

SCHEMA DE COHERENCE TERRITORIALE

TERRITOIRE DE LA COTE OUEST

PREAMBULE GENERAL

Document du

13 AVRIL 2016



La visée de ce préambule général est de garantir la bonne intelligibilité de l'ensemble d'un document nécessairement assez complexe du fait de son contenu matériel, et de la singularité des schémas de cohérence territoriale dans les régions de l'outre-mer français.

Le présent document correspond à la révision du schéma approuvé en 2013, afin de le rendre conforme aux nouvelles dispositions législatives relatives aux documents d'urbanisme **(A)**. Autant que le précédent schéma Il se veut charte contractuelle de l'aménagement pour les cinq communes de l'intercommunalité **(B)**.

Il continue à s'inscrire évidemment dans le principe de hiérarchie de normes des documents d'urbanisme : tel est particulièrement le cas s'agissant du schéma d'aménagement régional (SAR) approuvé par décret en novembre 2011 **(C)**.

L'organisation du document, enfin, correspond à ce qui est demandé par les textes définissant le contenu matériel des schémas de cohérence territoriale, **(D)**.

A/ Le contexte législatif – Le SCOT1 révisé, pour rester applicable.

La Communauté d'Agglomération du Territoire de la Côte Ouest (désignée ci-après TCO) a décidé la révision de son schéma de cohérence territoriale (désigné ci-après SCOT1) arrêté en décembre 2011 et approuvé le 8 avril 2013.

Le SCOT1 élaboré sous le régime de la loi SRU du 13 décembre 2000 doit maintenant répondre aux nouvelles dispositions du droit de l'urbanisme contenus, notamment, dans les lois Grenelle : la loi Grenelle I du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre de la démarche du Grenelle de l'environnement et la loi Grenelle II du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

En vertu de l'article 17 de la loi Grenelle II, la « grenellisation » du SCOT1 doit intervenir avant le 1er janvier 2017, faute sinon, pour le document de devenir illégal et donc inapplicable. La révision du schéma répond donc à la nécessité de sa mise en conformité avec les textes qui en régissent le contenu matériel –la « grenellisation »- mais fournit aussi l'occasion de l'actualiser pour prendre en compte les dynamiques de l'aménagement et du développement survenues ces dernières années, dans l'ouest de La Réunion.

A 1/ La « grenellisation » du schéma de cohérence territoriale

La « grenellisation » du SCOT1 est une conséquence du mouvement d'ensemble fortement initié par la démarche du « Grenelle de l'environnement » qui a donné lieu à une abondante –parfois proliférante !- production législative dont les composantes essentielles, dans le champ de l'urbanisme, sont analysées *infra*.

A 1.1/ La loi du 3 août 2009, dite « Grenelle I »

Elle a renforcé les missions assignées aux collectivités territoriales s'agissant des documents d'urbanisme dont la production leur incombe. Au-delà des missions précédemment assignées par la loi SRU, il s'agit en particulier, que ces documents contribuent à réduire les émissions de gaz à effet de serre et les consommations d'énergie, à économiser les énergies fossiles, et à préserver la biodiversité par la conservation, la restauration et, éventuellement, la création de continuités écologiques.

L'article L110 du Code de l'Urbanisme –le premier !- établit bien le nouveau cadre général qui est maintenant, pour les collectivités territoriales auteurs des documents d'urbanisme, celui de leurs prévisions et décisions d'utilisation de l'espace : *Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de leurs besoins et ressources, de gérer le sol de façon économe, de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de réduire les consommations d'énergie, d'économiser les ressources fossiles, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la biodiversité notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques¹, ainsi que la sécurité et la salubrité publiques et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales et de rationaliser la demande de déplacements, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace. Leur action en matière d'urbanisme contribue à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement.*

¹ En *rouge*, les dispositions nouvelles introduites par la loi Grenelle I

A 1.2/ La loi du 12 juillet 2010 portant Engagement National pour l'Environnement, dite « Grenelle II »

Dans le prolongement de la loi Grenelle I, elle a redéfini, au L121-1, qui établit les dispositions générales applicables aux documents d'urbanisme, le contour des objectifs auxquels ils doivent répondre, avec en particulier à l'alinéa 2° : *la diminution des obligations de déplacements et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile* ; et à l'alinéa 3° : *La réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables, la préservation (.....) des ressources naturelles, de la biodiversité et la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques.*

Par ailleurs, l'ensemble de ces objectifs renforcés se sont accompagnés d'une modification du contenu et de l'architecture des SCOT, avec notamment la transformation du document d'orientations générales (DOG) en document d'orientation et d'objectifs (DOO).

