

La lettre du Cabinet

Novembre 2008

SELARL GIL-CROS- Avocats, Norme ISO 9001. 7, rue Levat. 34000 Montpellier Tél : 04 67 12 83 83,
Fax : 04 67 12 83 84. Site Internet : www.avocats-gil.com, email : giljuris@wanadoo.fr

VOLET I DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT

La Loi de transition environnementale votée par le Parlement le 21 Octobre 2008 examinée actuellement par le Sénat, est par définition transversale, à l'instar du concept du développement durable dont elle veut consacrer l'application à la plupart des secteurs de l'activité humaine et de l'aménagement du territoire.

Notre Législation a largement évolué depuis une dizaine d'années dans le secteur de l'urbanisme et de l'environnement, marquant des balanciers entre prérogatives de l'Etat et compétences des Collectivités territoriales.

Par ailleurs, la France a souvent été « épinglée » par la Communauté Européenne concernant la transposition de ses directives.

Ceci étant dit, le travail accompli en « marche forcée » par les Ateliers du Grenelle de l'Environnement était nécessaire afin d'harmoniser les différentes strates nationales en intégrant les directives communautaires et organiser le tout afin de combattre les défis majeurs de notre société post-moderne.

Le second volet de la Loi devrait intervenir fin 2008 sachant que le premier volet comporte un exposé des motifs de 80 pages et pour la partie législative 114 pages.

Il est composé de 6 titres :

- I - Bâtiments et Urbanisme
- II - Transports
- III - Energie et Climat
- IV - Biodiversité
- V - Risques santé et déchets
- VI - Gouvernance

Cette lettre est bien évidemment synthétique, car le Grenelle de l'Environnement impacte 22 codes.

Notre première analyse concernera l'aménagement du territoire abordé au regard du réchauffement climatique et de la biodiversité.

Au niveau national, les grands objectifs définis pour tenter de régler ces deux problématiques entraînent de facto une nécessaire compatibilité des documents d'urbanisme réalisés par les élus locaux.

Cette synthèse concerne plus particulièrement l'instauration de nouveaux outils quant à l'aménagement du territoire.

Au travers des thèmes abordés, deux problématiques majeures sous-tendent la démarche législative :

- Lutte contre le réchauffement climatique : le code de l'urbanisme est appréhendé comme outil au service du développement et de l'aménagement durable
- Préservation et restauration de la biodiversité : émergence du concept de trame verte et trame bleue ; application pragmatique du corridor écologique et de la solidarité écologique déjà reconnue par la législation dans le cadre des parcs nationaux. (Loi du 14 avril 2006 : aires d'adhésion)

A partir de ces deux objectifs, l'Etat dispose d'un rôle de définition des directives territoriales d'aménagement et de développement durable, d'autorisation des installations classées dans le cadre des zones de développement de l'éolien inscrite dans le cadre du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie. *(suppression du schéma régional défini au titre I de l'article 553-4 du code de l'Environnement apprécié comme redondant avec les schémas précités)*

L'Etat identifie, par des orientations nationales, les grands choix stratégiques en matière de continuité écologique.

De ce fait, il co-élabore avec la Région un schéma régional de cohérence écologique en application des orientations nationales.

Le tout devant respecter la logique du dialogue à 5 collèges du Grenelle de l'Environnement. :

- Représentants de l'Etat
- Collectivités territoriales
- Acteurs environnementaux (L 141-2 du Code de l'Environnement)
- Organisations syndicales des salariés
- Acteurs économiques

Apparaît la volonté dans la continuité des objectifs précédemment évoqués, de définir une stratégie nationale pour la mer permettant d'envisager à la fois la préservation de l'environnement marin et la prévention des conflits d'usage en mer.

Le Conseil National de la Mer et du Littoral se substitue au Conseil National du Littoral rompant ainsi avec la traditionnelle approche terre/mer.

Les orientations nationales sont adaptées à l'échelle de façade avec les collectivités compétentes.

I – La directive territoriale d'aménagement et de développement durable

Ce nouvel outil n'est pas sans incidence sur la hiérarchie des normes applicables aux territoires.

L'Etat, par cet outil, peut déterminer les principaux objectifs et orientations, en matière d'urbanisme, de logement, de transport, de déplacement, de connectivité numérique, de développement économique et culturel, d'espaces publics, de commerce, de préservation des espaces naturels et agricoles, de cohérence des continuités écologiques, des sites et

des paysages, de performance énergétique et de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour des territoires présentant des enjeux nationaux dans ces domaines.

La DTADD est la pierre angulaire de cette vision globale et transversale du territoire et son champ d'intervention est pour le moins large.

