



Lettre mensuelle du bureau de la législation de l'urbanisme / QV4 – N° 6 – 15 octobre 2016

Éditorial

Suite à la parution cet été de l'ordonnance et du décret relatifs au schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), le numéro d'octobre d'*URBA Info*, avec la collaboration du bureau des stratégies territoriales de la sous-direction de l'aménagement durable, fait le point sur la mobilisation des services de l'Etat pour l'élaboration des SRADDET et apporte les réponses juridiques aux premières questions récurrentes des services.

Bonne lecture.

Sommaire

Éditorial	p. 1
Actualités	p. 1
Le dossier du mois : Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires	p. 2-5
Questions juridiques : <ul style="list-style-type: none"> • SRADDET et DTA • SRADDET et chartes de PNR • Nature du SRADDET 	p. 5-6
Organigramme du bureau QV4	p. 6
Où nous joindre ?	p. 6

ACTUALITÉS

Le prochain séminaire du réseau « Littoral et Urbanisme » se tiendra le :

Vendredi 18 novembre 2016

**Tour Séquoia
1, place Carpeaux
92040 LA DEFENSE**

et aura pour thème :

**L'ouverture et l'aménagement de terrains
de camping et de stationnement de caravanes
sur le territoire des communes littorales**

L'objectif du séminaire est de s'interroger sur les possibilités d'évolution de l'hôtellerie de plein air dans les communes littorales.

N'hésitez pas à nous faire remonter toute question ou cas pratiques rencontrés par vos services.

Pour ceux qui ne l'auraient pas encore fait, merci de bien vouloir nous informer de votre présence **avant le 2 novembre 2016** grâce au **sondage Pegase**.

**LE SCHEMA REGIONAL D'AMENAGEMENT, DE DEVELOPPEMENT DURABLE
ET D'EGALITE DES TERRITOIRES**

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) conforte l'échelle régionale en matière d'aménagement du territoire. La région se voit dotée d'un document de planification, prescriptif et intégrateur des principales politiques publiques sectorielles : le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Son élaboration relève de la compétence exclusive des conseils régionaux (article 10).

**Entretien avec Isabel Diaz et Alexandrine Sens,
bureau des stratégies territoriales de la sous-direction de l'aménagement durable,
responsables de l'animation du réseau SRADDET**

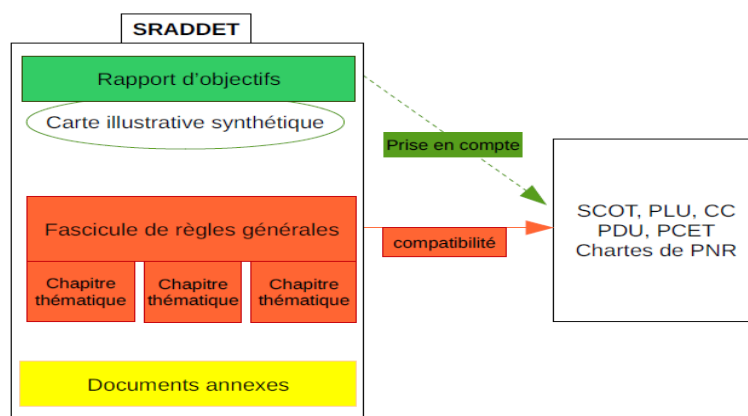
Pouvez-vous exposer, en quelques mots, ce que l'on attend du SRADDET ?

Le SRADDET doit permettre à la région de définir pour l'avenir, dans un document unique, des orientations stratégiques et des objectifs généraux dans les principaux domaines participant de l'aménagement du territoire¹. Il a donc une vocation **stratégique** et **intégratrice**.

Comment cela se traduit-il concrètement ?

Tout d'abord, en tant que document stratégique et prospectif, le SRADDET définit des objectifs, qui traduisent la stratégie de la région à moyen et long terme. Ils sont regroupés dans un rapport et illustrés par une carte synthétique (échelle 1/150 000). Cela étant, afin d'assurer la mise en œuvre opérationnelle de ces objectifs, le SRADDET comprend également des règles générales regroupées dans un fascicule dédié qui comprend des chapitres thématiques².

On parle de normativité « adaptée » du SRADDET, car les objectifs du SRADDET s'imposent aux documents locaux d'urbanisme³ dans un rapport de prise en compte, alors que ces mêmes documents doivent être compatibles avec les règles générales (cf. schéma ci-dessous).



