



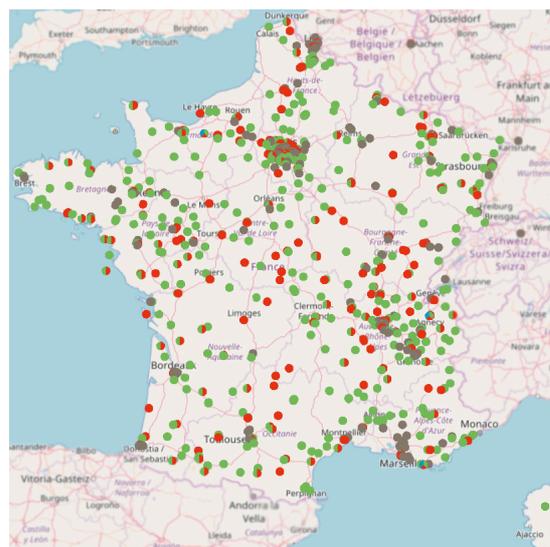
Le SRADDET

Éclairages sur la notion de prescriptivité



PRÉSENTATION D'AMORCE

Rassemblant plus de 900 adhérents pour 60 millions d'habitants représentés, AMORCE constitue le premier réseau français d'information, de partage d'expériences et d'accompagnement des collectivités (communes, intercommunalités, conseils départementaux, conseils régionaux) et autres acteurs locaux (entreprises, associations, fédérations professionnelles) en matière de transition énergétique (maîtrise de l'énergie, lutte contre la précarité énergétique, production d'énergie décentralisée, distribution d'énergie, planification), de gestion territoriale des déchets (planification, prévention, collecte, valorisation, traitement des déchets), d'eau et d'assainissement.



Force de propositions indépendante et interlocutrice privilégiée des pouvoirs publics (ministères, agences d'État et du Parlement), AMORCE est aujourd'hui la principale représentante des territoires engagés dans la transition écologique et l'économie circulaire. Partenaire privilégiée des autres associations représentatives des collectivités, des fédérations professionnelles et des organisations non gouvernementales, elle a joué un rôle majeur dans la défense des intérêts des acteurs locaux lors de l'élaboration de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte ou précédemment des lois relatives au Grenelle de l'environnement.

Créée en 1987, elle est largement reconnue au niveau national pour sa représentativité, son indépendance et son expertise, qui lui valent d'obtenir régulièrement des avancées majeures (TVA réduite sur les déchets et sur les réseaux de chaleur, création du Fonds Chaleur, éligibilité des collectivités aux certificats d'économie d'énergie, création de nouvelles filières de responsabilité élargie des producteurs, signalétique de tri sur les produits de grande consommation, généralisation des plans climat-énergie, obligation de rénovation des logements énergivores, réduction de la précarité énergétique, renforcement de la coordination des réseaux de distribution d'énergie, etc.).

REMERCIEMENTS

Nous remercions l'ensemble des régions présentes à notre webinaire d'avril 2018 qui a permis la mise en commun de leur expérience et le partage de leurs interrogations sur la notion de prescriptivité du SRADDET.

Nous remercions également l'ADEME et Régions de France pour leur soutien actif à ces travaux.

RÉDACTEURS

Florent COSNIER, fcosnier@amorce.asso.fr

Comité de relecture : Philippe ROBERT (ADEME), Julie PURDUE (AMORCE), Delphine MAZABRARD (AMORCE)

MENTIONS LÉGALES

©AMORCE – Septembre 2018

Les propos tenus dans cette publication ne représentent que l'opinion de leurs auteurs et AMORCE n'est pas responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations qui y sont contenues.

Reproduction interdite, en tout ou en partie, par quelque procédé que ce soit, sans l'autorisation écrite d'AMORCE.

Possibilité de faire état de cette publication en citant explicitement les références.

SYNTHÈSE

Consacrées chefs de file de l'aménagement par la loi NOTRe de 2015, les régions se sont vues confier l'élaboration d'un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) d'ici mi-juillet 2019. Au-delà de sa dimension intégratrice, la principale innovation du schéma réside dans sa valeur juridique contraignante vis-à-vis des documents infra-régionaux (documents d'urbanisme et planification énergétique) dans le but de permettre une meilleure cohérence des différentes politiques publiques d'aménagement.

Cette nouvelle prescriptivité soulève cependant de nombreuses interrogations : jusqu'où peut s'imposer le SRADDET ? Quelles conséquences concrètes sur les schémas infra-régionaux ? Comment trouver le « juste équilibre » ?

D'un point de vue juridique, les principes constitutionnels de libre administration des collectivités territoriales et de non-tutelle d'une collectivité sur une autre limitent la portée de la prescriptivité du SRADDET en garantissant des marges de manœuvre aux acteurs publics locaux. Le législateur a également souhaité mettre en place des garde-fous en différenciant la portée contraignante des règles de celle des objectifs et en interdisant aux régions d'imposer de nouvelles charges, soit d'investissement soit récurrentes de fonctionnement, aux autres collectivités.

La prescriptivité des SRADDET dépendra également de la volonté politique et des choix stratégiques au niveau de chaque région : choix d'une échelle territoriale pertinente, mode et le degré de précision de la rédaction. Par ailleurs, les conventions de mise en œuvre du SRADDET prévues par la loi NOTRe, qui échappent aux limites juridiques de la prescriptivité, présentent un réel intérêt pour l'acceptabilité, le maillage territorial et le déploiement opérationnel du schéma.

SOMMAIRE

PRÉSENTATION D'AMORCE	2
REMERCIEMENTS	3
RÉDACTEURS	3
MENTIONS LÉGALES	3
SYNTHÈSE	4
SOMMAIRE	5
INTRODUCTION	6
1. LES CONTOURS JURIDIQUES DE LA PRESCRIPTIVITE DU SRADDET	11
1.1. LES LIMITES JURIDIQUES DE LA PRESCRIPTIVITE DU SRADDET	11
1.1.1. <i>LE PRINCIPE CONSTITUTIONNEL DE NON-TUTELLE D'UNE COLLECTIVITE SUR UNE AUTRE</i>	11
1.1.2. <i>LES GARDE-FOUS POSES PAR LA LOI NOTRE</i>	12
1.2. LA FORCE NORMATIVE DE LA PRESCRIPTIVITE DU SRADDET	14
1.2.1. <i>UN SCHEMA DIRECTEMENT OPPOSABLE AUX DOCUMENTS D'AMENAGEMENT INFRA-REGIONAUX</i>	14
1.2.2. <i>UNE FORCE NORMATIVE A GEOMETRIE VARIABLE</i>	15
2. LES LEVIERS REGIONAUX DE MODULATION DE LA PRESCRIPTIVITE	19
2.1. LA PRESCRIPTIVITE DU SRADDET EST LIEE AUX CHOIX STRATEGIQUES DES REGIONS AU STADE DE SON ELABORATION	19
2.1.1. <i>LES DIFFERENTES STRATEGIES DE REDACTION DU SRADDET</i>	19
2.1.2. <i>L'IMPACT DES STRATEGIES DE REDACTION DU SRADDET POUR LES DOCUMENTS INFRA-REGIONAUX</i>	23
2.2. LA PRESCRIPTIVITE DU SRADDET PEUT ETRE COMPLETEE PAR DES DISPOSITIFS DE CONTRACTUALISATION AU STADE DE SA MISE EN ŒUVRE	25
2.2.1. <i>LA CONTRACTUALISATION PERMET DE S'AFFRANCHIR DES LIMITES DE LA PRESCRIPTIVITE</i>	25
2.2.2. <i>LA CONTRACTUALISATION PERMET D'ASSEOIR LA LEGITIMITE DU CHEF DE FILAT REGIONAL</i>	26

