

>> **SCoT, eau et biodiversité**

Julien Bétaille, Maître de conférences en droit public à l'Université Toulouse 1 Capitole, Institut des études juridiques de l'urbanisme et de la construction (IEJUC), Associé au Centre de recherche interdisciplinaire en droit de l'environnement, de l'aménagement et de l'urbanisme (CRIDEAU)

Fiche 1

INTRODUCTION / BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

1. Introduction

La montée en puissance des impératifs liés à la préservation de la ressource en eau et à la protection de la biodiversité participe de la mutation juridique des schémas de cohérence territoriaux (SCoT). Alors que le SCoT a été conçu en 2000 comme un document à vocation stratégique¹, la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle II », a implicitement modifié cette perspective². Ainsi, c'est précisément sous l'effet de l'intégration des considérations environnementales, notamment en matière de biodiversité, que le SCoT est devenu potentiellement beaucoup plus prescriptif que ce qu'il n'était.

Les multiples problèmes qui affectent l'eau comme la biodiversité constituent les fondements de leur protection juridique, y compris par le droit de l'urbanisme. D'une part, l'eau assure une triple fonction : écologique, sociale et économique³. Les problèmes qui concernent cette ressource indispensable à la vie, considérée par le législateur comme le « *patrimoine commun de la nation* »⁴, sont aussi bien de nature quantitative que qualitative. L'imperméabilisation des sols, les inondations, le traitement des eaux résiduaires urbaines sont autant de questions qui concernent directement le droit de l'urbanisme. D'autre part, la protection de la « biodiversité » permet de dépasser l'approche traditionnelle de la protection de la nature. Au-delà de la protection de certaines espèces et de certains espaces, il s'agit d'appréhender la complexité des écosystèmes. La notion de biodiversité englobe ainsi à la fois les interactions entre les espèces mais aussi celles de ces dernières avec leur milieu. C'est dès lors la protection des « écosystèmes » qui est visée. La biodiversité est, entre autres, impactée par la consommation d'espaces naturels liée au développement de l'urbanisation. Le droit de l'urbanisme – et au premier chef les instruments de planification – est donc directement concerné.

Compte tenu de l'importance des enjeux en cause, il n'est donc pas surprenant que les thèmes de la préservation de la ressource en eau et de la protection de

¹ Voir Henri Jacquot, L'importance des SCoT, *Droit et Ville* 2002, n°53, p. 9.

² Voir Pierre Galan, La réforme des documents d'urbanisme par la loi engagement national pour l'environnement, *JCP A* 2010, n°2322. – Michaël David, Le caractère prescriptif des SCoT, *AJDA* 2011, p. 483. – Jean-Philippe Strebler, Grenelle 2 et SCoT : des ambitions renforcées et une présence plus forte de l'État, *RD imm.* 2011, p. 82.

³ Voir Bernard Drobenko, *Droit de l'eau*, 2^e éd., Gualino 2013, p. 19.

⁴ Art. L. 210-1 c. env.

la biodiversité aient acquis une importance majeure sur le plan juridique. Ces questions ont avant tout été saisies par le droit de l'environnement, aux niveaux international, européen et interne. Néanmoins, le législateur a fait du droit de l'urbanisme l'un des outils privilégiés de la protection de la ressource en eau comme de la biodiversité, mettant ainsi en œuvre l'article 6 de la Charte constitutionnelle de l'environnement⁵. Le SCoT constitue l'un des témoins de ce mouvement d'ensemble, d'autant plus depuis la loi « Grenelle II ».

Le SCoT ne constitue cependant pas un instrument de planification « environnementale ». Il demeure centré sur les problématiques urbaines, lesquelles recoupent mais n'englobent pas toutes les questions liées à l'eau et à la biodiversité. De plus, la caractéristique des planifications environnementales traditionnelles est qu'elles sont géographiquement adaptées aux milieux écologiques qu'elles entendent protéger, comme c'est le cas, par exemple, des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Or, la détermination du périmètre du SCoT répond essentiellement à des préoccupations extra-environnementales, même s'il tient compte des périmètres des « parcs naturels »⁶ et que, avant la publication du périmètre du SCoT, le préfet vérifie que ce dernier « *permet la mise en cohérence des questions d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de déplacements et d'environnement* »⁷. Il en résulte que le SCoT ne peut répondre que partiellement aux enjeux de la biodiversité et de la protection de la ressource en eau.

Néanmoins, les règles relatives au SCoT ont largement été colonisées par le droit de l'environnement. Cette colonisation se manifeste de différentes manières. D'une part, les dispositions du code de l'urbanisme relatives au contenu du SCoT intègrent largement les questions liées à l'eau et à la biodiversité, notamment à travers l'évaluation environnementale du schéma et les prescriptions qui peuvent être imposées par le document d'orientation et d'objectifs. D'autre part, les principes du droit de l'urbanisme codifiés aux articles L. 110 et L. 121-1 du code de l'urbanisme visent la protection de la ressource en eau et de la biodiversité. Surtout, un certain nombre de documents de planification prévus par le code de l'environnement, et visant la protection de la biodiversité ou de la ressource en eau, s'imposent au SCoT selon des rapports normatifs variés.

Cette multiplicité des sources liées à la protection de la ressource en eau et de la biodiversité fait peser sur les rédacteurs des SCoT des contraintes importantes.

⁵ L'article 6 de la Charte de l'environnement énonce que « *les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social* » et a été qualifié de principe de « conciliation » par le Conseil constitutionnel (28 avr. 2005, déc. n°2005-514 DC, § 37).

⁶ Art. L. 122-3 c. urb. Voir également la réponse ministérielle n°350, *JO Sénat* Q 5 sept. 2002, p. 1935.

⁷ Art. L. 122-3 IV c. urb. Par ailleurs, aux termes de l'article L. 122-5-1 du code de l'urbanisme, le préfet demande l'élaboration d'un SCoT ou l'extension du périmètre d'un SCoT existant lorsque qu'il constate que son absence « *nuit gravement à la cohérence des politiques publiques d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de développement rural, de transports et de déplacements et de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, ou à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques ou conduit à une consommation excessive de l'espace* ».

2. Bibliographie indicative

2.1. Ouvrages

GRIDAUH, *Évaluation juridique des premiers schémas de cohérence territoriale*, Cahiers du GRIDAUH n°19, *La Documentation française* 2009.

GRIDAUH, *La dimension juridique de l'écriture des plans locaux d'urbanisme*, Cahiers du GRIDAUH n°23, *La Documentation française* 2013.

2.2. Articles

Philippe BAFFERT, La planification stratégique, *AJDA* 2010, p. 1688.

Philippe BAFFERT et Olivier BONNEAU, La « prise en compte » par les SCoT et les PLU des documents de programmation indépendants du droit de l'urbanisme : de la nécessité de bien s'entendre sur les mots..., *BJDU* 2012, p. 260.

Michaël DAVID, Le caractère prescriptif des SCoT, *AJDA* 2011, p. 483.

Pierre GALAN, La réforme des documents d'urbanisme par la loi engagement national pour l'environnement, *JCP A* 2010, n°2322.

Henri JACQUOT, L'importance des SCoT, *Droit et Ville* 2002, n°53, p. 2.

Georges LIET-VEAUX, Schémas de cohérence territoriale, *J-CI. Construction-Urbanisme* 2012, fasc. 7-20.

V. SANSEVERINO-GODFRIN, E. BRUNI, G. HINOJOS-MENDOZA et E. GARBOLINO, Problématique de la mise en application des trames vertes, *Droit de l'environnement* 2013, n°210, p. 94.

Isabelle SAVARIT-BOURGEOIS, La préservation des espaces naturels et agricoles, utopie ou réalité ? La planification et le zonage, *Revue de droit rural* 2013, étude 2.

Jean-Philippe STREBLER, Grenelle 2 et SCoT : des ambitions renforcées et une présence plus forte de l'État, *RD imm.* 2011, p. 78.

Agathe VAN LANG, La protection des continuités écologiques : avancées et limites du droit – À propos du décret n°2012-1492 du 27 décembre 2012 relatif à la trame verte et bleue, *RD imm.* 2013, p. 255.

2.3. Rapport

CGEDD, *Audit thématique national relatif à la prise en compte des objectifs du Grenelle de l'environnement dans l'élaboration des schémas de cohérence territoriale (SCoT)*, n°007702, avr. 2012.

>> **SCoT, eau et biodiversité**

Julien Bétaille, Maître de conférences en droit public à l'Université Toulouse 1 Capitole, Institut des études juridiques de l'urbanisme et de la construction (IEJUC), Associé au Centre de recherche interdisciplinaire en droit de l'environnement, de l'aménagement et de l'urbanisme (CRIDEAU)

Fiche 2

LE SCoT ET LA PROTECTION DE LA BIODIVERSITE

La convention sur la diversité biologique, adoptée à Rio en 1992, donne une définition juridique de la biodiversité. Celle-ci s'entend de la « *variabilité des organismes vivants de toute origine, y compris, entre autres, les écosystèmes terrestres, marins, et autres écosystèmes aquatiques, et les complexes écologiques dont ils font partie ; cela comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces, ainsi que celle des écosystèmes* »¹. Cette définition n'a pas d'impact direct sur le droit, interne, de l'urbanisme, et le code de l'urbanisme ne fait que rarement référence au terme « biodiversité »².

Il ne faut cependant pas en conclure que le droit de l'urbanisme, et en particulier les SCoT, ne protège pas la biodiversité. Dès lors que la planification est susceptible de protéger certains espaces naturels, elle participe, en principe, de la protection de la biodiversité³. De même, la protection des terres agricoles, face à la consommation excessive de l'espace par l'urbanisation⁴, contribue à la protection de la biodiversité.

Dès lors, les rapports entre le SCoT et la protection de la biodiversité sont multiples. Il appartient aux rédacteurs des SCoT de connaître et de prendre en compte les contraintes juridiques liées à la biodiversité.

1. La protection de la biodiversité dans les principes et les règles générales du droit de l'urbanisme

En premier lieu, les principes généraux du droit de l'urbanisme énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1 du code de l'urbanisme contiennent un certain nombre de dispositions qui contribuent, directement ou indirectement, à la protection de la biodiversité.

