



Édito

En ce mois de mai où le projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) est examiné au Parlement, Urba-Info s'intéresse au schéma d'aménagement régional dont les dispositions seront prochainement recodifiées, l'article 14 du PJJ ELAN habilitant le Gouvernement « à *procéder, par voie d'ordonnance, à une nouvelle rédaction des dispositions du CGCT relatives aux schémas d'aménagement régional (SAR) des régions d'outre-mer afin d'actualiser, clarifier, simplifier et compléter ces dispositions et, ainsi, de sécuriser juridiquement les documents tout en facilitant leur application* ».

Bonne lecture.

n° 23 - 15 mai 2018

lettre mensuelle du bureau de la législation de l'urbanisme

Actualités

La semaine du développement durable

La Semaine européenne du développement durable, organisée du 30 mai au 5 juin, a cette année pour thématique « Villes et territoires de demain ». Dans ce cadre, les ministères de la Transition écologique et solidaire et de la Cohésion des territoires lancent une consultation citoyenne, en ligne du 2 mai au 17 juillet 2018. Un grand débat citoyen pour construire ensemble des solutions concrètes et relever les défis est à venir. La consultation s'articule autour de 5 grandes thématiques :

- Habiter son quartier
- Se déplacer
- Participer à la vie locale
- Vivre en bonne santé
- Se former et travailler

Pour participer à cette démarche citoyenne, [cliquez ici](#).

Construction de logements - Résultats à fin mars 2018

En un an, d'avril 2017 à mars 2018, 496 300 logements (en données brutes) ont été autorisés à la construction et 425 800 logements ont été mis en chantier, soit une augmentation respectivement de 3,7 % et 9,2 % par rapport à la même période, un an plus tôt (d'avril 2016 à mars 2017).

Toutes les données sont disponibles sur st@info.

Sommaire

Édito	1
Actualités	1
Jurisprudence	2
Dossier du mois :	3
Le schéma d'aménagement régional	
Nous contacter	4



Clarification de l'article L. 151-14 du code de l'urbanisme

Dans un arrêt du 30 mars 2018 ([CE, 30 mars 2018, n°411122](#)), le Conseil d'État a précisé les possibilités ouvertes par l'[article L. 151-14](#) du code de l'urbanisme qui permet au règlement du PLU de « *délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels les programmes de logements comportent une proportion de logements d'une taille minimale qu'il fixe* ».

Le Conseil d'État a ainsi considéré que le PLU peut imposer, dans les secteurs des zones U ou AU qu'il définit, que les programmes immobiliers comportent, afin d'assurer une meilleure prise en compte des besoins des familles, une proportion de logements d'une taille minimale, définie en fonction du nombre de pièces dont ils se composent, proportion qui peut être exprimée sous la forme d'un pourcentage de la surface totale des logements. En revanche, le PLU ne peut imposer sur ce fondement aux constructeurs une répartition détaillée des logements selon leur taille,

notamment en imposant plusieurs types de logements et en fixant des proportions minimales à respecter pour plusieurs types.

La qualification d'EBC les plus significatifs relève de l'appréciation souveraine des juges du fond

Dans un arrêt du 11 avril 2018 ([CE, 11 avril 2018, n°399094](#)), le Conseil d'État précise que la qualification d'espaces boisés les plus significatifs d'une commune ou d'un groupement de communes au sens de l'article L. 121-27 relève de l'appréciation souveraine des juges du fond, appréciation « *qui n'est pas, en l'absence de dénaturation, susceptible d'être discutée devant le juge de cassation* ».

Dans le même arrêt, le Conseil d'État juge que doivent être regardées comme une extension de l'urbanisation au sens de l'[article L. 121-13](#) du code de l'urbanisme, l'ouverture à la construction de zones non urbanisées ainsi que la densification significative de zones déjà urbanisées.

Dossier du mois

Le schéma d'aménagement régional

Le schéma d'aménagement régional (SAR) est un document d'aménagement du territoire et d'urbanisme¹ spécifique aux territoires de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique, de Mayotte et de la Réunion, qui fixe les orientations fondamentales en matière d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement et

s'impose aux documents d'urbanisme locaux (SCoT et PLU) dans un rapport de compatibilité. Créé en 1984², ses dispositions sont actuellement codifiées aux [articles L. 4433-7 et suivants](#) du code général des collectivités territoriales (CGCT).

1. Un document intégrateur

Le contenu, comme l'élaboration du SAR, manifestent l'ambition de concevoir un projet collectif de territoire, projetant une vision de développement humain et écologique, à moyen terme.

