



Consultation publique
Projet d'ordonnance et de décret relatifs aux SRADDET
Position de FNE Pays de la Loire – 4 mai 2016

La mise en place d'une politique en faveur de la trame verte et bleue, à l'issue des travaux du Grenelle de l'Environnement, constitue une avancée majeure en matière de protection de la biodiversité.

Le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) constitue le pivot de la mise en œuvre de cette politique, laquelle doit ensuite être traduite à l'échelon local et notamment via les documents d'urbanisme.

Le SRCE des Pays de la Loire est l'un des derniers à avoir été adopté. Très attendu et issu d'une longue élaboration ayant permis l'expression des différents représentants de la société civile, ce document permet aujourd'hui d'offrir un cadre à la mise en œuvre des différentes actions favorables à la trame verte et bleue. L'impulsion donnée suite à son adoption commence tout juste à faire ressentir ses effets et il est à craindre que le projet de refonte de la planification régionale n'épuise cette dynamique positive.

En effet, les projets d'ordonnance et de décret relatifs aux schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, actuellement en consultation, remettent fondamentalement en cause le mécanisme issu de la loi Grenelle II.

Nous estimons que ces projets doivent subir de profondes modifications, ainsi que nous l'expliquons ci-après.

1- Un manque de concertation lors de la préparation de l'ordonnance et du décret

Nous dénonçons la méthode de concertation du gouvernement lors de la préparation de l'ordonnance et du décret.

Notre fédération nationale, France Nature Environnement n'a pas pu avoir accès ni au projet d'ordonnance, ni au projet de décret malgré ses demandes répétées à différents interlocuteurs gouvernementaux.

Alors que le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) va se substituer à différents schémas régionaux dits « environnementaux », nous ne comprenons pas pourquoi les associations de protection de la nature et de l'environnement n'ont pas été mieux associées à l'élaboration de cette ordonnance et du décret afférent. Nous déplorons sur ce sujet l'absence d'un vrai et innovant « dialogue environnemental » pourtant promis par le Président de la République.

2- SRCE versus SRADDET

2-1. Notre demande principale : maintenir le SRCE en dehors du SRADDET

Vu les dispositions de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) et même si nous reconnaissons des évolutions positives dans les modalités prévues par cette ordonnance concernant la substitution du SRADDET au schéma régional de cohérence écologique (SRCE – traduction régionale de la politique trame verte et bleue), **nous estimons que des régressions du droit de l'environnement persistent et que certaines ne pourront pas être juridiquement résolues.**

Il s'agit notamment du co-portage Etat-Région, de la perte d'opposabilité des continuités écologiques (cartographie), de la diminution du nombre de documents de planification devant prendre en compte la politique trame verte et bleue (SRCE) et la perte d'opposabilité pour les différents projets d'Etat (y compris ceux liés aux infrastructures de transport), des collectivités et de leurs groupements.

Cette situation n'est pas acceptable, d'autant plus que le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages en cours d'examen au Parlement, intègre le principe de non régression du droit de l'environnement.

C'est pourquoi, notre demande principale est la suivante :

- supprimer les références à la politique de la trame verte et bleue dans les différents articles du projet d'ordonnance et du décret ;
- ajouter l'article suivant dans l'ordonnance :

« Article 7 bis

A l'article 13 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, les mots « et notamment du schéma régional de cohérence écologique prévu à l'article L. 371-3 dudit code » sont supprimés. »

Nous proposons aussi un amendement dans ce sens dans le cadre du vote actuel de la loi en faveur de la biodiversité, qui n'a pas été adopté jusqu'à maintenant.

Cette proposition permet de maintenir l'actuelle politique trame verte et bleue qui vient à peine d'être mise en œuvre avec l'adoption récente par toutes les régions métropolitaines (sauf la Picardie) de leur SRCE. Elle a aussi le mérite de ne pas complexifier le droit tel que prévu par cette ordonnance et ce décret dans un contexte où le gouvernement cherche à le simplifier. Elle permet de poursuivre les réflexions pour définir un dispositif d'intégration au SRADDET qui n'entraîne aucune régression du droit de l'environnement.