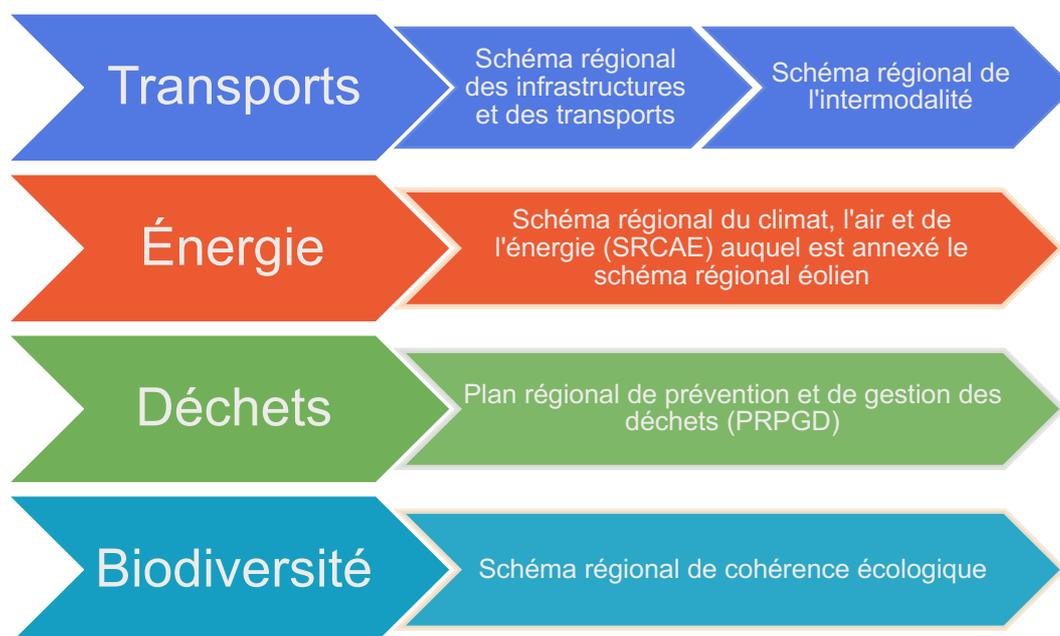
INTRODUCTION

Les régions ont vu leur rôle de planification conforté par la loi NOTRe¹ de 2015 via un nouvel outil : le schéma d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). En cours d'élaboration dans 11 régions, il doit être adopté avant mi-juillet 2019. Son contenu et sa procédure d'élaboration sont précisés par une ordonnance² et un décret de 2016³.

Le SRADDET : un schéma intégrateur

Partant du constat de la multiplication et de l'hétérogénéité des schémas régionaux traitant de l'aménagement du territoire, le législateur a souhaité renforcer la cohérence et la lisibilité des politiques publiques en confiant un rôle de chef de file aux régions assumé via un nouvel outil, le SRADDET, inspiré des documents déjà existants pour l'Île-de-France⁴, la Corse⁵ et l'Outre-mer⁶.

La première innovation portée par le SRADDET est sa dimension intégratrice. L'article 13 de la loi NOTRe pose ainsi que plusieurs schémas sont absorbés au sein de ce nouvel outil :



¹ Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

² Ordonnance n°2016-1028 du 27 juillet 2016 relative aux mesures de coordination rendues nécessaires par l'intégration dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, 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.

³ Décret n°2016-1017 du 3 août 2016 relatif au schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, JO du 5 août 2016.

⁴ Schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF) (article L. 141-1 du code de l'urbanisme)

⁵ Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC) (articles L.4424-9 et suivants du code général des collectivités territoriales - CGCT)

⁶ Schéma d'aménagement régional (SAR) (articles L. 4433-7 et suivants du CGCT)

En revanche, ne sont pas intégrés au SRADDET :

- Le programme régional pour l'efficacité énergétique (PREE), qui doit cependant décliner les objectifs de rénovation énergétiques fixés par le SRADDET ;
- Le schéma régional biomasse (SRB) qui doit cependant, en s'appuyant sur la Stratégie Nationale Bas-Carbone (SNBC), définir des objectifs de développement de l'énergie biomasse en cohérence avec ceux en matière de valorisation du potentiel énergétique renouvelable et de récupération fixés par le SRADDET ;
- Le schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables (S3REnR) : il doit être révisé au plus tard dans les 6 mois à compter de l'adoption du SRADDET et définir « les ouvrages à créer ou à renforcer » pour en atteindre les objectifs »⁷

La loi NOTRe a retenu la méthode consistant à faire du SRADDET un document à géométrie variable en fixant un socle obligatoire tout en laissant la possibilité aux régions d'en étendre le contenu.

		Contenu en matière climat énergie
Rapport ⁸	Objectifs	<p>En matière climat-air-énergie, ils portent <i>a minima</i> sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ L'atténuation au changement climatique ○ L'adaptation au changement climatique ○ La maîtrise de la consommation d'énergie ○ Le développement des énergies renouvelables, le cas échéant par zones géographiques <p>Les objectifs quantitatifs de maîtrise de l'énergie, atténuation du changement climatique, lutte contre la pollution de l'air sont fixés aux horizons retenus par les budgets carbone⁹ et par la loi de transition énergétique.</p>
	Carte synthétique	
Fascicule ¹⁰	Règles générales	<p>Structuré en chapitres dont le nombre, les thèmes et l'articulation sont librement définis par la région.</p> <p>En matière climat-air-énergie, <i>a minima</i>¹¹ : les mesures favorables au développement des énergies renouvelables et de récupération.</p>

⁷ Article L. 321-7 du code de l'énergie.

⁸ Articles L. 4251-1 et R. 4251-2 à -7 du CGCT

⁹ Plafonds d'émissions de gaz à effet de serre fixés par décret pour des périodes successives de 4 à 5 ans conformément à la Stratégie Nationale Bas Carbone (SNBC)

¹⁰ Articles L. 4251-1 et R. 4251-8 à -12 du CGCT

¹¹ Article R. 4251-10 du code général des CGCT

	Documents graphiques	
	Propositions de mesures d'accompagnement	À destination des autres acteurs de l'aménagement et du développement durable régional : elles peuvent viser les collectivités comme les entreprises ou particuliers. Elles peuvent être d'ordre technique ou financier.
Annexes ¹²	Rapport sur les incidences environnementales	
	État des lieux de la prévention et gestion des déchets	
	Diagnostic du territoire régional, présentation des continuités écologiques, plan d'action stratégique et atlas cartographique	
	Tout autre élément utilisé	

Les « mesures favorables au développement des énergies renouvelables et de récupération » : règles générales ou mesures d'accompagnement ?

Plusieurs régions ont pu s'interroger sur la valeur des « mesures » de développement des énergies renouvelables et de récupération définies à l'article R. 4251-10 du CGCT.

L'analyse du décret du 3 août 2016 montre que ces « mesures » font bien partie des « règles » du SRADDET. En effet, l'article R. 4251-8 pose que le fascicule comporte « les règles définies par les articles R. 4251-9 à R. 4251-12 [...] ». Or, l'article R. 4251-10 fait bien partie de ces articles. Il définit donc bien des règles et non des mesures d'accompagnement.

