

>> **SCoT, énergie et changement climatique**

Jean-Philippe Brouant, maître de conférences à l'École de droit de la Sorbonne,
codirecteur de SERDEAUT

Fiche 1

INTRODUCTION

La connexion entre la planification urbaine et les préoccupations liées à la maîtrise de la consommation énergétique et au développement des énergies renouvelables est relativement récente puisqu'elle date de la loi n°2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique (cf. PLU et énergie, fiche 1). Il en est de même quant à la question du changement climatique, même si l'on peut trouver des prémices de cette connexion dans le domaine de l'aménagement du territoire dès 1999. Ainsi, l'article 23 de la loi Voynet du 25 juin 1999 précise que le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux décrit, notamment, « *les mesures propres à assurer [...] la prévention des changements climatiques* ». Mais ce document n'a aucun caractère prescriptif.

Cela explique très certainement pourquoi un grand nombre de SCoT en vigueur sont discrets sur ce point. On peut d'ailleurs noter que le travail du GRIDAUH sur l'évaluation juridique des premiers schémas de cohérence territoriale ne mentionne pas cette thématique (*Évaluation juridique des premiers schémas de cohérence territoriale*, Cahier du GRIDAUH n°19, série Droit de l'urbanisme, La Documentation française 2009).

Le processus du Grenelle de l'environnement a constitué un remarquable « booster » sur ce point. Parmi les six groupes de travail constitués dans le cadre du « Grenelle de l'environnement » (juillet-septembre 2007), le groupe de travail n°1 était intitulé « Lutter contre les changements climatiques et maîtriser la demande d'énergie ». Les réflexions partent du constat du changement climatique et de ses impacts, ainsi que de l'épuisement à venir des ressources fossiles. Parmi les conclusions du groupe de travail, un chapitre est consacré aux villes et territoires durables et préconise un certain nombre de modifications juridiques.

La liaison entre l'énergie et le changement climatique peut être résumée ainsi. La maîtrise de l'énergie et surtout de la consommation d'énergie carbone permet de limiter l'émission de gaz à effet de serre et s'inscrit logiquement dans une stratégie de prévention du réchauffement climatique. Il paraît donc logique de traiter ensemble des deux thèmes.

Même si l'existence en droit interne d'un objectif constitutionnel de lutte contre le réchauffement climatique reste en débat (Cons. const. 29 déc. 2009, déc. n°2009-599 DC), la République française est tenue par des engagements internationaux, notamment le traité de Lisbonne qui fait figurer « *la promotion, sur le plan international de [...] la lutte contre le réchauffement climatique au nombre des missions de la politique environnementale européenne* ». En particulier, les institutions de l'Union ont adopté le 23 avril 2009 le « *paquet législatif climat-énergie* ». Ce dernier comporte une décision, un règlement et cinq directives qui

fixent un ensemble d'objectifs regroupés sous le terme des « trois fois vingt ». À l'horizon 2020, l'Union européenne doit ainsi :

- réduire de 20 % ses émissions de gaz à effet de serre ;
- améliorer de 20 % son efficacité énergétique ;
- intégrer à sa consommation énergétique finale une part au moins égale à 20 % d'énergies de sources renouvelables ; la directive 2009/28 du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables module cet objectif en fonction de la situation des États et impose un objectif de 23 % à la France.

La loi n°2009-967 du 3 août 2009, dite « Grenelle I », reprend ces objectifs et consacre une série de dispositions, essentiellement d'ordre déclaratoire, à l'urbanisme. Outre différents principes devant faire l'objet d'une traduction législative ultérieure (densification, continuités écologiques, performance énergétique...), la loi modifie l'article L. 110 du code de l'urbanisme, disposition qui, rappelons-le, fixe les principes et règles générales d'utilisation des sols. Parmi les objectifs poursuivis par les collectivités publiques, sont ajoutés ceux « *de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de réduire les consommations d'énergie, d'économiser les ressources fossiles* » ainsi que la préservation de la biodiversité. L'article L. 110 conclut désormais sur ces termes : « *leur action en matière d'urbanisme contribue à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement* ».

L'introduction de cette dernière référence au changement climatique est intéressante en ce qu'elle implique deux types d'action ou de stratégie :

- celle de prévention ou d'atténuation qui désigne l'ensemble des mesures destinées à réduire les émissions de gaz à effet de serre, dont une des conséquences est le changement climatique ;
- celle de l'adaptation, qui représente l'ensemble des mesures destinées à diminuer les impacts du changement climatique qu'il n'aura pas été possible d'atténuer.

La loi du 12 juillet 2010 Engagement national pour l'environnement est venue concrétiser ces objectifs législatifs sur un certain nombre de points.

En premier lieu, la contribution du droit de l'urbanisme à la lutte contre le changement climatique a nécessité – du point de vue du législateur – une refonte de l'article L. 121-1 du code par l'article 14 de la loi Grenelle II. Cette disposition fixe désormais comme objectif, entre autres, aux documents d'urbanisme « *la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables* ».

