



MASTER 2 RECHERCHE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

MÉMOIRE :

**LE RÉSEAU ÉCOLOGIQUE
DANS LE SCHÉMA DIRECTEUR
DE LA RÉGION D'ÎLE-DE-FRANCE,
VERS UN AMÉNAGEMENT DURABLE
DU TERRITOIRE FRANCILIEN ?**

Par

Geneviève Éva BELLÉE

Sous la direction de

Monsieur le Professeur Norbert FOULQUIER
Codirecteur du SERDEAUT

Année universitaire
2011-2012

LE RÉSEAU ÉCOLOGIQUE
DANS LE SCHÉMA DIRECTEUR
DE LA RÉGION D'ÎLE-DE-FRANCE,
VERS UN AMÉNAGEMENT DURABLE
DU TERRITOIRE FRANCILIEN ?

Candidature au prix de mémoire 2013 du GRIDAUH

eva.bellee@gmail.com

SOMMAIRE

Introduction	7
Partie I. LE RÉSEAU ÉCOLOGIQUE DANS LA PLANIFICATION DE L'ESPACE FRANCILIEN AVANT LES LOIS « GRENELLE »	15
Chapitre 1. La finalité des espaces ouverts dans la planification de l'espace francilien, de la maîtrise de l'urbanisation à la protection de la biodiversité.....	16
Chapitre 2. L'intégration du réseau écologique francilien dans le projet de révision du Schéma directeur de la région d'Île-de-France de 2008.....	30
PARTIE II. LA PLANIFICATION DE LA TRAME VERTE ET BLEUE DE LA RÉGION FRANCILIENNE, DE L'AMBITION À L'INCERTITUDE JURIDIQUE	45
Chapitre 1. L'élaboration du Schéma régional de cohérence écologique de la région d'Île-de-France.....	47
Chapitre 2. Les documents-cadres de la Trame verte et bleue face au Schéma directeur de région Île-de-France, le risque d'une ambition contrariée	64
Conclusion	79
Annexes	80
Bibliographie	84
Table des matières	88

SIGLES

CNTVB	Comité national « Trame verte et bleue »
COMOP TVB	Comité opérationnel « Trame verte et bleue »
CRTVB	Comité régional « Trame verte et bleue »
CSRPN	Conseil scientifique régional du patrimoine naturel
IAURIF / IAU îdF	Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Île-de-France
LOADDT	Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire
LOADT	Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire
PLU	Plan local d'urbanisme
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SDAURIF	Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Île-de-France
SDRIF	Schéma directeur de la région d'Île-de-France
SRADT	Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire
SRCE	Schéma régional de cohérence écologique
SSC	Schéma de services collectifs
SSCENR	Schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux
ZNIEFF	Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique

INTRODUCTION

*« La gestion durable du territoire francilien
est aujourd'hui devenue un impératif.
A ce titre, le maintien de la biodiversité est indispensable
car elle est le socle du Développement Durable. »*

Stratégie régionale pour la biodiversité
en Île-de-France, 2007

Compte tenu du rythme actuel d'extinction des espèces, de 100 à 1000 fois supérieur au taux naturel de disparition, la communauté scientifique estime que la moitié des espèces connues pourrait avoir disparu d'ici un siècle.¹

La biodiversité peut être définie comme « *la diversité des organismes vivants, qui s'apprécie en considérant la diversité des espèces, celle des gènes au sein de chaque espèce, ainsi que l'organisation et la répartition des écosystèmes* »². Enrayer sa perte apparaît comme un des défis environnementaux majeurs de ce siècle dont doivent tenir compte les politiques d'aménagement du territoire. La biodiversité augmente la capacité des écosystèmes à réaliser différentes fonctions écologiques qui sont à l'origine des services écologiques (ou écosystémiques), dont l'homme tire des bénéfices directs ou indirects, des biens produits, utilisés et consommés : nourriture, préservation de la qualité de l'eau, vêtements, combustible, médicaments, pollinisation (70% des cultures en dépendent), régulation du climat, protection contre les inondations, etc. L'Évaluation des écosystèmes pour le millénaire, réalisée en 2005 par les Nations Unies, estime que 40 % du PIB mondial provient de ces services écologiques, dont 60 % est menacé.

¹ Pour une étude récente : revue scientifique internationale *Nature*, « Approaching a state shift in Earth's biosphere », juin 2012.

² Texte n° 38 du Journal officiel de la République française n°0087 du 12 avril 2009.

