

FAIBLE IMPACT DE LA LOI BIODIVERSITE SUR LE CODE DE L'URBANISME



La loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages impacte essentiellement le code de l'environnement. On pouvait s'attendre à ce que le code de l'urbanisme soit également visé par de nombreuses dispositions, les thèmes traités dans la loi trouvant de nombreux échos dans le contenu des documents d'urbanisme, notamment à travers l'article L. 101-2 (l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre « 6° la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques »). Pourtant et malgré ses 174 articles, la loi biodiversité n'a qu'un impact limité sur le contenu des documents d'urbanisme : en effet, les changements apportés au code de l'urbanisme se bornent, soit à ressusciter des dispositions portées disparues dans le cadre de la codification du livre I^{er} du code de l'urbanisme, soit à assouplir un dispositif de protection jugé trop contraignant. Au final, on retiendra comme principales mesures la création d'un nouvel outil, les espaces de continuités écologiques, ainsi que la volonté du législateur d'exploiter pleinement le potentiel offert par les toitures des surfaces commerciales.

1. Les principes directeurs du code de l'environnement complétés

Les articles L. 101-1 et L. 101-2 du code de l'urbanisme (anciennement référencés aux article L. 110 et L. 121-1) qui définissent les objectifs généraux du droit de l'urbanisme nous sont plus familiers que l'article L. 110-1 du code de l'environnement qui définit pour sa part les principes directeurs du droit de l'environnement. Ceux-ci ne s'appliquent pas aux documents d'urbanisme en raison du principe d'indépendance des législations, mais il n'est pas superflu d'en prendre connaissance à titre d'information (les principes issus de la loi biodiversité apparaissent en gras).

Ces principes directeurs sont les suivants :

« 1° *Le principe de précaution, selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable ;*

2° *Le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable. Ce principe implique d'éviter les atteintes à la biodiversité et aux services qu'elle fournit ; à défaut, d'en réduire la portée ; enfin, en dernier lieu, de compenser les atteintes qui n'ont pu être évitées ni réduites, en tenant compte des espèces, des habitats naturels et des fonctions écologiques affectées ;*

Ce principe doit viser un objectif d'absence de perte nette de biodiversité, voire tendre vers un gain de biodiversité ;

3° *Le principe pollueur-payeur, selon lequel les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur ;*

4° *Le principe selon lequel toute personne a le droit d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques ;*

5° *Le principe de participation en vertu duquel toute personne est informée des projets de décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement dans des conditions lui permettant de formuler ses observations, qui sont prises en considération par l'autorité compétente ;*

Loi biodiversité et code de l'urbanisme

6° **Le principe de solidarité écologique**, qui appelle à prendre en compte, dans toute prise de décision publique ayant une incidence notable sur l'environnement des territoires concernés, les interactions des écosystèmes, des êtres vivants et des milieux naturels ou aménagés ;

7° **Le principe de l'utilisation durable**, selon lequel la pratique des usages peut être un instrument qui contribue à la biodiversité ;

8° **Le principe de complémentarité entre l'environnement, l'agriculture, l'aquaculture et la gestion durable des forêts**, selon lequel les surfaces agricoles, aquacoles et forestières sont porteuses d'une biodiversité spécifique et variée et les activités agricoles, aquacoles et forestières peuvent être vecteurs d'interactions écosystémiques garantissant, d'une part, la préservation des continuités écologiques et, d'autre part, des services environnementaux qui utilisent les fonctions écologiques d'un écosystème pour restaurer, maintenir ou créer de la biodiversité ;

9° **Le principe de non-régression**, selon lequel la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment. »

L'article L. 110-1 est également complété par la définition de la biodiversité : « On entend par biodiversité, ou diversité biologique, la variabilité des organismes vivants de toute origine, y compris les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques, ainsi que les complexes écologiques dont ils font partie. Elle comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces, la diversité des écosystèmes ainsi que les interactions entre les organismes vivants. »

2. Les toitures des enseignes commerciales au service de la production d'énergie renouvelable

L'article L. 111-19 du code de l'urbanisme traitait déjà des surfaces affectées aux aires de stationnement annexes d'un commerce soumis à l'autorisation d'exploitation commerciale en limitant l'emprise au sol des surfaces, qu'elles soient bâties ou non. Cet article aménage cependant la règle (une emprise maximum limitée aux $\frac{3}{4}$ de la surface de planchers des bâtiments affectés au commerce) en ne comptabilisant pas certaines surfaces, soit en raison du traitement imperméable de la surface, soit en raison des véhicules auxquels elles sont destinées (véhicules électriques ou hybrides...).