¹ Le SRADDET définit la stratégie de la région à moyen et long terme en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, d'intermodalité et de développement des transports, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité et de prévention et de gestion des déchets. De plus, en fonction des enjeux régionaux, la région peut se saisir d'autres domaines contribuant à l'aménagement du territoire, pour lesquels elle détient une compétence exclusive.

² L'énoncé de ces règles peut être accompagné de documents graphiques et de propositions de mesures d'accompagnement dépourvus de tout caractère contraignant.

³ Il s'agit des SCoT et, à défaut, des plans locaux d'urbanisme, des cartes communales, des plans de déplacements urbains, des plans climat-énergie territoriaux et des chartes de parcs naturels régionaux.

Ensuite, le SRADDET a vocation à « absorber » plusieurs schémas sectoriels existants⁴, pour permettre une meilleure coordination des politiques publiques régionales concourant à l'aménagement du territoire. Lorsque, sur une thématique relevant du champ d'application matériel du SRADDET, un schéma sectoriel existe déjà à l'échelon régional, le SRADDET se substitue au schéma existant.

Afin que cet exercice d'intégration soit mené à bien, [l'ordonnance n° 2016-1028 du 27 juillet 2016 procède aux coordinations rendues nécessaires par l'intégration dans le SRADDET des schémas régionaux sectoriels mentionnés à l'article 13 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République](#). L'ordonnance procède également aux coordinations permettant l'évolution des schémas sectoriels et notamment du schéma régional de cohérence écologique (SRCE).

Quelles mesures prévoit cette ordonnance afin de tenir compte des procédures d'élaboration ou d'évolution des schémas sectoriels en cours ?

Les SRADDET devront être approuvés d'ici juillet 2019 (dans les trois années à compter de la publication de l'ordonnance). Pendant ce laps de temps, l'ordonnance organise un régime juridique transitoire pour les plans et schémas sectoriels existants, afin de ne pas mettre en péril les politiques actuellement portées par ces derniers. Ainsi :

-> lorsque, à la date de publication de l'ordonnance, soit le 28 juillet 2016, des schémas qui ont vocation à être absorbés par le SRADDET sont approuvés, ou doivent l'être dans un délai de trois ans, ou sont en cours de révision, ils demeurent régis par les dispositions antérieures, jusqu'à l'approbation du SRADDET ;

-> les procédures d'élaboration ou de révision de ces mêmes schémas déjà engagées à la date de publication de la présente ordonnance ne peuvent pas se poursuivre au-delà de trois années à compter de la publication de l'ordonnance, à l'exception des plans régionaux de prévention et de gestion des déchets⁵ ;

-> passé ce délai de trois ans, aucun de ces schémas ne peut faire l'objet d'une procédure de modification ou de révision.

Le SRADDET a une nature fortement stratégique et prospective ; en outre, il se substitue à plusieurs schémas sectoriels, dont certains faisaient l'objet d'une co-élaboration Etat/Région. Dans ce nouveau contexte, quel peut être le positionnement des services de l'Etat ?

La décentralisation de la planification stratégique opérée au profit de la région intervient à l'égard de plusieurs politiques publiques intéressant directement les services du MEEM et du MLHD.

Le préfet de région est donc pleinement associé aux travaux d'élaboration du schéma ; il porte à la connaissance de la région la réglementation et la connaissance des territoires, s'assure de la mise en œuvre du schéma approuvé par les documents de rang inférieurs, etc. In fine, il approuve le schéma adopté par la région.

Dans ce contexte, le dire de l'Etat et la note d'enjeux appellent un véritable travail de déclinaison des enjeux l'Etat à l'échelle du périmètre de la région.

Au-delà des missions « régaliennes » qui incombent aux DREAL, il s'agit donc de décliner les enjeux de l'Etat à l'échelle régionale, de manière intégrée, en développant une vision stratégique et globale, et de la porter auprès du conseil régional en organisant préalablement, dans les meilleures conditions, l'association de l'Etat aux travaux.

⁴ SRCE, SRCAE, SRI, SRIT, PRPGD

⁵ La planification en matière de déchets est une exigence de la directive Déchets 2008/98, qui demande que l'ensemble du territoire national soit couvert par un ou des plans. Dans l'hypothèse où certains SRADDET et plans régionaux de prévention et de gestion des déchets ne seraient pas approuvés d'ici juillet 2019 et afin d'éviter un tel « vide », il était donc nécessaire de permettre la finalisation des plans régionaux de prévention et de gestion des déchets, au-delà du délai de trois ans, après la date de publication de l'ordonnance.

