



**HAL**  
open science

# La construction d'un système d'écriture du droit de l'aménagement du territoire à La Réunion

Éric Naim-Gesbert

► **To cite this version:**

Éric Naim-Gesbert. La construction d'un système d'écriture du droit de l'aménagement du territoire à La Réunion. *Revue juridique de l'Océan Indien*, 2002, 02, pp.167-180. hal-02541602

**HAL Id: hal-02541602**

**<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02541602v1>**

Submitted on 14 Apr 2020

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

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

## LA CONSTRUCTION D'UN SYSTEME D'ECRITURE DU DROIT DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE A LA REUNION

Par Eric NAIM-GESBERT

Maître de Conférences HDR

Directeur du Laboratoire de Droit Public à l'Université de La Réunion

L'aménagement du territoire confronte par excellence l'ordre naturel et l'ordre juridique. En effet, cette technique implique le droit d'une manière particulière. Elle procède d'une subtile dialectique qui porte en elle un choix de société, en l'occurrence une politique publique dont la conception s'établit par la fixation de catégories d'espace auxquelles sont affectées des qualités intrinsèques à chaque territoire. A ce titre, le droit reconnaît l'importance de la notion de territoire en énonçant qu'il est le patrimoine commun de la nation et que chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences (article L. 110 du Code de l'urbanisme).

Il y a là exprimée l'idée essentielle d'un patrimoine collectif appliqué à des éléments spatiaux qui traduit de manière embryonnaire une catégorie juridique dont le territoire (l'espace national) est le premier élément identifié. Elle permet la définition d'un régime juridique spécifique jusqu'alors esquissé par la précision de principes directeurs et d'objectifs à atteindre, lequel doit prendre en compte comme élément déterminant, outre les facteurs personnels et patrimoniaux, le territoire. D'où la recherche doctrinale d'une *territorialisation* du droit<sup>1</sup> incarnée par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire<sup>2</sup> : il s'agit de prescrire et de réguler les dynamiques territoriales en élaborant une politique publique de gestion équilibrée et solidaire de l'espace qui intègre les exigences du développement durable. Celui-ci, selon la définition légale de l'article L. 110-1 II du Code de l'environnement, vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Une telle mutation est à la source de la construction progressive d'un aménagement du territoire approprié à des espaces particuliers. Reste à en apprécier l'efficacité. Une étude de cas permet utilement au juriste de s'interroger sur la qualité du droit eu égard à son objet de régulation<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Y. MADIOT, Vers une «territorialisation» du droit, *Revue française de droit administratif (R.F.D.A.)*, n° 5, septembre-octobre 1995, p. 946-960.

<sup>2</sup> *J.O.* 29 juin 1999.

<sup>3</sup> Cf. pour une approche théorique C. ATIAS et D. LINOTTE, Le mythe de l'adaptation du fait au droit, *Recueil Dalloz-Sirey*, Chron. XXXIV, 1977, p. 251-258. F. RANGEON, *Réflexions sur l'effectivité du droit*, in *Les usages sociaux du droit*, CURAPP, Paris, P.U.F., 1989, p. 126 et s.

Envisagé comme « le milieu menacé par excellence »<sup>1</sup>, l'espace insulaire tropical en offre une belle possibilité. Soit la région monodépartementale outre-mer de La Réunion.

Dans ce département d'outre-mer, la construction progressive d'un système d'écriture du droit de l'aménagement du territoire procède de la prise en compte territoriale des données écologiques par des instruments de planification à vocation globale : issu d'un contexte spécifique en matière de planification territoriale, l'environnement est alors considéré comme un enjeu majeur du milieu tropical. C'est le cas du schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux. Ce schéma est fondamental ; il est la pierre angulaire de l'aménagement du territoire conçu comme une spatialisation écologique. Il s'inscrit, aux termes de l'article 2-II de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire<sup>2</sup>, dans une volonté de doter l'aménagement du territoire d'une planification cohérente et rationnelle. Initié au cours du premier semestre 1999 à La Réunion (comme sur tout le territoire de la République), élaboré par un comité de pilotage et un groupe d'experts<sup>3</sup>, puis soumis à une concertation étendue aux acteurs régionaux et départementaux, la proposition prospective est finalisée en juin 1999 par l'avis de la Conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire<sup>4</sup>. Le 26 octobre 2000, le gouvernement adopte les projets de schémas de services collectifs et les transmet en juillet 2001 pour avis au Conseil d'Etat. Ces schémas sont finalement adoptés par le décret n° 2002-560 du 18 avril 2002<sup>5</sup>. Le territoire de la République est ainsi doté de neuf schémas de services collectifs dont le schéma des espaces naturels et ruraux (annexe VII). Celui-ci cristallise les choix stratégiques en matière de gestion des espaces naturels et ruraux en déterminant une unité territoriale de gestion durable et intégrée comme en affectant aux territoires des vocations particulières et hiérarchisées.

Le schéma des espaces naturels et ruraux apparaît, à La Réunion, comme la clef de voûte de la mise en œuvre des choix stratégiques de la politique régionale d'aménagement et de développement durable du territoire. Il est l'aboutissement d'une construction progressive fondée sur une approche innovante qui intègre les exigences du développement durable à des dynamiques territoriales. Le droit rend compte ainsi de l'impératif de spatialisation écologique nécessaire à toute gestion

---

<sup>1</sup> J.P. BEURIER, Introduction générale, in *Droit de l'environnement en Amérique tropicale*, numéro spécial *Revue juridique de l'environnement (R.J.E.)*, 1994, p. 7.