Le SAR aborde ainsi de nombreuses thématiques liées à l'aménagement du territoire : transports, énergie, continuités écologiques, protection et mise en valeur du littoral, etc. Plus précisément, il « *fixe les*

1 Les schémas d'aménagement régionaux que sont les SAR, SDRIF et PADDUC, sont à la fois des documents d'aménagement du territoire et des documents d'urbanisme. En effet, ces schémas qui sont directement régis par le code de l'urbanisme (SDRIF) ou rattachés à lui (SAR et PADDUC pour l'évaluation environnementale) et qui définissent les grandes orientations de l'organisation spatiale des territoires qu'ils concernent, revêtent un caractère hybride. En raison tant de leur contenu prospectif que de l'étendue des territoires auxquels ils s'appliquent, leurs dispositions ne sont pas opposables aux autorisations d'urbanisme. Cependant ils ne sont pas pour autant dépourvus d'effets juridiques. Ils sont ainsi opposables aux documents d'urbanisme immédiatement inférieurs (SCoT et en l'absence de SCoT, PLU et carte communale) et peuvent emporter les mêmes effets que ces derniers. Ainsi, le SDRIF, le SAR ou le PADDUC valent SCoT pour l'application du principe d'urbanisation limitée.

2 Loi n° 84-747 du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion

orientations fondamentales à moyen terme en matière de développement durable, d'atténuation et d'adaptation aux effets du changement climatique, d'économies d'énergie, de qualité de l'air, de valorisation du potentiel d'énergies renouvelables, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement » et « détermine notamment la destination générale des différentes parties du territoire de la région, l'implantation des grands équipements d'infrastructures et de transport, la localisation préférentielle des extensions urbaines, des activités industrielles, portuaires, artisanales, agricoles, forestières, touristiques ». Par ailleurs, le SAR définit « les principes permettant d'assurer la combinaison des différents modes de transports et la coordination des politiques de mobilité mises en place par les autorités organisatrices »¹.

Document intégrateur par excellence, le schéma d'aménagement régional « vaut » schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie au sens de l'[article L. 222-1](#) du code de l'environnement, schéma de mise en valeur de la mer et schéma régional de cohérence écologique², les dispositions thématiques afférentes étant regroupées dans un chapitre individualisé³. Cela signifie qu'en présence d'un SAR, il n'y a pas lieu d'élaborer le document sectoriel ad hoc (SRCAE, SMVM, SRCE), puisque ce document sectoriel constitue une partie du SAR, qui en tient donc lieu. Dans le même esprit, les modalités procédurales à respecter pour l'élaboration de ces différents chapitres thématiques sont celles prévues par le CGCT (les dispositions spécifiques prévues pour l'élaboration du document sectoriel ne sont pas applicables, sous réserve d'un renvoi explicite).

L'exemple du chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer

L'[article L. 4433-15](#) du CGCT précise d'abord que le SAR « vaut SMVM, tel que défini à l'article 57 de la loi du 7 janvier 1983 (...), notamment en ce qui concerne les orientations fondamentales de la protection, de l'aménagement et de l'exploitation du littoral ».

Le CGCT décrit ensuite les modalités procédurales à respecter :

- les dispositions correspondantes sont regroupées dans un chapitre individualisé au sein du SAR (article L. 4433-15 CGCT) ;
- ces dispositions doivent recueillir l'accord du représentant de l'Etat préalablement à la mise à disposition du public (même article) ;
- « le SAR comprend également le chapitre individualisé prévu au 2^{ème} alinéa de l'article L. 4433-15 CGCT. Les documents graphiques se rapportant au chapitre individualisé peuvent être établis à une échelle différente de celles qui sont prévues à l'article R. 4433-1 CGCT » ([article R. 4433-2](#) CGCT) ;
- (etc).

Il en résulte que :

- pour le contenu du chapitre individualisé du SAR valant schéma de mise en valeur de la mer, il convient de se référer à l'article 57 de la loi du 7 janvier 1983, précisé par décret, auquel le CGCT renvoie explicitement ;
- en revanche, les modalités procédurales à respecter pour l'élaboration de ce chapitre individualisé sont celles prévues par le CGCT (à titre d'exemple, l'alinéa 6 de l'article 57 de la loi du 7 janvier 1983 relatif à la révision du SMVM dans un délai de 10 ans après son approbation n'est pas applicable au chapitre individualisé du SAR, celui-ci relevant du régime prévu pour le SAR, à savoir l'alinéa 3 de l'[article L. 4433-7](#) CGCT).