¹² Article R. 4251-13 du CGCT

Au-delà du « socle » obligatoire, les régions peuvent décider d'étendre le contenu du schéma. S'agissant des objectifs, elles peuvent en intégrer « *dans tout autre domaine contribuant à l'aménagement du territoire lorsque la région détient, en application de la loi, une compétence exclusive de planification, de programmation ou d'orientation* »¹³. De même, s'agissant des règles, elles peuvent ajouter « *tout autre règle contribuant à la réalisation des objectifs du schéma* »¹⁴.

Les règles sont énoncées « *pour contribuer à atteindre les objectifs* »¹⁵. En conséquence, si un objectif peut être énoncé sans être accompagné d'une règle, une règle est forcément rattachée à un objectif.

Pour plus d'informations sur le contenu et la procédure d'élaboration du SRADDET : voir la publication AMORCE 2017, ENP 47, « Élaborer le volet énergie-climat du SRADDET » (volet 1).

Les autres domaines des SRADDET (art. L. 4251-1 du CGCT) :

- Équilibre et égalité des territoires ;
- Implantation d'infrastructures d'intérêt régional ;
- Désenclavement des territoires ruraux ;
- Habitat ;
- Gestion économe de l'espace ;
- Intermodalité et développement des transports ;
- Lutte contre le changement climatique ;
- Pollution de l'air ;
- Protection et restauration de la biodiversité ;
- Prévention et gestion des déchets.

Le SRADDET : un schéma prescriptif

Avant la loi NOTRe de 2015, le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) était dépourvu de tout caractère contraignant vis-à-vis notamment des documents locaux d'urbanisme (SCOT ou PLU). Cette absence de valeur prescriptive, combinée au caractère facultatif de son élaboration, ont eu pour conséquence un « *succès relatif, en dépit de l'importance stratégique indéniable qu'il revêt* »¹⁶ et une « *incapacité à orienter les politiques d'aménagement de l'espace telles qu'elles sont définies par les documents d'urbanisme, en particulier par les SCOT* »¹⁷.

Face aux limites des SRADT et pour assurer la cohérence des différents niveaux de politiques publiques d'aménagement, le législateur a souhaité doter le SRADDET d'une force prescriptive nouvelle. Pour que ce nouvel outil puisse faire émerger des synergies et être partagé par les acteurs infra-régionaux, un double enjeu d'acceptation et d'applicabilité des objectifs et des règles se pose à

¹³ Article L. 4251-1 du CGCT

¹⁴ Article R. 4251-8 du CGCT

¹⁵ Article L. 4251-1 du CGCT

¹⁶ Étude d'impact du projet de loi NOTRE, p. 42

¹⁷ Le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), GRIDAUH, F. Priest

ses rédacteurs. La région doit ainsi trouver un juste équilibre dans l'usage de la prescriptivité du document afin de respecter une logique de subsidiarité et ne pas empiéter sur les compétences des autres collectivités. Par ailleurs, de nombreuses interrogations sur les limites et la valeur juridique du caractère contraignant du document remontent des régions. Or, s'il est nécessaire de préciser ses contours juridiques (1), la prescriptivité du SRADDET sera surtout le produit de la volonté politique régionale (2).

1. Les contours juridiques de la prescriptivité du SRADDET

En tant que chef de file de l'aménagement, la région doit avoir les outils lui permettant d'assurer la cohérence des différentes politiques publiques sur son territoire et de faire émerger des synergies entre les différents acteurs. Cependant, les limites juridiques tant constitutionnelles que législatives (1.1) limitent l'impact du SRADDET sur les documents infra-régionaux (1.2).

1.1. Les limites juridiques de la prescriptivité du SRADDET

Le principe de libre administration des collectivités territoriales, garanti aux articles 34 et 72 de la Constitution, est le plus souvent évoqué dans les relations verticales entre État et collectivités. Cependant, il trouve également à s'appliquer dans les relations entre collectivités via le principe de non-tutelle d'une collectivité sur une autre (1.1.1), inscrit dans la Constitution depuis 2003 et traduit dans la loi NOTRe (1.1.2).

1.1.1. Le principe constitutionnel de non-tutelle d'une collectivité sur une autre

Déjà énoncé par l'article 2 de la loi n°83-8 du 7 janvier 1983, le principe désormais constitutionnel de l'interdiction de la tutelle d'une collectivité sur une autre a été précisé par les juges administratif et constitutionnel.

L'exercice d'une tutelle suppose un contrôle effectif d'une collectivité sur une autre. Ainsi, **une simple incitation ne constitue pas une mesure de tutelle**. Dans une décision du 12 décembre 2003 « Département des Landes »¹⁸, le Conseil d'État a validé la légalité du dispositif de subvention mis en place par le Conseil général des Landes et modulant le montant accordé selon le mode de gestion du service de distribution d'eau potable et d'assainissement. Le juge administratif a estimé que la modulation du taux de subvention permettait d'inciter financièrement les communes ou leurs syndicats à gérer leurs services en régie et qu'elle « **n'a pas subordonné l'attribution de ces aides à une procédure d'autorisation et de contrôle** ».

De même, dans une décision du 09 avril 2013, le juge administratif a validé le caractère simplement incitatif de la diminution de 10% des subventions d'investissement accordées par une région aux communes ne respectant par leurs obligations légales en matière de réalisation de logements sociaux¹⁹.

Ainsi, la tutelle suppose **un contrôle effectif** d'une collectivité sur une autre **par des mécanismes contraignants d'autorisation ou de contrôle** et la seule capacité d'influence ne suffit pas.

¹⁸ CE, Ass., req. N°236442, 12 décembre 2003, Département des Landes

¹⁹ TA Paris, n° 1120867, 09 avril 2013, Beschizza

L'approbation du SRADDET par le préfet de région permet-elle de contourner le principe de non-tutelle ?

Dans l'objectif de s'affranchir des limites posées par le principe de non-tutelle, les parlementaires de 2015 ont prévu l'approbation du SRADDET par le préfet de région (article L. 4251-7 du CGCT).

Cependant, le rôle du préfet est simplement de contrôler la légalité du schéma et non son opportunité. Le rapporteur de la loi NOTRe au Sénat, Jean-Jacques Hyst, avait pu le préciser : « le pouvoir d'approbation du préfet est limité au respect, par la région, de ses obligations – nous avons le devoir de les fixer dans la loi – de participation des autres niveaux de collectivités et de prise en compte des éléments retenus par l'État dont elle aura pris connaissance pour l'élaboration de son schéma. Il ne s'agit donc pas, pour le préfet, d'émettre un quelconque jugement sur l'opportunité de tel ou tel projet. » (voir le compte-rendu de la séance publique au Sénat du 16 janvier 2015).

Au vu de ces éléments, la validation du SRADDET par le préfet semble inefficace. Le rôle du préfet se réduisant à vérifier le respect de la procédure d'élaboration et des normes supérieures, il ne peut pas être considéré comme co-auteur du schéma. L'élaboration du SRADDET étant de la seule responsabilité régionale, il devrait donc être soumis au principe de non-tutelle.

Le principe de non-tutelle interdisant tout rapport hiérarchique entre collectivités, **la prescriptivité du SRADDET est nécessairement limitée** et les collectivités infra-régionales ne pourront jamais se voir imposer une obligation d'obéissance stricte.

