »¹⁴⁴ ou encore, lorsqu'il estime que malgré la précision des normes contenues dans le schéma « *ces prescriptions ne sauraient avoir légalement pour effet d'imposer une stricte conformité* »¹⁴⁵.

¹⁴² Conseil d'Etat, 6^{ème}/1 chambres réunies, 18 Décembre 2017, n°395216, Regroupement des organismes de sauvegarde de l'Oise ; solution appliquée notamment dans l'arrêt CAA de BORDEAUX, Juge des référés, n°18BX00515, 7 mars 2018

¹⁴³ Conseil d'Etat, Assemblée, 22 février 1974, n°91848 93520, *Adam et autres*

¹⁴⁴ Conseil d'Etat, 11 juillet 2012, n°353880, *SAS Sodigor* ; CAA Nantes, 5^e ch., 28 décembre 2012, n°11NT02017, *Syndicat mixte du SCOT du Pays de Rennes*

¹⁴⁵ Conseil d'Etat, 7 /10 SSR, du 10 juin 1998, n°176920, *SA Leroy Merlin*

D'ailleurs, par garantie également, le législateur a doté le SRADDET de dispositions opposables qui correspondent à la même typologie de « *normes générales* », que Faoud Eddazi définit comme des « *normes obligatoires qui se caractérisent par une certaine indétermination* »¹⁴⁶.

Pour les objectifs, l'étude d'impact du projet de loi NOTRe indique qu'ils « *n'ont pas vocation à créer des obligations précises, ils seront rédigés dans des termes tels qu'il paraît difficile d'en tirer des obligations strictes pouvant être sanctionnées par le juge administratif* »¹⁴⁷. Dès lors, il faut se demander quel est l'intérêt de la mise en place d'un rapport d'opposabilité à ce document. D'autant plus qu'il constitue le projet stratégique de la Région, et ainsi se prête mal à l'édition de normes relativement prescriptives, parce qu'il est l'objet davantage d'un récit, de bavardages sur l'avenir de la Région, et s'adressera certainement, tant aux documents subordonnés qu'à tout un ensemble d'acteurs notamment privés. C'est le cas du SRADDET Sud Provence-Alpes-Côte d'azur, qui comporte 68 objectifs couvrant très largement les domaines de compétence du schéma, et qui s'adressent à un ensemble d'acteurs, à l'Etat, à la Région elle-même, à des maîtres d'ouvrages privés... Ces éléments, qui ne sont pas sans intérêts, s'articulent difficilement avec la valeur censée prescriptive du document.

D'ailleurs, il faut évoquer le projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Elan), qui comporte des dispositions qui ont vocation à simplifier l'architecture normative des documents de planification. A ce titre, il prévoit la suppression du lien de prise en compte au profit de la seule compatibilité. Le projet de loi prévoit qu'une ordonnance paraîtra afin de prévoir les mesures de coordination nécessaires pour l'adaptation du SRADDET.

Parler de la prescriptivité du SRADDET c'est en réalité parler des règles, malgré qu'elles soient « *générales* ». Une astuce comme « *mesure de prudence* » dont le but est certainement d'empêcher toute règle disposant d'une précision excessive et d'une impérativité. La possible différenciation des règles entre grandes parties du territoire en vertu de l'article L. 4251-1 du CGCT pourrait être elle aussi le produit d'une précaution du législateur, qui en laissant l'apparence d'ouvrir une faculté à la rédaction des règles, encadre surtout la portée de toute territorialisation.

De façon générale, le mode de rédaction des règles contenues au sein du SRADDET se prête facilement à des rapport lâches avec les documents subordonnés¹⁴⁸. Ainsi, on peut facilement penser que la pratique n'imposera rien de très directif ni contraignant aux collectivités

¹⁴⁶ EDDAZI (F.), « La portée normative du document d'orientation et d'objectifs du SCOT » [en ligne], in GRIDAUH, *Ecriture des SCOT*, 2013, URL : http://www.gridauh.fr/fileadmin/gridauh/MEDIA/2011/comppte_rendu_de_travaux/seminaire_thematique/Ecriture_des_SCoT/DOO_1-1_fiche3_FEdazzi.pdf

¹⁴⁷ Etude d'impact du projet de loi NOTRe, 17 juin 2014, p.45, URL : <https://www.senat.fr/leg/etudes-impact/pjl13-636-ci/pjl13-636-ci.pdf>

¹⁴⁸ TREMEAU (J.), « Comment apprécier la compatibilité d'un PLU avec les normes supérieures ? », *AJDA*, 2018, 1348. URL : www.dalloz.fr

inférieures ¹⁴⁹. L'élargissement des modalités d'action de la Région au moyen de ce schéma paraît plus conforme à l'idée d'un pouvoir d'influence relatif, plutôt qu'à l'affermissement de leur pouvoir normatif local. Ainsi, comme l'évoque Samuel Dyens, « *l'image du chef d'orchestre semble donc plus conforme que celle du pouvoir de commandement* » ¹⁵⁰. En réalité, il s'agirait même davantage d'un chef d'orchestre laissant le champ libre aux musiciens d'improviser quand ils le souhaitent, tant qu'ils respectent un semblant d'harmonie dans la mélodie générale.

L'Association des communautés de France relève dans son mensuel publié en août 2018, que « *Les Sraddet seront peu prescriptifs dans leur ensemble* » ¹⁵¹. C'est le fait de toutes ces garanties établies auxquelles s'ajoutent également certaines limites inhérentes à l'édiction de règles, notamment l'interdiction de contredire la loi, ce qui implique de ne pas prescrire un élément que la loi elle-même laisse comme une possibilité ou une faculté à réaliser... L'ensemble de ces contraintes ne permet pas aux normes du SRADDET de disposer d'une consistance saisissable.

Le Service qui s'attèle à la rédaction du SRADDET Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur souhaite mener l'exercice de l'élaboration d'une manière engagée et efficace. Les règles du SRADDET Sud se distinguent en fonction du parti pris pour chacune d'entre elles. Certaines règles correspondent au contenu minimal obligatoire prévu pour encadrer l'intégration des cinq schémas régionaux. Egalement, le Service a souhaité, pour certaines règles, reprendre des prescriptions légales ou réglementaires existantes qui intéressent le projet et les volontés de la Région afin de les affirmer plus fortement. C'est le cas par exemple de la règle « *Intégrer une démarche de réduction de la vulnérabilité du territoire en anticipant le cumul et l'accroissement des risques naturels* », ou encore sur la ressource en eau, en reprenant le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), « *Identifier et sécuriser les secteurs vulnérables des ressources stratégiques ou zones potentielles pour la recharge quantitative et qualitative des nappes phréatiques* ». D'autres règles paraissent plus volontaires et plus fortement affirmées, c'est le cas des sujets prioritaires qui fondent son projet régional. En effet, le projet de la Région Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur se positionne en faveur d'un développement équilibré et solidaire du territoire, d'un déploiement du potentiel d'attractivité recentré dans les centralités et les bassins de vie, et milite en faveur d'une maîtrise de l'étalement urbain. Ainsi, la Région Sud met en avant une stratégie urbaine régionale en proposant une hiérarchisation de l'armature urbaine par l'identification de trois niveaux de centralités, et demande ainsi aux documents d'urbanisme de décliner cette stratégie et de formaliser des objectifs différenciés par niveaux de centralité et par type d'espace. L'effort

¹⁴⁹ PASQUIER (R.), « Les régions dans la réforme territoriale : vers un fédéralisme à la française ? », *AJCT*, 2016, 71. URL : www.dalloz.fr

¹⁵⁰ DYENS (S.), « Compétences des collectivités territoriales : articulation et organisation », folio n°4260, 2018-1, URL : www.dalloz.fr

¹⁵¹ ADCF « Sraddet : planifier autrement ? », août 2018, mensuel n°231, URL : www.adcf.org

dans la mobilisation d'une territorialisation des règles peut être remarqué, même s'il apparaît en réalité faible par la formulation employée et l'absence de précisions.

Néanmoins, de nombreuses règles paraissent disposer d'une force normative faible, malgré les intentions. C'est notamment le cas de ses règles telles que « *Privilégier la requalification des zones d'activités économiques à l'extension ou à la création de nouvelles zones [...]* » ; « *Favoriser le développement de solutions énergétiques en réseaux en privilégiant les énergies renouvelables* » ; « *Viser un développement commercial respectant l'équilibre centre/périphérie et maîtrisant la consommation d'espace et en cohérence avec les territoires limitrophes* ».

Par ailleurs, toutes ces garanties évoquées, qui affaiblissent la portée normative du SRADDET, traduisent également des difficultés dans le cadre de l'exercice pratique d'énonciation des normes, d'autant plus que les Régions n'ont pas la « culture » de la planification contraignante.

D'abord, cela implique que le Service de la Région qui s'attèle à la rédaction du schéma, use de styles rédactionnels qui permettront de traduire le rapport souple existant en utilisant des formules peu contraignantes, contrairement à des expressions de type « les documents de planification doivent », « le SRADDET exige ». Il s'agira également d'identifier clairement les champs mobilisables par les documents subordonnés. Les risques de chevauchements SCOT-SRADDET sont largement plausibles du fait qu'ils ont en commun la tâche d'édicter des dispositions de portée générale, sur un champ large. Cela nécessite alors pour le Service de trouver « *le bon équilibre* »¹⁵², sans empiéter sur les documents infra-régionaux.

Au regard du caractère non opposable de tout document graphique, cela contraint la Région à recourir à des « *écritures complexes* » afin de cibler les parties du territoire auxquelles s'appliquent les règles¹⁵³. Cette contrainte est bien réelle, surtout en ce qui concerne des sujets pour lesquels l'identification cartographique est largement nécessaire, par exemple, la trame verte et bleue régionale. Il s'agira alors d'apporter une définition qui reflète la dimension spatiale, ou encore le choix d'une liste exhaustive. Cette contrainte a pu entraîner l'abandon de certaines règles par la Région Sud Provence-Alpes-Côte-d'Azur lorsqu'il était impossible de traduire à l'écrit : c'est le cas d'une règle qui demandait aux documents de planification de protéger « *les grandes coupures agro-naturelles* » du paysage régional. Pour une règle qui demande d'assurer une protection des

¹⁵² PRIET (F.), « Le schéma d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires », GRIDAUH, 2016, URL : http://www.gridauh.fr/fileadmin/gridauh/MEDIA/MAJ2016/Articles_et_publications/Francois_PRIET_Le_schema_regional_d_aménagement_de_developpement_durable_et_d_egalite_des_territoires_SRADDET_.pdf

¹⁵³ ARF, « Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires – SRADDET – éléments d'information pour son élaboration, son adoption et sa mise œuvre », 2015

« espaces à enjeux de continuités écologiques non couverts par un dispositif de gestion », l'alternative a été de lister exhaustivement l'ensemble des dispositifs concernés.

Pour conclure, ce nouveau schéma prescriptif n'offre pas nécessairement aux Régions la capacité de pouvoir peser significativement dans le champ de l'aménagement du territoire ¹⁵⁴, mais tend plutôt vers une faculté de rationaliser largement l'action des collectivités dans ce domaine, en formulant des dispositions faiblement contraignantes, d'autant plus que la procédure d'élaboration et la mise en œuvre du SRADDET nécessitent le concours d'autres acteurs ¹⁵⁵.