<sup>2</sup> Et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *J.O.* 29 juin 1999.

<sup>3</sup> Le premier composé de la direction régionale de l'Environnement et de la direction départementale de l'Agriculture et de la Forêt, le second de personnalités compétentes et d'institutions majeures en la matière telles que le Commissariat à l'Aménagement des Hauts, l'Association pour la promotion rurale, l'Office National des Forêts, le Conservatoire botanique des Mascareignes, l'Université, etc.

<sup>4</sup> *Schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux*, Direction régionale de l'Environnement-Préfecture de La Réunion, Direction de l'Agriculture et de la Forêt, juillet 1999, 71 p.

<sup>5</sup> *J.O.* 24 avril 2002.

intégrée de l'environnement : il détermine une unité territoriale de gestion adaptée (I) qui sert de fondement à une conception distributive des vocations de chaque territoire (II).

## **I/ LA DEFINITION D'UNE UNITE TERRITORIALE DE GESTION DURABLE ET INTEGREE**

Le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux de La Réunion est une contribution régionale au schéma national (du même nom). Il a pour fonction de mettre en cohérence les diverses dynamiques territoriales aux fins d'établir des bases pertinentes à la gestion durable du territoire. A ce titre il s'analyse comme le prolongement juridique de l'acte constitutif de la planification à La Réunion, en l'espèce le schéma d'aménagement régional (A). Il doit aussi tenir compte, par une nécessaire articulation des instruments juridiques, du schéma de mise en valeur de la mer (B).

### **A/ La continuité instrumentale du schéma d'aménagement régional (SAR)**

L'amorce de la mutation conceptuelle de la gestion intégrée réside dans le schéma d'aménagement régional (SAR). Il est l'acte constitutif de la planification territoriale à La Réunion ; le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux en constitue un prolongement essentiel. En effet, le SAR est un instrument d'orientation pour l'aménagement du territoire à vocation prospective. Son champ d'application concerne une échelle spatiale intéressante, en particulier pour la maîtrise des activités susceptibles d'affecter l'environnement, puisqu'il définit les partis d'aménagement et les prescriptions au niveau régional. Il est donc adapté à une approche intégrée du milieu tropical, *a fortiori* insulaire. Néanmoins, ce n'est pas un instrument généralisé en vertu du principe de l'absence de compétence régionale en matière de planification en France : le SAR n'existe que pour l'Ile-de-France<sup>1</sup>, la Corse<sup>2</sup> et les régions d'Outre-Mer.

Pour ces dernières, les dispositions textuelles résultent de l'article 3 de la loi n° 84-747 du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de La Réunion<sup>3</sup>, laquelle confère aux conseils régionaux des compétences particulières en matière de planification et d'aménagement du territoire. Par cette spécificité législative, la compétence en matière de planification régionale est décentralisée, permettant aux acteurs locaux de déterminer au plus près les orientations fondamentales les mieux adaptées à l'échelle spatiale définie (la région). Ainsi le conseil régional a-t-il l'initiative de l'élaboration du SAR, après désignation d'une commission spécifique composée de représentants de l'Etat, de la région, du département, des communes, et à leur demande, des chambres consulaires

---

<sup>1</sup> L. TOUVET, Le nouveau schéma directeur de la région Ile-de-France, *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 1994, n°4, p. 3 et s.

<sup>2</sup> P. HOCREITERE, *Corse*, Paris, Dalloz Urbanisme, 2001, n° 2522.

<sup>3</sup> *J.O.* 3 janvier 1985.

et des organisations professionnelles<sup>1</sup>. L'assemblée délibérante adopte le projet de SAR, approuvé finalement par décret en Conseil d'Etat. A La Réunion, après l'échec d'un premier projet en 1992<sup>2</sup>, le SAR a été approuvé par le décret n° 95-1169 du 6 novembre 1995<sup>3</sup>. Il se présente sous la forme classique d'un rapport dont la substance est précisée par le décret du 29 août 1988 (précité). Il associe la méthode propre à l'élaboration des documents d'urbanisme (description de l'état initial de l'environnement, analyse des perspectives de développement projetées) et le principe fondamental de la conciliation entre aménagement et protection, *princeps* du Code de l'urbanisme (cf. article L. 121-10). Ce rapport est complété par des documents graphiques dont la vocation consiste à préciser, à l'échelle 1/100 000<sup>e</sup>, la destination générale des parties du territoire. Le SAR de La Réunion constitue ainsi un précédent en ce qu'il est l'expérience initiale de planification régionale dans le domaine de l'aménagement<sup>4</sup>.

Fondamentalement, le SAR est un système de planification inspiré par le droit de l'urbanisme ; il ressemble à maints égards au schéma directeur<sup>5</sup>. En effet, il a pour vocation de fixer les orientations fondamentales en matière de développement, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement (article 3 de la loi du 2 août 1984 précitée). La durée prise en compte est importante (de dix à quinze ans), permettant ainsi une gestion à long terme. A La Réunion, le SAR définit trois principes fondamentaux d'aménagement confortés par des prescriptions d'aménagement conséquentes. D'abord, la nécessité de protéger les milieux naturels et agricoles : notion de développement durable et de préservation de la biodiversité, notamment sur le littoral et les Hauts par un zonage du territoire en espaces agricoles de protection forte<sup>6</sup> et espaces à vocation agricole (terroir au

---

<sup>1</sup> En application de l'article 3 du décret n° 88-899 du 29 août 1988 relatif à la procédure d'élaboration du SAR. A La Réunion, la commission a été constituée en février 1989.