Le législateur a également souhaité des limites à la prescriptivité du SRADDET et aux possibilités de contrainte de la région.

1.1.2. Les garde-fous posés par la loi NOTRe

La loi NOTRe reprend les limites imposées par la Constitution pour les appliquer au SRADDET. Elle fixe notamment deux garde-fous.

En premier lieu, les règles générales du fascicule doivent être énoncées « **sans méconnaître les compétences de l'État et des autres collectivités territoriales** ». Le SRADDET doit en effet respecter la logique de subsidiarité et les compétences attribuées par la loi à chaque niveau de collectivité.

Dans un avis du 5 mars 1991 rendu à propos du schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF), le Conseil d'État avait déjà indiqué qu'un schéma régional ne peut pas « *entrer dans un degré de détail qui conduirait à méconnaître tout à la fois la place respective du schéma [...] et des documents d'urbanisme* ».

« *Instrument de planification stratégique* »²⁰, le SRADDET doit ainsi fixer et prioriser les orientations d'aménagement à l'échelle de la région sans empiéter sur les documents infra-régionaux.

²⁰ Étude d'impact de la loi NOTRe, p.45

En second lieu, les règles générales du SRADDET « *ne peuvent avoir pour conséquence directe, pour les autres collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, la création ou l'aggravation d'une charge d'investissement ou d'une charge de fonctionnement récurrente* ».

Cette seconde limite pose question, la loi NOTRe ne donnant pas de définition des notions de « charge d'investissement », « charge de fonctionnement » et surtout aucune indication sur son caractère récurrent.

En partant des définitions classiques, les charges d'investissement correspondent aux dépenses qui « *procurent un bien durable qui entre dans le patrimoine, avec pour effet de le conserver, de le renouveler ou de l'accroître* »²¹. Elles couvrent par exemple l'achat de matériels durable, la construction ou l'aménagement de bâtiments, les travaux d'infrastructure, etc. Au contraire, les dépenses de fonctionnement sont celles qui reviennent régulièrement chaque année : rémunération du personnel, fournitures et consommation courante, petit entretien, etc.

En précisant que seules les charges de fonctionnement *récurrentes* ne peuvent pas être imposées par une région à une autre collectivité, le texte paraît en creux autoriser la création de charges de fonctionnement exceptionnelles. Par exemple, une région pourrait via le SRADDET obliger les collectivités à réaliser une étude (faisabilité d'un réseau de chaleur, d'une toiture photovoltaïque, etc.). Il convient cependant d'être prudent en réservant un tel niveau de contrainte aux dispositifs de contractualisation sur la mise en œuvre du schéma (voir partie 2.2).

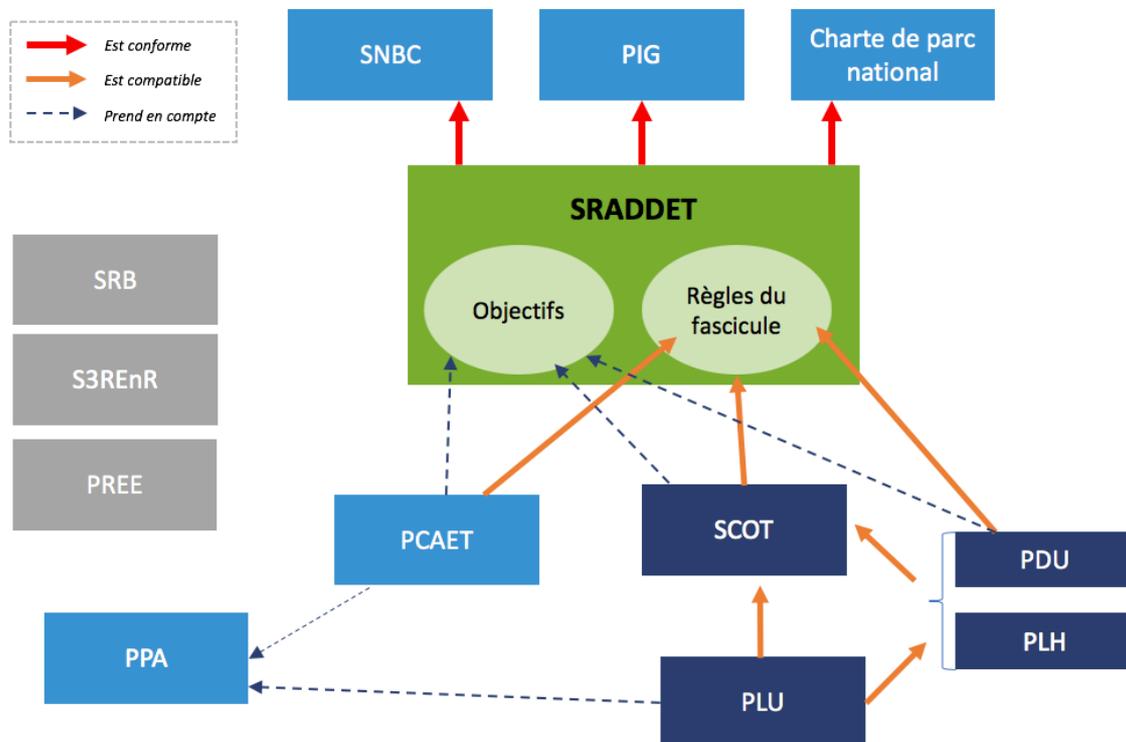
Bien qu'elle se heurte à de réelles limites, la prescriptivité du SRADDET est réelle de même que ses conséquences pour les autres collectivités.

²¹ <https://www.senat.fr/rap/r00-037/r00-03765.html>

1.2. La force normative de la prescriptivité du SRADET

S'il s'impose directement aux documents d'aménagement infra-régionaux (1.2.1), le législateur a souhaité le doter d'une prescriptivité variable selon ses parties (1.2.2).

1.2.1. Un schéma directement opposable aux documents d'aménagement infra-régionaux



Il convient de noter que certains documents de planification régionaux n'ont pas été intégrés au SRADET et ne seront pas dotés de sa force normative. Le législateur a cependant veillé à leur articulation :

- Le Schéma Régional Biomasse (SRB)²² doit être réalisé en cohérence avec les objectifs du SRADET ;
- Le Schéma Régional de Raccordement au Réseau des Énergies Renouvelables (S3REnR)²³ doit définir les ouvrages à créer ou à renforcer pour atteindre les objectifs du SRADET ;
- Le Plan Régional d'Efficacité Énergétique (PREE) doit décliner les objectifs de rénovation énergétique fixés par le SRADET ;

²² Articles D. 222-8 et suivants du code de l'environnement

²³ Article L. 321-7 du code de l'énergie

- Le Plan de Protection de l'Atmosphère (PPA) : étonnamment, le législateur n'a pas prévu la relation entre PPA et SRADDET.

Les relations entre SRADDET et documents d'aménagement infra-régionaux sont organisées par l'article L. 4251-3 du CGCT. Ainsi, le SRADDET est directement opposable :

- Aux SCOT et, à défaut, aux plans locaux d'urbanisme, aux cartes communales ou aux documents en tenant lieu ;
- Aux plans de déplacement urbain (PDU) ;
- Aux plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET).

La prescriptivité du SRADDET sera cependant plus ou moins forte en fonction des parties concernées.