Les travaux du SRADDET sont aussi l'occasion pour les services de l'Etat d'accompagner la montée en puissance des conseils régionaux, à l'occasion d'un partenariat renouvelé entre les services de l'Etat et ceux de la région.



(Les nouvelles régions de France – source : www.interieur.gouv.fr)

Il s'agit d'un exercice stratégique inédit pour les services de l'Etat. Des mesures d'accompagnement spécifiques sont-elles prévues ?

Au niveau des services de l'Etat, une coordination originale est à mettre en place, au regard des nouveaux périmètres des régions, et de l'enjeu de disposer d'une vision territoriale intégratrice des différents champs sectoriels. Un dispositif de coordination est prévu aux niveaux central et régional. L'objectif principal est d'animer et de coordonner les travaux qui seront menés par les services déconcentrés, afin de mieux partager les pratiques et de monter en compétence collectivement sur cette nouvelle mission.

Au niveau central d'abord, afin d'appuyer les services dans ce nouvel exercice et de les conforter dans leur rôle d'ensemblier en facilitant l'organisation de ce travail éminemment transversal, un réseau SRADDET d'accompagnement méthodologique, thématique et organisationnel fondé sur une approche inter-services est mis en place. Les travaux du réseau permettront de capitaliser les pratiques développées localement et de les diffuser.

Ce réseau réunit des représentants des DREAL et de l'administration centrale pour assurer la cohérence nécessaire entre les réflexions d'ordre transversal et les travaux sectoriels menés dans les directions métiers. Il est animé par :

- la DGALN/DHUP (sous-direction AD, bureau des stratégies territoriales) pour les thématiques métiers, l'animation du réseau SRADDET et l'échange avec les partenaires ;
- et, dans la phase de lancement des travaux d'élaboration des SRADDET, le secrétariat général (service du pilotage et de l'évolution des services/sous-direction de la modernisation) pour les thématiques organisationnelles.

Par ailleurs, une assistance à maîtrise d'ouvrage nationale sera recrutée, afin d'accompagner la sous-direction AD dans la structuration d'un groupe de travail national « SRADDET ». In fine, il s'agit de construire et partager un cadre méthodologique, juridique et technique pour les services de l'Etat, afin de faciliter et de contribuer au positionnement des DREAL dans l'élaboration des futurs SRADDET.

Ensuite, au niveau local, il est proposé que soit désigné, dans chaque DREAL, un chef de file, membre du réseau SRADDET. Il aura une double casquette :

- il sera l'interlocuteur de la région : intégrateur et porteur d'une vision et d'une position uniques de l'Etat, participant aux réunions organisées par la région avec l'appui, si nécessaire, des services métiers ;
- en interne à l'Etat : il assurera un rôle d'animation inter-services, voire interministériel, d'ensemblier et de pilotage des différents services contributeurs.

Les travaux et réflexions de ce réseau seront relayés auprès des chefs de service aménagement des DREAL et dans le cadre de groupes de travail métiers.

Des temps d'échanges co-animés par la DGALN et l'ARF seront organisés régulièrement et réuniront les services aménagement des DREAL et des conseils régionaux sur des travaux communs.

QUESTIONS JURIDIQUES – SRADDET : Quelques questions des services

I - HIERARCHIE DES NORMES ET LIENS D'OPPOSABILITE

Quels liens d'opposabilité entre SRADDET et DTA ?

A la lecture des [articles L. 4251-2](#) et [L. 4251-3](#) du code général des collectivités territoriales (CGCT), aucune articulation n'est juridiquement prévue entre SRADDET et DTA (directive territoriale d'aménagement).

L'article L. 4251-2 du CGCT prévoit que « *les objectifs et les règles générales du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (...) respectent les règles générales d'aménagement et d'urbanisme à caractère obligatoire prévues au livre I^{er} du code de l'urbanisme* ».

Cependant, par « *règles générales d'aménagement et d'urbanisme à caractère obligatoire prévues au livre I^{er} du code de l'urbanisme* », il faut entendre les règles directement applicables, tels que les objectifs fixés à l'[article L. 101-2](#) du code de l'urbanisme, le règlement national d'urbanisme ou les principes issus des lois littoral et montagne.

Ces dispositions ne visent pas les documents élaborés sur la base de dispositions figurant dans le livre I^{er} du code de l'urbanisme, telles les DTA, quand bien même ces dernières sont opposables aux documents d'urbanisme et précisent les modalités d'application des dispositions particulières au littoral et aux zones de montagne.

De plus, l'article L. 4251-2 du CGCT dispose explicitement que les SRADDET prennent en compte les projets d'intérêt général (PIG) et les opérations d'intérêt national (OIN). En revanche, les DTA ne sont pas mentionnées, ce qui traduit l'absence de volonté du législateur de les articuler juridiquement avec les SRADDET.