¹⁵⁴ DESJARDINS (X.), BEHAR (D.), « Les régions françaises enfin aménageuses du territoire ? », *Population & Avenir*, 2017/3, n° 73, p. 17-19, URL : <https://www.cairn.info/revue-population-et-avenir-2017-3-page-17.htm>

¹⁵⁵ GRIDAUH, *La planification territoriale stratégique : entre droit souple et droit dur*, Les cahiers du Gridauh, Paris : GRIDAUH, n°29, 2015

SECTION II.

LE CONCOURS DES AUTRES ACTEURS, ENTRE GARANTIE ET COMPROMIS

A ces garanties de nature à protéger les libertés locales, s'ajoutent d'autres précautions prévues par le législateur qui organisent le concours des autres acteurs. Si les modalités d'élaboration imposées par le législateur dans l'élaboration du SRADDET, et surtout l'accent porté à la concertation, apparaissent nécessaires et pertinentes en tant que garantie supplémentaire pour les collectivités (Paragraphe 1), il convient en revanche, de rester plus réservé sur la place de l'État telle qu'elle est prévue dans le cadre de l'élaboration (Paragraphe 2).

§ 1. L'ACCENT PORTE A LA CONCERTATION : UNE CONTREPARTIE PERTINENTE

La concertation des acteurs dans le cadre de la procédure d'élaboration du SRADDET fait intervenir « à peu près tous les rouages institutionnels intéressés de la Région »¹⁵⁶. Cette logique se traduit de prime abord comme la contrepartie de la nouvelle normativité du SRADDET. Elle porte également la marque du caractère intégrateur du schéma en vertu de l'ordonnance du 27 juillet 2016. Mais également, cette concertation accrue prévue pour le SRADDET répond à l'objectif d'associer les principales catégories de collectivités territoriales « sans le concours desquelles le contenu du schéma ne pourrait ni être déterminé ni être mis en œuvre en particulier dans le cadre des documents de planification »¹⁵⁷. Dès lors, il s'agit d'une nécessité face à la souplesse qu'offrent les rapports d'opposabilité institués. En effet, le renforcement des responsabilités régionales se traduit par une tâche de planification et un rôle de coordination. Dès lors, ses compétences ne peuvent être efficacement exercées qu'avec le concours des autres acteurs locaux¹⁵⁸ dans la mesure où le schéma s'adresse à des compétences majoritairement exercées par les intercommunalités, entre autres, l'aménagement de l'espace, la mobilité, la gestion des déchets, l'environnement... Par conséquent, il se déduit rapidement que l'efficacité du SRADDET et donc son application, dépendent – presque – de la « bonne volonté » des porteurs de document de planification et des acteurs locaux d'une manière générale. Il est ainsi complètement justifié d'assurer de larges modalités de concertation et même au-delà, il serait plus opportun de s'engager dans un travail de collaboration.

¹⁵⁶ FAURE (B.), « Le leadership régional : nouvelle orientation du droit des collectivités territoriales ? », *AJDA*, 2015, 1898. URL : www.dalloz.fr

¹⁵⁷ PRIET (F.), « Le schéma d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires », GRIDAUH, 2016, URL : http://www.gridauh.fr/fileadmin/gridauh/MEDIA/MAJ2016/Articles_et_publications/Francois_PRIET_Le_schema_regional_d_aménagement_de_developpement_durable_et_d_egalite_des_territoires_SRADDET_.pdf

¹⁵⁸ WAKOTE (R.), dir., *Les nouvelles compétences régionales*, Paris : L'Harmattan, 2017, p.247

Toutefois, pour reprendre François Priet, l'intervention des collectivités territoriales dans l'élaboration ne doit aboutir ni à un alourdissement de la procédure, ni à faire jouer un rôle excessif aux collectivités, ce qui dénaturerait la capacité d'initiative de la Région ou créerait des risques de paralysie ¹⁵⁹. En réalité, il n'est pas simple de vouloir concilier une large participation, notamment au regard des différents schémas régionaux intégrés au SRADDET, tout en conservant une certaine stabilité dans le but d'éviter des blocages.

Le SRADT prévoyait déjà une procédure largement concertée. En vertu de l'article 34 de la loi du 7 janvier 1983 modifié par l'article 5 de la loi dite « Voynet » du 25 juin 1999, étaient associés à son élaboration, les départements, les agglomérations, les pays, les parcs naturels régionaux, les chefs-lieux de département et autres communes de plus de 20 000 habitants, les groupements de communes compétents en matière d'aménagement mais aussi les acteurs sociaux et économiques. Le projet de SRADT devait être soumis pour avis aux conseils généraux concernés, au Conseil économique et social ainsi qu'à la conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire.

Pour ce qui est du SRADDET, sont associés obligatoirement à l'élaboration du projet, le représentant de l'État, les conseils départementaux, (sur les aspects relatifs à la voirie et à l'infrastructure numérique), les métropoles, les établissements publics chargés d'élaborer les SCOT et ceux compétents en matière de PLU, les collectivités territoriales à statut particulier de la région, les autorités organisatrices de mobilité, la commission régionale consultative en matière de déchets, le comité régional de la biodiversité et les comités de massif. Il est prévu une association facultative des autres EPCI, du Conseil économique, social et environnemental régional (CESER), des chambres d'agriculture, des chambres de commerce et de l'industrie et des chambres des métiers et de l'artisanat. Également la loi prévoit que la Région peut consulter tout autre organisme ou personne en vue de l'élaboration du projet de schéma ¹⁶⁰. La concertation consiste en une démarche globale de demande d'avis sur un projet, et dépend des modalités d'association prévues. Cela se traduit généralement par une présentation, une participation, une prise en compte d'éléments d'information, un mécanisme de dialogue et d'échange.

Il convient de préciser la procédure d'élaboration prévue par la loi NOTRe ¹⁶¹. A l'issue d'un débat au sein de la Conférence territoriale de l'action publique (CTAP), le Conseil régional

¹⁵⁹ PRIET (F.), « Le schéma d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires », GRIDAUH, 2016, URL : http://www.gridauh.fr/fileadmin/gridauh/MEDIA/MAJ2016/Articles_et_publications/Francois_PRIET_Le_schema_regionale_d_aménagement_de_developpement_durable_et_d_egalite_des_territoires_SRADDET.pdf

¹⁶⁰ CGCT L. 4251-5

¹⁶¹ La procédure d'élaboration du SRADDET est prévue aux articles L. 4251-4 à 7 et R. 4251-14 à 16 du CGCT

prévoit les modalités d'élaboration par délibération, en comprenant notamment le calendrier d'élaboration, la liste et les modalités d'association des personnes morales associées, le délai dans lequel certaines des personnes morales associées formulent leurs propositions de règles générales, et les domaines complémentaires éventuels du SRADDET, en plus des compétences obligatoires fixées par la loi (CGCT L. 4251-4). Par la suite, le Conseil Régional devra débattre sur les objectifs du schéma.

Lors de la phase d'élaboration, certaines personnes associées pourront émettre des propositions sur les règles générales. Il s'agit des métropoles, des établissements publics compétents en matière de SCOT, des collectivités territoriales à statut particulier situées sur le territoire de la Région, et des EPCI à fiscalité propre compétents en matière de PLU (CGCT L. 4251-5). Ceci est une nouveauté, et permet de tendre vers l'idée d'une certaine collaboration des dispositions opposables. A ce titre, pour évoquer le cas du SRADDET Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur, il a été constaté que ces personnes publiques associées ont bien joué le rôle de proposition et de suggestion de règles, consistant en un conseil et une aide à la décision pour le Service chargé de construire le SRADDET. Cela a notamment permis d'apporter des clarifications et des précisions quant aux champs mobilisables des documents subordonnés, puisque ces structures ont la charge de les élaborer. La plupart des règles du SRADDET Sud se sont en réalité enrichies par l'apport d'une personne associée.

Ensuite, après l'arrêt du projet par délibération du Conseil Régional, le projet de SRADDET est soumis pour avis aux mêmes personnes publiques associées mobilisées pour formuler des propositions aux règles. A ces personnes s'ajoutent le CESER, l'autorité environnementale et la CTAP (CGCT L. 4251-6). Par la suite, le projet est soumis à enquête publique par le Président du Conseil Régional, et sera modifié pour tenir compte des avis recueillis, des observations du public et des conclusions de la commission d'enquête.

La présence de la CTAP permet de dégager l'idée d'un accord, d'un dialogue, favorable pour éviter certains conflits qui pourraient résulter des nouvelles modalités d'action octroyées à la Région. Conçue pour favoriser un exercice concerté des compétences, la CTAP peut débattre et rendre des avis sur tous les sujets notamment relatifs à la conduite de politiques publiques nécessitant une coordination entre les collectivités territoriales. Elle est présidée par le Président du Conseil Régional, et se compose des Présidents des Conseils Départementaux, des Présidents des EPCI de plus de 30 000 habitants, d'un représentant élu des Communes de plus de 30 000 habitants de chaque Département, d'un représentant élu des Communes comprenant entre 3500 et 30 000 habitants de chaque Département et enfin d'un représentant élu des Communes de moins de 3500 habitants de chaque Département.

Pour autant, toutes ces modalités d'élaboration prévues par le législateur, si elles facilitent et favorisent un certain consensus ou du moins garantissent un débat au profit des collectivités infra-régionales ¹⁶², il n'est pas question de lier d'une manière rigoureuse la Région : elle n'est pas tenue de prendre en compte les observations formulées lors de débats, et peut également se prononcer contre les avis rendus par les personnes publiques associées.

Un amendement du Sénat prévoyait la faculté d'une remise en cause du projet de schéma arrêté, à une double majorité qualifiée d'EPCI à fiscalité propre et de Départements, mais la position de l'Assemblée Nationale a prévalu. Par ailleurs, certaines spécificités dans le cadre des procédures d'élaboration des schémas intégrés ont disparu, au profit de la procédure unique décrite. C'est le cas notamment d'une procédure privilégiée accordée aux autorités organisatrices de la mobilité lors de l'élaboration du schéma régional de l'intermodalité. Il devait faire l'objet d'un avis favorable de leur part pour être adopté, or, son absorption au sein du SRADDET va entraîner la suppression de cette modalité ¹⁶³. Dans tous les cas, cela n'aurait pas pu être réservé qu'à ces personnes associées, et l'étendre aurait été problématique pour la Région.

Pour conclure, il convient de considérer que ces modalités d'association permettent comme les rapports d'opposabilité retenus, de « *recevoir satisfaction sans contrainte excessive pour les collectivités inférieures* » ¹⁶⁴. A ce titre, Bertrand Faure relève que la « *logique d'élaboration collégiale, dans l'esprit des parlementaires qui l'ont imposée, s'analysait comme la contrepartie du caractère prescriptif de ces schémas, faisant en sorte que le caractère obligatoire de ceux-ci découle de [la] libre adhésion, la contrainte se trouvant déplacée à l'arrière-plan* » ¹⁶⁵. Dès lors, il est largement plausible que la pratique des Régions n'évolue pas au-delà de leur cadre habituel de chef de file ¹⁶⁶.

Si l'accent porté sur une large concertation sans contraindre la Région est un bon compromis, il en est moins sûr de la place de l'État accordée dans l'élaboration du SRADDET, surtout en ce qui concerne l'approbation du schéma.