1.2.2. Une force normative à géométrie variable

La loi NOTRe a retenu une approche originale en donnant au SRADDET une valeur normative différente selon ses parties (article L. 4251-3 du CGCT). Seuls les objectifs et les règles générales du fascicule sont dotés d'une force contraignante, à des degrés variables, alors que les autres éléments ne sont pas opposables. Cependant, les cartographies permettront sans doute d'interpréter les règles et objectifs en cas de contentieux.

		Effet normatif du SRADDET
Rapport	Objectifs	Rapport de prise en compte
	Carte synthétique	Non contraignant
Fascicule	Règles générales	Rapport de compatibilité
	Documents graphiques	Non contraignant
	Propositions de mesures d'accompagnement	Non contraignant
Annexes	Rapport sur les incidences environnementales	Non contraignant
	État des lieux de la prévention et gestion des déchets	Non contraignant
	Diagnostic du territoire régional, présentation des continuités écologiques, plan d'action stratégique et atlas cartographique	Non contraignant
	Tout autre élément utilisé	Non contraignant

Les propositions de mesures d'accompagnement

Les mesures d'accompagnement sont intégrées au fascicule avec les règles générales. Cependant, elles doivent être identifiées en tant que telles et n'ont pas la même valeur : l'article R. 4251-8 du CGCT indique que ce sont des « *compléments dépourvus de tout caractère contraignant* ». Le terme exact du décret est d'ailleurs « propositions » de mesures d'accompagnement. Ainsi, elles ne pourront jamais être opposables aux autres collectivités.

On peut cependant considérer que les propositions de mesures d'accompagnement peuvent engager la région lorsqu'elles sont rédigées de manière précise et non équivoque. En effet, le caractère non contraignant renvoie aux autres collectivités et non à la région elle-même.

Par exemple, sur l'objectif de développement des énergies renouvelables et de récupération :

<p>Type de rédaction 1 : n'engage pas la région</p>	<p>« La région accompagne techniquement les collectivités dans leurs projets de construction d'un réseau de chaleur » (rédaction vague)</p> <p>« Une convention entre la région et les collectivités peut prévoir une prise en charge de l'étude de faisabilité par la région » (rédaction conditionnelle)</p>
<p>Type de rédaction 2 : peut engager la région</p>	<p>« La région subventionne à hauteur de 10% les projets de construction d'éoliennes » (précis et inconditionnel)</p>

Les objectifs : un rapport de prise en compte

L'étude d'impact de la loi NOTRe indique que les objectifs du SRADDET « *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* »²⁴.

Les discussions parlementaires ont validé cette analyse en dotant les objectifs de la valeur prescriptive la plus faible : ils devront simplement être « pris en compte » par les documents d'aménagement infra-régionaux.

La **notion de « prise en compte »** n'est pas définie par les textes. Cependant, le juge administratif a déjà pu en préciser les contours : il ressort que les documents infra-régionaux devront simplement

²⁴ Étude d'impact de la loi NOTRe, p. 49

ne pas « s'écarter des orientations fondamentales de la norme supérieure [...] sauf pour un motif tiré de l'intérêt général »²⁵.

Ainsi, la prise en compte entraîne deux contraintes :

- Une contrainte procédurale : il est nécessaire de viser l'acte supérieur pour démontrer qu'il a bien été porté à la connaissance de l'auteur de l'acte contrôlé ;
- Une contrainte de fond : en cas de dérogation aux orientations, il faudra le justifier par un motif d'intérêt général.

La « prise en compte » correspond ainsi à un niveau de prescriptivité faible et il sera aisé de déroger aux orientations inscrites dans le SRADDET.

Les règles générales : un rapport de compatibilité

Dans l'étude d'impact de la loi NOTRe, l'administration considère que « les règles prévues dans le fascicule comprenant des chapitres thématiques ayant vocation à être plus précises, elles s'imposeront dans un rapport de compatibilité ». Ce niveau d'opposabilité est celui retenu par les parlementaires dans le texte définitif.

La **notion de « compatibilité »**, non définie par les textes, est délicate à appréhender en ce qu'elle se situe à mi-chemin entre la conformité, qui oblige le texte inférieur à respecter rigoureusement ses prescriptions, et la prise en compte qui impose seulement de prendre la mesure des orientations.

Une obligation de conformité des documents infra-régionaux au SRADDET serait contraire au principe de non-tutelle d'une collectivité sur l'autre. L'obligation de compatibilité permet donc aux règles du SRADDET d'être opposables aux documents infra-régionaux mais seulement dans une relation de « hiérarchie souple ».

Dans un rapport de compatibilité, contrairement à la conformité, **une contrariété directe et précise à la norme de référence ne constituera pas nécessairement une illégalité** tant que les orientations fondamentales du schéma ne sont pas remises en cause. Ainsi, « l'obligation de compatibilité implique seulement qu'il n'y ait pas de contrariété entre normes supérieure et inférieure, et que cette dernière n'empêche pas la mise en œuvre de la norme supérieure »²⁶.

L'appréciation de la compatibilité peut s'avérer délicate lorsque la règle supérieure est précise et inconditionnelle puisqu'elle ne paraît pas fournir de marge de manœuvre. La jurisprudence née des contentieux entre PLU et SCOT montre bien que, même dans ce cas, les auteurs de la règle inférieure bénéficieront d'une souplesse certaine. Le juge procédera en effet à une analyse globale, en se plaçant à l'échelle de l'ensemble du territoire couvert par le schéma, pour apprécier si la norme inférieure le contraire.

Par exemple, alors que le SCOT exprimait une règle générale, précise et impérative limitant à 1% la croissance démographique annuelle, le Conseil d'État a pu valider les dispositions d'un PLU fondé sur un rythme annuel supérieur en estimant qu'un dépassement, « même sensible, des seuils de

²⁵ Voir par exemple : [CE, 28 juillet 2004, n°256511](#) à propos de la portée contraignante des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux que devaient « prendre en compte » les décisions administratives n'intervenant pas précisément dans le domaine de l'eau.

²⁶ H. Jacquot et F. Priet, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 7^e éd., §133, p. 156

croissance démographique n'est pas par lui-même incompatible avec les orientations et objectifs du schéma »²⁷.

Ainsi, **au vu de la souplesse offerte par le rapport de compatibilité, il convient de nuancer la puissance du SRADDET** vis-à-vis des documents infra-régionaux. Par ailleurs, celle-ci est largement tributaire de la volonté politique régionale qui dispose d'outils pour moduler la prescriptivité du schéma.

²⁷ [CE, 18 décembre 2017, n°395216, Regroupement des organismes de sauvegarde de l'Oise](#)

2. Les leviers régionaux de modulation de la prescriptivité

L'élaboration et la mise en exécution des SRADDET reposent largement sur le volontarisme politique des régions. Dans l'enquête AMORCE ENP51 « SRADDET et PCAET : Quelle synergie entre planification air-climat-énergie des régions et des intercommunalités » publiée en mai 2018, la plupart des agents considéraient que leur région n'irait pas vers une prescriptivité maximale. En tout état de cause, les régions disposent d'importants leviers pour moduler la prescriptivité des SRADDET (2.1) et accompagner leur déploiement via des dispositifs de contractualisation (2.2).