A 1.3/ La loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi ALUR)

La loi ALUR est celle qui donne notamment naissance à la notion de « SCOT intégrateur », lui conférant une place éminente dans la hiérarchie des normes d'urbanisme, et modifiant en conséquence le contenu matériel des SCOT

Elle complète, à un triple titre, les dispositions générales des documents d'urbanisme définies à l'article L.121-1 du Code de l'urbanisme ; s'agissant respectivement :

- de l'équilibre à assurer entre d'une part, le renouvellement urbain et le développement urbain et rural et, d'autre part, la préservation des espaces agricoles naturels et forestiers ;
- de la qualité urbaine, architecturale et paysagère qui ne doit plus se limiter aux seules entrées de ville mais concerner le champ d'application géographique du schéma en son entier ;
- du développement des « transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile » au-delà même de la modalité des transports collectifs.

Par ailleurs, toujours dans un souci de renforcer l'opérationnalité du schéma de cohérence territoriale, la loi ALUR modifie l'article L122-1-2, relatif au rapport de présentation (RdP, dans la suite du document) du schéma de cohérence territoriale, en demandant que soient *identifiés, en prenant en compte la qualité des paysages et du patrimoine architectural, les espaces dans lesquels les PLU doivent analyser les capacités de densification et de mutation urbaine, en application de l'article L123-1-2* (relatif au contenu matériel des PLU).

A 1.4/ La loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt

Dans le champ de ce qui concerne les documents d'urbanisme et donc de planification des usages de l'espace, elle affiche pour objectif de protéger et de valoriser les terres agricoles, impératif de plus en plus prégnant avec la lutte contre l'étalement urbain et l'artificialisation des sols.

A 2/ L'actualisation du schéma de cohérence territoriale

La « grenellisation » et donc la mise en conformité du SCOT1 du TCO aux nouvelles dispositions législatives précitées constituent un impératif.

Cela dit, l'élaboration d'un document de planification urbaine est d'abord la rencontre d'un territoire et d'un projet. La norme doit être au service du projet et ce projet doit être au diapason avec le territoire qu'il concerne dans toutes ses composantes géographiques, économiques, sociales, culturelles,

patrimoniales et environnementales. Le schéma de cohérence territoriale n'est pas uniquement un document ayant des effets normatifs, mais aussi un *projet d'aménagement et de développement durables* porteur d'une vision politique quant à l'aménagement et au développement du territoire communautaire.

La « grenellisation » et mise en conformité sont alors aussi l'occasion et, à vrai dire, l'obligation de prendre en compte l'évolution récente du contexte de l'aménagement et du développement propre à La Réunion et particulièrement de sa partie Ouest.

D'ailleurs comment pourrait-il en aller autrement sachant qu'il doit nécessairement y avoir une bonne cohérence entre le diagnostic contenu dans le rapport de présentation, le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) et le document d'orientation et d'objectifs (DOO) ?

CONSTATS ET ENJEUX

En définitive la démarche de révision du SCOT1 obéit à trois principes :

- ✓ la mise en conformité aux dispositions législatives survenues depuis,
- ✓ l'actualisation des données et analyses relatives aux besoins répertoriés en matière de développement et d'aménagement ;
- ✓ la pérennisation de ce qui dans le contenu n'est affecté ni par la mise en conformité ni par l'actualisation.

Ce n'est pas un nouveau document mais le schéma de 2013 (le SCoT1) actualisé, dûment révisé au regard des textes qui en régissent le contenu matériel et donc, à ce titre, juridiquement applicable pour les années à venir.

B/ La charte contractuelle de l'aménagement pour le territoire de la Côte Ouest

Le présent document, à l'égal de celui qu'il révisé, entend être la charte contractuelle régissant, dans les domaines du développement et de l'aménagement, les relations entre la communauté d'agglomération et les cinq communes qui la constituent.

Cette notion de *charte contractuelle* est animée par une conception consensuelle de la notion de compatibilité : « qui peut s'accorder ou coexister avec autre chose² ». Dans cette acceptation du mot, la compatibilité n'est pas une relation de suprématie mais plutôt reconnaissance mutuelle par l'intercommunalité et les cinq communes des fondamentaux de la plateforme commune qui fondera les politiques de développement et d'aménagement de toutes les parties en cause. Le schéma de cohérence territoriale ne s'impose pas aux communes et à leurs documents d'urbanisme, il propose des voies d'action que toutes s'engagent à suivre.

Cette conception est cohérente avec le principe, très reconnu en droit public, qu'il ne saurait y avoir de tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre.

² Définition du petit Larousse illustré.

C/ Le SCOT de l'Ouest de La Réunion et le SAR de La Réunion

Le schéma d'aménagement régional (le SAR) –approuvé en novembre 2011- constitue pour l'île de la Réunion le projet de développement, de mise en valeur et de protection de l'environnement. Il détermine notamment la destination générale des différentes parties du territoire de la région, l'implantation des grands équipements, la localisation préférentielle des extensions urbaines, des activités industrielles, portuaires, artisanales, agricoles, forestières et touristiques.