Des causes naturelles peuvent expliquer la disparition d'espèces et la perte de fonctionnalité des milieux mais l'érosion actuelle de la biodiversité est largement attribuable aux activités humaines. Les cinq pressions majeures que ces activités exercent sur la biodiversité sont bien identifiées : exploitation non durable d'espèces sauvages, pollution, introduction d'espèces exotiques envahissantes, fragmentation et destruction des habitats naturels notamment dues à l'urbanisation, changement climatique. La Trame verte et bleue (TVB) se destine à diminuer les effets des deux dernières pressions citées³. Le changement climatique contribue à modifier les conditions de vie des espèces les forçant soit à adapter leur mode de vie, ce que toutes ne sont pas capables de faire, soit à migrer. Il est donc nécessaire de permettre par anticipation ces éventuelles migrations. Quant à la fragmentation et destruction des habitats naturels, elle est principalement due à la croissance démographique continue qui entraîne des changements de modes d'occupation des sols : une plus forte urbanisation, une intensification des pratiques agricoles et le développement des infrastructures de transport, routiers et ferroviaires (dites infrastructure linéaires). En France, environ 165 hectares de milieux naturels et terrains agricoles sont détruits chaque jour au profit de l'urbanisation, ce qui représente environ quatre terrains de football. Les espèces sauvages peuvent alors se trouver piégées au sein d'un territoire de taille insuffisante ne leur permettant pas de réaliser la totalité de leur cycle vital (alimentation, nidification, repos...) tout en résistant aux agressions (épidémies, prédatons, morts accidentelles...)⁴. En outre, le brassage génétique nécessaire à l'épanouissement des écosystèmes s'en trouve fortement limité. Les conséquences de la fragmentation des habitats sur les écosystèmes et corrélativement, la nécessité de relier les habitats entre eux, ont été mises en évidence il y a près de cinquante ans par une des branches de la biogéographie, l'Écologie des paysages.

³ Article L371-1 I 1° du Code de l'environnement, issu de l'article 121 de loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (ENE), dite « Grenelle 2 ».

⁴ Il a ainsi été observé que la réduction de ces espaces naturels en deçà d'un certain seuil pouvait provoquer la disparition de certaines espèces. Pour illustration, le cas du lièvre commun du Plateau suisse : lorsque le milieu de vie du lièvre se réduit, le nombre de spécimen par unité de surface diminue. Si cette surface est inférieure à 30 hectares, les lièvres disparaissent. Source : R. ANDEREGG – Journée « route et faune » organisée par l'Office fédéral des forêts.

Ces interconnexions d'habitats ont depuis été reprises dans différents domaines sous différentes acceptions et qualificatifs. On retrouve ainsi les corridors, maillages, continuités, connexions, liaisons, couloirs, réseaux, infrastructures, continuums, trames ; ceux-ci étant qualifiés de verts, biologiques ou écologiques. Cela n'est pas sans poser des problèmes de compréhension, ces termes ne recouvrant pas les mêmes réalités. Pour une première approche globale du concept, on peut emprunter la métaphore imaginée en mars 2000 par le Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais, une région précurseur en la matière, et la Direction régionale de l'environnement (DIREN) de cette région :

« Une métaphore [...] serait de comparer la trame verte au maillage des réseaux sanguins, nerveux, lymphatiques qui doivent être non seulement en bon état, mais correctement connectés entre eux, ainsi qu'avec nos cellules et nos organes, pour assurer notre survie. »

Pour Marie BONNIN, la protection juridique de ces « réseaux écologiques » constituerait « le troisième temps de la conservation de la nature »⁵ après que la protection du patrimoine naturel se soit d'abord attachée à la protection des espèces rares et menacées et à celle des milieux remarquables. C'est l'ambition de la Trame verte et bleue du Grenelle de l'environnement. La loi dite « Grenelle I » du 3 août 2009⁶ a ainsi programmé la création de cet instrument qui constitue la mesure phare concernant la biodiversité et la plus attendue par les défenseurs de l'environnement.

La France dispose depuis de nombreuses années d'un panel d'outils au service de la biodiversité : les arrêtés de biotope, les parcs naturels, les réserves naturelles, les sites Natura 2000, les parcs naturels régionaux, les schémas directeur d'aménagement et de gestion des eaux, etc. Au-delà de ces outils de protection directe des espèces et des espaces de nature remarquable, un pas supplémentaire est franchi avec la Trame verte et bleue. Elle implique de mettre en cohérence et de renforcer toutes ces protections en raisonnant en terme de fonctionnalité des milieux qu'ils soient remarquables ou représentatifs de la nature dite ordinaire.

⁵ BONNIN M., *Les corridors écologiques, Vers un troisième temps de la conservation de la nature ?*, L'Harmattan, coll. « Droit du patrimoine culturel et naturel », 2008.

⁶ Loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite « Grenelle I ».