2. L'évaluation environnementale

En application des dispositions combinées des [articles L. 4433-7](#) du CGCT et [R. 104-5](#) du code de l'urbanisme, le SAR fait l'objet d'une évaluation environnementale dans les conditions prévues aux [articles L. 104-3 à L. 104-6](#) et [R. 104-18 à R. 104-25](#) du code de

l'urbanisme. L'évaluation environnementale est restituée dans le rapport dont le contenu est défini à l'[article R. 4433-1](#) du CGCT.

¹ Article L. 4433-7 du CGCT

² En application des articles L. 4433-7 du CGCT (SRCAE), L. 4433-15 (SMVM) et L. 371-4 du code de l'environnement (SRCE). L'« intégration » par le SAR de la thématique « Air, climat et énergie » est issue de l'article 206 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte et est accompagnée de mesures transitoires : ainsi, elle n'est pas applicable aux schémas d'aménagement régional approuvés avant le 1er janvier 2016 ou en cours d'élaboration ou de révision dont l'arrêté d'ouverture de l'enquête publique a été pris avant cette même date. Pour autant, ces schémas devront être révisés avant le 1er septembre 2020 afin de fixer les orientations fondamentales à moyen terme en matière d'atténuation du changement climatique et d'adaptation à ses effets, d'économies d'énergie, de qualité de l'air et de valorisation du potentiel d'énergies renouvelables et de déterminer les objectifs et seuils à atteindre en matière d'énergies renouvelables et d'économies d'énergie.

³ Voir les articles R. 4433-2-1 pour le chapitre individualisé valant SRCE, L. 4433-15 pour le chapitre individualisé valant SMVM

Le cas des modifications du SAR

En application de l'article R. 104-5 du code de l'urbanisme, les modifications du SAR ne sont pas soumises à évaluation environnementale, le critère Natura 2000 ne leur étant pas applicable. En effet, les listes d'espèces et d'habitats, prévues par les directives « Oiseaux » et « Habitats, faune, flore » pouvant justifier la désignation de sites Natura 2000, ne concernent pas les régions biogéographiques d'outre-mer.

Toutefois, dans l'attente de la parution du décret relatif à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme à l'automne prochain, et afin de sécuriser les procédures, il convient, lorsque la modification est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement au sens de l'annexe II de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 du Parlement européen et du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, que la collectivité territoriale réalise une évaluation environnementale et saisisse l'autorité environnementale du CGEDD pour avis, sur une base volontaire, selon les modalités prévues aux articles R. 104-21 à R. 104-25 du code de l'urbanisme.

3. La procédure d'élaboration

L'initiative de la procédure

Elle est menée à l'initiative et sous l'autorité des conseils régionaux de Guadeloupe et de la Réunion, des assemblées de Guyane et de Martinique et du conseil départemental de Mayotte, selon une procédure conduite par l'autorité exécutive ([article L. 4433-9](#) du CGCT).

Le rôle de la commission d'élaboration du SAR (CESAR)

Le CGCT confie à une instance ad hoc, dite « commission d'élaboration du SAR » (CESAR), le soin d'élaborer le SAR. Cette commission, formée de représentants du conseil régional et constituée à l'initiative du président du conseil régional, est chargée d'élaborer le projet de SAR ([article R. 4433-3](#) du CGCT).

Sont associés¹ à cette élaboration, de façon systématique, l'État, le département, les établissements publics de SCoT mentionnés à l'[article L. 143-16](#) du code de l'urbanisme et les communes. Si les EPCI compétents en matière de PLU ne sont pas cités par l'[article L. 4433-9](#) du CGCT, cet « oubli » vient de la non modification des dispositions du CGCT suite au transfert à l'intercommunalité de la compétence PLU. Aussi, il convient d'associer ces derniers à l'élaboration du SAR.

Peuvent également être associées, mais seulement à leur demande, les chambres d'agriculture, les chambres de commerce et d'industrie territoriales, les chambres de métiers, les organisations professionnelles et les associations agréées de protection de l'environnement intéressées.

Pour que l'élaboration du SAR permette la construction d'une vision commune et partagée par l'ensemble des acteurs, le législateur a organisé une association renforcée des personnes publiques à l'élaboration du SAR. Ainsi, l'article R. 4433-3 du CGCT prévoit la

« participation » d'un certain nombre d'acteurs² aux travaux de la CESAR, modalité qui va au-delà de « l'association des personnes publiques » telle qu'elle est habituellement conçue dans le cadre du code de l'urbanisme.