L'article L. 110 du code de l'urbanisme impose d'une part aux collectivités publiques d'harmoniser leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace dans le but, notamment, de « *gérer le sol de façon économe* » et

¹ Art. 2 de la convention sur la diversité biologique (adoptée le 5 juin 1992 et entrée en vigueur le 29 décembre 1993).

² Seuls les articles L. 110, L. 121-1 et L. 122-1-5 du code de l'urbanisme utilisent ce terme.

³ Notons cependant que les espaces urbains peuvent aussi abriter la biodiversité et que les espaces ruraux sont parfois pauvres en biodiversité.

⁴ Voir les chiffres cités par Isabelle Savarit-Bourgeois, La préservation des espaces naturels et agricoles, utopie ou réalité ? La planification et le zonage, *RD rural* 2013, étude 2, n°1.

« 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 écologiques ». La protection de la biodiversité est donc visée directement et indirectement.

Sur le plan de la portée de cet article à l'égard des auteurs des SCoT, l'article L. 122-1-1 du code de l'urbanisme dispose que le SCoT « respecte » l'article L. 110. Cette formulation est particulièrement vague. Elle rappelle, certes, que cet article est applicable à la planification, et notamment aux SCoT, mais ne renseigne pas sur le rapport normatif s'imposant à ces derniers (conformité, compatibilité ou prise en compte). En revanche, le juge administratif exerce seulement un contrôle restreint de l'erreur manifeste d'appréciation⁵.

D'autre part, l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme intéresse la protection de la biodiversité à deux titres. Avant tout, le SCoT doit déterminer les conditions permettant d'assurer « l'équilibre » entre différents enjeux, parmi lesquels figurent « l'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ». En outre, le SCoT doit assurer « la préservation [...] de l'eau, [...], des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts », ainsi que « la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ». Chacun de ces éléments contribue à la protection de la biodiversité.

Sur le plan normatif, l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme implique, tout au plus, un rapport de compatibilité, tel que l'a précisé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 7 décembre 2000 sur la loi SRU⁶. Pour le juge constitutionnel, il doit être interprété « comme imposant seulement aux auteurs des documents d'urbanisme d'y faire figurer des mesures tendant à la réalisation des objectifs » visés à l'article L. 121-1. Néanmoins, le juge administratif opère, en principe, un contrôle normal du respect de cet article⁷.

En deuxième lieu, les lois Littoral et Montagne⁸ ont pour objet la protection de certains espaces sensibles et contribuent, par ce biais, à la protection de la biodiversité. Par exemple, les espaces proches du rivage ou les coupures d'urbanisation résultant de la loi Littoral sont susceptibles de constituer des

⁵ CE 21 oct. 1994, Commune de Bennwihr ; *Rec. CE* p. 1235 ; *D.* 1996, somm. 272, obs. Hubert Charles. Plus précisément, le juge sanctionne les disproportions manifestes sur le plan de l'adéquation du contenu de l'acte avec la condition juridique contenue dans l'article L. 110 du code de l'urbanisme. Sur la notion d'erreur manifeste d'« adéquation », voir Pierre-Laurent Frier et Jacques Petit, *Droit administratif*, 7^e éd., Montchrestien 2012, n°921.

⁶ Cons. const. 7 déc. 2000, n°2000-436 DC ; *RFDC* 2001, p. 85, chron. Nathalie Jacquinot, Alain Pariente, Loïc Philip, Didier Ribes et Michel Verpeaux. Cette position était déjà celle du juge administratif (CE 10 févr. 1997, Association pour la défense des sites de Théoule ; *Rec. CE* p. 36 ; *BJDU* 1997, p. 19, concl. Laurent Touvet).

⁷ CE 10 févr. 1997, Association pour la défense des sites de Théoule, préc. Le juge administratif a également eu l'occasion de préciser que le SDAU doit assurer l'équilibre entre l'extension urbaine, l'exercice des activités économiques et la préservation des milieux, sites et paysages naturels (CAA Nancy 11 févr. 2010, Commune de Berentzwiller et a., req. n°09NC00452 ; *Environnement* 2010, comm. 55, note D. Gillig). En l'espèce, il a considéré qu'il n'y avait pas d'erreur manifeste d'appréciation. Le recours à la notion d'erreur manifeste d'appréciation s'explique ici par le fait que le contrôle était en l'espèce basé sur l'ancien article L. 122-1 du code de l'urbanisme, lequel reprenait le principe d'équilibre de l'article L. 121-1.

⁸ Art. L. 146-1 et s. et L. 145-1 et s. c. urb.

corridors écologiques permettant la circulation des espèces. Les SCoT doivent être compatibles avec les dispositions particulières de ces deux lois⁹.

En dernier lieu, les directives territoriales d'aménagement et de développement durable (DTADD) sont susceptibles de déterminer des « *objectifs* » en matière de « *préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, des sites et des paysages, de cohérence des continuités écologiques* »¹⁰. Elles ne sont cependant pas directement opposables aux SCoT¹¹. Contrairement à l'ancien dispositif des directives territoriales d'aménagement, les SCoT ne doivent pas leur être compatibles. La mise en œuvre des DTADD n'est prévue que de façon indirecte à travers les projets d'intérêt général (PIG). Ainsi, pour Jean-Pierre Lebreton, « *la DTADD n'est-elle plus qu'un catalogue dans lequel le préfet pourra faire son marché, mettant dans le panier des PIG tel projet lourd d'aménagement et laissant sur l'étal la compensation qui lui était associée* »¹². Les préfets peuvent néanmoins mettre en place un projet d'intérêt général consacré à la protection de la biodiversité¹³, lequel doit alors être « *pris en compte* », sous peine d'illégalité¹⁴, par les documents d'urbanisme. Or, on sait que la « *prise en compte* » ne s'entend pas ici au sens classique. Selon Jean-Claude Bonichot, elle « *va bien plus loin* », étant donné qu'« *elle conduit à imposer les projets d'intérêt général qui peuvent d'ailleurs l'être ultérieurement grâce à la procédure de mise en compatibilité* »¹⁵.

Il convient par ailleurs de noter que les anciennes directives territoriales d'aménagement (DTA) approuvées avant la loi « Grenelle II » du 12 juillet 2010 conservent les effets dont elles bénéficiaient au titre de l'ancien article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme. Rappelons que ces DTA peuvent notamment fixer les orientations fondamentales de l'État en matière « *de protection et de mise en valeur des territoires* » et déterminent, entre autres, les principaux objectifs de l'État en matière de « *préservation des espaces naturels, des sites et des paysages* »¹⁶. De plus, « *ces directives peuvent également préciser pour les territoires concernés les modalités d'application des dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral [...], adaptées aux particularités géographiques locales* »¹⁷. L'article 13 III de la loi « Grenelle II » a prévu un régime transitoire¹⁸.

⁹ Art. L. 111-1-1 c. urb.

¹⁰ Art. L. 113-1 c. urb.

¹¹ Voir Seydou Traoré, Les directives territoriales d'aménagement et de développement durables de la loi du 12 juillet 2010 et les critères des documents d'urbanisme, *JCP A* 2010, n°2286.

¹² Jean-Pierre Lebreton, Mouton noir dans le pré du Grenelle, *AJDA* 2010, p. 1449.

¹³ L'article L. 113-4 du code de l'urbanisme dispose en effet que « *pendant un délai de douze ans suivant la publication de la directive territoriale d'aménagement et de développement durables, l'autorité administrative peut qualifier de projet d'intérêt général, [...] les projets de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers ou des espaces soumis à des risques, les constructions, les travaux, les installations et les aménagements nécessaires à la mise en œuvre de cette directive territoriale d'aménagement et de développement durables* ».

¹⁴ TA Bordeaux 22 mai 1986, Commissaire de la République c. Commune de Génissac, *Petites affiches* 10 juin 1987, p. 6, note Bernard Pacteau.

¹⁵ Jean-Claude Bonichot, Compatibilité, cohérence, prise en compte : jeux de mots ou jeu de rôle ?, in *Mélanges en l'honneur d'Henri Jacquot*, Presses universitaires d'Orléans 2006, p. 54.

¹⁶ Ancien art. L. 111-1-1 c. urb.

¹⁷ Ancien art. L. 111-1-1 c. urb.

Leur portée juridique reste donc inchangée tant que celles-ci subsistent. Les SCoT doivent en principe être compatibles avec les anciennes DTA lorsqu'elles existent. En revanche, en présence d'une DTA précisant les modalités d'application des lois Montagne et Littoral, ces deux lois n'imposent pas de rapport de compatibilité aux SCoT et aux PLU¹⁹, la DTA faisant en quelque sorte « écran »²⁰. Les DTA précisant les modalités d'application des lois Montagne et Littoral font également « écran » entre ces deux lois et un permis de construire, sous réserve que les modalités de la DTA « soient, d'une part, suffisamment précises et, d'autre part, compatibles »²¹ avec les dispositions des lois Montagne et Littoral.

2. La protection de la biodiversité au titre du code de l'environnement

Outre la trame verte et bleue qui sera abordée séparément²², les principaux instruments relevant du code de l'environnement – qui sont susceptibles d'imposer des contraintes juridiques aux auteurs des SCoT – sont les parcs naturels régionaux et les parcs nationaux.