L'article R.371-16 du Code de l'environnement⁷ dispose que « *la trame verte et bleue est un réseau formé de continuités écologiques terrestres et aquatiques* » et qu'elle « *constitue un outil d'aménagement durable du territoire* ». La TVB a donc une double fonctionnalité⁸ : écologique d'une part, on l'a vu ; spatiale et paysagère d'autre part, participant à l'organisation et au fonctionnement des espaces naturels et humains. Les membres du Comité opérationnel (COMOP) du Grenelle de l'environnement pour la TVB faisaient valoir qu'elle « *devait être vue comme un projet d'aménagement du territoire au moins autant qu'un projet de préservation du potentiel biologique* ». L'aménagement du territoire est une politique publique intrinsèquement transversale qui a évidemment toujours pris en compte l'environnement en tant qu'élément géographique composant le territoire. Ainsi, en 1950, Eugène CLAUDIUS-PETIT le définissait comme « *la recherche, dans le cadre géographique de la France, d'une meilleure répartition des hommes en fonction des ressources naturelles et des activités économiques* ». Cette définition est suffisamment large pour être toujours valable aujourd'hui. La référence aux seules « *ressources naturelles* » apparaît cependant réductrice de ce que constitue aujourd'hui l'environnement dans l'aménagement du territoire. L'évolution du droit de l'environnement a dépassé cette vision de la nature en tant que profit pour l'homme pour lui consacrer sa valeur patrimoniale. Avec la Trame verte et bleue, la notion de réseau écologique a vocation à devenir une « *politique publique pilier de l'aménagement des territoires* »⁹.

Cette politique publique est dans ses débuts une politique centralisée mise en œuvre par la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR). Mais comme le rappelle Jean-Marie PONTIER, « *avec la décentralisation, la création des régions, une telle politique ne pouvait être, ou devenir, qu'une politique en partie décentralisée, et associant les régions à sa définition comme à sa mise en œuvre* »¹⁰. Ce mouvement de régionalisation de l'aménagement du territoire

⁷ Issu du décret n°2012-1492 du 27 décembre 2012 relatif à la trame verte et bleue

⁸ LAUGIER R., *Trame verte et bleue, Synthèse documentaire établie pour le compte du Centre de Ressources Documentaires Aménagement Logement Nature (CRDALN)*, mars 2010.

⁹ « Guide 1 » du COMOP précité, p. 36.

¹⁰ PONTIER J-M., *Encyclopédie des collectivités territoriales (folio n°1760), Chapitre 5. Les champs privilégiés d'intervention de la région*, Dalloz, septembre 2012, §72.

est illustré par le cadre législatif de la TVB qui contraint l'élaboration au niveau régional d'une planification des continuités écologiques, dénommée Schéma régional de cohérence écologique (SRCE). La tâche est ambitieuse, tant par son objet que par ses modalités de mise en œuvre. Le délai fixé, lui aussi ambitieux compte tenu de ce qu'implique une telle entreprise, ne sera pas respecté par la plupart des régions. Selon les députés Bertrand PANCHER et Philippe TOURTELIER, en janvier 2012, seuls quatre comités de région, organes associés à l'élaboration de ces schémas, « *sont constitués et en situation d'assurer les missions qui leur ont été confiées par le législateur* »¹¹. La région Île-de-France est l'une d'entre elles.

L'Île-de-France se situe au carrefour des échanges européens et mondiaux, représentant le pôle de développement principal de la France (avec près de 30 % du PIB national et plus de 15 % du revenu national transféré aux autres régions) et l'un des plus importants au niveau européen. Elle abrite près de 20 % de la population nationale sur seulement 2,2 % du territoire français. Le nombre de ses habitants et de ses emplois en fait l'une des plus importantes métropoles mondiales.

La région se situe par ailleurs au cœur d'un « carrefour biogéographique » : elle est soumise à trois influences climatiques (atlantique, méridionale et médio-européenne) permettant l'existence de différents milieux naturels (forêts, pelouses calcaires, landes, zones humides, confluence du réseau hydrographique de la Seine). Selon l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France (IAU îdF), en 2008, 23 % du territoire francilien étaient occupés par des forêts (dont les grands massifs tels que Fontainebleau, de Rambouillet ou encore de Saint-Germain-en Laye, attirant chaque année près de 90 millions de visiteurs) et 51 % par des espaces agricoles. La région recèle un patrimoine naturel mal connu. Au total, 25 000 espèces animales, dont 200 protégées, y sont recensées. La flore est particulièrement abondante et diversifiée puisqu'on dénombre près de 1 800 espèces (25% de la flore française), soit autant d'espèces végétales que l'ensemble du Royaume-Uni¹².

¹¹ PANCHER B. et TOURTELIER P., *La mise en application de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement*, Rapport d'information n°4340 du 9 février 2012 de la Commission du Développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale.

¹² Évaluation environnementale du projet de SDRIF adopté par délibération du Conseil régional le 25 septembre 2008.