Les surfaces commerciales continuent à être dans le collimateur du législateur qui s'est penché, dans le cadre de ce texte, sur la problématique des toitures et à nouveau sur celle du stationnement.

L'objectif est de mettre à profit les surfaces générées par les commerces de plus de 1000 m² pour les obliger à recourir à des procédés de production d'énergies renouvelables ou à des systèmes de végétalisation. Cette proposition aura suscité le mécontentement de certains sénateurs pour qui le bénéfice environnemental est incertain alors que les coûts pour les établissements concernés sont au contraire certains et élevés. Malgré tout, l'article L. 111-19 a été modifié comme suit :

« Pour les projets mentionnés à l'article L. 752-1 du code de commerce, est autorisée la construction de nouveaux bâtiments uniquement s'ils intègrent :

1° Sur tout ou partie de leurs toitures, et de façon non exclusive, soit des procédés de production d'énergies renouvelables, soit un système de végétalisation basé sur un mode cultural garantissant un haut degré d'efficacité thermique et d'isolation et favorisant la préservation et la reconquête de la biodiversité, soit d'autres dispositifs aboutissant au même résultat ;

2° Sur les aires de stationnement, des revêtements de surface, des aménagements hydrauliques ou des dispositifs végétalisés favorisant la perméabilité et l'infiltration des eaux pluviales ou leur évaporation et préservant les fonctions écologiques des sols ».

Cette mesure n'entrera en vigueur qu'à compter du 1^{er} mars 2017 : elle s'imposera alors à toutes les demandes de permis déposés à compter de cette date.

3. L'ouverture à l'urbanisation des zones AU de plus de 9 ans : le retour

Pour lutter contre l'artificialisation des sols, la loi ALUR du 24 mars 2014 durcissait les conditions d'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser (AU inconstructible) : ainsi, dès que cette ouverture portait sur des zones créées depuis plus de 9 ans n'ayant pas fait « *l'objet d'acquisitions foncières significatives de la part de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, directement ou par l'intermédiaire d'un opérateur foncier* », l'ancien article L. 123-13 4° du code de l'urbanisme imposait de recourir à la procédure de révision du PLU (forcément plus longue que la procédure de modification).

L'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre I^{er} du code de l'urbanisme avait « omis » de recodifier cette disposition. La loi du 8 août dernier répare cet oubli en la réintroduisant désormais à l'article L. 153-31 du code de l'urbanisme.

4. La réintroduction des servitudes de pré-localisation

Si l'emplacement réservé est connu de tous les praticiens de l'urbanisme, la servitude de pré-localisation l'est en revanche un peu moins.

Pour rappel, l'ancien article L. 123-2 du code de l'urbanisme précisait que « *dans les zones urbaines ou à urbaniser, le plan local d'urbanisme peut instituer des servitudes consistant : (...)*

c) A indiquer la localisation prévue et les caractéristiques des voies et ouvrages publics, ainsi que les installations d'intérêt général et les espaces verts à créer ou à modifier, en délimitant les terrains qui peuvent être concernés par ces équipements ».

Cet outil avait aussi disparu du code de l'urbanisme suite à la recodification du livre I^{er}. Sensible à la souplesse de cet outil, en comparaison à l'emplacement réservé plus contraignant dans le degré de précision qu'il implique, les sénateurs ont souhaité le réintroduire dans le code de l'urbanisme.

