

## >> **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 stratégique<sup>1</sup>, la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle II », a implicitement modifié cette perspective<sup>2</sup>. 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 économique<sup>3</sup>. Les problèmes qui concernent cette ressource indispensable à la vie, considérée par le législateur comme le « *patrimoine commun de la nation* »<sup>4</sup>, 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

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

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Voir Bernard Drobenko, *Droit de l'eau*, 2<sup>e</sup> éd., Gualino 2013, p. 19.

<sup>4</sup> 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'environnement<sup>5</sup>. 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 »<sup>6</sup> 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* »<sup>7</sup>. 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.

---

<sup>5</sup> 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).

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

<sup>7</sup> 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.