L'espace urbanisé s'est développé selon la logique de la tache d'huile et en doigts de gants, c'est-à-dire le long des axes de communication. La pression foncière sur les espaces naturels agricoles et forestiers est en progression constante. En un siècle, la surface urbanisée a été multipliée par dix. Plus de 1 000 hectares sont urbanisés chaque année dans la région. Cela revient à urbaniser tous les dix ans une superficie d'espaces naturels, agricoles et forestiers équivalente au département des Hauts-de-Seine. Ainsi, selon l'IAU îdF, la surface des déclarations d'intention d'aliéner a augmenté de deux tiers entre 2004 et 2008. En outre, les infrastructures linéaires sont très nombreuses, plus larges et plus étanches à mesure qu'elles approchent de la zone centrale. On compte actuellement 2 300 kilomètres de voies ferrées et 40 000 kilomètres de routes, ce qui en fait l'un des réseaux de transport les plus denses et étendus de France. Ces infrastructures linéaires vont probablement se développer ces prochaines années avec la mise en œuvre du Grand Paris. La biodiversité francilienne, qui s'éloigne peu à peu du centre, est donc très concernée par le morcellement des habitats. Il ne restait plus que deux territoires non fragmentés de plus de 5 000 hectares en 2003 alors qu'il y en avait encore treize en 1994. La constitution d'un maillage écologique du territoire francilien constitue dès lors un défi important de son aménagement.

L'élaboration de la Trame verte et bleue francilienne s'inscrit dans un contexte juridique singulier. Ainsi qu'en dispose l'alinéa 13 de l'article L.371-3 du Code de l'environnement, « *les collectivités territoriales et leurs groupements compétents en matière d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme prennent en compte les schémas régionaux de cohérence écologique lors de l'élaboration ou de la révision de leurs documents d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme* ». Or, l'aménagement de l'Île-de-France est planifié depuis près de cinquante ans dans un document spécifique et original. En effet, le schéma directeur de la région d'Île-de-France (SDRIF), anciennement schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France (SDAURIF), régi depuis un décret du 13 novembre 1973 par l'article L.141 du Code de l'urbanisme¹³, est un document transversal pour l'aménagement de l'espace régional. Il a une portée juridique importante du fait qu'il s'apparente à un

¹³ Le SDRIF est aujourd'hui régi par les articles L.141-1 à L.141-2 du Code de l'urbanisme.

« *document d'urbanisme de portée régionale* »¹⁴. La hiérarchie des normes d'urbanisme connaît ainsi dans la région un niveau intermédiaire : le SDRIF a pour but d'encadrer les documents d'urbanisme locaux, anciennement schémas directeurs et plans d'occupation des sols, devenus depuis la loi SRU de 2000¹⁵ les schémas de cohérence territoriale (SCOT) et les plans locaux (PLU), sans oublier les cartes communales. Cela a été explicitement ajouté par la loi « Grenelle II » à l'article L.141-1 du Code de l'urbanisme qui dispose désormais en son dernier alinéa que ces documents locaux doivent être compatibles avec le SDRIF.

Le schéma directeur de la région actuellement en vigueur date de 1994. Il est en révision depuis 2005. Un premier projet de SDRIF, adopté par le Conseil régional le 25 septembre 2008, n'a pas abouti. Un second projet, adopté le 25 octobre 2013, intègre les dispositions issues des lois « Grenelle ».

Il convient dès lors de s'interroger sur l'apport du dispositif désormais obligatoire de planification régionale des continuités écologiques à l'aménagement du territoire francilien. Cette planification va-t-elle véritablement marquer l'avènement d'un Schéma directeur de la région d'Île-de-France faisant du réseau écologique « *le socle du développement durable* » de son territoire ?

L'œuvre de planification du réseau écologique n'est pas nouvelle pour la région francilienne. La prise en compte de l'environnement dans l'aménagement de l'espace francilien a évolué au gré des multiples finalités qui lui étaient attribuées pour aboutir à l'intégration des continuités écologiques dans le projet de révision du SDRIF adopté en 2008, avant même l'adoption des lois « Grenelle » (Partie I). Si la planification de la Trame verte et bleue est désormais une obligation à la charge de toutes les régions, la réalisation d'un aménagement du territoire francilien en faveur de la biodiversité dépend encore de l'articulation du dispositif TVB avec la hiérarchie des documents d'urbanisme franciliens (Partie II).

¹⁴ MARCOU G., « Le schéma directeur de la région Île-de-France entre aménagement du territoire et urbanisme », *AJDA*, 2004, p. 1403.

¹⁵ Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains dite Loi SRU ou Loi Gayssot.