L'énergie accède ainsi au statut de « motif d'urbanisme » au même titre que la mixité sociale, la préservation de la biodiversité ou la prévention des risques, et la loi Grenelle II impose donc aux auteurs des documents d'urbanisme d'intégrer ces préoccupations. L'étude d'impact du projet de loi indiquait d'ailleurs que cette perspective rendait nécessaires la mise au point et la diffusion d'« *une méthodologie d'évaluation énergétique des différents partis d'urbanisme envisageables de façon à éclairer les auteurs des documents d'urbanisme et leur permettre de prendre en compte les objectifs de lutte contre les émissions de gaz à effet de serre et de préservation de la biodiversité dans leur choix d'urbanisme* ». Si la réduction de l'émission de gaz à effet de serre, et donc la

stratégie d'atténuation, est mentionnée, le texte reste muet sur l'objectif d'adaptation au changement climatique – dans cette disposition.

Rappelons que, pour le Conseil constitutionnel, les dispositions de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme doivent être interprétées « *comme imposant seulement aux auteurs des documents d'urbanisme d'y faire figurer des mesures tendant à la réalisation des objectifs* » énoncés (7 déc. 2000, déc. n°2000-436 DC, Loi Solidarité et renouvellement urbains).

En second lieu, le contenu du SCoT lui-même reçoit une orientation qui s'inscrit globalement dans la stratégie de lutte contre le réchauffement climatique : le SCoT était déjà un outil fédérateur de pilotage des politiques urbaines sur le plan de l'urbanisme, de l'habitat, des déplacements, des équipements commerciaux. La loi Grenelle II permet d'améliorer l'efficacité de cette lutte en agissant sur plusieurs facteurs du réchauffement climatique : la densification notamment près des transports collectifs, la lutte contre l'extension urbaine, tout ce qu'on appelle le « verdissement des SCoT » contribue, tout comme la performance énergétique, à réduire les émissions de gaz à effet de serre.

Pour autant, l'utilisation de ces prescriptions reste facultative et les auteurs des SCoT pourront, en fonction des circonstances locales, décider d'y recourir ou non.

C'est à ce stade qu'il faut, en troisième lieu, évoquer l'articulation du SCoT avec d'autres documents et l'obligation éventuelle dans laquelle il se trouve de ne pas faire obstacle à certains objectifs énergétiques et climatiques.

Il existe des documents « traditionnels » de planification, habilités à encadrer les SCoT et PLU, qui intègrent cette dimension. Ainsi le contenu des nouvelles directives territoriales d'aménagement et de développement durable devra porter, entre autres, sur « *l'amélioration des performances énergétiques* » et la « *réduction des émissions de gaz à effet de serre* » (art. L. 113-1 c. urb.) ; certes ces DTADD ne sont plus opposables aux documents d'urbanisme, mais les projets qui figurent dans ces documents peuvent servir de base à l'approbation par le préfet d'un projet d'intérêt général (PIG) qui s'imposera aux communes et permettra aux préfets de rendre le SCoT et le PLU compatibles avec les orientations de l'État. Le projet de SDRIF de 2008 aborde très largement la question, tandis que certaines chartes de PNR y font référence.

Avec la loi Grenelle II, d'autres documents font leur apparition et sont clairement dédiés à la lutte contre le changement climatique.

La loi prévoit la mise en place de schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) qui doivent fixer les « *orientations permettant d'atténuer les effets du changement climatique et de s'y adapter* ». Élaboré conjointement par le préfet de région et le président du conseil régional ce document, bien que devant être obligatoirement adopté, a une portée juridique réduite. Seuls les plans de protection de l'atmosphère (art. L. 222-4 c. env.) et les plans de déplacements urbains (art. 28 de la loi n°82-1153 du 30 décembre 1982) doivent être compatibles avec les SRCAE. Les SCoT n'ont aucune obligation à leur égard. Toutefois, dans la mesure où le schéma s'appuie sur un inventaire des émissions de GES, sur un bilan énergétique, une évaluation du potentiel énergétique renouvelable, une évaluation des améliorations possibles en matière d'efficacité énergétique, il constitue un outil utile pour « alimenter » le rapport de présentation du SCoT.

L'article 75 de la loi complète le code de l'environnement pour imposer aux collectivités publiques de plus de 50 000 habitants, aux personnes morales de droit public employant plus de 250 personnes et aux personnes morales de droit privé employant plus de 500 personnes la réalisation d'un bilan des émissions de gaz à effet de serre. Ils seront rendus publics (art. L. 229-25 c. env.).