L'exposé des motifs nous précise que contrairement au DTA, les DTADD ne sont pas directement opposables.

Néanmoins, conduite également sous la responsabilité de l'Etat et élaborées en concertation avec la Région, le Département, les groupements de communes, etc.. elles peuvent devenir opposables par la procédure de projet d'intérêt général.(PIG)

Rappelons également que les projets relevant des communes ou de leurs groupements ne peuvent être qualifiés de PIG.

Après évaluation environnementale, les DTADD sont approuvées par décret en Conseil d'Etat et applicables pendant 12 ans. (nouveaux articles L 113-3 et L 113-6 du Code de l'Environnement).

Pendant ce délai de 12 ans, à compter de sa publication, l'autorité administrative peut la qualifier de projet d'intérêt général par l'application de l'article L 121-9 du Code de l'Environnement.

Reste à savoir si le processus de concertation et d'information prévu par l'article 6 de la Convention d'Aarhus ainsi que le paragraphe 4 de l'article 6 de la directive 85/337/CE du 27/06/1985 et la Charte Constitutionnelle de l'Environnement sera applicable à la procédure du PIG.

Les chapitres 2, 3 et 4 du titre VI ne nous éclairent pas quant à l'application du principe de gouvernance à ce processus particulier. Le titre VI évoque en effet la nécessaire information et concertation des acteurs du territoire, dès le départ d'un projet.

A l'instar de la DTA, les SCOT et schémas de secteurs devront être compatibles avec la DTADD. A priori, les DTA n'existeront plus.

De facto, l'application des DTADD nécessite la compatibilité de tous les documents avec généralisation de l'évaluation environnementale.

Celle-ci ne concerne pas, contrairement à son nom, que les problématiques environnementales mais également le pilier économique et social.

La loi renforce le rôle des Préfets en leur reconnaissant un pouvoir de substitution pour déterminer ou étendre un périmètre de SCOT, ainsi qu'un pouvoir d'opposition au PLU, en l'absence de SCOT, lorsque l'Etat estime que le document est insuffisant au regard de la continuité écologique. (L 123-12 du Code de l'Urbanisme).

La loi élargit le contrôle de légalité du Préfet aux SCOT et PLU, lequel peut s'opposer au document s'il est en contradiction avec un PIG ou ne permet pas d'assurer la protection ou le rétablissement des continuités écologiques.

II – Le Schéma Régional de Cohérence Ecologique

Prévu au chapitre 2 du titre IV relatif à la biodiversité, cet outil est complémentaire au schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie prévu au titre III consacré à l'énergie et au climat, se substituant aux plans régionaux pour la qualité de l'air.

L'Etat est au cœur de l'identification des grands choix stratégiques en matière de continuité écologique. Avec la Région est co-élaboré un schéma régional de cohérence écologique compatible avec les orientations nationales (cf article L 371-2 du Code de l'Environnement).

Le projet de schéma régional après avis des départements, des communes, groupements de communes, parcs nationaux, etc... est soumis à enquête publique, à délibération du Conseil Régional puis arrêté par le Préfet de Région.

Cette approche permettra de construire un document de synthèse intégrant les schémas directeurs d'aménagement et de gestion de l'eau et définira le cadre contractuel permettant le maintien ou la restauration de fonctionnalité écologique.

Dans les DOM, le S A R devra être cohérent avec les orientations nationales précitées.

Si un S A R est approuvé, avant la première adoption des orientations nationales, il sera complété dans les 5 ans pour valoir schéma régional de cohérence écologique.

Pour l'instant, les conséquences juridiques de ce nouvel outil restent indéterminées. Un décret en Conseil d'Etat précisera les contraintes induites par les trames verte et bleue et ipso facto les conséquences juridiques du schéma régional de cohérence écologique.

Néanmoins, tenant la logique du Grenelle de l'Environnement, il est vraisemblable que la compatibilité de l'ensemble des documents d'urbanisme s'imposera.

* * * * *

Pour terminer et non pour conclure, car chacun aura compris que nous ne sommes qu'au début d'un parcours législatif ardu, une constatation s'impose à savoir le recentrage de l'Etat dans l'aménagement du territoire, au regard de deux objectifs dont il définira les grands choix stratégiques lié au réchauffement climatique, à la préservation et la restauration de la biodiversité.

Par ailleurs, le projet d'intérêt général pourra être un outil de l'Etat dans le cadre des DTADD dont le périmètre d'intervention est plus détaillé que les DTA et applicable au niveau régional.

La constitutionnalité du texte n'a pas encore été analysée concernant notamment le principe de libre administration par les collectivités de leur territoire.

Me Chantal GIL-FOURRIER
Spécialiste en Droit Public et
Droit Commercial