§ 2. LA PLACE DE L'ÉTAT DANS L'ELABORATION : UN COMPROMIS DISCUTABLE

La loi NOTRe prévoit l'intervention du Préfet de région à trois titres. D'abord, il est associé à l'élaboration, ce qui implique une continuité de sa présence et la mise en place de mécanismes

¹⁶² BAUBONNE (M.), « Les schémas régionaux et les risques de tutelle régionale », *RFDA*, 2017, 715. URL : www.dalloz.fr

¹⁶³ FAURE (B.), « Le leadership régional : nouvelle orientation du droit des collectivités territoriales ? », *AJDA*, 2015, 1898. URL : www.dalloz.fr

¹⁶⁴ *Ibidem*

¹⁶⁵ *Ibidem*

¹⁶⁶ JANICOT (L.), « Le pouvoir normatif des régions », *RFDA*, 2015, 664. URL : www.dalloz.fr

d'échanges entre la Région et l'État. Néanmoins, il ne lui est accordé ni la faculté de formuler des propositions aux règles du schéma ni celle de donner un avis sur le projet arrêté.

Ensuite, il porte à la connaissance du Président du Conseil Régional, en vue du débat au sein de la conférence territoriale de l'action publique ainsi que tout au long de la procédure d'élaboration, l'ensemble des informations nécessaires à l'exercice de la compétence de la Région ¹⁶⁷.

Enfin, il approuve par arrêté le projet de schéma. Son intervention est toutefois encadrée par le législateur : il doit s'assurer du respect de la procédure d'élaboration et la préservation des intérêts nationaux. S'il décide de ne pas approuver, il doit notifier son refus au Conseil régional dans une décision motivée, ce dernier disposant alors d'un délai de trois mois à partir de la notification pour prendre en compte les modifications demandées ¹⁶⁸.

Cela opère un changement avec la procédure d'élaboration du SRADT, puisque celui-ci était élaboré et approuvé par le Conseil Régional. Un « recul » pour de nombreux auteurs, mais qui s'explique certainement par le caractère désormais opposable du nouveau schéma. Pour autant, cela marque une « avancée » par rapport aux schémas intégrés au sein du SRADDET, la plupart d'entre eux étant co-élaborés entre l'État et la Région. Pour exemple, le SRCE était adopté et approuvé par arrêté préfectoral.

L'Association des Régions de France est relativement favorable à ce mécanisme d'approbation au regard des conditions fixées à l'intervention du représentant de l'État, puisque le Préfet ne peut pas se substituer aux Régions dans le pilotage, et ainsi ne traduit pas un contrôle d'opportunité sur les décisions locales ¹⁶⁹.

Julien Martin rappelle d'ailleurs que tant le schéma directeur de la Région d'Île de France (SDRIF) qui fait l'objet d'une approbation par décret en Conseil d'État, que le SCOT, soumis à un contrôle de légalité renforcé, ces deux actes deviennent exécutoires qu'après réalisation des modifications demandées par le préfet, celles-ci ne pouvant être fondées que sur la méconnaissance d'une norme de rang supérieur ¹⁷⁰.

Pourtant, de nombreux chercheurs universitaires s'alignent sur l'affirmation ainsi formulée par Pierre Villeneuve « *le renforcement des responsabilités régionales est imparfait dès lors que l'opposabilité du SRADDET est conditionnée à l'approbation du représentant de l'État* » ¹⁷¹.

¹⁶⁷ CGCT R. 4251-14

¹⁶⁸ CGCT L. 4251-16, L. 4251-7

¹⁶⁹ ARF, « Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires – SRADDET – éléments d'information pour son élaboration, son adoption et sa mise œuvre », 2015

¹⁷⁰ MARTIN (J.), « Les nouveaux schémas régionaux d'aménagement et de développement durable et d'égalité des territoires », in GRIDAUH, *Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme, de l'Habitat*, Paris : éditions Le Moniteur, 2016

¹⁷¹ VILLENEUVE (P.), « De quelques questions environnementales... dans le projet de loi NOTRE », *Energie – Environnement – Infrastructures*, 2015, n°7, 144, URL : www.lexisnexis.com/fr/droit

En effet, selon Nadine Poulet-Gibot Leclerc, c'est « l'autorité déconcentrée qui lui donne son label d'opposabilité ». Elle constate ainsi une distance avec la logique de décentralisation, en relevant que « c'est une mesure de tutelle qui est censée renforcer le pouvoir régional en donnant valeur prescriptive à ses schémas »¹⁷². Jean Bernard Auby perçoit ainsi l'approbation par le Préfet comme « l'art de ne pas vouloir donner pleine autorité planificatrice à nos Régions »¹⁷³.

Or, certains auteurs estiment que cette approbation est en réalité faite pour éviter les risques d'inconstitutionnalité, et ainsi prévenir toute tutelle régionale sur les collectivités inférieures¹⁷⁴. Pourtant, comme l'affirment Bertrand Faure et Laetitia Janicot, cet acte de tutelle ne peut pas faire disparaître les éventuelles atteintes puisque le conditionnement à l'entrée en vigueur est restreint à la préservation des intérêts nationaux et du respect de la procédure. D'autant plus que, nous l'avons évoqué, le simple fait qu'une collectivité adopte un schéma prescriptif n'est pas contraire à la Constitution, à condition d'avoir les garanties nécessaires. D'ailleurs, l'avis du Conseil d'État du 15 novembre 2012 n'évoque pas non plus, en cas de hiérarchie normative établie entre collectivités, une nécessaire approbation par l'État.

Ainsi, il convient nécessairement de remarquer que cette tutelle de l'État lui permet de garder une certaine maîtrise, un contrôle sur le schéma régional, sous prétexte d'éviter les risques d'inconstitutionnalité¹⁷⁵. Assurément, l'intérêt national qui s'attache à l'aménagement du territoire et le fait que l'État ne dispose plus lui-même d'outil d'ensemble le conduisent à en garder la maîtrise¹⁷⁶. De surcroît, en tant qu'État unitaire, le pouvoir central est habitué à conserver la maîtrise de la réglementation des rapports entre collectivités locales de niveaux différents¹⁷⁷. Par conséquent, si au premier abord il peut être fait le constat du renoncement de l'État dans le cadre de la planification de l'aménagement du territoire, il s'avère qu'il ne disparaît pas réellement. C'est surtout sur le plan politique qu'un refus d'approbation du Préfet pourrait obliger la Région à modifier son projet dans le sens suggéré par l'État¹⁷⁸.

Néanmoins, si l'on constate les limites inhérentes au pouvoir normatif de la Région empêchant un réel renforcement de ses moyens d'action dans le domaine de l'aménagement du

¹⁷² STECKEL-ASSOUERE (M.-C) dir., *La recomposition territoriale : la décentralisation entre enjeux et obstacles*, Paris : L'Harmattan, 2016, p.63-64

¹⁷³ AUBY (J.-B.), « Tutelle d'une collectivité sur une autre ? », *Dr. Adm.*, n°1, 2015, repère 1, URL : www.lexisnexis.com/fr/droit

¹⁷⁴ BAUBONNE (M.), « Les schémas régionaux et les risques de tutelle régionale », *RFDA*, 2017, 715. URL : www.dalloz.fr

¹⁷⁵ JANICOT (L.), « Le pouvoir normatif des régions », *RFDA*, 2015, 664. URL : www.dalloz.fr

¹⁷⁶ SOAZIC (M.), « La décentralisation à l'épreuve des évolutions récentes du droit de l'urbanisme », *RFDA*, 2012, 854, URL : www.dalloz.fr

¹⁷⁷ MARCOU (G.), « Les paradoxes de la région », *AJDA*, 2008, 1634 URL : www.dalloz.fr

¹⁷⁸ FAURE (B.), « Le leadership régional : nouvelle orientation du droit des collectivités territoriales ? », *AJDA*, 2015, 1898. URL : www.dalloz.fr

territoire, et par là également, causant une portée limitée au schéma qu'elle élabore, l'efficacité du SRADDET dépendra plus encore du choix des Régions dans son application et sa consistance.

CHAPITRE II.

LES CHOIX DE LA REGION DANS L'APPLICATION DU SRADDET

L'application du SRADDET relève des acteurs infra-régionaux. Elle peut être envisagée de différentes façons. Elle peut être relayée par les documents subordonnés du fait de l'opposabilité du schéma mais, comme on l'a vu, elle n'est pas garantie. L'application du schéma peut également passer par des conventions de mise en œuvre sur la base du volontariat (CGCT L. 4251-8).

Dès lors, l'application du SRADDET est largement tributaire des choix politiques et stratégiques des Régions. En effet, il appartient à chaque exécutif de répondre à une question centrale : que veut-on faire du SRADDET, qu'en attend-t-on ? ¹⁷⁹ Ces réponses peuvent être très diverses et dépendent de l'appropriation du schéma par le Conseil Régional. Il convient d'appréhender deux options principales qui s'opposent à la Région, d'une manière successive (et donc superficielle), ces alternatives n'étant pas exclusives l'une de l'autre, mais plutôt complémentaires. La Région peut prendre le parti d'avoir un schéma directeur, cadre de référence et d'influence pour les acteurs infra-régionaux (Section 1). Le choix de la Région peut également tendre vers l'idée d'un instrument d'action collective, en fonction de la mobilisation, concertation et contractualisation souhaitée (Section 2).

SECTION I.

LE CHOIX D'UN DOCUMENT CADRE ET INFLUENT

La Région dispose de moyens lui permettant d'optimiser l'efficacité du SRADDET, en choisissant d'agir sur la force normative des dispositions, et plus précisément en modulant sa force contraignante (Paragraphe 1) comme en tâchant d'assurer une bonne lisibilité et une intelligibilité de son document (Paragraphe 2).

¹⁷⁹ ARF, « Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires – SRADDET – éléments d'information pour son élaboration, son adoption et sa mise œuvre », 2015

§ 1. LES POSSIBILITES DE MODULATION DE LA FORCE CONTRAIGNANTE

Comme le souligne Patrick Hocreitere, réfléchir sur les rapports d’opposabilité, c’est « *d’abord réfléchir sur le contenu des schémas [...] et même au préalable sur ce qui a été voulu* »¹⁸⁰. La Région doit se poser la question de savoir jusqu’où elle souhaite aller dans ses prescriptions, et notamment si elle prend le parti d’orientations consensuelles, voire de simples préconisations, ou le parti d’une opposabilité sur des sujets qui peuvent apparaître « sensibles » pour les acteurs infra-régionaux¹⁸¹. Ces choix dépendent donc largement de la volonté et de l’ambition politique régionale.

Pour illustration, la Région Sud s’est employée à édicter des règles sur des sujets relativement sensibles, notamment en ce qui concerne la gestion économe des sols, la production de logements abordables, la démographie, afin de concrétiser le projet régional ambitieux qu’elle projette pour son territoire. Ainsi, elle prescrit sur la consommation foncière, « *Déterminer des objectifs chiffrés de la consommation de l’espace et de lutte contre l’étalement urbain à l’échelle du SCOT ou à défaut du PLU, divisant au moins par deux le rythme de la consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers observé entre 2006 et 2014, période de référence du SRADDET, à l’horizon 20130 et en cohérence avec le développement démographique du territoire* ». Elle demande également aux documents de consacrer 50% de la production totale de logements de chaque territoire, à une offre de logements abordables à destination des jeunes et des actifs, en priorité dans les trois niveaux de centralité et par le renouvellement urbain. En réalité pourtant, le document est clairement porté par la Délégation Connaissance Planification Transversalité et son service Planification régionale et territoriale qui se charge de le construire, plutôt que par l’engagement politique du Président du Conseil Régional.

En ce qui concerne la portée normative du SRADDET, la Région dispose de moyens permettant de moduler la force de ses dispositions. Yves Jégouzo à propos du SDRIF, relève que le renforcement de la portée juridique du document peut se faire de deux manières, « *ou bien l’on conserve la relation juridique molle et il reste à s’interroger sur les moyens de durcir le contenu de ces schémas. Ou bien il est décidé d’en durcir la force juridique, mais il faudra repenser complètement le contenu* »¹⁸². La Région, dans le cadre de l’élaboration, a donc la possibilité d’agir sur le contenu et la rédaction du schéma.