Partie I. LE RÉSEAU ÉCOLOGIQUE DANS LA PLANIFICATION DE L'ESPACE FRANCILIEN AVANT LES LOIS « GRENELLE »

La notion de trame verte et bleue est aujourd'hui synonyme de réseau écologique pour les aménageurs. Il n'en n'a pas toujours été ainsi. Si la trame bleue leur était quasiment inconnue, pour l'évidente raison que les cours d'eau sont une donnée de fait avec laquelle ils composent, la trame verte s'inscrit en revanche dans l'histoire de l'aménagement et de l'urbanisme depuis plus d'un siècle et ce, à l'échelle mondiale. On peut en effet percevoir son émergence dans les réflexions sur la structuration urbaine. Les modèles de continuité verte et de coupure d'urbanisation illustrent les considérations hygiénistes et d'embellissement du début du XX^e siècle des grandes villes telles que Londres, New-York et Paris¹⁶. Après la seconde guerre mondiale, l'exode rural couplé à un fort accroissement de la population entraîne un développement sans précédent des villes qu'il convient de maîtriser. Les premières grandes planifications des années 1960 témoignent de la volonté des aménageurs de contrôler cette expansion urbaine avec notamment ce que le SDAURIF de 1976 nomme « *une politique de la 'trame verte'* »¹⁷. Celle-ci se compose d'« *espaces ouverts* », désignant ainsi les espaces ni bâtis, ni imperméabilisés : bois et forêts, terres agricoles, espaces naturels. Avec la montée des préoccupations environnementales des années 1970 et les progrès scientifiques, le droit de l'environnement et partant, celui de l'aménagement du territoire, se saisissent des continuités écologiques qui ne sont alors plus vues uniquement comme des moyens d'enrayer l'avancée du front urbain ou comme des aménités à la faveur des citoyens. Les finalités attribuées à l'environnement francilien dans l'aménagement suivent cette évolution (Chapitre 1). La nécessité de prendre en compte la protection de la biodiversité progresse de façon fulgurante dans les années 1990, conduisant à l'intégration d'un réseau écologique dans le projet de révision du SDRIF avant même le début du Grenelle de l'environnement en 2007 (Chapitre 2).

¹⁶ Laure Cormier, Arnaud Bernard De Lajartre et Nathalie Carcaud, « La planification des trames vertes, du global au local : réalités et limites », *Cybergeo : European Journal of Geography*, 2010.

¹⁷ SDAURIF de 1976, Première partie : Le projet d'aménagement, p. 43.

CHAPITRE 1. LA FINALITÉ DES ESPACES OUVERTS DANS LA PLANIFICATION DE L'ESPACE FRANCILIEN, DE LA MAÎTRISE DE L'URBANISATION À LA PROTECTION DE LA BIODIVERSITÉ

L'environnement est pris en compte dès les débuts de l'aménagement francilien en tant qu'élément géographique du territoire sous le terme générique d'espaces ouverts. La première planification de l'espace régional les utilise principalement par opposition à l'urbanisation qu'il faut contenir. Par ailleurs, l'aménagement du territoire intégrant les instruments de protection de ces espaces issus du droit l'environnement, en intègre également les finalités. Or, le droit de l'environnement est encore balbutiant. Le besoin de connexions entre milieux naturels pour l'épanouissement de la biodiversité vient d'être mise en exergue par l'Écologie des paysages et commence tout juste à se diffuser dans le milieu scientifique. Si les aménageurs utilisent les espaces ouverts pour structurer l'espace, il est donc logique que les considérations écologiques soient encore à la marge dans la constitution de cette trame verte (Section 1). La prise de conscience dans les années 1990 de l'impératif de développement durable entraîne de significatives évolutions dans le droit de l'environnement et les politiques publiques d'aménagement. L'appréhension de l'environnement dans l'organisation de l'espace francilien s'en trouve renouvelée (Section 2).

SECTION 1. LES ESPACES OUVERTS COMME ÉLÉMENTS
DE MAÎTRISE DE L'URBANISATION,
FINALITÉ CENTRALE DE L'AMÉNAGEMENT FRANCILIEN

De l'histoire de la planification stratégique de la région, on peut tirer une constante préoccupation, celle de la maîtrise de l'urbanisation croissante. Dès 1928, date à laquelle est institué le Comité supérieur de l'aménagement et de l'organisation générale de la région parisienne, la priorité est l'élaboration d'un plan afin de maîtriser la tache d'huile de la « *monstrueuse agglomération urbaine* »¹⁸. La trame verte contenue dans le SDAURIF (§1), approuvé par décret le 1^{er} juillet 1976, n'a pas la même teneur que celle issue du Grenelle. Elle n'en épouse pas les finalités. De même que la refonte générale de la planification spatiale de la région concrétisée par le SDRIF (§2), approuvé par décret le 26 avril 1994, ne permet que de succinctes avancées théoriques pour la constitution de la Trame verte et bleue du Grenelle.