La charte des parcs naturels régionaux (PNR) a pour objet de déterminer « pour le territoire du parc naturel régional les orientations de protection, de mise en

¹⁸ Cet article n'étant pas codifié, il est utile de le rappeler. Il prévoit ainsi que « les directives territoriales d'aménagement approuvées avant la publication de la présente loi conservent les effets prévus par l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction antérieure à cette même loi. Les procédures d'élaboration des directives territoriales d'aménagement pour lesquelles l'Etat a engagé des études préalables et la concertation avec les collectivités territoriales avant la date de publication de la présente loi sont poursuivies jusqu'à leur terme. Si leur adoption intervient après la publication de la présente loi, elles sont soumises aux dispositions applicables aux directives territoriales d'aménagement et de développement durables. Les directives peuvent être modifiées par le représentant de l'Etat dans la région lorsque la modification ne porte pas atteinte à leur économie générale. Le projet de modification est soumis par le représentant de l'Etat dans le département à enquête publique dans les conditions définies par le chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement. Lorsque la modification ne porte que sur un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de plan local d'urbanisme ou sur une ou plusieurs communes non membres d'un tel établissement public, l'enquête publique peut n'être organisée que sur le territoire de ces établissements publics ou de ces communes. Le projet de modification est soumis pour avis par le représentant de l'Etat dans le département aux personnes mentionnées au troisième alinéa de l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction antérieure à la présente loi. Leur avis est réputé favorable s'il n'est pas intervenu dans un délai de trois mois à compter de leur saisine. Lors de toute modification d'une directive territoriale d'aménagement approuvée avant la publication de la présente loi, il peut être décidé de lui appliquer les dispositions applicables aux directives territoriales d'aménagement et de développement durables. Les directives peuvent être supprimées, selon les modalités prévues au deuxième alinéa du présent III, par décret en Conseil d'Etat ».

¹⁹ CE 27 juillet 2005, Comité de sauvegarde du Port-Vauban, *RD imm.* 2005, p. 462, obs. Pierre Soler-Couteaux. Voir aussi Hugues Périnet-Marquet, Le nouvel article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme, l'intégration des directives territoriales d'aménagement au sein des normes d'urbanisme, *RFD adm.* 1995, p. 909.

²⁰ Dominique Larralde, Mort et survie des lois d'aménagement et d'urbanisme (LAU) : la loi Solidarité et renouvellement urbains ne remet pas en cause la hiérarchie des normes, *Constr.-Urb.* mars 2001, p. 6.

²¹ CE sect. 16 juill. 2010, Ministre d'État, ministre de l'écologie c/ Société « Les Casuccie », req. n°313768 ; *BJDU* 2010, p. 268, note Jérôme Tremeau.

²² Voir la fiche 3.

valeur et de développement et les mesures permettant de les mettre en œuvre. Elle comporte un plan élaboré à partir d'un inventaire du patrimoine indiquant les différentes zones du parc et leur vocation»²³. Ces chartes ne sont pas considérées comme des documents d'urbanisme²⁴. Les parcs nationaux ont quant à eux pour objet la protection des milieux naturels présentant un intérêt spécial et dont il importe d'assurer la protection²⁵.

Ces documents imposent de réelles contraintes aux auteurs des SCoT dont le périmètre recoupe celui d'un parc. Les SCoT doivent en effet être compatibles avec les chartes des PNR et des parcs nationaux²⁶. Certes, la compatibilité est essentiellement un rapport de non-contrariété entre deux normes²⁷. La norme inférieure peut en effet s'éloigner de la norme supérieure sans pour autant la contredire. Elle doit seulement ne pas empêcher la réalisation de la norme supérieure²⁸. Néanmoins, au-delà de l'obligation de compatibilité, le Conseil d'État a jugé qu'il appartient « *aux différentes collectivités publiques intéressées de prendre les mesures et de mener les actions propres à assurer la réalisation des objectifs de [la] charte et de mettre en œuvre les compétences qu'elles tiennent des différentes législations, dans toute la mesure où elles leur confèrent un pouvoir d'appréciation, dans un souci de cohérence qui est une condition de leur légalité* »²⁹. Est ainsi édictée par le juge une véritable obligation positive de mettre en œuvre les chartes des PNR par les collectivités publiques. Cette obligation pèse évidemment sur les auteurs des SCoT.

²³ Art/ L. 333-1 II du code de l'environnement.

²⁴ CE 27 févr. 2004, Centre régional de la propriété foncière de Lorraine-Alsace, req. n°198124 ; *Rec. CE* p. 98 ; *RD imm.* 2004, p. 354, obs. Yves Jégouzo. En outre, la charte n'est pas opposable aux tiers (même arrêt).

²⁵ Art. L. 331-1 c. env.

²⁶ Art. L. 111-1-1 et L. 122-1-12 du code de l'urbanisme. L'article L. 333-1 V du code de l'environnement dispose quant à lui que les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec « *les orientations et les mesures de la charte* » des PNR.

²⁷ Le juge administratif a largement tracé les contours de l'exigence de compatibilité. Ainsi a-t-il jugé, dans un arrêt d'assemblée, que reste compatible avec un schéma directeur un tracé autoroutier différent de celui que ce dernier indiquait, mais qui « *ne remet en cause ni les options fondamentales du schéma, ni la destination générale des sols, et (...) ne compromet ni le maintien des espaces boisés, ni la protection des sites tels qu'ils sont localisés par le schéma* » (CE ass. 22 févr. 1974, Adam ; *RD publ.* 1974, p. 1780, note Marcel Waline. Voir aussi, CE 26 mars 2001, SARL Le Blanc Coulon ; *BJDU* 2/2001, p. 115, concl. Laurent Touvet). L'exigence de compatibilité permet des adaptations mineures (CE 3 mai 2004, Commune de Deuil-La-Barre, req. n° 251383 ; *Constr.-Urb.* 2004, n°146, note Philippe Benoit-Cattin). De plus, l'absence de disposition dans la norme inférieure qui tende à la réalisation d'un objectif contenu dans la norme supérieure ne constitue pas une incompatibilité (CE sect. 23 mars 1979, Commune de Bouchemaine ; *Rec. CE* p. 127 ; *AJDA* mai 1979, p. 95. Dans le même sens, voir CAA Bordeaux 26 nov. 2009, Communauté urbaine de Bordeaux, req. n°08BX00500 ; *Constr.-Urb.* 2010, n°1, note Patrice Cornille). À l'inverse, avec l'arrêt du 22 octobre 1975 (CE, Association des riverains de la RN 158 ; *Rec. CE* p. 527 ; *CJEG* 1981, p. 158, concl. Yves Robineau), « *un équipement peut dans certains cas être réalisé, alors même que le schéma ne l'envisage pas* » (Jean-Pierre Lebreton, La compatibilité en droit de l'urbanisme, *AJDA* 1991, p. 491). Il « *peut même contredire une option du document pour autant qu'il contribue à l'accomplissement d'une autre option, prioritaire par rapport à la première* » (Jean-Pierre Lebreton, *ibid.*, p. 491).

²⁸ La compatibilité du PLU s'apprécie ainsi par rapport à la globalité du SCoT. CAA Paris 31 janv. 2008, Société Facebat, req. n°05PA00247 ; *DAUH* 2009, 324, n°242.

²⁹ CE 15 nov. 2006, Syndicat mixte du PNR de la Montagne de Reims, req. n°291056 ; *Environnement* 2007, comm. 7, note J.-M. Février.

3. Le rapport de présentation et l'évaluation environnementale

En premier lieu, le rapport de présentation du SCoT est une pièce essentielle sur le plan de la prévention des atteintes à la biodiversité. En imposant aux auteurs des SCoT de dresser un état des lieux général du territoire, notamment au regard des préoccupations d'environnement, il permet théoriquement une réflexion approfondie sur les mesures susceptibles de réduire les conséquences environnementales du schéma.

L'article L. 122-1-2 du code de l'urbanisme impose tout d'abord la réalisation d'un « diagnostic », lequel est établi notamment au regard des prévisions en matière d'environnement. À l'instar de la jurisprudence relative à l'étude d'impact environnemental³⁰, le juge administratif applique un principe de proportionnalité. Ainsi annule-t-il un schéma directeur dont le rapport de présentation ne comportait « *aucun diagnostic sérieux de l'état du milieu naturel, notamment du lac d'Annecy* » alors même que les milieux concernés, en l'espèce le lac d'Annecy, sont particulièrement fragiles³¹.

Ensuite, le rapport de présentation doit présenter « *une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du schéma et justifie les objectifs chiffrés de limitation de cette consommation* »³². Ces objectifs sont fixés par le document d'orientation et d'objectifs (DOO). Là encore, la démarche consiste à imposer aux auteurs du SCoT la connaissance d'un problème, dans le but que ceux-ci adoptent des mesures préventives ou curatives.

Enfin, le rapport de présentation doit décrire l'articulation du SCoT avec les documents par rapport auxquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte³³. Cela contribue à imposer aux auteurs du SCoT une véritable réflexion quant aux respects des normes supérieures qui s'imposent à eux. Cette obligation peut permettre aux auteurs du SCoT de motiver la façon dont les normes supérieures ont été respectées, principalement lorsque le SCoT s'écartere des orientations fondamentales d'un document supérieur qu'il doit prendre en compte.

En second lieu, l'évaluation environnementale, à laquelle les SCoT sont soumis³⁴, est intégrée au rapport de présentation. Comme en matière d'étude d'impact environnemental³⁵, celle-ci ne fait l'objet d'aucune exigence formelle. Aucun rapport spécial n'est exigé. En revanche, les exigences de fond établies

³⁰ CE 7 mars 1986, COGEMA ; *RJE* 1986, p. 281. – CE 9 févr. 2004, Association Manche Nature, req. n°223121.

³¹ CAA Lyon 13 mai 2003, Association Lac d'Annecy environnement et a., req. n°98LY00792 ; *AJDA* 2004, p. 610, note Henri Jacquot et Lydie Lалуque.

³² Art. L. 122-1-2 c. urb.

³³ Art. L. 122-1-2 c. urb.

³⁴ Art. L. 121-10 et R. 121-14 I 5° c. urb.

³⁵ S'il est indéniable que l'« *on ne dispose pas à ce jour d'apports significatifs de la jurisprudence tant nationale que communautaire quant à l'interprétation à donner aux différentes dispositions relatives au contenu de l'évaluation environnementale* » (Yves Jégouzo et Jean-François Inserguet, L'évaluation environnementale des PLU, in GRIDAUH, *La dimension juridique de l'écriture des plans locaux d'urbanisme*, Cahier du GRIDAUH n°23, La Documentation française 2013, p. 796), il est parfois possible de raisonner par analogie avec la jurisprudence administrative, désormais bien établie, sur les études d'impact environnemental.

par l'article R. 122-2 du code de l'urbanisme doivent être satisfaites dans le rapport de présentation. Rappelons également que l'absence ou l'insuffisance de l'évaluation environnementale peut être considérée par le juge comme une insuffisance du rapport de présentation, ce qui entraîne alors, en principe³⁶, l'annulation du plan ou du schéma.