¹⁸⁰ HOCREITERE (P.), « La loi SRU, la hiérarchie et la substance des normes d’urbanisme », *Dr.adm.*, 2001, n°2, chron. 3, URL : www.lexisnexis.com/fr/droit

¹⁸¹ ARF, « Le schéma régional d’aménagement, de développement durable et d’égalité des territoires – SRADDET – éléments d’information pour son élaboration, son adoption et sa mise œuvre », 2015

¹⁸² JEGOUZO (Y), « La révision du schéma directeur de la région d’Ile-de-France », *RFDA*, 180, URL : www.dalloz.fr

La force normative dépend de deux éléments qui se conjuguent. D'une part, le niveau d'opposabilité des dispositions et sa place dans la hiérarchie des normes, c'est-à-dire la force obligatoire, « *la force de la référence que constitue cette norme* »¹⁸³. D'autre part, la substance de la norme, ce que l'on appelle la force contraignante, « *la force du sens exprimé par la norme* »¹⁸⁴. La substance de la norme désigne son contenu, son mode d'expression, sa précision. Agir sur le contenu et la teneur du texte emporte des effets, tant pour le destinataire de la norme, que pour l'interprétation qu'en donnera le juge chargé d'apprécier une éventuelle méconnaissance de la disposition. Il est facile d'apercevoir un rapport plus lâche lorsqu'une formule est peu précise, telle une orientation vague ou générale. En revanche, il apparaît plus restreint lorsqu'une norme dispose d'un certain degré de précision et de complétude¹⁸⁵. Ainsi, la Région peut très bien décider de renforcer volontairement la force contraignante des normes du schéma par le choix d'un mode de rédaction particulier.

Il s'agira de renforcer le contenu de ses dispositions en apportant des précisions. Il peut être question d'affiner les objectifs du schéma, en exprimant des choix clairs liés à la stratégie régionale, éventuellement hiérarchisés, plutôt que d'un choix porté sur des objectifs généraux et larges ; comme pour les règles, en faisant le choix d'être sélectif et limpide sur les résultats souhaités. Néanmoins, il ne convient pas d'apporter des précisions excessives qui auraient pour conséquence de dénaturer le rapport d'opposabilité. Les porteurs de documents infra-régionaux devront conserver une marge d'appréciation ; d'ailleurs, une trop grande précision ne serait pas non plus appropriée puisque ces dispositions sont applicables au territoire régional et sont donc confrontées à des situations très diverses, ce qui pourrait causer un défaut d'adaptabilité de la norme¹⁸⁶. La Région Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur a ainsi apporté à certaines règles des précisions supplémentaires, en ciblant clairement les éléments attendus par l'énoncé. C'est le cas notamment d'une règle qui consiste à privilégier l'intensification urbaine autour des dessertes en transports collectifs, gares et pôles d'échange multimodaux, elle établit les conditions de la règle à savoir : quantifier et prioriser la part du développement et du renouvellement urbain devant être programmée dans les quartiers autour de ces accès au transport, ainsi que fixer des objectifs de qualité urbaine, architecturale et environnementale pour les programmes d'aménagement au sein de ces quartiers. De même, pour une règle portant sur la logistique, la Région demande de motiver les projets de création ou de développement des espaces à vocation logistique au regard de, la cohérence du projet avec l'ensemble de la chaîne logistique et son maillage régional, les

¹⁸³ GROULIER (C.), « La distinction de la force contraignante et de la force obligatoire des normes juridiques. Pour une approche duale de la force normative », in Thibierge (C.) et al., *La force normative – Naissance d'un concept*, Paris : LGDJ Lextenso éditions, 2009, p.201

¹⁸⁴ *Ibidem*, p.203

¹⁸⁵ LEBRETON (J.-P.), « La compatibilité en droit de l'urbanisme », *AJDA*, 1991, 491. URL : www.dalloz.fr

¹⁸⁶ BATAILLE (J.), « Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement », Thèse de doctorat en Droit public, sous la direction de Michel Prieur, Limoge, 2012, p357, URL : <http://www.theses.fr/2012LIMO1007>

capacités de raccordement aux modes ferroviaire, maritime ou fluvial dans un objectif de réduction de l'impact environnemental, et la contribution à la réduction de la congestion des réseaux de transport et en particulier la congestion routière péri-urbaine et des centres villes.

Cela consiste également en un travail de clarification de la norme, l'enjeu étant d'écartier au maximum toute ambiguïté et divergences d'interprétation, rendant possible « *la dissémination du sens de la norme* », et donnant prise à une « *co-détermination de la part de l'interprète* »¹⁸⁷, à savoir le destinataire de la norme comme le juge. En effet, le juge se reconnaît une marge d'appréciation importante pour repérer les options fondamentales du document¹⁸⁸. Cela suppose d'apporter des définitions des termes lorsque cela est nécessaire et d'explicitier clairement l'intérêt de la norme.

De même, il est opportun d'éviter les formulations ayant pour nature de soustraire toute portée prescriptive à la norme. C'est le cas notamment des affirmations du genre « Il est souhaitable », « La Région promeut », « La Région entend » ... Si le SRADDET n'a pas non plus vocation à détenir des règles impératives, il peut néanmoins renforcer la formulation de ses dispositions en usant de termes concis et clairs, impliquant un certain degré d'exigence, tels que « Le SRADDET demande », « La Région fixe les objectifs suivants » ...

De plus, la Région dispose d'une liberté d'appréciation dans le choix de la forme de ses dispositions. Ainsi, les objectifs et les règles peuvent consister en des dispositions chiffrées nécessairement plus précises¹⁸⁹, même si le Conseil d'État estime logiquement que le simple dépassement d'un seuil n'est pas constitutif en soi d'une incompatibilité, puisque cela serait de nature à se transformer en un contrôle de conformité¹⁹⁰. Des règles également qualitatives pourront être édictées, en précisant clairement ce qui est attendu. Néanmoins, il faut s'assurer de ne pas dépasser les champs mobilisables des documents auxquels s'adresse le schéma régional.

Aussi, la Région pourrait décider de se saisir de la faculté qui lui est offerte de territorialiser les objectifs et les règles du SRADDET, différenciés en fonction des enjeux importants selon les territoires ou par catégorie d'espace. Cela pourrait faciliter la déclinaison des dispositions et même constituer un facteur d'appropriation pour les territoires infra-régionaux¹⁹¹.

¹⁸⁷ GROULIER (C.), « La distinction de la force contraignante et de la force obligatoire des normes juridiques. Pour une approche duale de la force normative », in Thibierge (C.) et al., *La force normative – Naissance d'un concept*, Paris : LGDJ Lextenso éditions, 2009, p.204

¹⁸⁸ LEBRETON (J.-P.), « La compatibilité en droit de l'urbanisme », *AJDA*, 1991, 491. URL : www.dalloz.fr

¹⁸⁹ AMORCE, « SRADDET : éclairages sur la notion de prescriptivité », 2018 [publication en cours]

¹⁹⁰ Notamment affirmé dans l'arrêt du Conseil d'État, 12 décembre 2012, n°353496, *Société Davalex*

¹⁹¹ AMORCE, « SRADDET : éclairages sur la notion de prescriptivité », 2018 [publication en cours]

Toutes ces options qui pourraient permettre d'améliorer – dans une certaine mesure – l'application du SRADDET n'effacent pas évidemment l'encadrement posé par le législateur au regard des principes constitutionnels. Il convient de maximiser la force contraignante sans outrepasser les limites posées : ne pas préciser excessivement, de pas contraindre autoritairement, ne pas aggraver les charges financières des collectivités, ne pas méconnaître les compétences des autres collectivités ni de l'État...

Au-delà d'une modulation de la prescriptivité, l'efficacité du SRADDET tiendra également en sa capacité de lisibilité et d'intelligibilité.

§ 2. LES ENJEUX DE LISIBILITE ET D'INTELLIGIBILITE DE LA NORME

Afin de maximiser les chances d'application du SRADDET, il est nécessaire qu'il dispose de normes compréhensibles et identifiables en tant que telles dans le document.

D'une part, il est judicieux, pour assurer l'intelligibilité du document, d'assurer une identification claire des parties opposables, permettant de faciliter la lisibilité des prescriptions. Il convient de rappeler que seuls les objectifs à moyen et long terme du rapport et les règles générales du fascicule disposent d'une prescriptivité. Or, ces deux pièces du SRADDET se composent d'autres éléments qui n'ont pas de portée juridique à proprement parler. C'est le cas du rapport, puisqu'il comporte en plus des objectifs, une synthèse de l'état des lieux régional, les enjeux dans les domaines de compétence du schéma, et l'exposé de la stratégie régionale. Malgré une différenciation de ces éléments par chapitre, il arrive très certainement que des rappels soient réalisés dans l'énoncé et l'explicitation de chaque objectif. Comme l'explique Jean-Pierre Lebreton, « *la substance normative n'émerge pas spontanément ; elle est engluée parmi les données indicatives, des éléments de réflexion et de simples préférences* »¹⁹².

C'est le cas également du fascicule des règles, puisque l'article R. 4251-8 du CGCT précise qu'une règle peut être assortie de compléments non opposables, comme des documents graphiques et des propositions de mesure d'accompagnement. D'ailleurs le code précise que ces compléments doivent être identifiés et distingués des règles.

Ainsi, pour éviter toute confusion, il est important de distinguer nettement les normes prescriptives des autres composantes. Cela implique entre autres de jouer sur le formalisme, par la structuration du document, mais également par des éléments de mise en forme ludiques et facilement identifiables pour les futurs utilisateurs du SRADDET.

¹⁹² LEBRETON (J.-P.), « La compatibilité en droit de l'urbanisme », *AJDA*, 1991, 491. URL : www.dalloz.fr

La Région Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur s'est attelée à la réalisation de cet exercice de manière à assurer un pragmatisme et une compréhension accessible. Ainsi, elle a engagé un travail de repérage dans son rapport d'objectif, des éléments qui ont vocation à être opposables, par un surlignage visible. Elle a également constitué un « mode d'emploi des objectifs » pédagogique et clarificateur. De même, elle a remplacé les formules vagues et peu explicites en des termes plus contraignants et précis. S'agissant du fascicule des règles, la présentation est faite par « fiche règle », à l'image d'un tableau, chaque case ayant une fonction déterminée. Elle réalise également une mise en avant claire des éléments opposables.

D'autre part, il est pertinent de compléter les normes par des éléments de droit souple, en utilisant ces deux techniques de concert. L'essence même de la planification est de donner du sens et d'éclairer des choix. Si la justification de la norme exigée y participe, il est également utile d'apporter une démonstration, une explication plus technique, afin de faciliter la traduction locale ¹⁹³. Cela permettrait de servir l'intelligibilité du document en expliquant la norme, en la guidant en tant que source d'inspiration, en ajoutant des recommandations et des exemples de modalités de mise en œuvre ; « *au droit souple l'accessoire qui conserve son importance et est mieux perceptible et servi* » ¹⁹⁴. De plus, le droit souple pourrait également être pris en compte par le juge administratif comme moyen d'interprétation supplémentaire de la règle de droit ¹⁹⁵.