<sup>2</sup> A la suite d'un vice de procédure relevé par la Section des Travaux publics du Conseil d'Etat (absence de mise à disposition du public du schéma d'aménagement des Hauts), et du manque de lisibilité de la partie cartographique empêchant l'appréciation de la compatibilité du schéma de mise en valeur de la mer avec la loi littoral. D'où son avis défavorable lors de sa séance du 21 juillet 1992 (cf. P. SOLER-COUTEAUX, Le schéma d'aménagement régional de La Réunion : une expérience et un modèle pour les documents d'aménagement, *in Droit et anthropologie de la complexité*, Mélanges Jean Mas, Paris, Economica, 1996, p.352).

<sup>3</sup> *J.O.* 8 novembre 1995.

<sup>4</sup> P. SOLER-COUTEAUX, Le schéma d'aménagement régional de La Réunion : une expérience et un modèle pour les documents d'aménagement, *op. cit.*, p. 347-364.

<sup>5</sup> Devenu schéma de cohérence territoriale par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, *J.O.* 14 décembre 2001. Celle loi est d'importance puisqu'elle vise à refondre la hiérarchie des normes en droit de l'urbanisme dans un souci de cohérence territoriale. L'élaboration et la révision de ces nouveaux schémas sont rationalisées et simplifiées, et leur contenu est étendu au diagnostic des besoins afin de définir des orientations générales en fonction d'un projet d'aménagement et de développement durable (articles L. 122-1 et s. du Code de l'urbanisme). Dans le même esprit, le plan local d'urbanisme (PLU) se substitue au plan d'occupation des sols (POS) en vertu des articles L. 123-1 et s. du Code de l'urbanisme.

<sup>6</sup> Régime juridique d'interdiction de toute urbanisation nouvelle, sous réserve conditionnée des installations techniques nécessaires à l'exploitation agricole.

potentiel agro-économique important), espaces naturels remarquables du littoral à préserver, espaces naturels de protection forte et espaces à vocation naturelle ; le SAR identifie ainsi les coupures d'urbanisation en application de l'article L. 146-2 du Code de l'urbanisme<sup>1</sup>, ainsi que les espaces proches du rivage<sup>2</sup>. Sont, au même titre, considérées la conservation des sites et des paysages ainsi que la protection de la population contre les risques majeurs. Ensuite, l'aménagement équilibré du territoire : notion de développement harmonieux par le rééquilibrage entre les quatre micro-régions (et la définition d'un plan de déplacement et circulation). Enfin, la densification des bourgs existants : structuration des bourgs, limitation de leur extension, lutte contre le mitage, zonage d'activités.

Ses dispositions ont la même valeur que les directives territoriales d'aménagement<sup>3</sup>, c'est-à-dire que le SAR s'impose aux documents d'urbanisme. En l'espèce il y a obligation de compatibilité des plans locaux d'urbanisme vis-à-vis de leurs orientations (et non de conformité). Dès lors, le SAR ne doit pas comporter des dispositions par trop précises qui transformeraient la nature de cette obligation<sup>4</sup>. Sa durée comme ses effets juridiques en font un instrument fondamental de conciliation du développement et de l'environnement dans les départements d'outre-mer. Le SAR permet donc une planification des exigences normatives issues de l'impératif du développement durable, ce qui participe pleinement à la gestion intégrée de l'environnement.

#### **B/ La nécessaire articulation avec le schéma de mise en valeur de la mer (SMVM)**

Le schéma de mise en valeur de la mer est la planification spécifique au littoral. Le littoral étant, par excellence, le lieu de concentration de tous les usages

---

<sup>1</sup> En application de dispositions d'adaptation aux départements d'outre-mer (article L. 156-3 du Code de l'urbanisme applicable en vertu de l'article L. 156-1 du même code), dans les parties urbanisées d'une commune littorale, les terrains compris dans la bande littorale sont préservés quand ils sont à usage de plages, d'espaces boisés, de parcs ou de jardins publics. Il en est de même des parties restées naturelles de la zone (exception faite d'un intérêt public justifiant une autre affectation prévue par le plan d'occupation des sols).

<sup>2</sup> Par l'article L. 156-1 du Code de l'urbanisme, les dispositions particulières au littoral (chapitre VI du titre IV du livre Ier) sont applicables aux communes littorales d'outre-mer. Dans les espaces proches du rivage, l'extension de l'urbanisation n'est possible que dans les secteurs déjà occupés par une urbanisation diffuse. Si aucune règle d'inconstructibilité n'est édictée (assouplissant la lettre de la loi), l'autorisation des opérations d'aménagement ne peut s'effectuer que sur le fondement du schéma de mise en valeur de la mer (SMVM).

<sup>3</sup> Depuis la réforme de l'article 5 B-II de la loi du 4 février 1995 précitée (auparavant, la loi du 2 août 1984 conférait au SAR les mêmes effets que les prescriptions d'aménagement et d'urbanisme ; article L.111-1-1 du Code de l'urbanisme).