L'article L. 151-41 est donc complété par un dernier alinéa : « *en outre, dans les zones urbaines et à urbaniser, le règlement peut instituer des servitudes consistant à indiquer la localisation prévue et les caractéristiques des voies et ouvrages publics, ainsi que les installations d'intérêt général et les espaces verts à créer ou à modifier, en délimitant les terrains qui peuvent être concernés par ces équipements.* »

5. La création des espaces de continuités écologiques

Depuis la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, les documents d'urbanisme ont pour objectif « *la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques* » (art. L. 101-2). Le PADD des PLU a également l'obligation de définir les orientations générales en matière de « *préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques* » (art. L. 151-5).

Pour passer du discours politique à la prescription juridique, les EPCI et communes compétents peuvent recourir aux dispositions de l'article L. 151-23 qui habilite les auteurs du règlement de PLU à « *identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les sites et secteurs à protéger pour des motifs d'ordre écologique, notamment pour la préservation, le maintien ou la remise en état des continuités écologiques et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation. Lorsqu'il s'agit d'espaces boisés, il est fait application du régime d'exception prévu à l'article L. 421-4 pour les coupes et abattages d'arbres* ». Pour répondre aux objectifs ci-dessus, il est également possible pour les auteurs de PLU de définir, dans le cadre des orientations d'aménagement et de programmation, « *des actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, notamment les continuités écologiques* ». A noter aussi que le PLU peut délimiter des terrains sur lesquels sont

Loi biodiversité et code de l'urbanisme

institués « 3° des emplacements réservés aux espaces verts à créer ou à modifier ou aux espaces nécessaires aux continuités écologiques ».

Les collectivités ne semblaient donc pas manquer d'outils afin de protéger des sites et secteurs à valeur écologique.

Pourtant, les débats parlementaires ont relevé le contraire, les collectivités paraissant plutôt dépourvues de moyens juridiques pour protéger les petits espaces qui participent à la trame verte et bleue. S'il est constaté que le PLU joue pleinement son rôle dans la protection de ces espaces en interdisant leur occupation du sol, il est en revanche plus limité lorsqu'il s'agit, non plus d'interdire leur artificialisation, mais de protéger la dimension fonctionnelle de la trame verte et bleue (TVB) : « ainsi un zonage « non constructible » d'un PLU sur une petite zone humide d'intérêt local n'empêchera pas que, dans les faits, il soit possible d'anéantir son intérêt écologique éventuel, soit directement en détruisant la roselière ou la prairie humide qui s'y développe, soit indirectement en procédant au drainage de la zone (ce qui conduira de façon inéluctable à la disparition des formations végétales caractéristiques) ¹ ». L'inconstructibilité de la zone n'emporte donc pas sa préservation.

De ce constat a découlé la nécessité, pour le législateur, d'enrichir la palette des outils de protection par la création des « espaces de continuités écologiques » (ECE). Ces espaces sont codifiés aux articles L. 111-29 et L. 113-30 du code de l'urbanisme dans un chapitre dédié à la protection des espaces protégés (lequel traite déjà des espaces boisés, des espaces naturels sensibles et des espaces agricoles et naturels périurbains), lui-même inséré dans un titre I^{er} intitulé « règles applicables sur l'ensemble du territoire ». Ce nouvel outil n'est donc pas simplement réservé aux seules collectivités dotées d'un PLU.

L'article L. 113-29 cible les espaces pouvant faire l'objet de cette nouvelle protection en précisant que « les plans locaux d'urbanisme peuvent classer en espaces de continuités écologiques des éléments des trames verte et bleue, définies aux II et III de l'article L. 371-1 du code de l'environnement, qui sont nécessaires à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques. »

La protection des espaces de continuités écologiques peut donc s'appliquer :

- à tout ou partie des espaces protégés au titre du livre III et du titre I^{er} du livre IV du code de l'environnement ainsi qu'aux espaces naturels importants pour la préservation de la biodiversité ;
- aux corridors écologiques constitués des espaces naturels ou semi-naturels ainsi qu'aux formations végétales linéaires ou ponctuelle, permettant de relier les espaces ci-dessus ;
- aux cours d'eau, parties de cours d'eau ou canaux figurant sur les listes établies en application de l'article L. 214-17 du code de l'environnement ;
- à 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, et notamment aux zones humides mentionnées à l'article L. 211-3.