Le SAR a veillé à respecter les compétences des autres collectivités publiques et à définir une vision de l'aménagement du territoire d'ampleur et d'échelle régionales, laissant aux documents de rang inférieur le soin de définir des objectifs et orientations à l'échelle des inter communalités constitutives de La Réunion.

Les prescriptions du SAR correspondent à celles que définit un document d'urbanisme à l'échelle régionale. A ce titre, les schémas de cohérence territoriale, et en l'occurrence celui de l'Ouest, doivent être compatibles avec cet ensemble de prescriptions. Cette exigence a guidé les auteurs du schéma de cohérence territoriale de l'Ouest de La Réunion sachant que ce schéma a pour principe de réalisation la traduction des objectifs et prescriptions du SAR aux particularités géographiques locales qui, on le verra dans le RdP, ne manquent pas.

Toutefois, les prescriptions du schéma d'aménagement régional sont plus précises pour le littoral vis-à-vis duquel le SAR comporte un chapitre particulier contenant *les orientations fondamentales de la protection, de l'aménagement et de l'exploitation du littoral* : le schéma de mise en valeur de la mer (SMVM).

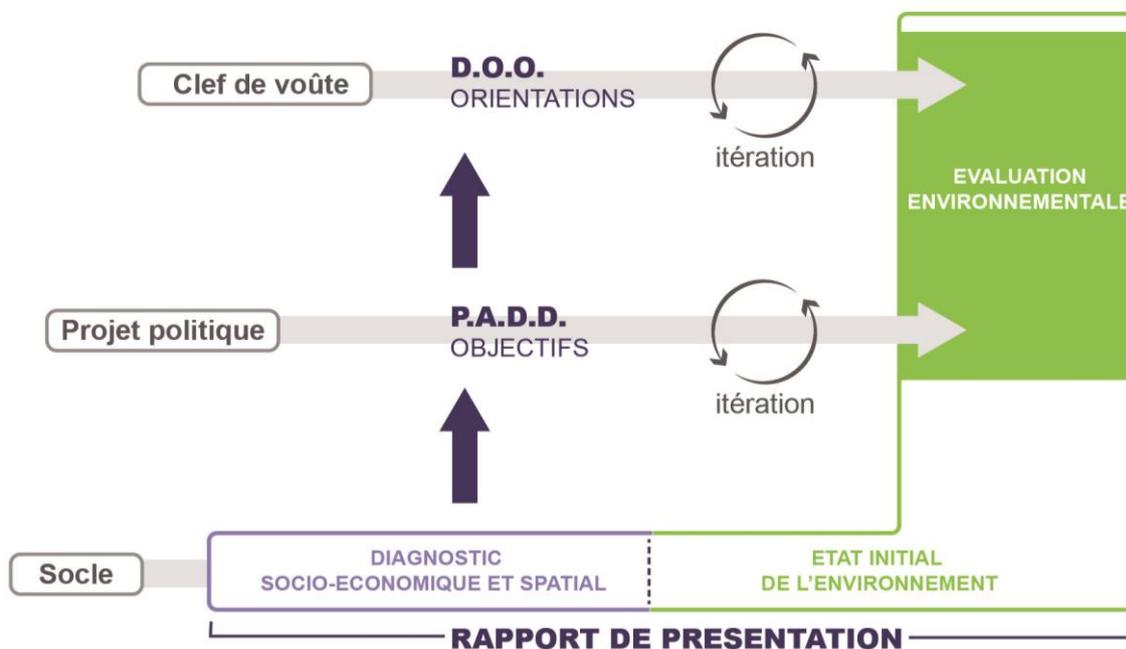
Dans le contexte de la nécessaire révision du document de 2013, les auteurs du SCOT se sont posés la question de l'opportunité d'inclure un chapitre particulier valant schéma de mise en valeur de la mer (le SMVM) qui aurait été réalisé supplémentaires au contenu matériel du document révisé. Cette hypothèse d'une révision « terre et mer » a été écartée pour deux raisons d'ordre respectivement juridique et opérationnelle :

- a) Juridique- La superposition de deux SMVM ou chapitres particuliers valant SMVM, de deux documents différents sur un même territoire n'est prévue par aucun texte. On pourrait considérer que ce n'est pas parce que ce n'est pas prévu que cela est interdit. Toutefois, une telle superposition paraît rencontrer trois obstacles : primo, l'élaboration d'un chapitre particulier valant SMVM est une obligation pour le SAR, alors qu'elle n'est qu'une faculté pour le SCOT ; secundo dans son caractère décisionnel, le chapitre particulier valant SMVM du SAR est approuvé par décret en Conseil d'Etat, alors que celui du SCOT ne ferait l'objet que d'un accord du préfet ; enfin, dans la hiérarchie des normes, le SAR et son chapitre particulier valant SMVM s'imposent au SCOT ; admettre que le SCOT puisse élaborer son propre SMVM serait en quelque sorte déroger au SMVM du SAR, se substituer à ce dernier.
- b) Opérationnelle- La contradiction entre la brièveté des délais qu'impose la législation pour la révision du document et le nécessaire allongement calendaire de la procédure en cas de production d'un chapitre valant SMVM, a paru être un obstacle dirimant.