<sup>4</sup> D'où l'avis du Conseil d'Etat du 5 mars 1991 à propos des effets du schéma directeur de la région Ile-de-France : les options fondamentales et les objectifs essentiels d'un tel schéma « ne sauraient cependant ni entrer dans un degré de détail qui conduirait à méconnaître tout à la fois la place respective du schéma directeur de l'Ile-de-France et des documents d'urbanisme, l'autonomie communale et les principes énoncés à l'article L. 110, ni s'étendre à des questions étrangères à l'utilisation du sol » CE Avis du 5 mars 1991, *Jurisprudence illustrée du Ministère de l'Équipement*, septembre 1991, p. 174.

concurrents, la gestion de l'hétérogénéité des activités humaines s'y exerçant implique une nécessaire planification cohérente. Selon l'article 57 de la loi du 7 janvier 1983 (modifié par l'article 18 de la loi littoral du 3 janvier 1986 précitée), l'instrument privilégié de cette planification consiste dans la définition de schémas de mise en valeur de la mer (SMVM). Dans les départements d'outre-mer, le système juridique se présente de manière incidente. Le schéma d'aménagement régional réalise l'aménagement du littoral, la fixation de ses orientations fondamentales en matière de développement comme de mise en valeur du territoire ou encore de protection de l'environnement. En effet, celui-ci vaut schéma de mise en valeur de la mer, plus précisément en son chapitre individualisé (*a contrario*, en métropole, le schéma de mise en valeur de la mer est un document autonome élaboré sous l'autorité du préfet et approuvé par décret en Conseil d'Etat). Ainsi le SAR a-t-il pour vocation de planifier les perspectives de développement d'un territoire régional en conciliant, par principe d'équilibre, l'aménagement et la protection des éléments constitutifs de cet espace. Le schéma de mise en valeur de la mer, incorporé au SAR, définit des zones au sein de la frange littorale et leur attribue une vocation générale ou spécifique (activités portuaires, halieutiques, de loisirs, d'extraction de matériaux, etc.).

Le processus n'est pas récent. Dès le début des années soixante-dix, et face à la pression subie par le littoral, les pouvoirs publics ont pris conscience de la nécessité d'établir un document fixant les grandes orientations de l'utilisation du domaine public maritime : conciliation développement-aménagement après expertise scientifique des sites, fixation par la consultation des acteurs principaux de la mer des vocations par zones, puis enfin approbation par le préfet de région. Nés sous l'appellation de schémas d'aptitude et d'utilisation de la mer, ils constituaient le pendant maritime des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme terrestres<sup>1</sup>. La reconnaissance de la pertinence de l'approche initiée résulte de l'article 57 de la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, modifié par l'article 18 de la loi littoral du 3 janvier 1986<sup>2</sup>. Dénommés alors schémas de mise en valeur de la mer, ces documents essentiels s'appliquent à une partie du territoire constituant une unité géographique et maritime, et présentant des intérêts liés, concurrents ou complémentaires, au regard de la protection, de l'exploitation et de l'aménagement du littoral. Ils déterminent la vocation générale des différentes zones et notamment les zones affectées au développement industriel et portuaire, aux cultures marines et aux activités de loisirs. Ils fixent en outre les mesures de protection du milieu marin et littoral, en tentant de concilier le développement économique de la zone et la préservation de l'écosystème. Ainsi en dispose l'article 57 alinéa 3 : « Ils déterminent également les vocations des différents secteurs de l'espace maritime et les principes de compatibilité applicables aux usages correspondants, ainsi que les

---

<sup>1</sup> M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, Paris, Dalloz, 4<sup>ème</sup> édition, 2001, p. 386-387.

<sup>2</sup> Et décret n° 86-1252 du 5 décembre 1986, *J.O.* du 9 décembre 1986, précisant le contenu et les modalités d'élaboration du schéma de mise en valeur de la mer.

conséquences qui en résultent pour l'utilisation des divers secteurs de l'espace terrestre qui sont liés à l'espace maritime. Ils peuvent, en particulier, édicter des sujétions particulières intéressant les espaces maritime, fluvial ou terrestre attenants, nécessaires à la préservation du milieu marin et littoral ». Dans cette virtualité conciliatrice réside l'intérêt majeur de cet instrument de planification dont les effets juridiques sont importants, étant assimilé aux directives territoriales d'aménagement en vertu de l'article 4 de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (précitée). Tout est affaire de hiérarchie des normes. Le schéma de mise en valeur de la mer s'impose aux documents d'urbanisme selon un rapport de compatibilité. Les schémas de cohérence territoriale comme les plans locaux d'urbanisme doivent comporter des dispositions n'entrant pas en contrariété avec les orientations du schéma de mise en valeur de la mer. Dès lors, le schéma des espaces naturels et ruraux ne peut méconnaître ces orientations. Il doit donc s'articuler avec celui-ci.

A La Réunion, le schéma de mise en valeur de la mer est, à ce titre, très significatif. En date du 6 novembre 1995 (décret n° 95-1169 du 6 novembre 1995)<sup>1</sup>, il définit un seuil d'acceptabilité d'urbanisation du littoral en déterminant les vocations de chaque zone. Cette délimitation, suivie de l'affectation correspondante, doit permettre que soit appliqué le principe d'équilibre entre l'aménagement et la protection du littoral. Il procède à une synthèse de l'état initial des sites littoraux et marins d'un point de vue environnemental (qualité des eaux, état des récifs coralliens) et paysager (description des côtes selon leur nature), ainsi que des activités humaines qui s'y exercent (pêche et aquaculture, activités portuaires, tourisme, etc.). Il établit des perspectives d'évolution concernant ces espaces afin de définir les orientations adéquates relativement à la protection et la mise en valeur du littoral<sup>2</sup>. Aussi le périmètre du schéma de mise en valeur de la mer de La Réunion est-il déterminé en fonction des espaces proches du rivage. Il précise les orientations fondamentales, d'une part en matière de protection : préservation des espaces naturels remarquables au titre de l'article L. 146-6 du Code de l'urbanisme, identification des coupures d'urbanisation et protection forte des espaces littoraux fragiles et menacés ; d'autre part, en matière de développement : densification des bourgs existants et limitation des extensions urbaines, principe de liaisons routières à mi-pente, délimitation des espaces privilégiés pour l'aménagement et les équipements liés à la mer et dans lesquels les documents d'urbanisme doivent