En l'état actuel, la substitution du SRADDET au SRCE risque fortement de remettre en cause la politique trame verte et bleue. Si celle-ci se confirmait, l'échec de cette politique ambitieuse et pourtant mobilisatrice dans les territoires serait à mettre au crédit du bilan de l'actuel mandat présidentiel.

2-2. Si le SRCE disparaît : des propositions indispensables pour éviter certaines régressions

2-2-1. Quel avenir pour les mesures contenues dans le plan d'action stratégique du SRCE ?

Le plan d'action stratégique du SRCE (article [R371-28](#) du code de l'environnement) contient les mesures prévues par au d) et e) de l'article [L371-3](#) du code de l'environnement permettant de préserver, gérer, remettre en bon état les réservoirs de biodiversité et les corridors écologiques identifiés dans le SRCE et d'en assurer l'animation et l'accompagnement.

L'identification de ces mesures est essentielle afin de mettre en œuvre concrètement la politique trame verte et bleue et d'obtenir des résultats favorables à la biodiversité.

Or les dispositions prévues par l'ordonnance et le décret pour retranscrire ces mesures semblent restrictives ou en tout cas peu claires. Ainsi le c) et le d) du 4° de l'article [L4251-1](#) du code général des collectivités territoriales n'évoquent que « *les mesures conventionnelles* » au titre de l'article L4251-8 et le II de l'article R4251-1 du même code ne cite que « *le détail de la stratégie régionale ainsi que la méthodologie employée pour atteindre les objectifs fixés par le schéma* ». Quid de l'identification des mesures opérationnelles de tout type (réglementaire, contractuel, foncier, financier) pour la préservation, la gestion et la remise en bon état des réservoirs de biodiversité et les corridors écologiques ?

Par ailleurs, l'ordonnance et le décret ne sont pas clairs sur le contenu du SRADDET concernant les objectifs et les règles. Ils ne précisent pas la « répartition » des éléments issus des différents schémas qui vont être substitués par le SRADDET et notamment du plan d'action stratégique des SRCE, entre ces deux concepts. Ainsi, dans quelles parties du SRADDET les mesures opérationnelles du SRCE vont-elles se retrouver ?

En outre, alors que le SRCE est un schéma opposable dans son ensemble, les chapitres thématiques du SRADDET ne semblent avoir aucune valeur juridique. En effet, le 1^{er} alinéa du I de l'article R4251-1 du code général des collectivités territoriales prévu par le projet de décret précise que « *Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires comprend des objectifs* [lien de « prise en compte » d'après l'article [L4251-3](#) du code général des collectivités territoriales], *une carte synthétique qui leur est adossée* [pas de lien d'opposabilité d'après l'article [L4251-1](#) du code général des collectivités territoriales même après modifications via l'ordonnance], *un fascicule, composé de règles générales* [lien de « compatibilité » d'après l'article [L4251-3](#) du code général des collectivités territoriales] *et des chapitres thématiques* [aucun lien d'opposabilité n'est indiqué ni au niveau de la loi NOTRe, ni au niveau de l'ordonnance qui précise seulement que « *Les collectivités territoriales et leurs groupements s'appuient, en tant que de besoin, sur les dispositions et documents contenus dans les chapitres thématiques pour mettre en œuvre les actions publiques sur leur territoire* »] *ainsi que le rapport environnemental* ».

