

>> **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°c. 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. Matthias 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.