---

<sup>1</sup> *J.O.* 8 novembre 1995. En toute logique juridique, il s'agit du décret approuvant le schéma d'aménagement régional de La Réunion.

<sup>2</sup> Dans sa contribution régionale, le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux identifie le littoral comme une zone à fort enjeux (p. 52) : sont mis en lumière les conflits potentiels notamment entre les aquifères stratégiques et les secteurs de développement (risque de salinisation élevé, en particulier la nappe de la plaine des Galets, d'où la nécessité d'un arbitrage à terme entre irrigation et alimentation des zones urbaines), mais aussi entre la ressource en eau et l'activité agricole. L'accent est également mis sur la sensibilité des sols à l'érosion : disparition des plages, érosion des falaises, mouvement de matériaux de cordon littoral.

organiser l'urbanisation selon une conception d'ensemble assurant la cohérence de leur aménagement.

## **II/ LA CONCEPTION ESSENTIELLEMENT DISTRIBUTIVE DES VOCATIONS TERRITORIALES**

La conception fonctionnelle de l'espace exprimée par le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux doit permettre de définir des principes de développement durable adaptés à chaque parcelle de territoire localement identifiée (A). Il y a là instauré un système de planification de mise en cohérence des politiques publiques de gestion des territoires (B).

### **A/ La fixation fonctionnelle de critères spatiaux de développement durable**

Dans sa contribution régionale, le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux de La Réunion identifie une triple fonction de l'espace. Une fonction économique qui consiste à conforter l'agriculture et la sylviculture dans leur rôle producteur sur le mode du développement durable ; une fonction sociale qui vise à favoriser l'émergence d'un droit à la qualité de la vie en restaurant et protégeant le cadre de vie insulaire ; une fonction environnementale tendant à assurer, par l'application du principe de précaution<sup>1</sup>, la conservation de la diversité biologique, le maintien des paysages, le potentiel des sols soumis à une érosion des plus puissantes au monde, la qualité des eaux et la fonction écologique des écosystèmes forestiers, la lutte contre les changements climatiques, ainsi que la prévention des risques naturels. Cet instrument de planification affecte ainsi à chaque espace défini une vocation privilégiée tenant compte de son degré de préservation écologique requis. Il s'inscrit donc pleinement dans la continuité du SAR (et donc du schéma de mise en valeur de la mer) tout en précisant le contenu en termes d'enjeux territoriaux et de gestion des espaces naturels. Selon ces propres termes il doit finalement « fixer un cadre pour la déclinaison territoriale des politiques publiques ». Pièce élémentaire de leur mise en cohérence, en particulier pour établir le contrat de plan Etat-région, il établit la vocation dominante des territoires, détermine les services rendus par ces espaces naturels à la collectivité publique et définit proportionnellement les enjeux subséquents. La conception en terme de services appliquée à un espace naturel procède des principes de l'aménagement du territoire : aménager, mener sa demeure, gérer donc hiérarchiser

---

<sup>1</sup> Légalement défini comme étant le principe selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable (article L. 110-1 II 1° du Code de l'environnement). Sur la signification de ce principe, E. NAIM-GESBERT, *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement. Contribution à l'étude des rapports de la science et du droit*, Bruxelles, Bruylant-Vubpress, 1999, p. 555 et s. N. de SADELEER, *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution. Essai sur la genèse et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement*, Bruylant/AUF, Bruxelles, 1999.

l'utile et le moins utile, procéder à un bilan coût-avantage, établir des règles d'occupation et d'usage adaptées aux potentialités de ces espaces.

Si l'esprit de ce droit exprime une mise en conformité de l'environnement avec l'utilitarisme anthropologique, il n'apparaît satisfaisant sous cet angle d'approche qu'à la condition d'admettre ce cadre comme une méthode permettant de fixer légitimement des catégories par zonage auxquelles s'appliquent des régimes juridiques. Il ne s'agit pas de juxtaposer des projets d'infrastructures ou d'équipements mais « de s'appuyer sur une évaluation des besoins exprimée par la population et les acteurs socio-économiques, des capacités existantes à y répondre et des solutions nouvelles qui peuvent être mises en œuvre pour y répondre »<sup>1</sup>. Alors l'opération est admissible socialement puisque la qualité intrinsèque de chacun des espaces est reconnue pour définir les fondements de sa gestion : production agricole et production forestière, production d'aménités<sup>2</sup>, préservation de la biodiversité, protection des ressources naturelles, prévention des risques. Cinq orientations déterminées par le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux de La Réunion.