I. La politique de la « trame verte » dans le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France

La politique de la trame verte du schéma directeur de 1976 est développée dans un chapitre intitulé « *Cadre de vie* »¹⁹. Cette expression dénote déjà une trame verte plus au service de l'environnement des franciliens qu'à celui de l'environnement francilien, ce que viennent confirmer les deux éléments la composant. On trouve en effet comme premier élément les « *espaces verts urbains* » qui ont une fonction récréative pour les habitants et pour les travailleurs : ce sont les « *espaces de proximité aisément accessibles à partir du lieu de résidence et du lieu de travail* ». Le chapitre insiste plus sur le second élément, « *les espaces naturels et ruraux* ». Ce sont les espaces ouverts en milieu rural, essentiellement les forêts et les espaces agricoles. Ils sont perçus comme des « *discontinuités* » participant «

¹⁸ Etude du GRIDAUH pour le compte de l'IAURIF, *La révision du schéma directeur de la région Île-de-France, approche juridique*, mai 2008. p3.

¹⁹ SDAURIF de 1976, Deuxième partie : Les compléments au parti d'aménagement, Chapitre III – Le cadre de vie : la trame verte, p. 97.

directement à l'organisation de la zone urbaine dont elles sont l'indissociable complément ». Ces espaces ouverts ruraux font « *l'objet d'une politique spécifique, celle des 'zones naturelles d'équilibre'* » (ZNE). Ils feront l'objet de ce que l'on appellera le projet de « *Ceinture verte d'Île-de-France* ». Les ZNE, ne serait-ce que par leur nom, illustrent la finalité de l'environnement naturel : la limitation du développement en tache d'huile de l'agglomération parisienne et la meilleure utilisation de l'espace. En effet, le SDAURIF entérine la création de cinq villes nouvelles situées à une trentaine de kilomètres de l'agglomération : Cergy-Pontoise, Saint-Quentin-en-Yvelines, Evry, Melun Sénart et Marne-la-Vallée. Ces villes nouvelles ont pour objectif de concentrer cette nouvelle urbanisation en maintenant entre elles des espaces ouverts²⁰. Les espaces ouverts permettent d'équilibrer le développement de ces villes en maintenant une agriculture en périphérie des villes (agriculture périurbaine) et en ayant une fonction de loisirs pour les citoyens. En outre, la mise en place du Conseil régional s'est accompagnée de la création en 1976 de l'Agence des Espaces Verts (AEV), chargée de mettre en œuvre la politique régionale des espaces verts. L'AEV a alors deux principales missions correspondant à la gestion des deux éléments de la trame verte : la création d'espaces verts en milieu urbain et la protection de ces espaces ouverts.

Malgré son approbation réglementaire, l'opposabilité de ce schéma directeur aux documents d'urbanisme n'est pas clairement fixée. Il s'agit d'un Schéma d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) dont le statut est spécial puisque législatif. Or, les articles réglementaires du code de l'urbanisme fixant l'opposabilité des SDAU de droit commun de cette époque ne renvoient pas explicitement au SDAURIF. D'où le doute. L'administration s'inspire pourtant de ce schéma. Yves JEGOUZO l'explique²¹ par le caractère encore très centralisé de l'administration : « *la totalité des décisions d'urbanisme restait entre les mains des services de l'État et [...] ceux-ci ont su assurer, par le seul moyen de la cohérence de l'action administrative, ce qui n'était nullement garanti sur le terrain du droit* ». Son opposabilité est reconnue par le juge dans un arrêt du Conseil d'État du 14 octobre

²⁰ Conseil économique et social de la Région Île-de-France, *Synthèse du rapport « La préservation et valorisation des espaces naturels et agricoles de la Ceinture Verte et des autres secteurs périurbains en Île-de-France »*, avril 2006.

²¹ JEGOUZO Y., « La révision du schéma directeur de la région Île-de-France », *RFDA*, 1990, p. 180.

1986, *Khovrine* (n°47214) qui lui fait application du droit commun des SDAU (C. urb., art. L.122-1). Entre temps, l'opposabilité du SDAURIF a été affirmée lors de la décentralisation de l'attribution des POS et des schémas directeurs locaux par la loi du 7 janvier 1983 qui en transfère la compétence de l'État aux communes et groupements de communes²².

Concernant la compétence en matière d'environnement, Michel PRIEUR rappelle que jusqu'à cette même loi « *l'État était seul responsable de la politique de l'environnement* »²³. La décentralisation partielle opérée en 1983 est cependant tempérée par le fait que l'aménagement francilien reste sous l'unique responsabilité de l'État jusqu'en 1995. Le mois suivant ces décentralisations de l'urbanisme et de l'environnement, la délibération sur la « *politique régionale de l'environnement* » emploie pour la première fois le terme de Ceinture verte en adoptant le projet préliminaire. Elle est définie comme « *l'ensemble des espaces non urbanisés et non constructibles dans les documents d'urbanisme, situés dans un rayon de 10 à 30 km du centre de Paris* ». L'IAURIF publie en 1988 une étude menée avec l'AEV intitulée « *une priorité régionale : la Ceinture Verte de la métropole parisienne* ».