Outre de décrire l'articulation du SCoT avec les documents supérieurs, notamment avec les chartes des PNR et des parcs nationaux³⁷, le rapport de présentation doit analyser « *l'état initial de l'environnement et les perspectives de son évolution en exposant, notamment, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du schéma* »³⁸. Comme en matière d'étude d'impact des projets et d'évaluation environnementale des PLU, l'état initial doit comporter des données précises sur les éléments naturels et ne pas se borner à un bref exposé théorique³⁹. Cet état initial est particulièrement important dans la mesure où les effets du schéma seront mesurés par rapport à lui. Il s'agit d'établir, certes un diagnostic environnemental, mais surtout un point de référence.

En outre, le rapport de présentation doit analyser « *les incidences notables prévisibles de la mise en œuvre du schéma sur l'environnement et expose les problèmes posés par l'adoption du schéma sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement et, en particulier, l'évaluation des incidences Natura 2000* »⁴⁰. Il s'agit ici de mesurer les effets du schéma sur l'environnement. Comme cela est le cas des PLU⁴¹, l'évaluation ne porte pas seulement sur le PADD, mais aussi sur le DOO et les documents graphiques.

Un point particulier doit retenir l'attention, l'étude des incidences du schéma sur un ou plusieurs sites Natura 2000. Le code de l'urbanisme n'impose aucun formalisme particulier. Néanmoins, les sites Natura 2000 sont des espaces de protection particulièrement sensibles qui retiennent inévitablement l'attention de l'autorité environnementale, des associations de protection de l'environnement, du public et, le cas échéant, du juge. Il semble donc préférable de consacrer une section spécifique du rapport de présentation à l'étude des incidences du SCoT sur les sites Natura 2000. L'insuffisance de cette étude peut évidemment entraîner l'annulation du schéma. Par exemple, en matière de PLU, l'absence

³⁶ Sous réserve de l'application de la jurisprudence « Danthony » dans ce domaine (CE ass. 23 déc. 2011 ; JCP A 2012, n°2089, note Camille Broyelle ; *Dr. adm.* 2012, comm. 22, note Fabrice Melleray ; *RFD adm.* 2012, p. 423, étude René Hostiou ; *AJDA* 2012, p. 1609, trib. Bertrand Seiller). Par exemple, en matière d'étude d'impact, le Conseil d'État a jugé que « *les inexactitudes, omissions ou insuffisances d'une étude d'impact ne sont susceptibles de vicier la procédure et donc d'entraîner l'illégalité de la décision prise au vu de cette étude que si elles ont pu avoir pour effet de nuire à l'information complète de la population ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative* » (CE 14 oct. 2011, Société Ocreal, req. n°323257).

³⁷ Art. R. 122-2 2°c. urb.

³⁸ Art. R. 122-2 3°c. urb.

³⁹ En matière d'évaluation environnementale des PLU, voir TA Caen 19 nov. 2009, Association Manche Nature et a., req. n°0800800 ; *Environnement* 2010, comm. 51, note D. Gillig. En matière d'étude d'impact, voir CE 12 nov. 2007, Société Vicat SA, req. n°295347.

⁴⁰ Art. R. 122-2 4°c. urb.

⁴¹ Voir Yves Jégouzo et Jean-François Inserguet, L'évaluation environnementale des PLU, *op. cit.*, p. 798.

d'étude quant aux conséquences d'une nouvelle emprise portuaire sur un site Natura 2000 entraîne l'annulation du plan⁴².

Par ailleurs, il convient, pour les auteurs de SCoT, d'adopter une vision large du champ d'application de l'obligation d'étudier l'incidence sur les sites Natura 2000. En effet, cette obligation est susceptible de demeurer valide quand bien même le périmètre du site Natura 2000 ne serait pas inclus, en tout ou partie, dans celui du SCoT. Comme un PLU⁴³, un SCoT peut avoir des incidences sur un site Natura 2000 situé aux abords de son périmètre. Rappelons surtout que l'article 6, paragraphe 3, de la directive Habitats⁴⁴ fait obligation à tout plan « *susceptible* » d'affecter un site Natura 2000 de manière significative de faire l'objet d'une évaluation de ses incidences. La Cour de justice de l'Union européenne considère à cet égard que « *l'exigence d'une évaluation appropriée des incidences d'un plan ou d'un projet est subordonnée à la condition qu'il y ait une probabilité ou un risque qu'il affecte le site concerné de manière significative. Or, compte tenu, en particulier, du principe de précaution, un tel risque existe dès lors qu'il ne peut être exclu, sur la base d'éléments objectifs, que ledit plan ou projet affecte le site concerné de manière significative* »⁴⁵. Dès lors, la Cour suggère sans ambiguïté qu'un plan doit être soumis à évaluation d'incidences en cas d'incertitude quant à ses effets sur un site Natura 2000, quand bien même le périmètre de ce plan est situé en dehors du site. Elle fait en outre explicitement référence au principe de précaution⁴⁶. Ainsi, les plans pour lesquels on ne peut pas être absolument certain qu'ils n'affecteront pas de manière significative le site Natura 2000 doivent faire l'objet d'une évaluation d'incidence. Les auteurs des SCoT doivent dès lors être précautionneux et procéder à une évaluation d'incidence Natura 2000 en cas de doute quant aux effets du schéma sur un tel site.

En outre, l'approbation du SCoT est conditionnée par les résultats de l'étude d'incidence au titre de la directive du 21 mai 1992 sur le réseau Natura 2000. L'article 6, paragraphe 3, de cette directive s'applique le cas échéant aux documents d'urbanisme dès lors qu'il vise « *tout plan [...] susceptible d'affecter [un site Natura 2000] de manière significative* ». Il dispose surtout que « *compte tenu des conclusions de l'évaluation des incidences sur le site et sous réserve des dispositions du paragraphe 4, les autorités nationales compétentes ne marquent leur accord sur ce plan ou projet qu'après s'être assurées qu'il ne portera pas atteinte à l'intégrité du site concerné et après avoir pris, le cas échéant, l'avis du public* »⁴⁷. Selon Jessica Makowiak, l'autorité compétente est

⁴² TA Caen 19 nov. 2009, Association Manche Nature et a., req. n°0800800 ; *Environnement* 2010, comm. 51, note D. Gillig. – Voir aussi TA Versailles 9 juill. 2010, Association de défense de l'environnement de Mennecy et Ormoy et M. Broz, req. n°0711673 ; *BJDU* 2010, p. 395 (PLU prévoyant des zones urbanisables dans un site Natura 2000).

⁴³ CAA Nantes 20 janv. 2012, Communauté urbaine de Nantes Métropole, req. n°11NT01012 ; *AJDA* 2012, p. 1184.

⁴⁴ Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

⁴⁵ CJCE 10 janv. 2006, Commission c. Allemagne, C-98/03, § 40. – Voir aussi CJCE 20 oct. 2005, Commission c. Royaume-Uni, C-6/04, § 54.

⁴⁶ Le juge administratif français a déjà retenu cette approche de précaution concernant un projet (TA Besançon 18 juin 2009, req. n°0801696, concl. Ti ssot-Grossrieder ; *AJDA* 2009, p. 1775).

⁴⁷ Art. 6, § 3, de la directive n°92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (*JOCE* L206, 22 juill. 1992, p. 7). En droit français, l'article L. 414-4 VI du code de l'environnement prévoit que « *l'autorité chargée*

ici « *en situation de compétence liée quant aux résultats de l'évaluation scientifique* »⁴⁸. Elle relève également que l'article 6 de la directive « *est sans ambiguïté sur l'absence de marge d'appréciation de l'administration* »⁴⁹. Au surplus, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé que « *l'autorisation du plan ou du projet en question ne peut être octroyée qu'à la condition que les autorités nationales compétentes aient acquis la certitude qu'il est dépourvu d'effets préjudiciables pour l'intégrité du site concerné. Aussi, lorsque subsiste une incertitude quant à l'absence d'effets préjudiciables pour l'intégrité dudit site liés au plan ou au projet considéré, l'autorité compétente devra refuser l'autorisation de celui-ci* »⁵⁰. En matière d'urbanisme, cette responsabilité pèse sur l'autorité compétente pour approuver le SCoT ou le PLU⁵¹. En outre, le Conseil d'État a eu l'occasion de rappeler, à propos de la directive Natura 2000, « *qu'il appartient aux autorités administratives nationales, sous le contrôle du juge, d'exercer les pouvoirs qui leur sont conférés par la loi en leur donnant, dans tous les cas où elle se trouve dans le champ d'application d'une règle communautaire, une interprétation qui soit conforme au droit communautaire* »⁵².

De plus, l'article R. 122-2 5° du code de l'urbanisme impose au rapport de présentation d'expliquer les choix retenus dans l'établissement du PADD et du DOO. Il précise également que « *le cas échéant, il explique les raisons pour lesquelles des projets alternatifs ont été écartés, au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national et les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables* ». Il s'agit ici, pour les auteurs du SCoT, de présenter les différentes options qu'ils ont envisagées au cours de l'élaboration du schéma⁵³. Pour chaque option, il s'agit d'exposer les raisons pour lesquelles celle-ci a été abandonnée ou retenue. Bien que le respect de cette disposition soit particulièrement difficile à contrôler, dès lors qu'un tel contrôle suppose *a minima* de connaître les options qui ont été envisagées, une telle

d'autoriser, d'approuver ou de recevoir la déclaration s'oppose à tout document de planification, programme, projet [...] si l'évaluation des incidences requise [...] n'a pas été réalisée, si elle se révèle insuffisante ou s'il en résulte que leur réalisation porterait atteinte aux objectifs de conservation d'un site Natura 2000 ».

⁴⁸ Jessica Makowiak, Expertise et biodiversité : l'exemple de l'évaluation des incidences dans le cadre du réseau Natura 2000, *Journal international de bioéthique*, à paraître.