Concrètement, celui-ci définit des territoires stratégiques d'intérêt majeur, c'est-à-dire qui cumulent plus de trois services (préservation des ressources en particulier l'eau, production d'aménités liée à leur fréquentation significative, maintien de la diversité biologique) : Forêt de Bébourg-Bélouve, Site du volcan de la Fournaise, Points culminants (Piton des Neiges, Maïdo, Grand Bénard, Roche Ecrite, Piton Fougères), Cirque de Mafate. Il met aussi en exergue d'autres territoires stratégiques comme les cirques de Salazie et de Cilaos, ainsi que les espaces littoraux, ceux-ci étant caractérisés par une forte attractivité, une urbanisation croissante et une consommation d'espaces importante. D'où la nécessité de procéder à une « réflexion d'aménagement globale des bassins versants ». Cette politique publique prioritaire consiste à concilier tout à la fois la protection forte des terres agricoles, l'amélioration du cadre de vie et des services attendus à la population dans un souci de préservation des milieux naturels. Il s'agit là de programmes constituant les principes de la gestion intégrée de la zone côtière<sup>3</sup>. Cette fixation fonctionnelle de critères spatiaux se fonde sur l'impératif de développement durable du territoire. La loi n° 99-553 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire précitée dispose dans son article 1<sup>er</sup> que la politique d'aménagement et de développement durable du territoire concourt à l'unité, aux solidarités entre citoyens et à l'intégration des populations. Qu'ainsi, au sein d'un ensemble européen et solidaire, cette politique a pour finalité le développement équilibré et durable du territoire en conciliant « le progrès social, l'efficacité économique et la protection de l'environnement ». Elle

---

<sup>1</sup> *Schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux, op. cit.*, p. 7.

<sup>2</sup> Ce terme technique de l'aménagement du territoire (fortement teinté de comptabilité publique) signifie les biens ou les services non marchands.

<sup>3</sup> Sur ce point, E. NAIM-GESBERT, *Le droit international de la gestion intégrée des zones côtières, Annuaire des pays de l'Océan Indien*, tome XVI, 2001, p. 181-201.

pose le principe de la réduction des inégalités territoriales par la « correction des inégalités spatiales » et la consécration de la « solidarité nationale envers les populations par une juste péréquation des ressources publiques et une intervention différenciée » (article 2-II). Cette politique ne s'affranchit pas pour autant de la nécessité réaffirmée de préserver pour les générations futures les ressources disponibles comme la qualité et la diversité des milieux naturels par la détermination de choix stratégiques d'aménagement et de développement durable du territoire.

En ce sens, le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux à La Réunion procède d'une stratégie normative érigée en système : planifier les affectations de l'environnement à l'échelle d'un territoire. Cette politique publique met en exergue de manière remarquable l'impératif de maintien et de développement de la diversité biologique. Il procède à un inventaire systématique de la contribution des espaces naturels à la biodiversité par milieux (aquatiques continentaux, terrestres, marins), et prend en compte les contributions importantes de l'agriculture et de la forêt en la matière. Dans la continuité instrumentale du schéma d'aménagement régional, il détermine précisément les espaces naturels dont l'enjeu consiste au maintien et au développement de la diversité biologique en définissant les mesures juridiques adaptées en fonction des vocations territoriales : protection par la pérennisation du régime forestier et le développement des réserves biologiques domaniales, renforcement de la maîtrise foncière (Conservatoire du littoral et des rivages lacustres, politique départementale des espaces naturels sensibles) et de la planification en matière d'aménagement et d'urbanisme, enfin mise en œuvre des instruments réglementaires de protection des espaces naturels (réserves naturelles, arrêtés préfectoraux de protection des biotopes, classement de sites...).

## **B/ Un système de planification cohérent de gestion intégrée des territoires**

A La Réunion, le schéma des services collectifs des espaces naturels et ruraux instaure un système cohérent de gestion intégrée des territoires par l'identification des caractéristiques des activités essentielles pouvant affecter les ressources naturelles, l'eau étant considérée principalement. Ainsi les activités agricoles sont-elles envisagées comme devant assurer un développement durable des territoires dont la vocation est établie en ce sens. L'agriculture est majoritairement constituée de petites structures aux activités diversifiées : prépondérance de la filière canne-sucre, cultures hors sol, maraîchage, élevage, productions traditionnelles telles que le vétiver, la vanille, le géranium. Elle s'accompagne d'évolutions modernes comme la structuration de la pêche<sup>1</sup>, la croissance de la demande et des

---

<sup>1</sup> Filière qui se développe depuis une décennie : 801 marins professionnels pour 5 navires de pêche australe, 30 de pêche palangrière et 315 bateaux de petite pêche totalisant 6600 tonnes de capture annuelle d'une valeur de 160MF (*schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux, op. cit.*, p. 16). Elle bénéficie d'atouts importants : Défisicalisation des investissements, modernisation de la flotte, surexploitation dans les Océans Pacifique et Atlantique, demande mondiale croissante, d'où l'exportation de l'espadon pour l'Europe, du thon pour l'Asie. Surtout, elle profite de l'accès immédiat à des ressources d'intérêt international.

exportations, et le développement du tourisme rural<sup>1</sup>. L'enjeu agricole, d'un point de vue du développement durable, consiste à assurer une bonne gestion de la ressource en eau par la maîtrise de l'irrigation, ainsi que par la protection des captages d'eau en réduisant les intrants polluants. La forêt occupant une place essentielle dans l'île, l'Office National des Forêts apparaît comme un acteur fondamental en matière de protection et de maintien de la diversité biologique. L'objectif primordial assigné par le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux réside dans la gestion rationnelle des peuplements forestiers, par une relance de l'initiative privée de production, par un contrôle et un suivi de l'Office National des Forêts. C'est d'ailleurs en ces termes que s'exprime la Directive locale d'aménagement (février 1993) qui prône un développement durable des écosystèmes forestiers. Celui-ci doit permettre de lutter contre l'érosion des sols et de renforcer la fonction écologique de la forêt primaire dans les Hauts.