Concernant la **protection découlant de l'identification des ECE**, l'article L. 113-30 indique que « la protection des espaces de continuités écologiques est assurée par les dispositions prévues au présent chapitre ou à la section 4 du chapitre I^{er} du titre V du présent livre, notamment aux articles L. 151-22, L. 151-23 ou L. 151-41, ou par des orientations d'aménagement et de programmation en application de l'article L. 151-7, en tenant compte des activités humaines, notamment agricoles »².

¹ Assemblée Nationale, rapport fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi relatif à la biodiversité (n°1847).

² Les articles cités par l'article L. 113-30 font référence notamment au coefficient de biotope (art. L. 151-22), à la localisation de sites et secteurs à protéger pour des motifs d'ordre écologique (art. L. 151-23), aux emplacements réservés aux espaces nécessaires aux continuités écologiques (art. L. 151-41).

Destiné à protéger les espaces (haies, prairies, mares, prairies sèches...) ne pouvant prétendre aux outils communs (tels que la protection découlant du classement en site Natura 2000), l'article L. 113-30 laisse néanmoins perplexe dans la mesure où il se borne essentiellement à rappeler les outils déjà existants et pouvant être mobilisés.

Le seul véritable apport consiste à aligner le régime des ECE sur le régime applicable aux espaces boisés dès lors qu'ils ont été tramés sur le document graphique. En effet, parmi les conséquences découlant d'un classement en « ECE » figure l'interdiction de « *tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou création des boisements* » (art. 113-2). Appliqué sur des boisements, l'ECE fait donc doublon avec l'outil « espace boisé ». En dehors des boisements, il permettra d'interdire le drainage de petites zones humides.

6. La suppression de l'application automatique du régime des « espaces boisés » de l'article L. 113-1 aux boisements identifiés dans le PLU

L'ancien article L. 123-1-5 disposait que le règlement peut « 2° Identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique, architectural ou écologique, notamment pour la préservation, le maintien ou la remise en état des continuités écologiques et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation ».

La loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt a cru bon devoir préciser que « *lorsqu'il s'agit d'espaces boisés, ces prescriptions sont celles prévues à l'article L. 130-1* ». Ainsi, dès lors qu'un boisement faisait l'objet de la protection édictée au titre de l'article L. 123-1-5-2°, celui-ci se trouvait exclusivement subordonné au régime strict de l'EBC, interdisant « *tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation des sols de nature à compromettre la conservation la protection ou la création des boisements* » (anc. art. L. 130-1 alinéa 2, devenu L. 113-2). La LAAAF opérait donc une fusion entre le régime de l'article L. 123-1-5 et celui de l'article L. 130-1, réduisant de fait la palette d'outils au service des élus.

Ce dispositif juridique a été reconduit dans le cadre de la codification du livre I^{er} ; l'ordonnance du 23 septembre 2015 en profitait également pour compléter la dernière phrase de l'ancien article L. 123-1-5-2° devenu L. 151-23 de la manière suivante : « *lorsqu'il s'agit d'espaces boisés, ces prescriptions sont celles prévues aux articles L. 113-2 et L. 421-4* ».

Afin d'offrir aux élus des outils variés (répondant à leurs différents besoins ou degrés de contraintes qu'ils souhaitent afficher dans leur PLU), la loi biodiversité modifie à nouveau cette dernière phrase de l'article L. 151-23 en indiquant désormais que « *lorsqu'il s'agit d'espaces boisés, il est fait application du régime d'exception prévu à l'article L. 421-4 pour les coupes et abattages d'arbres* ». Cette modification rédactionnelle :

- d'une part, déconnecte le régime juridique de protection des espaces boisés relevant de l'article L. 151-23 de celui applicable aux EBC ;
- d'autre part, dispense de déclaration préalable les coupes et abattages d'arbres identifiés dans le cadre de l'article L. 151-23 notamment lorsqu'ils font partie de bois et forêts relevant du régime forestier (les cas de dispense visés par l'article L. 151-23 sont codifiés à l'article R. 421-23-2 du code de l'urbanisme).

Auteur : philippe couillens