A ce titre, le SRADDET Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur comporte dans son fascicule des règles, des éléments de droit souple ayant pour objet de faciliter l'intelligibilité de la norme, mais également pour inciter et sensibiliser les acteurs locaux sur certains points. Elle propose au sein de sa « fiche règle », des propositions et exemples concrets sur les différents moyens d'appliquer les règles. Ces éléments sont bien identifiables afin de ne pas tromper les porteurs de documents subordonnés. Aussi, le fascicule comporte un énoncé « justification de la règle », qui a pour fonction de renseigner sur l'intérêt de la norme et éventuellement certains éléments de diagnostics ou stratégiques qui ont justifiés sa création. Cet exposé consiste également en une explicitation du contenu de la règle.

Les soucis d'intelligibilité et d'identification des normes opposables au sein du SRADDET sont essentiels pour permettre d'améliorer la perception du schéma par les acteurs subordonnés, et par là, la réception de la norme. Néanmoins, la portée réglementaire du schéma ne sera effective que si elle est acceptée et comprise par les territoires. Dès lors, l'enjeu est d'autant de limiter l'écueil d'une planification ascendante, notamment par la mise en place d'une démarche de dialogue approfondi et d'action collective.

¹⁹³ GRIDAUH, *La planification territoriale stratégique : entre droit souple et droit dur*, Les cahiers du Gridauh, Paris : GRIDAUH, n°29, 2015, p.23

¹⁹⁴ MORAND-DEVILLER, (J.), « vous avez dit intelligibilité ? », Tulkens (F.), Roux (F.), Castiaux (P.) et al., *D'urbanisme et d'environnement : Liber Amicorum Francis Haumont*, Bruylant Edition, 2015, p.991

¹⁹⁵ GRIDAUH, *La planification territoriale stratégique : entre droit souple et droit dur*, Les cahiers du Gridauh, Paris : GRIDAUH, n°29, 2015, p.342

SECTION II.

LE CHOIX D'UN INSTRUMENT D'ACTION COLLECTIVE

Au-delà de jouer sur une modulation de la prescriptivité, la Région peut faire le choix de constituer un schéma basé sur une idée de collaboration et de logique partenariale, dans le but d'assurer une acceptabilité de la norme, et donc de favoriser son applicabilité (Paragraphe 1), ainsi que sur une action collective et volontaire par la contractualisation et le conventionnement (Paragraphe 2).

§ 1. LES ENJEUX D'ACCEPTABILITE ET D'APPLICABILITE DE LA NORME

L'organisation de la concertation appartient au choix de chaque Région. Elle en définit sa propre dimension en respectant *a minima* les modalités imposées par le législateur. Il s'avère que le choix d'une forte association des acteurs concernés est un facteur de réussite pour permettre leur appropriation du schéma porté par la Région. De la manière dont les acteurs vont s'approprier et consentir au projet dépendra son applicabilité, et donc l'articulation des documents de planification avec le SRADDET. L'enjeu est alors de partager l'opportunité d'un tel document de planification stratégique, et d'obtenir autant que faire se peut, un consensus sur les lignes directrices du projet stratégique et des normes envisagées ¹⁹⁶. Ainsi, cela pourrait permettre de dépasser le caractère prescriptif du SRADDET en passant d'une perception d'obligation – relative – pour les acteurs locaux, à une volonté partagée de mise en œuvre ¹⁹⁷. L'exercice négocié de normes pourrait ainsi s'approcher davantage du droit souple, notamment en un « *levier pour une montée en gamme des politiques locales d'aménagement* » ¹⁹⁸ en incitant les porteurs de document, par exemple des SCOT, à se saisir plus efficacement de la planification stratégique. L'intérêt de la planification stratégique pourrait être alors « *moins de gouverner que de soutenir la communication sociale [...] en organisant des opportunités de choix, en distribuant des capacités d'action mobilisables, tout en laissant jouer les rapports de force locaux* » ¹⁹⁹.

La qualité de l'association des acteurs infra-régionaux est déterminante pour permettre leur adhésion à l'égard du SRADDET. Elle peut se traduire par différentes modalités. Il peut s'agir

¹⁹⁶ ARF, « Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires – SRADDET – éléments d'information pour son élaboration, son adoption et sa mise œuvre », 2015

¹⁹⁷ PARTENARIAT REGION PACA-AGENCES D'URBANISME, « Note de problématique : Prescriptivité des schémas régionaux intégrateurs », Action P.1, 2015, URL : <https://docplayer.fr/49702616-Action-p-1-prescriptivite-des-schemas-regionaux-integrateurs-note-de-problematique.html>

¹⁹⁸ DESJARDINS (X.), BEHAR (D.), « Les régions françaises enfin aménageuses du territoire ? », *Population & Avenir*, 2017/3, n° 73, URL : <https://www.cairn.info/revue-population-et-avenir-2017-3-page-17.htm>

¹⁹⁹ *Ibidem*

d'un choix affirmé de la Région de développer des solides ambitions de concertation, de tendre vers des logiques de collaboration et de co-production. Cela pourrait consister en la mise en place d'un diagnostic partagé, d'ateliers de co-production, de conférences, de débats publics, de plateformes participatives numériques. Ainsi, le SRADDET pourrait être un cadre de dialogue pour la définition d'objectifs partagés ²⁰⁰. La définition d'un projet régional mobilisateur est en réalité tout aussi porteur de résultats que l'affirmation de prescriptions qui pourraient être mal suivies ²⁰¹. La Région Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur poursuit l'idée d'assurer une concertation approfondie dans le cadre d'une démarche de co-construction. Elle a souhaité mettre en place plusieurs forums et ateliers dans le but de permettre dialogue et débats lors des différentes étapes de la construction du SRADDET : sur les tendances prospectives, la construction des objectifs, les enjeux environnementaux, l'armature urbaine retenue pour chacun des quatre espaces territoriaux identifiés, la proposition de règles par thématique, la stratégie démographique régionale.

Toutefois, il ne faut pas occulter la difficulté de l'exercice de large concertation et de collaboration. Le projet régional qui s'inscrit donc sur un territoire très vaste et hétérogène, ne peut « convenir » à tous les acteurs ; d'autant que les enjeux de gestion économe des sols ou encore d'habitat, compétences du SRADDET, sont des sujets sensibles pour les territoires, ce qui ne facilite pas l'adhésion au projet. L'apport d'une dimension pédagogique est alors à développer.

La Région Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur, en souhaitant prescrire sur le sujet de la démographie, a choisi de mettre en place quatre ateliers sur le sujet, afin de collaborer et dialoguer avec les territoires. Néanmoins, la difficulté de rassembler sur un sujet aussi sensible, puisque dépend du taux démographique retenu, les capacités d'urbanisation et d'accueil de la population prévues dans le document d'urbanisme, et donc de développement, d'équipement, et d'attractivité. Ces éléments ont empêché la Région de ressentir l'adhésion ou la collaboration des territoires lors de ces ateliers, consistant davantage en des réunions de présentation et de justification. La Région Sud a d'ailleurs pris le parti de modifier les termes de la règle qu'elle prévoyait sur les objectifs démographiques, qui consistaient à l'origine en des objectifs chiffrés en taux démographiques. Elle a transformé ce taux en des objectifs chiffrés d'habitants supplémentaires de manière à améliorer et rassurer la perception des acteurs infra-régionaux.

Les Régions peuvent également poursuivre de telles logiques partenariales dans le cadre de la mise en œuvre du schéma. La Région pourrait notamment prendre le parti de fédérer les

²⁰⁰ FNAU, « Le SRADDET en quatre enjeux », avis n°7, mai 2016, URL : <http://www.fnau.org/wp-content/uploads/2016/06/PJ1-FNAU-Avis-7-juin-2016-DEF.pdf>

²⁰¹ MORVAN (Y.), « Eléments en vue d'un éventuel changement de statut des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) : rapport à Madame la Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement », Paris : Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, décembre 1998, URL : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/984001256.pdf>

acteurs régionaux et infra-régionaux, dans le cadre d'un dialogue renouvelé entre territoires, en stimulant des échanges sur des problématiques territoriales de manière à les interpeller et les sensibiliser ²⁰². En effet, l'intérêt du SRADDET pourrait être d'organiser ou d'amener les territoires à organiser une coopération sur des sujets qui dépassent les confins administratifs des intercommunalités, et dont la couverture régionale large paraît plus cohérente, par exemple pour la question de l'aménagement commercial. D'ailleurs, à ce titre, la Région Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur prévoit la mise en place d'instances territoriales de dialogue pour accompagner localement la mise en œuvre du SRADDET. Installées dans les quatre grands espaces du territoire régional définis par la Région, ces instances auront pour but de construire la déclinaison des objectifs et la modulation des règles pour lesquels des indications régionales ont été données. C'est le cas par exemple de la règle concernant la croissance démographique, puisqu'un nombre d'habitants supplémentaires a été fixé par grand espace, ou encore pour la règle portant sur la maîtrise de l'étalement urbain.

En tous les cas, si la Région affiche une telle ambition de concertation approfondie, elle devra dépasser la seule question de l'élaboration et se poursuivre jusqu'à la mise en œuvre au titre des contractualisations prévues par la loi ²⁰³.

§ 2. LA CONTRACTUALISATION, UN PROLONGEMENT VOLONTAIRE DU SCHEMA

Le législateur envisage également la mise en œuvre du schéma par convention, et octroi aux Régions la possibilité de contracter avec un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre, un pôle d'équilibre territorial et rural ou une collectivité à statut particulier (CGCT L. 4251-8). Cette convention doit préciser les conditions d'application du schéma au territoire concerné.

D'une part, l'usage de la contractualisation pourra accompagner les prescriptions du SRADDET. En effet, le contrat permet d'aller plus loin que les normes fixées dans le schéma, en étant basé sur le strict volontariat. Les acteurs peuvent ainsi décider conjointement avec la Région d'affiner la mise en œuvre du SRADDET sur leur territoire ²⁰⁴. Cela matérialise une vraie co-production de la politique d'aménagement entre la Région et les collectivités infra-régionales et favorise un déploiement opérationnel du schéma ²⁰⁵. De plus, la contractualisation

²⁰² DESJARDINS (X.), BEHAR (D.), « Les régions françaises enfin aménageuses du territoire ? », *Population & Avenir*, 2017/3, n° 73, URL : <https://www.cairn.info/revue-population-et-avenir-2017-3-page-17.htm>

²⁰³ ARF, « Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires – SRADDET – éléments d'information pour son élaboration, son adoption et sa mise œuvre », 2015

²⁰⁴ *Ibidem*

²⁰⁵ FRANCE URBAINE, « Tout savoir sur le SRADDET », octobre 2016, URL : http://franceurbaine.org/sites/default/files/travaux/tout_savoir_sur_le_sraddet_0.pdf

constitue un levier essentiel pour la Région puisqu'il lui permet de s'affranchir des limites qui encadrent la prescriptivité du SRADDET ²⁰⁶, à savoir celles qui portent sur les effets financiers et le volet géographique. La dimension consensuelle du contrat supprime les frontières juridiques, « à partir du moment où une collectivité ne peut exercer sur une autre un contrôle qui pourrait être assimilé à une tutelle, ne peut subordonner son aide éventuelle à des conditions, la seule solution qui subsiste est celle de la contractualisation » ²⁰⁷.

D'autre part, la contractualisation pourrait permettre à la Région d'asseoir la légitimité politique de la région en tant que chef de file de l'aménagement du territoire. Une articulation du SRADDET est ainsi à construire avec les futures conventions territoriales d'exercice concerté (CTEC) des compétences. D'ailleurs, la loi MAPTAM a inséré à l'article L.1111-9-1 du CGCT qu'une collectivité régionale chef de file dans l'exercice de la compétence pour laquelle elle est chargée d'élaborer un schéma ou un plan, peut élaborer un projet de document unique tenant lieu de CTEC organisant les modalités de leur action commune pour cette compétence.