Quant à la production d'aménités le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux identifie la vocation des sites et des paysages d'intérêt national (volcan de la Fournaise, les cirques de Salazie, Mafate et Cilaos, les falaises littorales) et d'intérêt régional (ravines, Cap La Houssaye, la Plaine des Cafres et la Plaine des Palmistes, les points de basculement permettant la vue de l'extérieur vers l'intérieur de l'île)<sup>2</sup>. Il met en lumière notamment le tourisme lié à l'eau qui s'intensifie : pratique de sports en eaux vives (kayak, canyoning), et marines (voile, ski nautique, plongée sous-marine, surf) et identifie la notion de terroirs, « points d'ancrage du développement durable »<sup>3</sup>, en particulier en termes de tourisme et de loisirs. Ceux-ci sont profondément marqués par des spécificités régionales (cirques, micro-cirques et plateaux tels que Grand Coude, Plaine des Grègues, Dos d'âne, Plaine des Makes, Télélave et Grand Etang, vallées enclavées comme Langevin, Remparts, Grande Chaloupe, etc.), et sont organisés autour d'éléments patrimoniaux tels que la qualité de la vie, le système de solidarité et la culture traditionnelle. Ces espaces, y compris les littoraux dans le cadre de la gestion intégrée des zones côtières et les territoires périurbains, subissent une forte pression due structurellement à la croissance de la démographie et des conséquences inévitables qui l'accompagnent. En la matière, l'application sage du principe de précaution est préconisée par le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux afin d'assurer une gestion durable de ces territoires. Il s'agit d'adapter les usages à la capacité d'accueil du site en fonction des enjeux prioritaires établis préalablement, sphère d'intervention du droit et des politiques publiques axée sur le principe d'équilibre des services et la gestion intégrée des territoires.

En outre, le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux considère la planification des usages de la ressource en eau. Il étaye ses orientations sur les données produites par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des

---

<sup>1</sup> Sur tous ces points, *schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux*, *op. cit.*, p. 14-17.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 22-23.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 26.

eaux<sup>1</sup>. Si la ressource en eau est dans l'absolu abondante, elle est mal répartie sur les saisons (saison cyclonique et saison sèche), et subit le déséquilibre de la répartition géographique : Est/Ouest, Hauts/Bas. D'où une inadéquation constatée entre la répartition de la ressource et les besoins des activités humaines<sup>2</sup>, ce qui a conduit à d'importants travaux de transferts des eaux de surface (Bras de Cilaos, Bras de la Plaine, Transfert Est/Ouest). La phase première de captage des eaux de surface étant bien engagée, les politiques publiques tendent à rechercher des captages souterrains (programme Conseil général - Université de La Réunion). Quant aux eaux superficielles, le schéma constate que les nombreux captages pour l'alimentation et l'irrigation, anciens, ne respectent pas les dispositions réglementaires en matière de débits réservés pour la protection des milieux aquatiques ; le schéma préconise dès lors la création de périmètres de protection (un seul périmètre de captage existant pour plus de 280 points de captage dont la moitié vulnérables aux pollutions). Néanmoins, les eaux superficielles possèdent globalement de bonnes qualités physico-chimiques (sauf cas de pollution accidentelle, et durant la saison cyclonique avec le lessivage des sols). Est identifiée la dégradation de la qualité de l'eau dans les zones de réceptacle des eaux pluviales urbaines (embouchure). Quant aux eaux souterraines, le potentiel insulaire est important pour les aquifères du littoral, d'une bonne qualité globale (malgré une tendance à l'élévation des teneurs en nitrate). Le schéma des espaces naturels et ruraux souligne le fait que le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux identifie les nappes stratégiques d'une grande capacité et à vocation intercommunale (rive droite de la rivière des galets en exploitation, Rivière du Mât, Coco Pierrefonds, Système Fournaise, plaine des Palmistes et Rivière de l'Est), ainsi que les petites nappes d'intérêt local (côte Ouest, Saint-Denis, Plaine de Saint-Paul, Plaine du Gol et Ravine de Saint-Gilles). De plus, il recommande de conforter les connaissances scientifiques en la matière et de développer la prévention des pollutions et la gestion des prélèvements déterminés par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux.

Enfin, il réaffirme la catégorisation des espaces naturels en fonction de leur vocation naturelle (contribution à la qualité de la vie identifiée par le SAR). Il établit la corrélation entre la sensibilité à l'érosion des sols et les activités d'extraction de matériaux, et souligne la nécessité de définir une politique globale de prévention et de gestion des risques majeurs fondée sur des données objectives. Il revient à l'*Atlas des risques majeurs* d'identifier les divers événements de crises que peut connaître l'île de La Réunion (cyclone, éruption volcanique, incendie, inondation...)<sup>3</sup>. Chaque risque fait l'objet, sous l'autorité préfectorale assistée du service interministériel

---

<sup>1</sup> Document de référence en la matière pour les quinze ans à venir, le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux de La Réunion a été adopté par le Comité de bassin le 13 juillet 2001 et approuvé par le préfet coordonnateur par arrêté du 7 novembre 2001.