Ainsi, pour éviter toute régression, nous demandons :

- une clarification rédactionnelle en remplaçant le c) et le d) du 4° de l'article [L4251-1](#) du code général des collectivités territoriales prévu par l'ordonnance par l'alinéa suivant :

« c) *Les mesures opérationnelles, notamment contractuelles et, le cas échéant conventionnelles en application de l'article L4251-8, permettant d'assurer la préservation et, en tant que besoin, la remise en bon état la fonctionnalité des continuités écologiques ainsi que d'accompagner la mise en œuvre de ces mesures*

pour les territoires concernés. Ces mesures sont présentées de manière stratégique et reprennent, à minima et dans une logique d'amélioration continue, celles contenues dans le plan d'action stratégique du schéma régional de cohérence écologique prévu à l'article [L371-3](#) du code de l'environnement et en vigueur. »

- deux précisions au niveau du décret :

- ajouter l'aliéna suivant au niveau du 4° du I de l'article R4251-1 du code général des collectivités territoriales prévu par le décret :

« Le schéma identifie les mesures opérationnelles permettant de répondre aux objectifs de préservation ou de remise en bon état. Ces mesures sont présentées de manière stratégique et reprennent, à minima et dans une logique d'amélioration continue, celles contenues dans le plan d'action stratégique du schéma régional de cohérence écologique prévu à l'article [L371-3](#) du code de l'environnement et en vigueur. » ;

- au niveau du 3^{ème} alinéa du II de l'article R4251-1 du code général des collectivités territoriales prévu par le décret, ajouter les mots « *et les mesures opérationnelles* » après les mots « *ainsi que la méthodologie employée* » ;

- des éclaircissements sur les modalités concernant les objectifs et les règles du SRADDET au niveau de l'ordonnance et du décret (les règles ne sont pas mentionnées dans la partie du décret consacrée au fascicule).

2-2-2. La cartographie des continuités écologiques : quelle valeur juridique ?

Alors que les documents d'urbanisme vont devoir prendre en compte des objectifs du SRADDET et être compatibles avec des règles du SRADDET, nous ne comprenons pas pourquoi ils ne pourraient pas prendre en compte la cartographie des continuités écologiques du SRADDET.

Nous demandons que la cartographie des continuités écologiques du SRADDET soit opposable aux documents de planification et aux projets de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs groupements, afin d'éviter une régression du droit de l'environnement.

2-2-3. Une inversion du sens de l'opposabilité qui conduit à une des régressions !

L'article [L371-3](#) du code de l'environnement prévoit que les documents de planification et les projets de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs groupements ainsi que les projets d'infrastructures linéaires de transport de l'Etat prennent en compte les SRCE.

Or le c) du 3° de l'article [L4251-2](#) du code général des collectivités territoriales indique que le SRADDET (et donc la politique TVB puisque le SRADDET se substitue au SRCE) prend en compte « *Les projets de localisation des grands équipements, des infrastructures et des activités économiques importantes en termes d'investissement et d'emploi* ».

Ainsi, avec la loi NOTRe, une inversion du sens de l'opposabilité conduit à une régression importante du droit de l'environnement et à la suppression d'un acquis déterminant lors du

Grenelle de l'environnement pour véritablement construire une trame verte et bleue réelle et fonctionnelle.

En effet, même si les enjeux liés à la trame verte et bleue sont étudiés lors de l'étude d'impact, il n'en reste pas moins que les continuités écologiques risquent d'être identifiées dans le SRADDET de façon à ne pas « contrarier » les projets d'infrastructures de transports et d'activités économiques.

Le législateur a fait le choix de ne pas créer de lien d'opposabilité entre le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation et le SRADDET. Aussi ne comprenons-nous pas cette disposition qui instaure une prise en compte par le SRADDET des projet d'infrastructures de transport et des activités économiques ?

Par ailleurs, le SRADDET se substituant au schéma régional des infrastructures de transport (SRIT) en l'intégrant, les projets d'infrastructures de transport ne doivent pas pouvoir s'imposer car une politique sectorielle ne peut prévaloir sur les politiques d'intérêt général portées par un schéma intégrateur et systémique, ce à quoi correspond le SRADDET.

Enfin, pour être « durable », l'aménagement du territoire doit être le résultat d'un croisement entre critères économiques, environnementaux et sociaux sans que certains prévalent sur d'autres.