2.1. La prescriptivité du SRADDET est liée aux choix stratégiques des régions au stade de son élaboration

La loi NOTRe ne définit qu'à *minima* le contenu des SRADDET, laissant une grande liberté aux régions sur leur contenu mais également sur le mode de rédaction. Le choix d'une stratégie de rédaction par la région (2.1.1) constitue dès lors un levier essentiel puisqu'il conditionnera le niveau de prescriptivité et de contrainte exercé par le schéma sur les documents infra-régionaux (2.1.2).

2.1.1. Les différentes stratégies de rédaction du SRADDET

Les stratégies de rédaction des régions devront porter sur deux points : la territorialisation du SRADDET (2.1.1.1) et le mode de rédaction de ses dispositions (2.1.1.2).

La territorialisation du SRADDET

La territorialisation des règles et orientations fixées par le SRADDET est un enjeu majeur pour permettre de rapprocher la vision régionale de celle des territoires infra-régionaux et pour faciliter leur appropriation.

Le **peu d'indications sur la territorialisation du SRADDET** laissé par la loi NOTRe et son décret d'application entraînent une grande liberté de choix pour les régions :

		Indications/Limites d'échelle
Rapport ²⁸	Objectifs (climat-énergie)	Énergies renouvelables et de récupération : par « zones géographiques » ²⁹
	Carte synthétique	Échelle 1/150 000 ³⁰

²⁸ Articles L. 4251-1 et R. 4251-2 à -7 du CGCT

²⁹ Article R. 4251-5 du CGCT

³⁰ Article R. 4251-3 du CGCT

Fascicule ³¹	Règles générales	Peuvent varier selon les grandes parties du territoire régional ³²
	Documents graphiques	
	Propositions de mesures d'accompagnement	
Annexes ³³	Rapport sur les incidences environnementales	
	État des lieux de la prévention et gestion des déchets	
	Diagnostic du territoire régional, présentation des continuités écologiques, plan d'action stratégique et atlas cartographique	
	Tout autre élément utilisé	

Cette grande liberté est cependant limitée par le principe de subsidiarité et l'interdiction d'empiéter sur les compétences des autres collectivités. Ainsi, les régions ne pourront pas édicter les dispositions du SRADDET à l'échelle des communes ou EPCI. Elles devront également s'inscrire dans une complémentarité avec le SCOT et non dans une superposition, soit en prenant le même périmètre géographique mais une échelle temporelle différente (les SCOT visent un horizon à 12 ou 15 ans) soit en s'inscrivant dans une échelle spatiale plus large (par exemple en double SCOT). Attention, cette limite n'empêche pas les régions de préciser, à l'attention de chaque collectivité infra-régionale, les dispositions du SRADDET applicables sur son territoire pour faciliter leur appropriation et leur mise en œuvre.

Pour les objectifs, en matière climat-énergie, la seule indication concerne le **développement des énergies renouvelables et de récupération (EnR&R)** pour lequel les objectifs peuvent être précisés « *par zones géographiques* » (article R. 4251-5 du CGCT). Les régions pourront donc identifier et localiser les espaces prioritaires de développement de projets collectifs ou mutualisés des EnR&R. Elles pourront également décliner ces objectifs par type d'énergie (géothermie, méthanisation, biomasse, photovoltaïque, etc.). Par analogie, les objectifs de **maîtrise de la consommation**

³¹ Articles L. 4251-1 et R. 4251-8 à -12 du CGCT

³² Article L. 4251-1 CGCT

³³ Article R. 4251-13 du CGCT

d'énergie pourront également être déclinés par zone géographique et/ou par type de bâtiment (résidentiel, tertiaire, etc.).

Pour les règles, elles peuvent être distinguées par « *grandes parties du territoire régional* ». La région pourra dès lors identifier des territoires à enjeu régional ou des catégories d'espaces (urbain, péri-urbain, espaces ruraux, naturels, forestiers, communes littorales, zones de montagne, etc.) bénéficiant de règles spécifiques.

Bien qu'elles soient dépourvues de tout caractère contraignant, les cartographies peuvent permettre de clarifier les règles et objectifs. Concernant la carte synthétique du rapport, qui accompagne les objectifs, son échelle est imposée au 1/150 000. Pour les règles, il est également possible de les accompagner de documents graphiques mais aucune échelle n'est précisée par les textes. Dans un jugement du 1^{er} mars 2018 à propos du plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC), le juge administratif a pu estimer que des échelles de 1/100 000 et 1/ 50 000 permettent une représentation suffisamment précise sans toutefois aller à l'encontre du principe de non-tutelle d'une collectivité sur une autre. En tout état de cause, une cartographie qui permettrait l'identification des différentes parcelles sera censurée par le juge³⁴.

Le mode de rédaction du SRADDET

Le choix d'un mode de rédaction des règles et objectifs du SRADDET est également un levier auquel les régions devront faire appel pour moduler la prescriptivité de ses dispositions.

✓ **Des objectifs et des règles quantitatifs**

Le premier mode de rédaction consiste à fixer des buts chiffrés soit dans les objectifs soit dans les règles.

- ➔ **Exemple d'un objectif chiffré : « assurer un mix énergétique diversifié visant 100% d'EnR en 2050 »**
- ➔ **Exemple d'une règle chiffrée : « Améliorer la performance énergétique d'au moins 25% à chaque réhabilitation d'un parc de logements »**

Les objectifs et règles chiffrés peuvent également être déclinés à l'échelle de zones géographiques (voir ci-dessus).

Des dispositions chiffrées permettront une plus grande précision et une **prescriptivité plus forte** à condition de ne pas se contenter de reprendre les objectifs fixés au niveau national, notamment par la loi de transition énergétique de 2015³⁵. Les régions devront donc s'interroger, par sujet, sur la pertinence et la légitimité d'imposer des objectifs ou règles chiffrés soit à un niveau régional soit par différenciation à un niveau local.

³⁴ TA Bastia, 1^{er} mars 2018, n°1600452, *Commune de Peri*

³⁵ Loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV)

✓ Des objectifs et des règles qualitatifs

Lorsque la région décide de ne pas chiffrer une disposition, plusieurs modes de rédaction qualitatifs permettent de la formuler.

En premier lieu, les régions peuvent choisir de rédiger des dispositions du SRADDET sous forme d'**orientations**.

- **Exemple d'un objectif sous forme d'orientation : « Promouvoir la norme BEPOS dans les constructions neuves »**
- **Exemple d'une règle sous forme d'orientation : « Soutenir les énergies électriques renouvelables plutôt que les énergies thermiques »**

La formulation étant peu précise, la force prescriptive de ces dispositions sera nécessairement faible. Par ailleurs, on pourrait considérer qu'une règle rédigée de manière trop vague s'apparentera davantage à un objectif. Il appartient donc aux régions d'être claires dans cette différenciation : dans l'exemple de règle cité, l'objectif associé pourrait être de développer les énergies renouvelables.

En second lieu, les régions peuvent décider de rédiger des règles et objectifs qualitatifs en fixant une **localisation préférentielle**, par exemple en indiquant une zone de développement prioritaire de l'énergie éolienne.