⁴⁹ Jessica Makowiak, *ibid.*

⁵⁰ CJUE 7 sept. 2004, *Waddenzee*, C-127/02, § 56 et 57.

⁵¹ L'article 6, paragraphe 4, ajoute néanmoins que : « *si, en dépit de conclusions négatives de l'évaluation des incidences sur le site et en l'absence de solutions alternatives, un plan ou projet doit néanmoins être réalisé pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, l'État membre prend toute mesure compensatoire nécessaire pour assurer que la cohérence globale de Natura 2000 est protégée. L'État membre informe la Commission des mesures compensatoires adoptées. Lorsque le site concerné est un site abritant un type d'habitat naturel et/ou une espèce prioritaires, seules peuvent être évoquées des considérations liées à la santé de l'homme et à la sécurité publique ou à des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ou, après avis de la Commission, à d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur* ». L'importance d'activité minière pour l'économie locale peut constituer une raison impérative d'intérêt public majeur (CJUE 24 nov. 2011, Commission c. Espagne, C-404/09, § 109). Sur cette notion, voir aussi TA Toulon 26 août 2010, req. n°0805213 ; AJDA 2011, p. 620, concl. Michaël Revert.

⁵² CE 20 avr. 2005, ASPAS, req. n°271216.

⁵³ Voir Yves Jégouzo et Jean-François Inserguet, L'évaluation environnementale des PLU, *op. cit.*, p. 801.

obligation est susceptible d'être sanctionnée sur le plan contentieux, comme c'est le cas en matière d'étude d'impact environnemental⁵⁴.

Par ailleurs, le rapport de présentation « *présente les mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du schéma sur l'environnement* »⁵⁵. On retrouve ici toute la dimension préventive de l'évaluation environnementale. Sur la base de cette évaluation, et donc de la connaissance des effets du schéma sur l'environnement, il s'agit d'adopter des mesures pour limiter les effets du schéma sur l'environnement, lesquelles peuvent figurer dans le DOO. Ce n'est qu'une fois que des mesures d'éviction et de réduction sont déterminées qu'il est possible d'envisager des mesures de compensation, la compensation étant toujours, dans les textes européens ou internes, envisagée comme subsidiaire. Pour ces trois types de mesures, il convient pour les auteurs des SCoT de ne pas se limiter à des incantations, comme cela a parfois été constaté en matière de PLU⁵⁶. Le juge sanctionne ainsi le rapport de présentation d'un PLU qui ne présente aucune mesure destinée à éviter, réduire ou compenser les atteintes à l'environnement⁵⁷.

Ensuite, l'article R. 122-2 du code de l'urbanisme prévoit des exigences méthodologiques. D'une part, le rapport de présentation doit définir des critères et des indicateurs permettant de suivre les effets du schéma sur l'environnement⁵⁸. Cette exigence doit être lue en conjugaison avec l'article L. 122-13 du même code qui prévoit qu'au plus tard six ans après l'approbation du SCoT, il doit être procédé à une « *analyse des résultats de l'application du schéma* », « *notamment en matière d'environnement* » et de « *maîtrise de la consommation de l'espace* ». Il s'agit ici d'imposer aux auteurs du SCoT de prendre du recul sur les résultats de ce schéma, notamment en matière d'environnement et, indirectement, de biodiversité. Pour cela, le rapport de présentation doit déterminer la méthode à utiliser. D'autre part, est exigée la production d'un résumé non technique et une description de la manière dont l'évaluation environnementale a été effectuée⁵⁹. Le résumé non technique est un outil d'information du public très important, et son absence est susceptible d'être sanctionnée par le juge⁶⁰. Surtout, la description de la manière dont l'évaluation a été effectuée est déterminante. Il s'agit, à l'image d'une étude scientifique, d'afficher en toute transparence sa méthode, cela afin que chacun puisse juger du sérieux de l'étude, que ce soit l'autorité environnementale, le public ou le juge en cas de contentieux. En matière d'étude d'impact environnemental, le juge

⁵⁴ Voir CE 14 nov. 1997, Groupement des riverains, req. n° 168223 ; *RJE* 1999, p. 272, note Michel Prieur. – TA Lyon 4 nov. 2008, Commune de Thézillieu, req. n° 603052.

⁵⁵ Art. R. 122-2 6° c. urb.

⁵⁶ Voir Jean-Pierre Lebreton, *Projet territorial et environnement*, in GRIDAUH, *Évaluation juridique des premiers schémas de cohérence territoriale*, Cahier du GRIDAUH n° 19, La Documentation française 2009, p. 93.

⁵⁷ TA Caen 19 nov. 2009, Association Manche Nature et a., req. n° 0800800 ; *Environnement* 2010, comm. 51, note D. Gillig. – Voir aussi TA Nice 9 déc. 2010, Association APE, req. n° 0706357 ; *Environnement* 2011, comm. 38, note D. Gillig.

⁵⁸ Ar. R. 122-2 7° c. urb.

⁵⁹ Ar. R. 122-2 8° c. urb.

⁶⁰ Par analogie avec le droit des études d'impact, voir CE 28 juin 1999, Commune de Saint-Martin Bellevue et a., req. n° 186921.

administratif est particulièrement attentif aux aspects méthodologiques⁶¹. Il n'y a *a priori* pas de raison qu'il en soit autrement en matière d'évaluation environnementale.

Enfin, l'article R. 122-2 9° du code de l'urbanisme exige que le rapport soit proportionné à l'importance du SCoT, à ses effets et aux enjeux environnementaux. Ainsi, « *la précision et l'exhaustivité de l'évaluation environnementale doivent varier en fonction de deux paramètres, la sensibilité du milieu et du territoire concerné par le plan d'une part, la nature et l'importance des projets d'autre part* »⁶².

4. Les modalités de protection des espaces naturels par le document d'orientation et d'objectifs

La protection des espaces naturels, et donc de la biodiversité, par le SCoT, passe essentiellement par le document d'orientation et d'objectifs (DOO), même si le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) fixe notamment les objectifs « *de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers et des paysages, de préservation des ressources naturelles, [...], de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques* »⁶³. La loi « Grenelle II » a en effet permis au DOO d'être plus prescriptif⁶⁴, principalement à l'égard des PLU.

Il convient de distinguer les situations dans lesquelles les auteurs des SCoT sont en situation de compétence obligatoire, de celles où ils disposent d'une simple faculté d'action.

En ce qui concerne les premières, le DOO « *détermine les conditions d'un développement équilibré dans l'espace rural entre l'habitat, l'activité économique et artisanale, et la préservation des sites naturels, agricoles et forestiers* »⁶⁵. De ce point de vue, il met en œuvre l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme. Surtout, le DOO « *arrête des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace* », lesquels peuvent être « *ventilés* » par secteur géographique⁶⁶. Cette disposition contribue, en principe, à la protection de la biodiversité. Néanmoins, il

⁶¹ Les données de l'étude doivent être récentes (CE 28 juill. 1993, Société Franceterre ; *Rec. CE* p. 1092). L'étude doit expliquer de façon détaillée les méthodologies employées (CAA Paris 1^{er} oct. 2003, SEMMARIS, req. n°02PA03005). En cas de fragilité du milieu naturel, l'auteur de l'étude doit effectuer des mesures *in situ* et ne peut se contenter d'un simple recensement bibliographique de l'état de l'environnement (CE 9 déc. 1988, Entr. de Dragage et de travaux publics ; *RJE* 1989, p. 187).

⁶² Voir Yves Jégouzo et Jean-François Inserguet, *L'évaluation environnementale des PLU*, *op. cit.*, p. 805.

⁶³ Art. L. 122-1-3 c. urb.

⁶⁴ Les schémas directeur, comme les SCoT, pouvaient néanmoins déjà encadrer le tourisme de plein air afin de protéger les espaces naturels (CE 10 janv. 2007, Fédération départementale de l'hôtellerie de plein air de Charente-Maritime ; *Rec. CE* p. 1117 ; *BJDU* 2007, p. 54, concl. Vérot).

⁶⁵ Art. L. 122-1-5 I c. urb.

⁶⁶ Art. L. 122-1-5 II c. urb. Jusqu'à présent, certains SCoT déterminaient des objectifs chiffrés, d'autres non (voir Jean-François Joye, *Projet territorial et ville durable*, in GRIDAUH, *Évaluation juridique des premiers schémas de cohérence territoriale*, Cahier du GRIDAUH n°19, La Documentation française 2009, p. 120 et s.).

faut d'abord noter qu'il ne s'agit pas d'objectifs de « réduction de la consommation » de l'espace, mais d'objectifs de « consommation économe », ce qui suggère que la consommation d'espace continue, mais à un rythme moindre. De plus, il est possible de s'interroger sur l'opportunité de déterminer des objectifs « chiffrés », c'est-à-dire nécessairement quantifiés⁶⁷. En effet, « certaines limites posées au-delà des besoins réels peuvent [...] être interprétées comme l'ouverture d'un droit d'utilisation maximale et encourager la consommation de foncier urbanisable au lieu de le restreindre »⁶⁸. C'est donc l'adéquation entre les besoins réels et les objectifs qui devrait pouvoir être contrôlée, comme c'est déjà le cas en matière de PLU⁶⁹. On peut d'ailleurs « supposer que la jurisprudence ne pourra pas se contenter de vérifier l'existence d'un objectif symbolique de diminution »⁷⁰.