La mise en révision du schéma directeur est décidée en 1989. Valable pour vingt ans et élaboré sous la responsabilité de l'État, le SDRIF est approuvé par un décret du 26 avril 1994. À cette occasion, est également élaboré par l'IAURIF en collaboration avec l'AEV, un Plan vert régional à titre de contribution au SDRIF, reprenant ainsi la terminologie du « *Plan Vert ou plan national pour l'environnement* »²⁴ adopté en 1990.

II. Le Plan vert régional, l'occasion manquée du SDRIF

Si le Plan vert, publié en 1995, fait l'unanimité dans les intentions, il n'est pas entériné par un vote de l'exécutif régional. Ne faisant naître aucune contrainte juridique, il n'est donc pas opposable. Toutefois, les travaux de la Région sur le projet de Plan vert ont permis d'alimenter la réflexion sur le projet de SDRIF. C'est

²² Etude du GRIDAUH pour le compte de l'IAURIF, *La révision du schéma directeur de la région Ile-de-France, approche juridique*, mai 2008, p 7.

²³ PRIEUR M., *Droit de l'environnement*, Précis Dalloz, 2011, p. 284.

²⁴ Voir PRIEUR M., *Droit de l'environnement*, Précis Dalloz, 2011, p. 33.

ainsi que le nouveau schéma directeur fait quelques références aux orientations parfois précurseurs du Plan vert. Ces références sont néanmoins dépourvues de toute portée normative prescriptive.

Le Plan vert francilien affirme le rôle central de la biodiversité et fait référence au développement durable. Cependant, cette affirmation et cette référence ne sont pas reprises dans le texte du SDRIF. Elles n'ont donc aucune portée juridique. Par ailleurs, malgré la mention de la biodiversité et l'ambition affichée de dépasser une politique sectorielle de gestion des espaces naturels, l'organisation spatiale proposée par le Plan vert est avant tout guidée par leurs rôles de loisir, de production et de coupure d'urbanisation. Il différencie « *trois grandes zones morphologiques, déterminées en fonction de la densité de la population, de la part des espaces naturels et ruraux dans l'occupation du sol et des grands projets de développement comme les villes nouvelles* »²⁵. Trois volets correspondent à ces zones : la trame verte d'agglomération, la ceinture verte, la couronne rurale. Le Plan vert s'inscrit dans la continuité du SDAURIF en prenant acte du détachement du projet de Ceinture verte par rapport à la trame verte initiale. Un quatrième volet, intitulé les vallées et liaisons vertes, recoupe les trois premiers et met en évidence les relations et les continuités entre les zones²⁶, ce qui était déjà en sous-texte dans le choix du terme « trame ». Certaines vallées et liaisons vertes ont été mises en place. Cependant, si elles constituent une première approche de la connexion entre les espaces naturels et sont à ce titre un des supports pour la constitution des corridors de la Trame verte, elles n'ont toujours qu'une visée essentiellement récréative (ce sont surtout des lieux de promenade pour piétons ou des pistes cyclables). L'intérêt écologique n'est qu'accessoire.

Malgré l'apparente similitude de ces espaces avec la Trame verte et bleue, la divergence de leurs finalités induit que leur gestion ne soit pas pensée en terme écosystémique. Ces espaces, s'ils auraient pu constituer une base à l'élaboration de la TVB francilienne, ont peu été intégrés au SDRIF adopté en 1994.

Le SDRIF est décevant quant à l'intégration de ce document non opposable.

²⁵ IAURIF, *La Ceinture verte, 20 ans après sa conception*, avril 2002, p. 4.

²⁶ Voir l'annexe 1.

Les espaces ouverts, considérés jusqu'alors comme une réserve foncière pour l'urbanisation, comme des coupures d'urbanisation ou comme des espaces récréatifs, se voient reconnaître un véritable statut pour la première fois. En effet, leur « consommation » annuelle se trouve limitée et sous la surveillance de l'Observation de la consommation des espaces agricoles et naturels (OCEAN) dont la mise en place est prévue. Malgré cela, le texte du SDRIF ne fait qu'évoquer rapidement les trois zones identifiées (8 pages²⁷ pour un total de 314 pages) tandis que la cartographie prescriptive -qui est de ce fait opposable aux documents d'urbanisme locaux- de destination générale des sols (délimitant les espaces partiellement urbanisables et les espaces agricoles, boisés et forestiers) n'identifie même pas les limites de la Ceinture verte. Dès lors, qu'il s'agisse des orientations (non opposables aux documents d'urbanisme) ou des prescriptions (opposables aux documents d'urbanisme) des différents espaces ouverts, ils sont les mêmes dans les trois zones du Plan.