Cela étant, le SRADDET pourra intégrer certaines orientations figurant dans une DTA, dès lors qu'il doit prendre en compte « *les projets de localisation des grands équipements, des infrastructures et des activités économiques en termes d'investissement et d'emploi.* »

Par ailleurs, dans le cadre du PAC et de la note d'enjeux, l'Etat peut préciser les éléments des DTA à intégrer dans les SRADDET. Cela permettra d'opérer une distinction entre les enjeux toujours d'actualité et ceux devenus obsolètes, afin de parvenir à un document cohérent à l'échelle de la région, au regard des actions publiques à mener.

Quelle articulation entre documents locaux d'urbanisme, chartes de PNR et SRADDET ?

Le SCoT, et en l'absence de SCoT, les PLU et les cartes communales doivent être compatibles avec les chartes de PNR ([articles L. 131-1](#) et [L. 131-7](#) du code de l'urbanisme).

Ces mêmes documents doivent être compatibles avec les règles générales du SRADDET et prendre en compte ses objectifs (article L. 4251-3 du CGCT).

En présence d'orientations ou de mesures d'une charte de PNR qui seraient territorialement contraires au SRADDET, l'[article L. 333-1](#) du code de l'environnement a prévu que les documents d'urbanisme ne sont pas soumis à l'obligation de compatibilité avec la charte.

Cette disposition a ainsi pour objectif d'articuler les différents liens d'opposabilité qui s'imposent aux documents locaux d'urbanisme.

Attention : La loi ALUR, confirmée par la loi reconquête de la biodiversité, a supprimé l'obligation de compatibilité des SAR, PADDuC et SDRIF avec les chartes de PNR. Si l'article L. 333-1 du code de l'environnement disposait auparavant que « les documents d'urbanisme doivent être compatibles » avec la charte, désormais l'article ne vise que les seuls SCoT, schémas de secteurs, PLU, documents d'urbanisme en tenant lieu et cartes communales.











II – NATURE DU SRADDET

Le SRADDET est-il un document d'urbanisme, comparable au schéma d'aménagement régional de l'outre-mer, au schéma directeur de la région Ile-de-France ou encore au plan d'aménagement et de développement durable de la Corse ?

Par nature, le SRADDET a une vocation stratégique et prospective, à une échelle particulièrement élargie. Il se différencie en cela des documents d'urbanisme, qui ont « pour objet principal de déterminer les prévisions et règles touchant à l'affectation et à l'occupation des sols applicables aux différentes autorisations d'occupation prévues par le code de l'urbanisme »⁶ et comportent à ce titre une carte d'utilisation du sol ou, à minima, déterminent la destination générale de différentes parties du territoire.

D'ailleurs, le SRADDET n'a pas la portée du SDRIF, du SAR ou du PADDuC et ne vaut pas le SCoT pour l'application du principe d'urbanisation limitée ([article L. 142-4](#) du code de l'urbanisme).

ORGANIGRAMME DU BUREAU DE LA LÉGISLATION DE L'URBANISME

	Frédérique DELAUGERRE Cheffe du bureau de la législation de l'urbanisme		Émilie CHAUFaux Adjointe à la cheffe du bureau		Alain VANDERVORST Conseiller-Expert juridique Loi montagne Contentieux de l'urbanisme
	Sabrina AMMAR Assistante du bureau		Frédérique PÉTRONIS Documentaliste		Philippe PASTORINO Assistant informations juridiques
	Adeline PATUREAU-PROT Chargée de mission loi littoral et urbanisme		François MAHIEUX Assistant juridique appui lois littoral et montagne		
	Soumicha SOUM Chargée de mission juridique Cheffe de projet appui aux SD		Isabelle MAUPLIER Chargée d'études juridiques Articulation droit de l'urbanisme / droit de l'environnement		Julien DUMAS Chargé d'études Servitudes d'utilité publique Questions agricoles

OÙ NOUS JOINDRE ?

Pour toute question d'ordre général ou pour vous inscrire à la lettre Urba-info :
qv4.dhup@developpement-durable.gouv.fr

Pour toute question sur les SRADDET, vous pouvez contacter :
adeline.patureau-prot@developpement-durable.gouv.fr

Sur les procédures d'élaboration, de modification et de révision du PLU :
qv3.qv.dhup.dgaln@developpement-durable.gouv.fr

⁶ [CE, 26 octobre 2005, n° 281877](#)