En ce qui concerne les situations dans lesquelles les auteurs du SCoT disposent d'une simple faculté d'action, il convient de noter que « nombre d'intentions et attentes exprimées lors du Grenelle de l'environnement ne trouvent leur traduction dans le DOO que sous la forme de "possibilités" nouvelles auxquelles il appartiendra aux auteurs des SCoT de décider ou non d'avoir recours »⁷¹. Pour autant, l'inaction pure et simple des auteurs du SCoT est à notre sens susceptible d'être sanctionnée par le juge. En effet, même s'il s'agit d'un pouvoir discrétionnaire, le juge est susceptible d'exercer un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation, portant plus exactement sur l'adéquation entre la situation de fait et la condition juridique posée par le code de l'urbanisme. Par exemple, l'article L. 122-1-5 VII du code de l'urbanisme dispose que le DOO peut « définir des objectifs à atteindre en matière de maintien ou de création d'espaces verts dans les zones faisant l'objet d'une ouverture à l'urbanisation ». Si la situation de fait montre que, manifestement, le maintien d'espaces verts était nécessaire, le juge est susceptible d'annuler un SCoT n'ayant pas utilisé la possibilité de fixer des objectifs en la matière. Par ailleurs, outre que le DOO peut imposer la réalisation d'une étude d'impact au titre du code de l'environnement « préalablement à toute ouverture à l'urbanisation d'un secteur nouveau »⁷², il « détermine les espaces et sites naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger ». Surtout, le DOO « peut en définir la localisation et la délimitation » et préciser « les modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la

⁶⁷ Sur cette question en droit de l'urbanisme, voir GRIDAUH, La règle locale d'urbanisme en question, *Constr.-Urb.* 2011, étude 12.

⁶⁸ CGEDD, *Audit thématique national relatif à la prise en compte des objectifs du Grenelle de l'environnement dans l'élaboration des schémas de cohérence territoriale (SCoT)*, n° 007702, avr. 2012, p. 27.

⁶⁹ Voir par exemple CAA Marseille 16 juin 2011, req. n° 09MA02670 : « Considérant que selon les calculs effectués par la COMMUNE DE SAINT-JEAN DE CEYRARGUES lors de l'élaboration du plan local d'urbanisme, l'accroissement de la population attendu pour les dix années à venir s'élève à 30 nouveaux habitants environ, ce qui, selon la commune, appelle la construction de dix logements ; que le plan local d'urbanisme prévoit la création de zones UC pour une superficie totale de 16,5 hectares, dans lesquelles le minimum parcellaire fixé à 1 200 m², permet la construction de 130 habitations nouvelles ; que ces capacités sont manifestement disproportionnées par rapport au besoin identifié par le rapport de présentation ».

⁷⁰ Philippe Baffert, La planification stratégique, *AJDA* 2010, p. 1691.

⁷¹ Jean-Philippe Strebler, Grenelle 2 et SCoT : des ambitions renforcées et une présence plus forte de l'État, *RD imm.* 2011, p. 82.

⁷² Art. L. 122-1-5 IV c. urb.

préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques »⁷³. Des prescriptions particulières portant sur la protection de la biodiversité peuvent ainsi être adoptées dans le DOO⁷⁴.

Enfin, l'article L. 122-1-4 du code de l'urbanisme impose au DOO le « respect » des orientations définies par le PADD. C'est ici la cohérence entre les objectifs, nécessairement ambitieux, du PADD d'une part, et les prescriptions, parfois plus douces, du DOO d'autre part, qui est visée. Par le passé, on a en effet pu constater « *quelques anomalies concernant les conséquences normatives attachées à des éléments de diagnostic ou à l'affichage d'orientations du projet de territoires, plus exactement une "perte en ligne" entre les intentions et leur traduction par des normes du DOG* »⁷⁵. Cette obligation de « cohérence » existe déjà en matière de PLU et elle est d'ailleurs fréquemment sanctionnée par le juge⁷⁶. Il est donc préférable, pour les auteurs des SCoT, d'être particulièrement attentifs et précautionneux. Il convient ainsi pour le DOO de répondre à tous les principaux enjeux identifiés dans le diagnostic environnemental et de concrétiser de façon sincère les objectifs du PADD.

⁷³ Art. L. 122-1-5 II c. urb.

⁷⁴ Certains SCoT avaient déjà mis en place des dispositifs comparables. Voir à propos du SCoT d'Annemasse, Jean-Pierre Lebreton, *Projet territorial et environnement*, in GRIDAUH, *Évaluation juridique des premiers schémas de cohérence territoriale*, Cahier du GRIDAUH n°19, La Documentation française 2009, p. 108.

⁷⁵ Jean-Pierre Lebreton, *ibid.* p. 101.

⁷⁶ Voir par exemple CE 1 déc. 1993, Commune de Plouharnel, req. n°98280. – CAA Bordeaux 10 mars 2008, req. n°06BX00635.

>> **SCoT, eau et biodiversité**

Julien Bétaille, Maître de conférences en droit public à l'Université Toulouse 1 Capitole, Institut des études juridiques de l'urbanisme et de la construction (IEJUC), Associé au Centre de recherche interdisciplinaire en droit de l'environnement, de l'aménagement et de l'urbanisme (CRIDEAU)

Fiche 3

LE SCoT ET LA PROTECTION DES CONTINUITES ECOLOGIQUES

La protection des « continuités écologiques » participe de la protection de la biodiversité en général. Au-delà de la protection des espaces et des espèces, il s'agit ici de protéger la fonctionnalité des écosystèmes. La mise en place de corridors écologiques vise à favoriser la mobilité des espèces. Il est *in fine* question d'assurer la capacité des écosystèmes de fournir les services écologiques utiles à l'Humanité.

En France, la protection des corridors écologiques a connu un essor important lors du Grenelle de l'environnement à travers la notion de trame verte et bleue. Cette trame se concrétise dans le schéma régional de cohérence écologique, lequel doit être pris en compte par le SCoT.

1. **La trame verte et bleue**

La trame verte et bleue (TVB) a pour objectif d'« enrayer la perte de biodiversité en participant à la préservation, à la gestion et à la remise en bon état des milieux nécessaires aux continuités écologiques, tout en prenant en compte les activités humaines, notamment agricoles, en milieu rural »¹. Elle est un « réseau formé de continuités écologiques terrestres et aquatiques »², les premières constituant la trame verte, les secondes la trame bleue.

Par rapport à l'approche traditionnelle de protection de la biodiversité, l'apport de la TVB est de matérialiser et de protéger les corridors écologiques. La doctrine spécialisée distingue ainsi les zones noyaux, qui visent à préserver les écosystèmes les plus importants, les zones tampons, qui constituent une ceinture de protection des zones noyaux, et les corridors écologiques, qui relient les zones noyaux entre elles afin de rendre possible la circulation des espèces³. Pour Agathe Van Lang, cela « reflète la réalité des phénomènes écologiques, qui sont dynamiques et interactifs. Il s'agit donc d'un mode de protection qui assure un meilleur fonctionnement global de la biodiversité »⁴.

¹ Art. L. 371-1 c. env.

² Art. R. 371-16 c. env.

³ Cette classification a été établie par Marie Bonnin et elle est reprise par Agathe Van Lang (voir Marie Bonnin, *Les corridors écologiques. Vers un troisième temps du droit de la conservation de la nature ?*, thèse, droit, L'Harmattan 2008, p. 13. – Agathe Van Lang, *La protection des continuités écologiques : avancées et limites du droit – À propos du décret n°2012-1492 du 27 décembre 2012 relatif à la trame verte et bleue*, *RD imm.* 2013, p. 255).

⁴ Agathe Van Lang, *ibid.* p. 256.

La loi « Grenelle II » n'a pas repris exactement le même vocabulaire mais l'architecture générale est identique. Ainsi, les continuités écologiques comprennent « *des réservoirs de biodiversité et des corridors écologiques* »⁵.

Tout d'abord, les réservoirs de biodiversité sont définis comme étant des « *espaces dans lesquels la biodiversité est la plus riche ou la mieux représentée, où les espèces peuvent effectuer tout ou partie de leur cycle de vie et où les habitats naturels peuvent assurer leur fonctionnement en ayant notamment une taille suffisante, qui abritent des noyaux de populations d'espèces à partir desquels les individus se dispersent ou qui sont susceptibles de permettre l'accueil de nouvelles populations d'espèces* »⁶. De ce point de vue, constituent des réservoirs de biodiversité « *tout ou partie des espaces protégés* » au titre du livre III et du titre 1^{er} du livre IV du code de l'environnement, ainsi que « *les espaces naturels importants pour la préservation de la biodiversité* »⁷. Par conséquent, les principaux instruments juridiques de protection des espaces sont susceptibles d'abriter des « réservoirs de biodiversité » entrant dans la TVB, que ce soit par exemple les parcs nationaux, les PNR, les sites ou encore les sites Natura 2000. Au-delà, il est possible d'inclure dans ces réservoirs de biodiversité d'autres espaces, considérés comme importants pour la préservation de la biodiversité, mais qui ne font pas déjà l'objet d'une protection juridique particulière.

Ensuite, les corridors écologiques « *assurent des connexions entre des réservoirs de biodiversité, offrant aux espèces des conditions favorables à leur déplacement et à l'accomplissement de leur cycle de vie* »⁸. Ils peuvent être linéaires ou discontinus et sont constitués « *des espaces naturels ou semi-naturels ainsi que des formations végétales linéaires ou ponctuelles, permettant de relier* »⁹ les réservoirs de biodiversité¹⁰.

Enfin, la trame bleue comprend « *les cours d'eau, parties de cours d'eau ou canaux figurant sur les listes établies en application de l'article L. 214-17* »¹¹ du code de l'environnement¹², « *tout ou partie des zones humides dont la préservation ou la remise en bon état contribue à la réalisation des objectifs visés au IV de l'article L. 212-1* »¹³ du code de l'environnement¹⁴, et « *les cours d'eau, parties de cours d'eau, canaux et zones humides importants pour la préservation*

⁵ Art. R. 371-19 I c. env.

⁶ Art. R. 371-19 II c. env.

⁷ Art. L. 371-1 II 1^o c. env ; art. R. 371-19 c. env.

⁸ Art. R. 371-19 III c. env.

⁹ Art. L. 371-1 I 2^o c. env.

¹⁰ Plus exactement, l'article L. 371-1 II 2^o du code de l'environnement ne fait pas référence à tous les réservoirs de biodiversité, mais seulement aux espaces protégés au titre du livre III et du titre 1^{er} du livre IV du code de l'environnement. En revanche, les corridors écologiques comprennent aussi les surfaces mentionnées à l'article L. 211-14 du code de l'environnement.

¹¹ Art. L. 371-1 III 1^o c. env.