Sur la base de ce bilan, les collectivités territoriales et groupements de plus de 50 000 habitants doivent adopter pour le 31 décembre 2012 un plan climat-énergie territorial (art. L. 229-26 c. env.). Soumis à une obligation de compatibilité avec le SRCAE, ce plan vise à permettre à la collectivité concernée de définir une stratégie globale et transversale de lutte contre les émissions de gaz à effet de serre. Il peut d'ailleurs être librement adopté par les collectivités ou groupements de moins de 50 000 habitants, des syndicats mixtes ou des pays (art. 77). À la différence des SRCAE, les plans climat-énergie doivent être pris en compte par les SCoT et les plans locaux d'urbanisme. On peut, en conséquence, s'étonner du fait que la loi n'encadre pas plus le mode d'élaboration de ces plans ; l'article 75 III prévoit uniquement une consultation pour avis du représentant de l'ensemble des organismes d'HLM. Il y a là un risque contentieux important dans la mesure où l'obligation de prise en compte a une réelle portée contraignante (voir H. Jacquot, La notion de prise en compte d'un document de planification spatiale : enfin une définition jurisprudentielle, *DAUH* 2005, p. 71 ; 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, *BJDU* 4/2012, p. 260). Ce risque est d'autant plus important que le législateur a prévu la possibilité, dans un souci louable d'éviter la superposition de plusieurs instruments similaires et favoriser l'accès à l'information, d'intégrer le plan climat-énergie territorial à d'autres documents de planification ou d'information élaborés par les collectivités territoriales (SRCAE, projet territorial de développement durable, Agenda 21 local, rapport départemental sur la situation en matière de développement durable...). Cette assimilation pourrait avoir pour effet de rendre opposables ces différents documents – dans leur volet climat-énergie – aux SCoT et aux PLU.

Le paysage normatif paraît donc particulièrement propice pour l'épanouissement de la thématique climat/énergie. Pour autant, on peut soulever un certain nombre d'interrogations sur cette promotion.

Le discours volontariste sur le changement climatique¹ semblait impliquer « *une rupture dans les façons d'aborder la planification territoriale* », comme le suggérait le rapport d'évaluation environnementale du projet de SDRIF de 2008. Le climat et l'énergie sont en effet des champs qui présentent la particularité de pouvoir être chiffrés, mesurés et donc permettre l'instauration d'une forme d'obligation de résultat. Les premières conclusions du groupe de travail « urbanisme » lors du Grenelle de l'environnement (novembre 2007) préconisaient d'ailleurs d'inclure des critères de performance énergétique et d'émission de GES dans les SCoT. Cette perspective aurait permis notamment aux citoyens de juger de l'efficacité des actions conduites. Au final, il n'en est rien. La rupture n'est pas au rendez-vous et la « nouvelle » planification stratégique semble se situer dans le simple prolongement de la ville durable et compacte déjà prônée par la loi SRU.

¹ « *La maison brûle et nous regardons ailleurs* ». C'est avec cette formule choc que le président de la République Jacques Chirac avait entamé son discours lors du Sommet de la Terre à Johannesburg en 2002.

Cela étant, il est intéressant de se pencher sur la rhétorique du changement climatique et de voir comment cet argument est utilisé dans les documents de planification pour justifier la mise en œuvre de telle ou telle politique. À titre d'exemple, les premières orientations du PADD du SCoT de la métropole Bordelaise indiquent : « *Face au changement climatique et à la raréfaction tant des ressources publiques que des ressources naturelles (énergies fossiles, espace, eau), l'obligation d'adopter une certaine sobriété conduit à faire de la mutualisation [sous-entendu dans l'utilisation des équipements publics] un principe essentiel de la gestion urbaine qui devient, dès lors, presque une évidence* ».

Ensuite, il faut noter que si la question de la prévention du réchauffement climatique est bien présente dans les SCoT, celle de l'adaptation est encore négligée. Plusieurs raisons peuvent expliquer ce déficit, à commencer par le fait qu'il est difficile, au plan local, d'anticiper les effets concrets du réchauffement climatique et que l'efficacité des mesures envisagées reste conditionnée à de nombreux aléas. Le SCoT de Grenoble pointe parfaitement cette difficulté lorsqu'il indique : « *Il y a encore beaucoup d'incertitudes sur l'adaptation au changement climatique mais la responsabilité du local est importante. Les collectivités locales doivent en effet construire leurs capacités d'adaptation à partir de l'analyse du niveau d'exposition de leur territoire (fréquence et ampleur des aléas) et de son niveau de sensibilité (enjeux exposés) et même si certaines mesures s'inscrivent forcément dans le national (par exemple sur les normes de consommation d'énergie)* ».

Enfin, il faut souligner les difficultés et tensions qui peuvent surgir entre les deux stratégies : l'isolation thermique pour limiter les consommations énergétiques l'hiver, par exemple, peut s'avérer contre-productive pour le confort d'été. La densification et la recherche de compacité peuvent renforcer l'îlot de chaleur urbain. Un certain nombre de réactions spontanées au changement climatique peuvent augmenter les consommations énergétiques (climatisation par exemple) et sont donc en conflit avec les objectifs d'atténuation.