<sup>2</sup> *Schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux*, op. cit., p. 46.

<sup>3</sup> Cf. L. STIELTJES, *Atlas des risques majeurs à La Réunion*, Bureau de Recherches Géologiques et Minières (La Réunion), 1993-1995, 76 p.

régional de défense et de protection civile, de schéma ou plan de prévention<sup>1</sup>. Si La Réunion a développé des outils appropriés tels que les schémas techniques de protection des crues (zones exposées aux risques d'inondation et de glissements de terrain, périmètre de risque au titre de l'article R. 111-3 du Code de l'urbanisme), d'une faible portée juridique (non-opposabilité aux plans locaux d'urbanisme), le droit des risques majeurs doit s'épanouir par le développement des plans de prévention des risques naturels prévisibles issus de la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (PPR)<sup>2</sup>. Ces plans ont pour vocation d'uniformiser les procédures juridiques afférentes aux risques de toute nature (inondation, mouvement de terrain, incendies de forêts, séismes, éruptions volcaniques, cyclones, etc.) A La Réunion, même si est encore absente une étude globale de l'interdépendance de la lutte contre l'érosion des Hauts et des Bas<sup>3</sup>, ces nouveaux plans devraient établir les corrélations entre les caractéristiques hydrodynamiques et l'érosion des sols sur des parcelles expérimentales à l'échelle des bassins-versants<sup>4</sup>.

Ce faisant, le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux détermine une affectation territoriale des espaces naturels en opérant une distinction entre les activités à forte contribution au maintien de la biodiversité à encourager (intervention active envisagée telle que la lutte contre les espèces végétales) et les activités à contribution négative qu'il convient de modifier par des politiques publiques adaptées et incitatives afin de préserver au mieux ces espaces. Ainsi, et fondamentalement, il procède à une affectation de la vocation des espaces par priorité en adaptant le degré de protection nécessaire à leur préservation durable. Il définit ainsi les linéaments d'un réseau écologique insulaire continu constituant l'assise territoriale du développement durable des territoires.

---

<sup>1</sup> Ainsi en est-il du risque d'inondation, très présent dans l'île considérant la dynamique des ravines amont-aval, l'intensité des précipitations, le relief particulier favorisant l'érosion ou l'infiltration dans le sous-sol, la nature et le degré du couvert végétal. Initialement inapplicable outre-mer par défaut d'un texte ultérieur d'adaptation du texte à la situation particulière des DOM, le droit des plans d'exposition aux risques (loi n° 82-600 du 12 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, *J.O.* 17 juillet 1982) est étendu aux DOM par la loi n° 90-509 du 25 juin 1990 (modifiant le Code des assurances et portant extension aux départements d'outre-mer du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles), sous la pression des faits (cyclones Firinga à La Réunion et Hugo en Guadeloupe).

<sup>2</sup> *J.O.* 3 janvier 1995. Sur ces instruments juridiques, cf. n° spécial *R.J.E.*, n° 3, 1995, « La prévention des catastrophes naturelles : échec ou adaptation d'une politique publique », p. 407-475.

<sup>3</sup> Doit être cependant mentionné le programme ACLES (Action concertée pour la lutte contre l'érosion des sols à La Réunion). Il s'agit d'une synthèse de mesures spécifiques de lutte contre le risque d'érosion des sols : plan d'aménagement des Hauts (APR, Office national des forêts, Chambre d'agriculture), amélioration de la couverture végétale (programme Restauration des Terrains de Montagne), programme pluriannuel d'endiguement des ravines (contrat de plan Etat-région : 50% Etat, 10 % région, 10% département, 30% communes maîtres d'ouvrage).

<sup>4</sup> Elaborés par commune et approuvés par arrêté préfectoral, ils sont annexés au plan local d'urbanisme au titre des servitudes d'utilité publique.

Dès lors, et par une articulation scientifique et juridique avec le schéma d'aménagement régional et le schéma de mise en valeur de la mer, le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux détermine la vocation de chaque territoire de La Réunion. Sont énoncés des critères à respecter qui tiennent compte de l'évaluation des besoins exprimés par les acteurs locaux et les capacités existantes : ajustement aux demandes, rigueur dans la dépense publique, valorisation économique en termes d'emplois. Dans ce cadre, il s'agit de soutenir et de permettre le développement de projets fondés sur la valorisation des ressources naturelles dans le respect de l'environnement, lesquels peuvent être qualifiés, en l'espèce, de services collectifs. Autrement dit, l'Etat définit des objectifs stratégiques par territoire afin de pérenniser la compatibilité des espaces naturels avec leurs évolutions socio-économiques. L'essentiel consiste donc à éviter les conflits d'usage sur chaque unité territoriale de gestion selon une approche prospective. Elle s'inscrit dans une logique réaliste de renforcement de la force juridique et technique de la gestion prévisionnelle, du contrôle et de la répartition des ressources naturelles. Et dans cet esprit, l'environnement n'est pas seulement considéré en soi, objet de polices administratives spéciales qui régulent et réglementent son usage, mais il constitue une valeur à incorporer dans une conception territoriale : l'environnement est envisagé fondamentalement par le droit comme un élément de spatialisation écologique ; il fonde une approche globale, solidaire et patrimoniale, qui permet la conciliation de l'ordre naturel et de l'ordre juridique par la construction d'un système d'écriture du droit de l'aménagement du territoire pertinent. En ce sens, la planification procède d'une politique publique de gestion intégrée et durable du territoire.