¹² Il s'agit des cours d'eau considérés comme étant en très bon état écologique et de ceux « *dans lesquels il est nécessaire d'assurer le transport suffisant des sédiments et la circulation des poissons migrateurs* ».

¹³ Art. L. 371-1 III 2^o c. env.

¹⁴ Il s'agit des objectifs que fixent les SDAGE.

de la biodiversité »¹⁵ et qui ne sont pas protégés au titre du code de l'environnement. Les cours d'eau précités « *constituent à la fois des réservoirs de biodiversité et des corridors écologiques* » et les zones humides « *constituent des réservoirs de biodiversité ou des corridors écologiques ou les deux à la fois* »¹⁶.

2. Le schéma régional de cohérence écologique (SRCE)

Le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) est un document cadre élaboré par le préfet de région et le président de région. C'est lui qui identifie précisément les éléments qui constituent la trame verte et bleue.

Il comporte :

- « *un diagnostic du territoire régional et une présentation des enjeux relatifs à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques à l'échelle régionale ;*
- *un volet présentant les continuités écologiques retenues pour constituer la trame verte et bleue régionale et identifiant les réservoirs de biodiversité et les corridors qu'elles comprennent ;*
- *un plan d'action stratégique ;*
- *un atlas cartographique ;*
- *un dispositif de suivi et d'évaluation ;*
- *un résumé non technique »*¹⁷.

Les espaces constituant les continuités écologiques sont identifiés par le « *volet présentant les continuités écologiques* ». Sur le plan graphique, l'atlas cartographique comprend une « *cartographie des éléments de la trame verte et bleue régionale à l'échelle 1/100 000* », une « *cartographie des objectifs de préservation ou de remise en bon état assignés aux éléments de la trame verte et bleue à l'échelle 1/100 000, identifiant les principaux obstacles à la fonctionnalité des continuités écologiques* », une « *carte de synthèse régionale schématique des éléments de la trame verte et bleue* » et une « *cartographie des actions prioritaires inscrites au plan d'action stratégique* »¹⁸. Ces documents constituent ainsi les principales sources d'information pour les auteurs des SCoT, lesquels doivent prendre en compte le schéma régional de cohérence écologique.

3. La protection des continuités écologiques par le SCoT

En premier lieu, les SCoT doivent « *prendre en compte* » les schémas régionaux de cohérence écologique¹⁹. Le rapport de prise en compte est désormais bien

¹⁵ Art. L. 371-1 III 3^oc. env.

¹⁶ Art. R. 371-19 IV c. env.

¹⁷ Art. R. 371-25 c. env.

¹⁸ Art. R. 371-29 c. env.

¹⁹ Art. L. 111-1-1 et L. 122-1-12 c. urb. L'article 3 du décret n°2012-1492 du 27 décembre 2012 relatif à la trame verte et bleue prévoit néanmoins des dérogations à l'obligation de prendre en

connu en droit de l'urbanisme. Ainsi, il implique « en principe », de ne pas « s'écarter des orientations fondamentales » du document à prendre en compte, « sauf, sous le contrôle du juge, pour un motif tiré de l'intérêt de l'opération envisagée et dans la mesure où ce motif le justifie »²⁰. Dès lors, là où la compatibilité interdit la contrariété, la prise en compte, elle, l'autorise, à condition que celle-ci soit justifiée par un motif déterminé. Les possibilités de contrariété n'étant pas strictement limitées, le débat se déplace alors, au cas par cas, vers la justification d'un tel écart, laquelle fait néanmoins l'objet d'un contrôle normal²¹. De ce point de vue, et étant donné que la jurisprudence institue ici une possibilité de déroger au document à prendre en compte, on peut se demander si de telles dérogations ne devraient pas faire l'objet d'un contrôle du bilan, comme cela est classiquement le cas en matière de dérogations²².

Si les SRCE doivent être « pris en compte » par les SCoT, l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme fait plus largement référence à la « remise en bon état des continuités écologiques ». Or, cet article s'impose aux SCoT selon un rapport de compatibilité.

En second lieu, et quoi qu'il en soit de ces subtilités juridiques, il reste que les SCoT doivent mettre en œuvre la protection des continuités écologiques.

En ce qui concerne tout d'abord le rapport de présentation, outre les exigences liées à l'évaluation environnementale, il convient pour les auteurs du SCoT de veiller à motiver sérieusement la façon dont le SRCE a été pris en compte, ou les raisons qui justifient, sur tel ou tel point, que le SCoT s'écarte du SRCE, ces deux obligations découlant respectivement de l'article L. 122-1-2 du code de l'urbanisme et de la jurisprudence du Conseil d'État relative au rapport de prise

compte les schémas régionaux de cohérence écologique. Celle-ci ne s'applique pas « aux documents de planification et projets mis à disposition du public ou soumis à enquête publique si cette mise à disposition ou cette enquête débutent avant l'expiration d'un délai de six mois suivant la publication de l'arrêté portant adoption du schéma régional de cohérence écologique » et « aux documents de planification et projets qui ne sont pas soumis aux modalités de participation du public prévues par l'alinéa précédent, dès lors que leur élaboration ou leur révision a été prescrite ou que la décision ou l'autorisation de les réaliser est intervenue avant la publication de l'arrêté portant adoption du schéma régional de cohérence écologique, à condition que leur approbation ou leur réalisation intervienne dans l'année suivant la publication dudit arrêté ».

²⁰ CE 28 juill. 2004, Association de défense de l'environnement et autres, Fédération nationale SOS environnement et a. ; *BJCL* 2004, n°9, p. 613. – Voir aussi CE 9 juin 2004, Association Alsace Nature du Haut-Rhin ; *BJCL* 2004, n°9, p. 613, concl. Mathias Guyomar. – CE 17 mars 2010, Ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables c. FRAPNA Ardèche, req. n°311443. Mathias Guyomar, qui concluait dans l'affaire « Alsace Nature », a largement contribué à cet éclairage : « à tout le moins, la prise en considération des orientations générales du schéma est la recherche, autant que faire se peut, d'une conciliation entre les dispositions du schéma et celles de la décision administrative » (cité par Henri Jacquot, La notion de prise en compte d'un document de planification spatiale : enfin une définition jurisprudentielle, *DAUH* 2005, p. 79). Selon lui, la « prise en compte » n'impose pas l'absence de contrariétés, même si, « en principe », la décision administrative ne peut pas s'écarter des orientations fondamentales du document à prendre en compte. Il déduit par ailleurs de ce terme que les dérogations au document à prendre en compte sont possibles, dès lors qu'elles sont justifiées par l'intérêt de l'opération envisagée.

²¹ Dès lors qu'il y a une possibilité de dérogation ouverte à l'administration, « il ne peut s'agir d'un contrôle restreint » (Henri Jacquot, La notion de prise en compte d'un document de planification spatiale : enfin une définition jurisprudentielle, préc.).

²² CE ass. 18 juill. 1973, Ville de Limoges ; *Rec. CE* p. 530 ; *RD publ.* 1974, note Marcel Waline ; *AJPI* 1974, p. 782, note Robert Savy.

en compte. À défaut, le SCoT pourrait être sanctionné sur le plan de la légalité externe, pour insuffisance du rapport de présentation²³.

Ensuite, le PADD doit fixer les objectifs « *de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques* »²⁴. Pour cela, les auteurs du SCoT peuvent s'inspirer des différents documents compris dans le schéma régional de cohérence écologique, notamment du « plan d'action stratégique », qui détermine notamment les « *actions prioritaires et hiérarchisées en faveur de la préservation et de la remise en bon état des continuités écologiques* »²⁵.

Enfin, c'est le DOO qui constitue l'instrument opérationnel de mise en œuvre de la protection des continuités écologiques par le SCoT. Certes, il est absolument évident que « *l'obligation faite aux SCoT et aux PLU de prendre en compte les SRCE [...] n'autorise pas les documents d'urbanisme à instituer des réglementations qui sortiraient de leur habilitation législative* »²⁶. Néanmoins, le code de l'urbanisme fournit aux auteurs du SCoT un pouvoir essentiel, celui de localiser et de délimiter des espaces naturels à protéger. Même s'il ne s'agit que d'une possibilité pour les auteurs du SCoT, ceux d'entre eux qui souhaitent respecter l'obligation de prendre en compte le SRCE devront, à notre sens, nécessairement localiser des espaces à protéger. Au surplus, le DOO doit, obligatoirement, préciser « *les modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques* »²⁷. De ce point de vue, on peut se demander en quoi consiste la « remise en bon état » des continuités écologiques. Il s'agit, selon l'article R. 371-20 I du code de l'environnement, du « *rétablissement* », ou de l'« *amélioration* » de la « *fonctionnalité* » des milieux nécessaires aux continuités écologiques. L'article suivant précise d'ailleurs que « *la fonctionnalité des continuités écologiques s'apprécie notamment au regard :*

- *de la diversité et de la structure des milieux qui leur sont nécessaires et de leur niveau de fragmentation ;*
- *des interactions entre milieux, entre espèces et entre espèces et milieux ;*
- *de la densité nécessaire à l'échelle du territoire concerné »*²⁸.

Quoi qu'il en soit, les auteurs du SCoT pourront toujours se référer au plan d'action stratégique du SRCE, lequel présente des actions en faveur de la remise en bon état des continuités écologiques²⁹.

Plus largement, il est souhaitable que le SCoT localise et délimite la trame verte et bleue³⁰. Cela permettra d'inciter les PLU à établir un zonage protecteur des

²³ En ce sens, voir Philippe Baffert et Olivier Bonneau, La « prise en compte » par les SCoT et les PLU des documents de programmation indépendants du droit de l'urbanisme : de la nécessité de bien s'entendre sur les mots..., *BJDU* 2012, p. 264.

²⁴ Art. L. 122-1-3 c. urb.

²⁵ Art. R. 371-28 c. env.

²⁶ Philippe BAFFERT et Olivier BONNEAU, La « prise en compte » par les SCoT et les PLU des documents de programmation indépendants du droit de l'urbanisme... », *op. cit.*, p. 262.

²⁷ Art. L. 122-1-5 II c. urb.

²⁸ Art. R. 371-21 c. env.