Cela dit, et afin de faciliter la lecture en compatibilité du présent schéma avec le document d'échelle régionale, les prescriptions de ce dernier sont jointes en annexe du rapport de présentation.

D/ L'organisation du document

Illustrée par le schéma, l'organisation du document est précisée ensuite.



D.1/ Le rapport de présentation comprend cinq livres :

- **Livre I - Le diagnostic socio-économique et spatial** présente l'état de la question en la matière et les **enjeux** qui en résultent en termes de développement et d'aménagement. Les premières pages présentent le cadre physique du territoire de l'Ouest de La Réunion. Cette présentation vaut aussi pour le livre II.
- **Livre II - L'état initial de l'environnement** expose l'état initial des différents domaines qui composent l'environnement, les perspectives de leur évolution et les enjeux hiérarchisés qui en résultent.
- **Livre III** - Il est consacré successivement, en deux chapitres, à **l'explication des choix** retenus pour établir le projet de d'aménagement et de développement durables et le document d'orientation et d'objectifs, puis à **l'analyse de l'articulation du schéma avec les documents** avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte.

- **Livre IV – L’Evaluation environnementale** analyse les incidences notables prévisibles de la mise en œuvre des objectifs et orientations du projet de schéma de cohérence territoriale en présentant les mesures envisagées pour éviter, réduire ou compenser celles des incidences qui sont négatives.

- **Livre V – Le Résumé non technique** de l’ensemble du schéma de cohérence territoriale.

D.2/ Le projet d’aménagement et de développement durables.

Le projet d’aménagement et de développement durables est organisé de la façon suivante : dans un premier temps sont présentées les trois valeurs qui en constituent le fondement . Soient respectivement, la valeur environnementale : préserver et valoriser le capital nature ; la valeur sociale : promouvoir un territoire équitable celui, tout à la fois, des proximités et des mobilités ; et la valeur économique : intensifier le développement- jouer de tous les avantages comparatifs. Le fait de cultiver ces trois valeurs permet et favorise le renouvellement de la relation entre l’homme, la nature et la ville. A partir de cette déclaration des valeurs du schéma, sont fixés douze objectifs, regroupés selon trois ambitions :

- ✓ **Ambition Environnementale** : l’Ouest de La Réunion, un territoire grandeur nature ;
- ✓ **Ambition Economique et sociale** : l’Ouest de La Réunion, un territoire en essor ;
- ✓ **Ambition Urbaine** : l’Ouest de La Réunion, un territoire à bien vivre ;

D.3/ Le document d’orientation et d’objectifs.

Le plan du document d’orientation et d’objectifs suit le contenu matériel défini aux articles du code de l’urbanisme relatifs au DOO, allant du L.122-1-4 au 122-1-9.

Dans un premier chapitre, sont présentées les orientations relatives aux trois sections suivantes

- 1/ L’organisation générale de l’espace et les grands équilibres spatiaux au sens de l’article L.122-1-4.

2/ Les objectifs³ (en fait orientations) relatifs aux espaces et sites naturels, agricoles et forestiers à protéger et, d'autre part, aux modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et des continuités écologiques, ainsi que les objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace au sens de l'alinéa II de l'article L.122-1-5.

3/ Les objectifs (en fait orientations) et principes de la politique de l'urbanisme et de l'aménagement au sens de l'alinéa I de l'article L.122-1-5.

Dans un second chapitre, sont présentées les orientations relatives aux quatre sections suivantes :

4/ Les objectifs (en fait orientations) relatifs aux grands projets d'équipements et de services au sens de l'alinéa VI de l'article L.122-1-5.

5/ Les objectifs (en fait orientations) et principes de la politique de l'habitat au sens de l'article L.122-1-7.

6/ Les grandes orientations relatives à la politique des transports et déplacements au sens des articles L.122-1-5 alinéa III et L.122-1-8.

7/ Les objectifs (en fait orientations) relatifs à l'équipement commercial et artisanal au sens de l'article L.122-1-9.

³ Le présent document rassemble sous l'appellation orientations le contenu normatif du SCoT. Les objectifs correspondent au contenu du PADD.