En troisième lieu, les dispositions peuvent être rédigées sous forme d'**obligations de moyens ou de résultat** :

- **Exemple d'objectif sous forme d'obligation de résultat : « Augmenter la production d'énergie renouvelable thermique et électrique »**
- **Exemple de règle sous forme d'obligation de résultat : « Identifier, justifier et valoriser le potentiel de développement des énergies renouvelables et de récupération et des équipements de stockage nécessaires en amont des démarches de planification »**

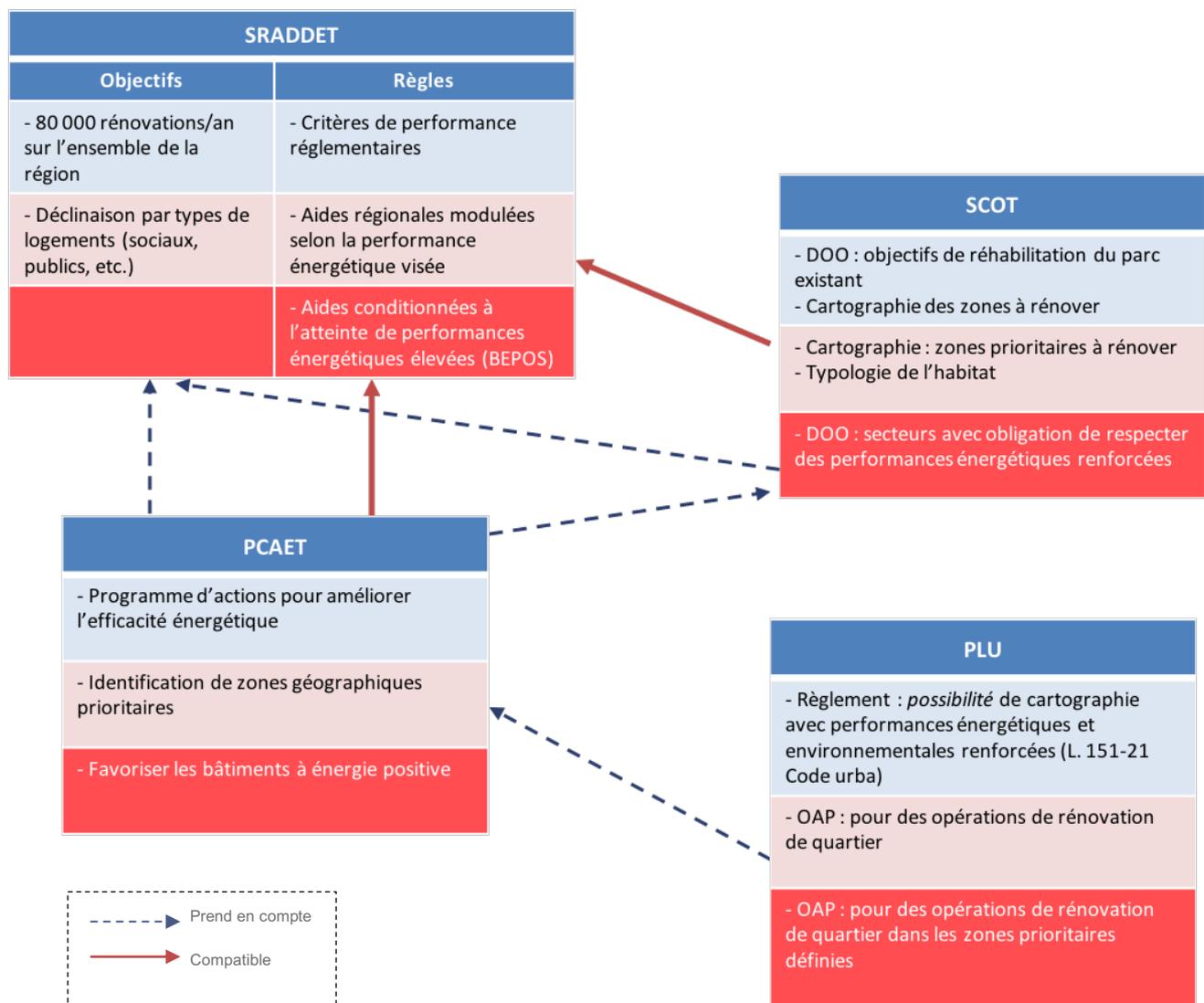
Le niveau de prescriptivité dépendra en grande partie de la précision des dispositions. Dans les exemples donnés, l'objectif sera peu prescriptif alors que la règle sera plus contraignante.

En troisième lieu, les régions peuvent également rédiger leurs dispositions et surtout leurs règles sous la forme de **principes d'intervention**. Par exemple, la règle serait de satisfaire à certaines conditions pour bénéficier du soutien (financier ou technique) de la région.

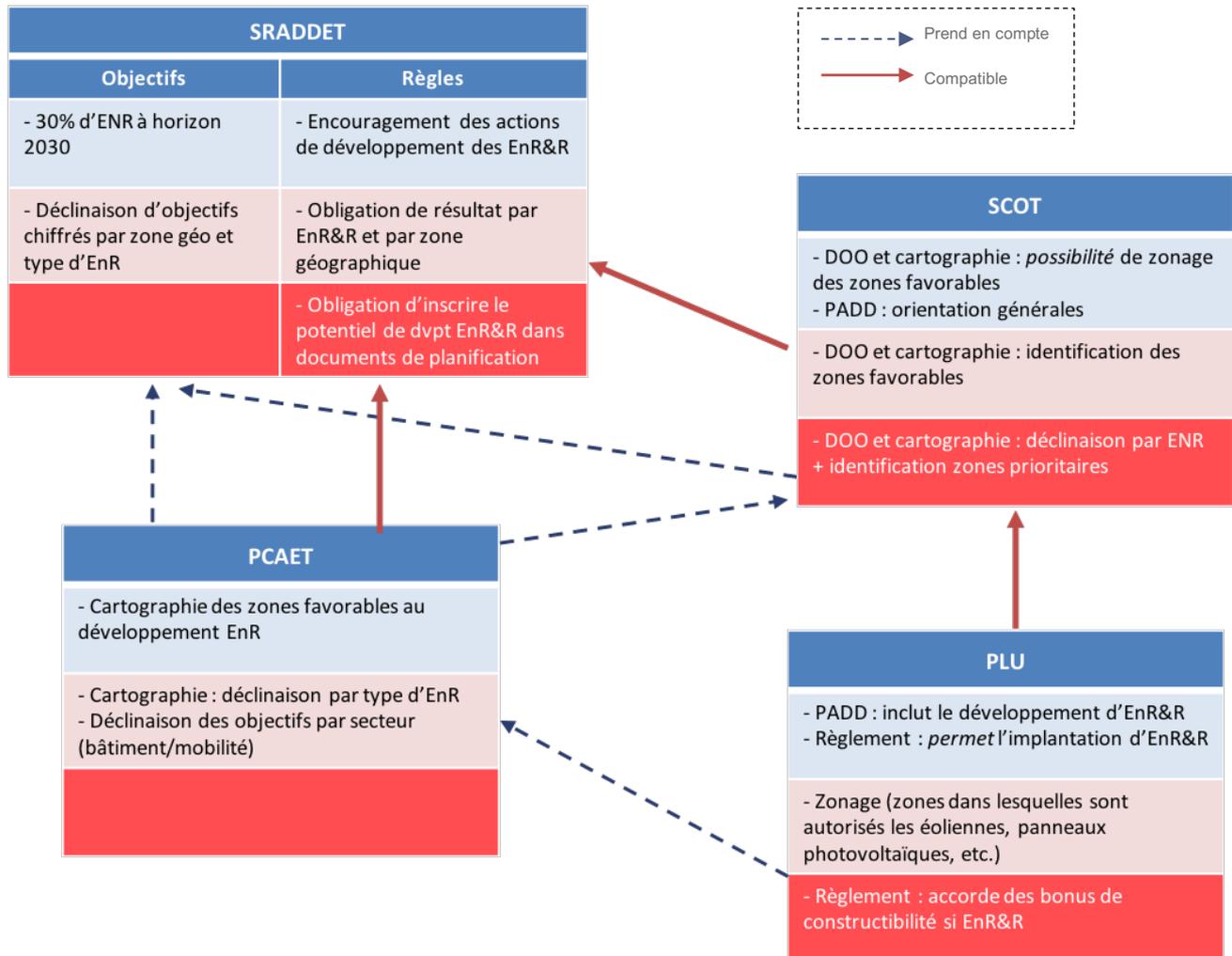
2.1.2. L'impact des stratégies de rédaction du SRADDET pour les documents infra-régionaux