²⁹ Art. R. 371-28 c. env.

³⁰ En ce qui concerne les mesures d'accompagnement de la TVB auprès des collectivités territoriales, comme le relève Agathe Van Lang (La protection des continuités écologiques :

continuités écologiques, imposant par là même des servitudes d'urbanisme. Par exemple, le SCoT des Rives du Rhône « *prescrit une protection stricte rendant inconstructibles les zones de passage de faune et les coupures vertes sur lesquelles s'appuient ces axes. Ces corridors qui sont très précisément cartographiés doivent être reportés dans les documents d'urbanisme des communes et faire l'objet d'un zonage adéquat qui en assurera la protection et la fonctionnalité* »³¹. Le SCoT est probablement, compte tenu de son caractère intercommunal, un échelon pertinent pour mettre en œuvre la TVB³². Néanmoins, le caractère « réglementaire » de la planification mise en place par les PLU est absolument indispensable pour rendre la TVB effective. Cela constitue probablement une raison de plus de plaider en faveur de PLU intercommunaux.

avancées et limites du droit – À propos du décret n° 2012-1492 du 27 décembre 2012 relatif à la trame verte et bleue, *RD imm.* 2013, p. 259), le décret du 27 décembre 2012 ne précise pas quelles sont ces mesures, alors que l'article L. 371-3, alinéa 6 du code de l'environnement prévoit des mesures contractuelles pour les particuliers et des mesures pour les communes.

³¹ CGEDD, *Audit thématique national relatif à la prise en compte des objectifs du Grenelle de l'environnement dans l'élaboration des schémas de cohérence territoriale (SCoT)*, n°007702, avr. 2012, p. 40.

³² En ce sens, voir V. Sanseverino-Godfrin, E. Bruni, G. Hinojos-Mendoza et E. Garbolino, Problématique de la mise en application des trames vertes, *Droit de l'environnement* 2013, n°210, p. 96.

>> **SCoT, eau et biodiversité**

Julien Bétaille, Maître de conférences en droit public à l'Université Toulouse 1 Capitole, Institut des études juridiques de l'urbanisme et de la construction (IEJUC), Associé au Centre de recherche interdisciplinaire en droit de l'environnement, de l'aménagement et de l'urbanisme (CRIDEAU)

Fiche 4

LE SCoT ET LA PROTECTION DE LA RESSOURCE EN EAU

La protection de la ressource en eau est principalement effectuée à l'échelle des bassins hydrographiques au moyen des instruments de planification que sont les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). À titre subsidiaire, la gestion de l'eau au niveau communal contribue à cette protection, notamment à travers les compétences des communes en matière d'assainissement. Le SCoT n'est ainsi pas directement concerné. Néanmoins, au-delà des éléments décrits précédemment¹, la protection de la ressource en eau s'impose aux auteurs du SCoT à travers les principes et règles générales du droit de l'urbanisme et par le biais des documents de planification édictés en application du code de l'environnement. Les dispositions du code de l'urbanisme relatives au SCoT imposent aussi indirectement des obligations particulières en matière de protection de la ressource en eau.

1. La protection de l'eau dans les principes et les règles générales du droit de l'urbanisme

En premier lieu, la protection de la ressource en eau est présente dans les principes généraux du code de l'urbanisme. L'article L. 110 du code de l'urbanisme impose en effet aux collectivités publiques d'harmoniser leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace dans le but, notamment, « *d'assurer la protection des milieux naturels* », ce qui inclut évidemment la protection de la ressource en eau. Rappelons que les SCoT doivent respecter cet article et que le juge administratif sanctionne effectivement son non-respect.

En outre, l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme dispose notamment que les SCoT « *déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable : [...] la préservation de la qualité [...] de l'eau* ». Le SCoT doit également assurer l'équilibre entre différents enjeux, dont la protection des milieux naturels. Il va de soi que la protection de la ressource en eau est incluse dans la protection des milieux naturels. Rappelons que cet article impose un rapport de compatibilité aux SCoT et que le juge procède ici à un contrôle normal.

En second lieu, les lois Littoral et Montagne contribuent indirectement à la protection de la ressource en eau. Or, les SCoT doivent être compatibles aux

¹ Voir les fiches 2 et 3. La présente fiche ne reprend pas l'ensemble des éléments déjà décrits mais se limite aux aspects qui n'ont pas été évoqués précédemment.

dispositions particulières de ces deux lois. La loi Littoral, en protégeant certains espaces, contribue à la protection de l'eau salée et, en partie, de l'eau douce. De plus, même si cette disposition est assortie d'exceptions, l'article L. 145-5 du code de l'urbanisme, issu de la loi Montagne, précise que « *les parties naturelles des rives des plans d'eau naturels ou artificiels d'une superficie inférieure à mille hectares sont protégées sur une distance de trois cents mètres à compter de la rive ; y sont interdits toutes constructions, installations et routes nouvelles ainsi que toutes extractions et tous affouillements* ». En outre, en application de l'article L. 145-7 du code de l'urbanisme, des décrets en Conseil d'État sont susceptibles d'être adoptés pour définir des prescriptions particulières pour, notamment, désigner les « *milieux les plus remarquables du patrimoine naturel et culturel montagnard, notamment les gorges, grottes, glaciers, lacs, tourbières, marais, [...], cours d'eau de première catégorie* » et définir les modalités de leur préservation.

Enfin, même si les DTADD ne peuvent viser directement ni la protection de la ressource en eau, ni la protection des milieux naturels, elles peuvent déterminer des objectifs en matière de protection des espaces naturels et des continuités écologiques, ce qui est susceptible de contribuer à la protection de la ressource en eau.

2. La protection de l'eau au titre du code de l'environnement

La protection de la ressource en eau passe notamment par la planification. D'une part, les SDAGE fixent des objectifs de qualité et de quantité en matière de protection de la ressource en eau. Ils déterminent « *les aménagements et les dispositions nécessaires, comprenant la mise en place de la trame bleue figurant dans les schémas régionaux de cohérence écologique adoptés mentionnés à l'article L. 371-3, pour prévenir la détérioration et assurer la protection et l'amélioration de l'état des eaux et milieux aquatiques, pour atteindre et respecter les objectifs de qualité et de quantité des eaux* »². Les SAGE définissent d'autre part les conditions de réalisation des objectifs du SDAGE, notamment à travers leur règlement³.

Depuis la loi du 21 avril 2004 sur l'eau et les milieux aquatiques⁴, les SCoT doivent être compatibles avec « *les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux* » définis par les SDAGE, de même qu'avec les « *objectifs de protection* » des SAGE⁵.

Par ailleurs, l'article L. 122-1 13 du code de l'urbanisme dispose que le SCoT doit être compatible avec « *les objectifs de gestion des risques d'inondation et les orientations fondamentales* » définies par les plans de gestion des risques d'inondation prévus par l'article L. 566-7 du code de l'environnement. En présence d'un tel plan, les SCoT n'ont alors pas à être compatibles avec les

² Art. L. 212-1 IX c. env.

³ Art. L. 212-5-1 c. env.

⁴ Voir Patrice Ibanez, L'intégration d'une planification communautaire des eaux dans la hiérarchie des normes d'urbanisme, *JCP A* 2004, n° 1544, p. 1130.

⁵ Art. L. 122-1-12, al. 2 c. urb.

orientations fondamentales du SDAGE qui concernent la prévention des inondations.

3. La protection de la ressource en eau par les dispositions relatives au SCoT

Les dispositions du code de l'urbanisme relatives au SCoT ne visent pas directement la protection de la ressource en eau. Elles visent plus généralement la protection de l'environnement et des espaces naturels⁶. Néanmoins, cette protection inclut souvent la protection de la ressource en eau.

Tout d'abord, le diagnostic prévu à l'article L. 122-1-2 du code de l'urbanisme porte notamment sur les aspects environnementaux, dont les questions liées à la protection de la ressource en eau. Il en va de même pour l'analyse de l'état initial de l'environnement et pour l'analyse des incidences du schéma sur l'environnement dans le cadre de l'évaluation environnementale⁷. De façon générale, cette évaluation doit impérativement inclure les aspects liés à la protection de la ressource en eau⁸.

Ensuite, le rapport de présentation doit décrire l'articulation du SCoT avec le SDAGE et le SAGE.

Enfin, les dispositions relatives au DOO ne visent pas non plus directement la protection de la ressource en eau⁹. Néanmoins, en pratique, « *les SDAGE et les SAGE sont partout pris pour référence, mais nonobstant le cas d'Albi cité ci-dessus, le manque de prescriptions précises et le peu d'identification d'aspects plus ciblés à prendre en compte au niveau local conduisent à se demander si l'existence de ces documents de rang supérieur ne constitue pas un frein à une réflexion propre au territoire, l'exercice semblant avoir été déjà fait. À la protection de la ressource sur les plans quantitatif et qualitatif s'ajoutent généralement les aspects liés à la nature (zones humides) et au tourisme (valorisation de la voie d'eau). Les questions touchant aux traitements (eaux usées) et aux risques (zones d'expansion de crues, plans de prévention des inondations) sont moins bien appréhendées* »¹⁰. Ces faiblesses s'expliquent probablement par le fait que l'article L. 122-1-5, qui définit le contenu du DOO, ne mentionne pas la protection de la ressource en eau. Néanmoins, l'obligation de compatibilité avec le SDAGE et le SAGE conduit les auteurs des SCoT à prévoir des dispositions relatives à la protection de la ressource en eau.

⁶ Voir la fiche 2.

⁷ Art. R. 122-2 c. urb.

⁸ Voir l'annexe I, point f, de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

⁹ On notera néanmoins une décision du TA de Melun aux termes de laquelle les documents graphiques du schéma directeur doivent faire apparaître les réseaux d'eau et d'assainissement (TA Melun 23 déc. 1996, Association seine et marnaise Sauvegarde nature ; *BJDU* 1997, n°2, p. 79).

¹⁰ CGEDD, *Audit thématique national relatif à la prise en compte des objectifs du Grenelle de l'environnement dans l'élaboration des schémas de cohérence territoriale (SCoT)*, n°007702, avr. 2012, p. 28.