Formellement, la CESAR est saisie d'un programme d'études établi par le président du conseil régional et les différentes options de développement et d'aménagement du territoire lui sont soumises pour avis, au fur et à mesure de l'avancement de ce programme ([article R. 4433-4](#) du CGCT). Elle peut entendre toute personne qualifiée ainsi que, le cas échéant, les représentants des agences créées en application de l'[article L. 4433-2](#) du CGCT (même article).

Focus sur la concertation préalable

En tant que document soumis à évaluation environnementale, le SAR entre dans le champ du « droit d'initiative » prévu à l'article L. 121-17-1 du code de l'environnement. Le droit d'initiative permet au public (citoyens, collectivités territoriales ou associations) de demander l'organisation d'une concertation préalable.

Dans ce cadre, il appartient à l'autorité compétente pour l'élaboration du SAR de prendre une délibération prescrivant l'élaboration de ce document qui vaudra déclaration d'intention comme le prévoit l'[article L. 121-18](#) du code de l'environnement.

En application de l'[article R.121-25](#) du code de l'environnement, cette délibération doit :

- comprendre les informations énumérées aux 1° à 6° du I de l'[article L. 121-18](#) du code de l'environnement ;
- être publiée par le biais d'un affichage dans les locaux de l'autorité responsable ;
- être publiée sur un site internet (celui de la personne publique responsable si elle dispose d'un tel site) et sur le site des services de l'État dans le département.

1 Article L. 4433-9 du CGCT

2 Voir l'article R. 4433-3 du CGCT

Le droit d'initiative est exercé, auprès du représentant de l'État, au plus tard dans un délai de quatre mois à compter de la publication de cette déclaration.

Pendant ce délai, aucune concertation préalable organisée selon des modalités librement fixées ne peut être mise en œuvre, seule une concertation préalable respectant les modalités fixées aux [articles L. 121-16](#) et [L. 121-16-1](#) (avec garant) pouvant être engagée.

Si le droit d'initiative est soulevé, le préfet décide, dans un délai d'un mois à compter de la réception de la demande, de l'opportunité d'organiser une concertation. S'il donne une suite favorable, la concertation imposée devra respecter les modalités fixées aux articles L.121-16 et L.121-16-1. Cette décision est motivée et rendue publique. En l'absence de décision explicite dans le délai d'un mois, le préfet est réputé avoir rejeté la demande.

Enfin, la collectivité peut, de sa propre initiative, décider d'organiser une concertation avec garant, en respectant les modalités fixées aux articles L. 121-16 et L. 121-16-1. Dans ce cas, le droit d'initiative ne pourra pas être soulevé. Il convient alors de le préciser dans la déclaration d'intention. Outre l'intérêt que cette option présente du point de vue de l'association de la population, elle permet à la collectivité de mieux maîtriser ses délais.

L'arrêt du projet

Le projet de schéma d'aménagement régional, élaboré par la CESAR et arrêté par le président du conseil régional, est soumis :

- pour avis, au conseil départemental et aux conseils consultatifs régionaux (conseil économique, social et environnemental régional et conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement régional), qui disposent d'un délai de trois mois pour rendre leur avis (article R. 4433-7 du CGCT) ;
- à l'autorité administrative compétente de l'État pour accord sur les dispositions du chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer (article R. 4433-7 du CGCT).

L'enquête publique et l'adoption du SAR

Le projet de SAR fait ensuite l'objet d'une enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement pendant deux mois, par le président, avant son adoption par l'autorité compétente (conseils régionaux de Guadeloupe et de la Réunion, assemblées de Guyane et de Martinique, conseil départemental de Mayotte).

A l'issue de l'enquête publique, le projet de SAR peut être modifié pour tenir compte des avis et observations formulées dans le cadre de l'enquête publique ; si ces modifications portent atteinte à l'économie générale du projet, il convient de recueillir à nouveau l'avis des différents conseils (conseil général et des conseils consultatifs régionaux), le cas échéant, l'accord du préfet sur les dispositions du chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer et de procéder à une nouvelle enquête publique ([article R. 4433-10](#) du CGCT). Les délais de réponse des conseils et celui de l'enquête publique sont respectivement ramenés à 15 jours et un mois (même article).

L'approbation du SAR

Le SAR est approuvé par décret en Conseil d'État ([article L. 4433-9](#)), sur le rapport des ministres chargés de l'intérieur, de l'urbanisme et de la mer, de l'agriculture et des départements et territoires d'outre-mer ([article R. 4433-12](#) du CGCT).