Enfin, il faut préciser que le SRADDET va constituer à priori le socle régional de la préparation et de la négociation des contrats de plan avec l'État ²⁰⁸. A ce titre, le décret du 3 août 2016 relatif au SRADDET (article 4) précise que « *Le projet de contrat de plan est établi sur la base des orientations et des engagements respectifs, d'une part, de l'État et, d'autre part, de la région. A ce titre, les contrats de plan se fondent sur les objectifs inscrits dans le SRADDET ainsi que, le cas échéant, sur la base des orientations retenues par le schéma interrégional de littoral ou par le schéma interrégional de massif* ». De plus, le décret apporte également des précisions sur le contenu des annexes, et dispose que pourront être mis en annexes les éléments « *qui portent sur la mise en œuvre [du SRADDET], notamment la contribution attendue du contrat de plan État-région* » ²⁰⁹. Ainsi, comme le SRADT avant lui, le SRADDET pourrait voir ses prescriptions servir de base de négociation entre l'Etat et la Région afin d'en obtenir le cofinancement et permettre alors d'assurer une traduction concrète et opérationnelle des choix opérés dans le schéma.

En ce qui concerne la Région Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur, le Service a souhaité mettre en relation et en accord les règles du schéma avec le Plan Climat « Une COP d'avance », document communicant et assorti de financements, largement porté par le Président de la Région. Les mesures et actions mises en avant par ce plan et qui correspondent ou rejoignent certaines normes du SRADDET ont été positionnées en tant que « mesures

²⁰⁶ AMORCE, « SRADDET : éclairages sur la notion de prescriptivité », 2018 [publication en cours]

²⁰⁷ PONTIER (J.-M.), « Contractualisation et libre administration », *RFD-A*, 2018, URL : www.dalloz.fr

²⁰⁸ GILLIOCK (T.), COULOMBIE (H.), « Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) : À propos des articles 10 et 13 de la loi NOTRe », *JCP A*, 2016, n°12, URL : <http://www.cgcb-avocats.com/ressources/pdf/79.pdf>

²⁰⁹ CGCT R. 4251-13 (article 1 du décret n°2016-1071 du 3 août 2016 relatif au SRADDET)

d'accompagnement »²¹⁰ afin que les financements engagés pour ce Plan Climat puissent être transposable pour les règles du SRADDET.

La Région Sud prévoit également d'articuler volontairement son schéma avec les contrats régionaux d'équilibre territorial (CRET), dans le cadre de la méthodologie d'élaboration de ces derniers. Ces contrats conclus avec les intercommunalités, permettent le financement de la Région de projets structurants dans plusieurs domaines rattachés à l'aménagement.

En définitive, le choix de la Région peut très bien se porter sur cette ambition d'engranger une action collective au travers de ce schéma, en assimilant large concertation et contractualisation, ce qui pourrait être le gage d'une mise en œuvre effective du schéma, au-delà de la perception prescriptive de ses dispositions²¹¹.

²¹⁰ Des mesures d'accompagnement peuvent assortir les règles du SRADDET en vertu de l'article R. 4251-8 du CGCT

²¹¹ FNAU, « Le SRADDET en quatre enjeux », avis n°7, mai 2016, URL : <http://www.fnau.org/wp-content/uploads/2016/06/PJ1-FNAU-Avis-7-juin-2016-DEF.pdf>

CONCLUSION GENERALE

Pour conclure, le SRADDET conforte le rôle structurant de la Région dans l'aménagement du territoire, compétence historique de la collectivité. L'émergence de ce nouvel outil permet ainsi d'apporter un dynamisme à la planification régionale, par sa portée désormais prescriptive et sa vision globale.

Néanmoins, les évolutions à l'œuvre étudiées au travers de ce mémoire permettent également de constater la difficulté en France de procéder à une véritable réforme régionale ²¹². En effet, la loi NOTRe, malgré son annonce de renforcer la Région, n'y est pas véritablement parvenue. Les limites inhérentes à la décentralisation, dans le but de protéger les autres collectivités territoriales, empêchent le SRADDET d'avoir une portée réelle à l'égard des documents subordonnés, et par là, de renforcer le pouvoir normatif des Régions dans le domaine de l'aménagement. Également du fait de la place de l'Etat, qui reste un acteur important de l'aménagement à un niveau stratégique, laissant les collectivités locales instruire les outils de planification.

Pour autant, il ne faut pas diminuer la force symbolique et politique de la réforme entreprise. Néanmoins, il est clair que cette réforme est bien plus animée par la volonté de singulariser et d'affermir la Région dans ses compétences en aménagement, que par l'opportunité d'asseoir une planification nécessaire en aménagement du territoire au niveau de l'échelon régional. C'est en cela que certains doutent de l'utilité de l'exercice. Il n'en reste pas moins que le SRADDET constitue un outil de planification majeur qu'il est nécessaire d'entreprendre d'une manière engagée et effective. Alors, la Région doit aujourd'hui montrer sa capacité, au-delà de coordonner les actions des collectivités territoriales dans le domaine et d'affirmer son rôle planificateur, celle à orienter l'espace territorial « réel » ²¹³.

²¹² VERPEAUX (M.), « La loi NOTRe dans son contexte », *RFDA*, 2016, 671. URL : www.dalloz.fr

²¹³ DEMAZIERE (C.), DESJARDINS (X.), « La planification territoriale stratégique : une illusion nécessaire ? », *Riurba*, 2016, numéro 2, URL : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01378530>

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

Dictionnaire et précis

- JACQUOT (H.), PRIET (F.), *Droit de l'urbanisme*, Paris : Editions Dalloz, 7^e édition, 2015, 1248p.
- MERLIN (P.), CHOAY (F.), *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Paris : PUF, 7^e édition (4^e édition quadrige), 2015, 839p.
- ROMI (R.), *Droit de l'environnement*, Issy-les-Moulineaux : LGDJ Lextenso éditions, 9^e édition, 2016, 668p.

Ouvrage spécifique

- BENETTI (J.), dir., *Les collectivités territoriales et le principe d'égalité*, Paris : L'Harmattan, 2016, 234p.
- CHAVRIER (G.), *Le pouvoir normatif local : enjeux et débats*, Paris : LGDJ Lextenso éditions, 2011, 182p.
- DE LANVERSIN (J.), LANZA (A.), ZITOUNI (F.), *La Région et l'aménagement du territoire dans la décentralisation*, Paris : Economica, 4^e édition, 1989, 577p.
- GRIDAUH, *La planification territoriale stratégique : entre droit souple et droit dur*, Les cahiers du Gridauh, Paris : GRIDAUH, n°29, 2015, 381p.
- MOTTE (A.), *La notion de planification stratégique spatialisée en Europe (1995-2005)*, La défense : Puca, Collection « Recherches » n°159, 90p.
- STECKEL-ASSOUERE (M.-C) dir., *La recomposition territoriale : la décentralisation entre enjeux et obstacles*, Paris : L'Harmattan, 2016, 303p.
- WAKOTE (R.), dir., *Les nouvelles compétences régionales*, Paris : L'Harmattan, 2017, 280p.
- ZEPF (M.), ANDRES (L.), dir., *Enjeux de la planification territoriale en Europe*, Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes, 2011, 309p.

ARTICLES

Articles publiés au sein d'ouvrages collectifs

- ALLEMAND (R.), « Les effets juridiques du schéma régional climat air énergie », [en ligne] dans *Droit et gestion des collectivités territoriales*, tome 33, 2013, URL : www.persee.fr/doc/coloc_2111-8779_2013_num_33_1_2403

- BONICHOT (J.-C.), « Compatibilité, cohérence, prise en compte : jeux de mots ou jeu de rôle ? », Université d'Orléans, *Mélanges en l'honneur de Henri Jacquot*, Orléans : Presses universitaires d'Orléans, 2006, 616p.
- EDDAZI (F.), « La portée normative du document d'orientation et d'objectifs du SCOT » [en ligne], in GRIDAUH, *Ecriture des SCOT*, 2013, URL : http://www.gridauh.fr/fileadmin/gridauh/MEDIA/2011/compte_rendu_de_travaux/seminaire_thematique/Ecriture_des_SCOT/DOO_1-1_fiche3_FEdazzi.pdf
- FISHER (A.), « L'émergence contemporaine de la Région dans la planification territoriale en France », dans Gorzelak (G), Jalowicki (B.), dir., *Question régionale en Europe*, Université de Varsovie, 1993
- FONBAUSTIER (L.), « Principe d'intégration et échelle de normativité », dans Institut de droit public des affaires, *Florilèges du droit public*, Paris : La mémoire du Droit, 2012, 698p.
- GROULIER (C.), « La distinction de la force contraignante et de la force obligatoire des normes juridiques. Pour une approche duale de la force normative », in Thibierge (C.) et al., *La force normative – Naissance d'un concept*, Paris : LGDJ Lextenso éditions, 2009, 891p.
- JACQUOT (H.), « La notion de prise en compte d'un document de planification spatiale : enfin une définition jurisprudentielle » in GRIDAUH, *Droit de l'aménagement, de l'urbanisme, de l'habitat*, Paris : Edition du moniteur, 2005, 825p.
- JEGOUZO (Y.), « Le droit de l'urbanisme au péril de l'environnement », dans Tulkens (F.), Roux (F.), Castiaux (P.) et al., *D'urbanisme et d'environnement : Liber Amicorum Francis Haumont*, Paris : Bruylant Edition, 2015, 1130p.
- MARTIN (J.), « Les nouveaux schémas régionaux d'aménagement et de développement durable et d'égalité des territoires », in GRIDAUH, *Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme, de l'Habitat*, Paris : éditions Le Moniteur, 2016, 621p.
- MORAND-DEVILLER, (J.), « vous avez dit intelligibilité ? », in Tulkens (F.), Roux (F.), Castiaux (P.) et al., *D'urbanisme et d'environnement : Liber Amicorum Francis Haumont*, Paris : Bruylant Edition, 2015, 1130p.