Qu'il soit rédigé sous forme de déclaration d'intention ou d'objectifs et de règles chiffrés et précis, le SRADDET n'emportera pas les mêmes effets vis-à-vis des documents d'aménagement infrarégionaux. Les schémas ci-dessous tentent d'analyser l'impact potentiel du SRADDET sur les SCOT, PLU et PCAET selon la stratégie régionale choisie.

✓ Exemple 1 – À partir de l'objectif national de 500 000 rénovations par an



✓ **Exemple 2** – À partir de l'objectif national de 32% d'EnR d'ici 2030



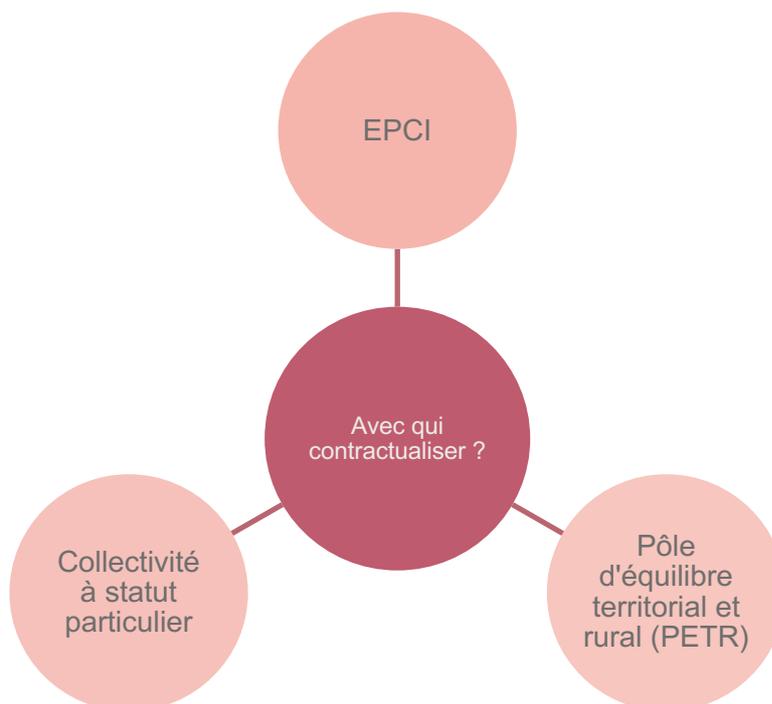
Au-delà du contenu du SRADDET, les régions disposent également d'un levier essentiel au stade de la mise en œuvre du document pour permettre son déploiement dans les territoires : la contractualisation.

2.2. La prescriptivité du SRADDET peut être complétée par des dispositifs de contractualisation au stade de sa mise en œuvre

Au vu des limites inhérentes à la notion de prescriptivité, les SRADDET ne se suffiront pas à eux-mêmes pour assurer le déploiement opérationnel de la vision régionale. La loi NOTRe donne la possibilité aux régions de s'affranchir des limites juridiques de la prescriptivité via un dispositif de contractualisation (2.2.1) qui permettra d'asseoir la légitimité du chef de filât des régions (2.2.2).

2.2.1. La contractualisation permet de s'affranchir des limites de la prescriptivité

Conscient des limites juridiques de la planification régionale, dont la normativité se heurte aux principes de libre administration des collectivités territoriales et de non-tutelle d'une collectivité sur une autre (voir la première partie), le législateur a donné la possibilité aux régions de « conclure une convention » qui « précise les conditions d'application du schéma au territoire concerné » (article L. 4251-8 du CGCT). Ces conventions peuvent être conclues avec « un ou plusieurs [EPCI], un pôle d'équilibre territorial rural ou une collectivité à statut particulier » (idem).



Ces conventions ne sont pas soumises au principe de non-tutelle d'une collectivité sur une autre dans la mesure où les signataires sont libres d'accepter ou de refuser sa signature. Elles pourront faciliter l'émergence de synergies par un meilleur maillage territorial et une **déclinaison opérationnelle des dispositions du schéma**.

Pour éviter une multiplication des outils contractuels qui pourrait nuire à la lisibilité de l'action publique, il sera nécessaire de veiller à **l'articulation de ces conventions avec les dispositifs déjà existants** sur les mêmes thématiques : contrats de transition énergétique (CTE), dispositifs d'accompagnement et de financement portés par l'ADEME comme le Contrat d'Objectif Territorial (COT) ou le label Cit'ergie, etc.

Au-delà des avantages juridiques, la contractualisation permet également d'asseoir la légitimité politique de la région en tant que chef de file de l'aménagement.

2.2.2. La contractualisation permet d'asseoir la légitimité du chef de filât régional

Les conventions de mise en œuvre du SRADDET sont un outil essentiel pour asseoir la légitimité du chef de filât régional vis-à-vis des autres acteurs de l'aménagement. En favorisant **l'acceptabilité** et la **lisibilité** des dispositions du schéma, elles permettront de mettre en œuvre des partenariats opérationnels, de faire émerger de projets concrets et d'asseoir la capacité de la région à orienter les politiques publiques.

La contractualisation permet enfin de **conserver la dimension stratégique des SRADDET**. Prévu pour fixer une vision régionale de l'aménagement sur des temps longs, le schéma paraît difficilement compatible avec des dispositions de court terme au vu notamment du formalisme nécessaire à sa révision. Les conventions permettront ainsi de réserver le SRADDET aux aspects stratégiques et consensuels en accueillant les objectifs de court ou moyen terme et en précisant l'accompagnement opérationnel.

Avec le soutien financier de



AMORCE

18, rue Gabriel Péri – CS 20102 – 69623 Villeurbanne Cedex

Tel : 04.72.74.09.77 – Fax : 04.72.74.03.32 – Mail : amorcer@amorcer.asso.fr

www.amorcer.asso.fr -  @AMORCE

Pour aller plus loin, retrouvez nos autres publications en ligne :

- « **Élaborer le volet énergie – climat du SRADDET** » (volet 1), Mars 2017, Réf. ENP47
- « **SRADDET & PCAET : Quelles synergies entre les planifications air-énergie-climat des régions et des intercommunalités ?** » (volet 2), Mars 2018, Réf. ENP5
- « **Mémento des financements air-énergie-climat 2018 à l'attention des collectivités et de leurs groupements** », actualisé en Mai 2018, Réf. ENE17
- « **Où en sont les EPCI dans l'élaboration de leur PCAET ?** », Décembre 2017, Réf. ENP53
- « **Repères sur les coûts et financements des PCAET** », Février 2017, Réf. ENP42

