

>> **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.