Articles publiés au sein d'ouvrages périodiques

- AUBY (J.-B.), « Réflexions sur les caractères de la règle d'urbanisme », RDI, 1995, 39, URL : URL : www.dalloz.fr [accès sur abonnement] (consulté le 18 juillet 2018)
- AUBY (J.-B.), « loi NOTRe », *Dr. Adm.*, n°8-9, 2015, repère 8, URL : www.lexisnexis.com/fr/droit [accès sur abonnement] (consulté le 21 juin 2018).
- AUBY (J.-B.), « Tutelle d'une collectivité sur une autre ? », *Dr. Adm.*, n°1, 2015, repère 1, URL : www.lexisnexis.com/fr/droit [accès sur abonnement] (consulté le 21 juin 2018).
- BAFFERT (P.), « La planification stratégique », *AJDA*, 2010, 1688. URL : www.dalloz.fr [accès sur abonnement] (consulté le 18 juillet 2018)

- BAUBONNE (M.), « Les schémas régionaux et les risques de tutelle régionale », *RFDA*, 2017, 715. URL : www.dalloz.fr [accès sur abonnement] (consulté le 19 août 2018)
- BEHAR (D.), « L'aménagement du territoire : du mythe mobilisateur à la capacité transformatrice », *Pouvoirs locaux*, n°110 II/2017 URL :
- BLANCHET (D.), « L'opposabilité directe exclue en l'absence de fondement textuel et la portée limitée discutable des schémas d'aménagement des régions d'outre-mer », *Constr.-urb.*, n°6, juin 2015, étude 8, URL : www.lexisnexis.com/fr/droit [accès sur abonnement] (consulté le 21 juin 2018).
- BILLET (P.), « La planification régionale de la prévention et de la gestion des déchets », *JCP A*, 2015, n°38-39, 226. URL : www.lexisnexis.com/fr/droit [accès sur abonnement] (consulté le 21 juin 2018).
- BRISSON (J.-F.), « les nouvelles clefs constitutionnelles de répartition matérielle des compétences entre l'Etat et les collectivités locales », *AJDA*, 2003, 529, URL : www.dalloz.fr [accès sur abonnement] (consulté le 19 août 2018)
- BRISSON (J.-F.), « Clarification des compétences et coordination des acteurs », *AJDA*, 2014, 605, URL : www.dalloz.fr [accès sur abonnement] (consulté le 19 août 2018)
- CHAVRIER (G.), « Quel avenir pour la Région dans l'organisation territoriale française ? », *AJDA*, 2008, 1657, www.dalloz.fr [accès sur abonnement] (consulté le 7 août 2018)
- DEMAZIERE (C.), DESJARDINS (X.), « La planification territoriale stratégique : une illusion nécessaire ? », *Riurba*, 2016, numéro 2, URL : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01378530> (consulté le 30 mai 2018)
- DESJARDINS (X.), BEHAR (D.), « Les régions françaises enfin aménageuses du territoire ? », *Population & Avenir*, 2017/3, n° 73, p. 17-19, URL : <https://www.cairn.info/revue-population-et-avenir-2017-3-page-17.htm> [accès sur abonnement] (consulté le 22 mai 2018).
- DEVES (C.), « Attributions des collectivités territoriales locales : interventions économiques », Chapitre 8, folio n°4190, 2018-1, URL : www.dalloz.fr [accès sur abonnement] (consulté le 9 août 2018)
- DOUENCE (J.-C.), « Statut constitutionnel des collectivités territoriales », folio n°60, 2018-1, URL : www.dalloz.fr [accès sur abonnement] (consulté le 9 août 2018)
- DYENS (S.), « Compétences des collectivités territoriales : articulation et organisation », folio n°4260, 2018-1, URL : www.dalloz.fr [accès sur abonnement] (consulté le 9 août 2018)
- FAURE (B.), « Le conseil d'Etat et le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales », *AJDA*, 2013, 2240. URL : www.dalloz.fr [accès sur abonnement] (consulté le 18 juillet 2018)
- FAURE (B.), « Le droit des collectivités territoriales "malade de ses normes" », *RFDA*, 2014, 467. URL : www.dalloz.fr [accès sur abonnement] (consulté le 18 juillet 2018)
- FAURE (B.), « Le leadership régional : nouvelle orientation du droit des collectivités territoriales ? », *AJDA*, 2015, 1898. URL : www.dalloz.fr [accès sur abonnement] (consulté le 14 août 2018)
- FERREIRA (N.), « La loi NOTRe : l'enchevêtrement des compétences, suite et...fin ? », *AJCT*, 2016, 79, URL : www.dalloz.fr [accès sur abonnement] (consulté le 19 août 2018)

- FRINAULT (T.), « Absence de tutelle et hiérarchie : quelles relations entre les collectivités territoriales ? », *Pouvoirs Locaux*, n°109 1/2017, URL : https://www.researchgate.net/publication/315678839_Absence_de_tutelle_et_hierarchisation_quelle_relation_entre_les_collectivites_territoriales (consulté le 6 juillet 2018).
- GILLIOCK (T.), COULOMBIE (H.), « Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) : À propos des articles 10 et 13 de la loi NOTRe », *JCP A*, 2016, n°12, URL : <http://www.cgcb-avocats.com/ressources/pdf/79.pdf> (consulté le 20 mai 2018)
- GUILLOU (M.), « Publication de la loi NOTRe : clap de fin pour la réforme territoriale ? », *AJCT*, 2015, 416. URL : www.dalloz.fr [accès sur abonnement] (consulté le 18 juillet 2018)
- HOCREITERE (P.), « La loi SRU, la hiérarchie et la substance des normes d'urbanisme », *Dr.adm.*, 2001, n°2, chron. 3, URL : www.lexisnexis.com/fr/droit [accès sur abonnement] (consulté le 21 juin 2018).
- JANICOT (L.), « Réflexions sur la notion de compétences propres appliquée aux collectivités territoriales en droit français », *AJDA*, 2004, 1574. URL : www.dalloz.fr [accès sur abonnement] (consulté le 14 août 2018)
- JANICOT (L.), « Le pouvoir normatif des régions », *RFDA*, 2015, 664. URL : www.dalloz.fr [accès sur abonnement] (consulté le 14 août 2018)
- JANICOT (L.), « Loi NOTRe », *JCP A*, 2016, Fasc. 116-10, URL : URL : www.lexisnexis.com/fr/droit [accès sur abonnement] (consulté le 21 juin 2018).
- JANICOT (L.), « Les conflits entre collectivités territoriales », *Dr. Adm.*, 2017, n°8-9, URL : www.lexisnexis.com/fr/droit [accès sur abonnement] (consulté le 21 juin 2018)
- JEGOZO (Y.), « La révision du schéma directeur de la région d'Ile-de-France », *RFDA*, 180, URL : www.dalloz.fr [accès sur abonnement] (consulté le 22 juillet 2018)
- JEGOZO (Y.), « La réforme des collectivités territoriales : entre continuité et rupture », *AJDA*, 2009, 2137, URL : www.dalloz.fr [accès sur abonnement] (consulté le 22 juillet 2018)
- JEGOZO (Y.), « La région au cœur de la nouvelle décentralisation », *AJDA*, 2012, 1185, URL : www.dalloz.fr [accès sur abonnement] (consulté le 22 juillet 2018)
- LE CHATELIER (G.), « La Constitution et les relations entre les collectivités », *Les nouveaux cahiers du Conseil Constitutionnel*, n°42, 2014, URL : www.cairn.info/load_pdf.php?ID_ARTICLE=NCCC1_042_0053 (consulté le 15 juillet)
- LEBRETON (J.-P.), « La compatibilité en droit de l'urbanisme », *AJDA*, 1991, 491. URL : www.dalloz.fr [accès sur abonnement] (consulté le 19 avril 2018)
- MANDIOT (Y.), « Urbanisme et aménagement du territoire », *AJDA*, 1993, 108. URL : www.dalloz.fr [accès sur abonnement] (consulté le 23 juin 2018)
- MARCOU (G.), « Le schéma directeur de la région Ile-de-France entre aménagement du territoire et urbanisme », *AJDA*, 2004, 1403. URL : www.dalloz.fr [accès sur abonnement] (consulté le 8 juin 2018)
- MARCOU (G.), « Les paradoxes de la région », *AJDA*, 2008, 1634 URL : www.dalloz.fr [accès sur abonnement] (consulté le 18 juillet 2018)

- MARCOU (G.), « La réforme territoriale : ambition et défaut de perspective », *RFDA*, 2010, 357. URL : www.dalloz.fr [accès sur abonnement] (consulté le 18 juillet 2018)
- MARCOU (G.), « Les trente ans de la région : et demain ? », *AJDA*, 2012, 746. URL : www.dalloz.fr [accès sur abonnement] (consulté le 18 juillet 2018)
- MAULIN (E.), « La décentralisation du pouvoir normatif », *AJCT*, 2014, 309. URL : www.dalloz.fr [accès sur abonnement] (consulté le 26 août 2018)
- MOLINER-DUBOST (M.), « Loi NOTRe – La « nouvelle » planification environnementale (déchets et SRADDET) », *AJCT*, 2015, 562. URL : www.dalloz.fr [accès sur abonnement] (consulté le 18 juillet 2018)
- PASQUIER (R.), « Les régions dans la réforme territoriale : vers un fédéralisme à la française ? », *AJCT*, 2016, 71. URL : www.dalloz.fr [accès sur abonnement] (consulté le 18 juillet 2018)
- PAULIAT (H.), « La loi NOTRe, pourquoi faire ? », *JCP A*, n°38-39, 2015, 2264, URL : www.lexisnexis.com/fr/droit [accès sur abonnement] (consulté le 21 juin 2018).
- PAULIAT (H.), « Schémas régionaux sectoriels : un début de rationalisation ? », *JCP A*, n°34, 2016, act. 647, URL : www.lexisnexis.com/fr/droit [accès sur abonnement] (consulté le 21 juin 2018).
- PONTIER (J.-M.), « Région : statut », *Encyclopédie des collectivités territoriales*, 2018-1, URL : www.dalloz.fr [accès sur abonnement] (consulté le 9 juillet 2018)
- PONTIER (J.-M.), « Régions : interventions de la région », chapitre 5 folio n°1750, 2018-1, URL : www.dalloz.fr [accès sur abonnement] (consulté le 9 juillet 2018)
- PONTIER (J.-M.), « Contractualisation et libre administration », *RFDA*, 2018, URL : www.dalloz.fr [accès sur abonnement] (consulté le 22 juillet 2018)
- PONTIER (J.-M.), « De l'extension (à venir) du pouvoir réglementaire des régions », *JCP A*, 2014, n°5, act 103, URL : www.lexisnexis.com/fr/droit [accès sur abonnement] (consulté le 22 juillet 2018)
- RICHARD (J.), CYTERMANN (L.), « Le droit souple : quelle efficacité, quelle légitimité, quelle normativité ? », *AJDA*, 2013, 1884. URL : www.dalloz.fr [accès sur abonnement] (consulté le 18 juillet 2018)
- ROUX (E.), Loi NOTRe – « La compétence "mobilité" : des transferts au goût inachevés », *AJCT*, 2015, 568 URL : www.dalloz.fr [accès sur abonnement] (consulté le 15 juillet 2018)
- SOAZIC (M.), « La décentralisation à l'épreuve des évolutions récentes du droit de l'urbanisme », *RFDA*, 2012, 854, URL : www.dalloz.fr [accès sur abonnement] (consulté le 19 juillet 2018)
- TREMEAU (J.), « Comment apprécier la compatibilité d'un PLU avec les normes supérieures ? », *AJDA*, 2018, 1348. URL : www.dalloz.fr [accès sur abonnement] (consulté le 18 juillet 2018)
- VERPEAUX (M.), « La loi NOTRe dans son contexte », *RFDA*, 2016, 671. URL : www.dalloz.fr [accès sur abonnement] (consulté le 18 juillet 2018)
- VERPEAUX (M.), « La décision 2001-454 DC du 17 janvier 2002, Loi relative à la Corse : une décision inattendue ? », *RFDA*, 2002, 459, URL : www.dalloz.fr [accès sur abonnement] (consulté le 22 juillet 2018)

- VIGOUROUX (C.), RICHARD (J.), « Du droit "mou" au droit "souple" », *AJDA*, 2013, 1825. URL : www.dalloz.fr [accès sur abonnement] (consulté le 22 juillet 2018)
- VILLENEUVE (P.), « De quelques questions environnementales... dans le projet de loi NOTRe », *Energie – Environnement – Infrastructures*, 2015, n°7, 144, URL : www.lexisnexis.com/fr/droit [accès sur abonnement] (consulté le 28 juin 2018).
- VILLENEUVE (P.), « Une nouvelle régionalisation ? Le discours et la méthode », *AJCT*, 2014, 418. URL : www.dalloz.fr [accès sur abonnement] (consulté le 22 juillet 2018)
- VILLENEUVE (P.), « La planification territoriale de la transition énergétique », *AJCT*, 2016, 29. URL : www.dalloz.fr [accès sur abonnement] (consulté le 22 juillet 2018)