Nous demandons d'ajouter l'alinéa suivant après le I de l'article 2 de l'ordonnance :

« I bis. – Supprimer le c) du 3° ; le d) et e) deviennent respectivement les c) et d).

2-2-4. Les associations de protection de l'environnement : acteurs reconnus ?

Comme évoqué précédemment, nous nous étonnons de la réalité du « dialogue environnemental » d'une part au cours de la préparation de ces textes mais aussi dans le mode de gouvernance prévu pour l'élaboration et le suivi du SRADDET.

Alors que le SRADDET va se substituer à différents schémas régionaux dits « environnementaux », nous ne comprenons pas pourquoi les associations de protection de la nature et de l'environnement ne sont pas associées alors qu'elles représentent un acteur reconnu.

Nous demandons d'ajouter l'alinéa suivant au niveau du 4° du I de l'article 3 de l'ordonnance :

« 11° Les associations de protection de l'environnement agréées au titre de l'article [L. 141-1](#) du code de l'environnement »

2-2-5. Une opposabilité restrictive et régressive du SRADDET vis-à-vis d'autres documents !

L'article [L4251-3](#) du code général des collectivités territoriales prévoit un lien d'opposabilité du SRADDET (prise en compte de ses objectifs ; compatibilité avec ses règles générales) uniquement sur « les schémas de cohérence territoriale et, à défaut, les plans locaux d'urbanisme, les cartes communales ou les documents en tenant lieu, ainsi que les plans de

déplacements urbains, les plans climat-énergie territoriaux et les chartes des parcs naturels régionaux ».

L'article [L371-3](#) du code de l'environnement prévoit un lien d'opposabilité (prise en compte) entre le SRCE et les documents de planification et les projets de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs groupements ainsi que les projets d'infrastructures linéaires de transport de l'Etat prennent en compte les SRCE.

Le 2° du C du II de l'article 6 de l'ordonnance modifie l'article [L371-3](#) du code de l'environnement et supprime le lien d'opposabilité évoqué ci-dessus au niveau de cet article du code de l'environnement pour les régions autres que l'Ile-de-France.

Cette évolution constitue une régression importante du droit de l'environnement et à la suppression d'un acquis déterminant lors du Grenelle de l'environnement. Nous demandons que l'ordonnance soit complétée pour rétablir ce lien d'opposabilité.

2-2-6. Pour un allongement du délai d'adoption des SRADDET !

Le I de l'article 7 de l'ordonnance prévoit un délai de trois ans pour l'adoption des SRADDET.

Cependant, étant donné la complexité d'articuler les différentes politiques et thématiques qui vont être intégrées dans ce schéma et la nécessité, selon nous, de permettre la mise en œuvre de la première génération de SRCE jusqu'au terme de leur durée légale de « validité », nous demandons que l'échéance pour l'adoption des SRADDET soit portée à cinq ans.

2-2-7. Des régressions du droit de l'environnement malheureusement inéluctables

Les dispositions de la loi NOTRe encadrant le SRADDET, notamment celle donnant au seul Conseil régional la compétence pour son élaboration, conduisent à des régressions inéluctables du droit de l'environnement. De fait :

- la gouvernance pour l'élaboration, le suivi et l'évaluation du SRADDET n'est pas claire, ni équilibrée, ni ouverte aux acteurs territoriaux, notamment issus de la société civile ;
- il n'y a plus de co-portage Etat-Région comme pour le SRCE. Ce co-portage avait pour avantages d'engager l'Etat et la Région dans une politique ambitieuse en faveur de la trame verte et bleue et de porter des objectifs et décisions équilibrés, se nourrissant de la volonté et de la compétence des deux grands acteurs régionaux ;
- de l'abandon de ce co-portage, il en découle, la perte du lien d'opposabilité avec les documents de planification et les différents projets d'Etat (y compris ceux liés aux infrastructures de transport), des collectivités et de leurs groupements (cf. point 2-2-5.) ;
- l'opposabilité de la cartographie des continuités écologiques semble juridiquement impossible (cf. point 2-2-2.).