THESE ET MEMOIRE

- BATAILLE (J.), « Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement », Thèse de doctorat en Droit public, sous la direction de Michel Prieur, Limoge, 2012, URL : <http://www.theses.fr/2012LIMO1007>
- BERTRAND (F.), « Planification et développement durable : vers de nouvelles pratiques d'aménagement régional ? : l'exemple de deux régions françaises : Nord-Pas-de-Calais et Midi-Pyrénées », Thèse de doctorat en Aménagement de l'espace et urbanisme, sous la direction de Corinne Larrue, Tours, 2004, URL : <http://www.theses.fr/2004TOUR1802>
- SPRECHER (L.), « Le projet de Schéma Régional d'Aménagement de Développement Durable et d'Egalité des Territoires et sa concertation en Région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Enjeux et recompositions de l'action publique en Région sous le prisme de l'élaboration d'un instrument de planification stratégique », Mémoire de master 2 Politiques Publiques euro-méditerranéennes, sous la direction de Phillipe Aldrin, Institut d'Etudes Politiques d'Aix-en-Provence, 2017

DOCUMENTS

- ADCF, « SRADDET : vers un renouveau de la planification régionale », sept. 2016, URL : https://www.adcf.org/contenu-article?num_article=3286&num_thematique=2 (consulté le 24 mai 2018)
- ADCF « Sradet : planifier autrement ? », août 2018, mensuel n°231, URL : www.adcf.org (consulté le 28 août 2018)
- ADEME, « Intégration de l'économie circulaire dans les SRADDET », Fiche juin 2016, URL : <https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/fiche-schema-regional-amenagement-developpement-durable-egalite-territoires.pdf> (consulté le 8 août 2018)
- ALEXANDRE (S.), SCHMIT (P.), THIBAUT (J.-P.), « Le futur schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire : un schéma régional intégrateur ? », CGEDD, décembre 2014, Rapport n°008800 01, 61p. URL : <http://www.ladocume>

[ntationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/154000088.pdf](http://documentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/154000088.pdf) (consulté le 30 juin 2018)

- AMORCE, « SRADDET : éclairages sur la notion de prescriptivité », 2018 [publication en cours] (consulté le 22 juillet 2018)
- ARF, « Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires – SRADDET – éléments d'information pour son élaboration, son adoption et sa mise œuvre », 2015
- CEREMA, « Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire, prédécesseur du SRADDET », publié le 23 janvier 2012, modifié le 15 novembre 2017, URL : <http://outil2amenagement.cerema.fr/schema-regional-d-amenagement-et-de-developpement-a575.html> (consulté le 28 août 2018)
- CEREMA, « La prescriptivité du SRADDET : élément de cadrage », 2017 [non accessible]
- DATAR, « Etat des lieux des SRADT », Rapport final, 2003, URL : <http://temis.documentation.developpement-durable.gouv.fr/docs/Temis/0058/Temis-0058291/17114.pdf> (consulté le 15 juillet 2018)
- « Etude d'impact du projet de loi NOTRe », 17 juin 2014, URL : <https://www.senat.fr/leg/etudes-impact/pjl13-636-ei/pjl13-636-ei.pdf> (consulté le 12 mai 2018)
- « Fiche d'impact sur les projets d'ordonnance et de décret relatif au SRADDET », à la demande du Ministère de l'aménagement, de la ruralité et de l'égalité des territoires
- FNAU, « Le SRADDET en quatre enjeux », avis n°7, mai 2016, URL : <http://www.fnau.org/wp-content/uploads/2016/06/PJ1-FNAU-Avis-7-juin-2016-DEF.pdf> (consulté le 22 mai 2018)
- FNAU, ADCF « Le SRADDET : nouveau schéma régional, nouveaux enjeux pour les intercommunalités », avril 2017, URL : <http://www.fnau.org/fr/publication/le-sraddet-nouveaux-enjeux-pour-les-intercommunalites/> (consulté le 22 mai 2018)
- FRANCE URBAINE, « Tout savoir sur le SRADDET », octobre 2016, URL : http://franceurbaine.org/sites/default/files/travaux/tout_savoir_sur_le_sraddet_0.pdf (consulté le 22 mai 2018)
- GROUPE CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS, IAU ILE DE FRANCE, « Le SRADDET, nouvel outil, nouveaux enjeux pour les Régions », avril 2017, URL : <http://www.cget.gouv.fr/nouvel-outil-enjeux-regions> (consulté le 22 mai 2018)
- Institut Thomas Morre, « Réforme territoriale, quelles collectivités ? quelles compétences ? quels moyens ? – Analyse comparative des réformes conduites dans 9 pays européens », 2015, 43p., URL : <http://institut-thomas-more.org/wp-content/uploads/2016/09/NoteBenchmarkingITM-17.pdf> (consulté le 8 août 2018)
- LAMBERT (A.), dir., « Les relations entre l'État et les collectivités locales », Rapport décembre 2007, 42p., URL : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/074000741/index.shtml> (consulté le 8 août 2018)
- « Le SRADT », décembre 2000 : <http://www.vie-publique.fr/documents-vp/sradt.pdf> (consulté le 12 mai 2018)
- Ministère de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales, « Synthèse de la consultation ouverte sur les projets d'ordonnance et de décret

relatifs au schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) », URL : [https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/dgcl_v2/SRADDET/synthese de la consultation ouverte_sradDET.pdf](https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/dgcl_v2/SRADDET/synthese_de_la_consultation_ouverte_sradDET.pdf) (consulté le 22 juillet 2018)

- MORVAN (Y.), « Eléments en vue d'un éventuel changement de statut des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) : rapport à Madame la Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement », Paris : Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, décembre 1998, 102p. URL : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/984001256.pdf> (consulté le 18 juin 2018)
- PARTENARIAT REGION PACA-AGENCES D'URBANISME, « Note de problématique : Prescriptivité des schémas régionaux intégrateurs », Action P.1, 2015, URL : <https://docplayer.fr/49702616-Action-p-1-prescriptivite-des-schemas-regionaux-integrateurs-note-de-problematique.html> (consulté le 12 mai 2018)
- PARTENARIAT REGION PACA-AGENCES D'URBANISME, « Retours d'expérience : Prescriptivité des schémas régionaux intégrateurs », Action P.1, 2015, URL : http://doc.agam.org/doc_num.php?explnum_id=3965 (consulté le 12 mai 2018)
- PRIET (F.), « Le schéma d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires », GRIDAUH, 2016, URL : [http://www.gridauh.fr/fileadmin/gridauh/MEDIA/MAJ2016/Articles et publications/Francois PRIET Le schema regional d_ amenagement de developpement durable et d egalite des territoires SRADDET .pdf](http://www.gridauh.fr/fileadmin/gridauh/MEDIA/MAJ2016/Articles_et_publications/Francois_PRIET_Le_schema_regional_d_amenagement_de_developpement_durable_et_d_egalite_des_territoires_SRADDET.pdf) (consulté le 22 mai 2018)
- REGION SUD PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR, Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, versions de travail du Rapport d'objectif et du fascicule des règles générales, URL : <http://connaissance-territoire.maregionsud.fr/>
- Réponse de M. le secrétaire d'État, auprès du Premier ministre, chargé de la réforme de l'État et de la simplification, Question écrite n° 73515 de Philippe Folliot, JO Assemblée nationale, publiée le 21 juillet 2015, URL : <http://questions.assemblee-nationale.fr/q14/14-73515QE.htm>

TABLE DES MATIERES

Sommaire	6
Liste des abréviations	7
INTRODUCTION	8
PARTIE I. L’AFFIRMATION DU ROLE MAJEUR DE LA REGION DANS L’AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	15
CHAPITRE I. LE SRADDET, INSTRUMENT D’AMENAGEMENT RENOVE AU PROFIT DE LA REGION	16
Section I. Outil de simplification et de rationalisation des politiques régionales	16
§ 1. L’unification des politiques régionales sectorielles concourant à l’aménagement du territoire.....	16
§ 2. L’intégration encadrée des politiques régionales sectorielles	19
Section II. Outil stratégique de mise en convergence des politiques sectorielles.....	23
§ 1. Un exercice de planification stratégique et prospective.....	23
§ 2. La définition d’une stratégie transversale pluri-thématiques.....	25
CHAPITRE II. LE SRADDET, INSTRUMENT DE PLANIFICATION REGIONALE CONTRAIGNANT	30
Section I. La nouvelle normativité accordée aux schémas régionaux d’aménagement	30
§ 1. Une opposabilité ajustée à la nature formelle des dispositions.....	30
§ 2. Des liens juridiques renforcés au profit des schémas intégrés.....	34
Section II. L’accroissement des responsabilités de la Région dans l’aménagement du territoire.....	38
§ 1. Des modalités d’action élargies.....	38
§ 2. La portée de l’extension des modalités d’action de la Région.....	40
PARTIE II. LE RENFORCEMENT CONTRAIRE DU ROLE DES REGIONS DANS L’AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	43
CHAPITRE I. LES OBSTACLES A L’AFFERMISSEMENT DU POUVOIR NORMATIF DE LA REGION DANS LE CADRE DU SRADDET.....	44
Section I. Le respect des garanties juridiques attachées à la libre administration.....	44
§ 1. Les précautions répondant aux principes garants de la décentralisation.....	44
§ 2. La portée normative limitée du schéma	48
Section II. Le concours des autres acteurs, entre garantie et compromis	55
§ 1. L’accent porté à la concertation : une contrepartie pertinente	55
§ 2. La place de l’État dans l’élaboration : un compromis discutable	58
CHAPITRE II. LES CHOIX DE LA REGION DANS L’APPLICATION DU SRADDET	62
Section I. Le choix d’un document cadre et influent.....	62
§ 1. Les possibilités de modulation de la force contraignante.....	63
§ 2. Les enjeux de lisibilité et d’intelligibilité de la norme.....	66
Section II. Le choix d’un instrument d’action collective.....	68
§ 1. Les enjeux d’acceptabilité et d’applicabilité de la norme	68
§ 2. La contractualisation, un prolongement volontaire du schéma.....	70
CONCLUSION GENERALE	73
BIBLIOGRAPHIE	75
TABLE DES MATIERES	84

LE SRADDET, NOUVEL OUTIL DE PLANIFICATION STRATEGIQUE POUR LA REGION

Résumé

La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) renouvelle en profondeur la planification régionale en substituant au schéma régional d'aménagement et de développement des territoires (SRADT) un nouvel outil stratégique à caractère intégrateur et prescriptif, répondant au nom de Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Si le législateur place de cette manière la collectivité régionale au centre du jeu de l'aménagement durable des territoires au moyen de cet instrument, certaines contraintes et incertitudes posent question quant à un réel renforcement des modalités d'action des Régions en la matière.

Mots-clés

Loi portant nouvelle organisation de la République (loi NOTRe) – Régions – Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) – Aménagement du territoire – Planification stratégique

MASTER DROIT ET METIERS DE L'URBANISME

Site : 2 av. Henri Poncet, 13090 Aix-en-Provence

Adresse postale : 3 av. Robert Schumann 13628 Aix-en-Provence

Tél. 04 42 64 62 13/ Fax. 04 42 64 61 91

Secrétariat pédagogique : s.barbotin@univ-amu.fr

Tél. 04 42 64 62 18