Enfin, nous craignons que les mesures concernant la trame verte et bleue qui seront identifiées dans le SRADDET manquent d'ambition, d'opérationnalité et que leur précision et leur nombre y soient dilués et restreints par rapport au contenu actuel le plan d'action stratégique des SRCE (cf. point 2-2-1.). Ce risque est d'autant plus réel au vu de la politique annoncée par certains nouveaux exécutifs régionaux. Il en résulterait un frein, voire un terme à la dynamique positive enclenchée dans les territoires via la trame verte et bleue, conduisant inévitablement à un manque de résultats en faveur de la biodiversité. Les objectifs

internationaux de la France ne seraient pas atteints et la transition écologique ne serait ainsi pas réussie !

C'est pourquoi notre demande principale porte sur le maintien du SRCE en dehors du SRADDET (cf. point 2-1.) de façon à étudier un dispositif d'intégration au SRADDET qui ne conduit à aucune régression du droit de l'environnement.

3- Autorité environnementale pour le SRADDET

Puisque le dernier alinéa de l'article R4251-2 prévu par le décret indique que « *Le président du conseil régional transmet le projet de schéma arrêté au préfet de région, qui l'approuve par arrêté* », il n'est pas possible que le préfet soit l'autorité environnementale pour le SRADDET comme prévu par le 1° du II de l'article 2 du décret, selon la jurisprudence du Conseil d'Etat ([CE, 26 juin 2015, n° 360212](#)).

Nous demandons que le décret prévoie que l'autorité environnementale pour le SRADDET soit la formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable.

4- Inversion du lien d'opposabilité entre le SRADDET et la charte d'un PNR

Nous demandons la suppression de la référence à la charte des parcs naturels régionaux (PNR) au niveau de l'article [L4251-3](#) du code général des collectivités territoriales. Un tel lien ne nous paraît pas pertinent, d'autant plus si les projets d'infrastructures de transport et d'activités économiques prédominent dans le SRADDET.

En effet, les PNR sont des territoires particuliers qui doivent aller au-delà du droit commun notamment en matière d'environnement.

Nous proposons :

- d'ajouter, au d) de l'article [L4251-2](#) du code général des collectivités territoriales (qui serait le c) avec notre demande au point 2-2-3.), les mots suivants « *ainsi que les orientations de la charte d'un parc naturel régional* » ;
- de supprimer l'alinéa suivant à l'article [L333-1](#) du code de l'environnement : « *Toutefois, par dérogation au premier alinéa du présent V, les documents d'urbanisme ne sont pas soumis à l'obligation de compatibilité avec les orientations et les mesures de la charte qui seraient territorialement contraires au schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires prévu à l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales.* »

5- Prise en compte de la biodiversité dans la politique d'efficacité énergétique

La rénovation énergétique est une politique que nous demandons et soutenons. Toutefois, certaines associations naturalistes signalent que des travaux de rénovation énergétique de certains bâtiments sont réalisés sans prise en compte de la biodiversité liée au bâti et en particulier des espèces protégées comme les chauve-souris.

Afin d'éviter les impacts de cette politique sur la biodiversité, nous demandons d'ajouter, après le 9^{ème} alinéa du 3° B du II de l'article 6 de l'ordonnance, l'alinéa suivant :

« g) Identifiant les mesures pour éviter, réduire et, en dernier recours, compenser les impacts sur la biodiversité, notamment les espèces protégées au titre de l'article L411-2 du code de l'environnement. »

EN CONCLUSION

FNE Pays de la Loire donne un **AVIS DÉFAVORABLE** aux projets présentés, lesquels doivent être revus à la lumière des remarques précitées afin d'éviter une lourde régression dans la politique en faveur de la protection et restauration des continuités écologiques et, plus globalement, de la biodiversité.

Jean-Christophe GAVALLET
Président de FNE Pays de la Loire