Plus que de faire une maigre place aux orientations exprimées dans le Plan vert élaboré dans le même temps, le SDRIF de 1994 va à l'encontre des objectifs que la Région s'était elle-même fixée en février 1983 en adoptant le projet de Ceinture verte. En effet, plus de la moitié des zones urbanisables qu'il crée se situe sur des espaces ouverts dans le périmètre de la Ceinture verte et essentiel à sa réalisation : 62 % des 43 000 hectares d'espaces urbanisables²⁸. Ce qui conduit le Conseil économique et social de Région Île-de-France à cette conclusion sévère :

« La faible prise en compte du projet de Ceinture Verte par le SDRIF de 1994 a pu conduire, par la suite, à sa médiocre traduction dans la planification de l'espace régional. »

La position du SDRIF vis-à-vis de l'environnement est paradoxale en ce que dans le même temps, il présente des avancées dans d'autres domaines de la protection de l'environnement. Ainsi, la notion d'écosystème fait son entrée dans le texte qui souligne la volonté d'une « *protection rigoureuse de l'environnement* ». Des ressources naturelles y font leur apparition. En particulier, pour ce qui nous intéresse dans l'optique de la Trame verte et bleue, l'eau fait l'objet d'une attention

²⁷ SDRIF de 1994, p. 46-53.

²⁸ Conseil économique et social de la Région Île-de-France, *Synthèse du rapport « La préservation et valorisation des espaces naturels et agricoles de la Ceinture Verte et des autres secteurs périurbains en Île-de-France »*, avril 2006.

particulière préfigurant l'entrée en vigueur du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) en septembre 1996. Cette planification sectorielle de l'eau apparaît donc très tôt, ce qui explique que la mise en œuvre de la trame bleue devrait en être facilitée. Le SDRIF met en valeur et cartographie les cours d'eau et zones humides importantes. Entre temps, le statut législatif du SDRIF, sans encore faire expressément référence au développement durable, a intégré l'environnement en tant qu'objectif avec la loi LOADT du 4 février 1995²⁹ disposant que le schéma « *détermine notamment [...] les moyens de protection et de mise en valeur de l'environnement* ».

Le SDRIF de 1994 apporte donc peu d'avancées dans l'optique de la constitution de la future Trame verte alors qu'au contraire, il préfigure la mise en place de la composante bleue de la TVB. Les années 1990 voient cependant l'entrée fulgurante du concept de développement durable dans le droit. Rarement un concept ne s'est diffusé aussi rapidement dans autant de politiques publiques à toutes les échelles spatiales. Il s'ensuit une évolution de la finalité des espaces ouverts dans l'aménagement du territoire.

²⁹ Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dite « Loi LOADT » ou « Loi Pasqua ».

SECTION 2. LES ESPACES OUVERTS COMME ÉLÉMENTS DU RÉSEAU ÉCOLOGIQUE, UNE FINALITÉ DE L'AMÉNAGEMENT DURABLE DU TERRITOIRE

L'évolution du droit de l'environnement connaît une progression fulgurante dans les années 1990 en grande partie due au succès que rencontre le concept de développement durable auprès des gouvernants lors du Troisième Sommet de la Terre à Rio en 1992. Il marque une impulsion décisive à double titre pour ce qui concerne les réseaux écologiques : avec lui apparaît dans le droit la notion de diversité biologique ou biodiversité de laquelle découle directement la protection des réseaux écologiques (§1) ; corrélativement, son succès entraîne une accélération du principe d'intégration du droit de l'environnement dans l'aménagement du territoire qu'il convient désormais de qualifier de durable (§2).

I. La protection des réseaux écologiques, fruit de la protection de la biodiversité

Le concept de développement durable a été introduit et défini par le rapport Brundtland³⁰ comme « *un mode de développement qui répond aux besoins des générations du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs* ». Ce développement est dit durable en ce qu'il doit induire la conciliation des développements économiques et sociaux tout en préservant l'environnement. Il s'est depuis décliné à toutes les échelles spatiales, dans un nombre croissant de domaines. Cela montre à la fois la force et la faiblesse du concept : sa malléabilité. Celle-ci permet tout autant de faire avancer la protection de l'environnement que de certifier la légitimité d'actions publiques comme privées qui n'ont rien de durable pour l'environnement. Cela explique les nombreuses critiques dont il fait l'objet notamment par nombre d'associations de protection de l'environnement et de juristes environnementalistes. Reste qu'il a permis un formidable pas en avant dans la théorie de la protection du patrimoine naturel. Il est aujourd'hui inscrit à l'article 3 du Traité sur l'Union européenne en tant qu'objectif de

³⁰ Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'ONU, *Notre avenir à tous* dit « *Rapport Brundtland* » (du nom de la présidente de la Commission), 1987.

celle-ci, visant un « *niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement* ». Surtout, il a accédé au rang constitutionnel par l'article 6 de la Charte de l'environnement de 2004 en tant que principe devant guider les politiques publiques. De nombreuses stratégies européennes et nationales lui sont consacrées depuis plus de quinze ans. La première Stratégie nationale pour le développement durable intervient en 1997, l'actuelle a été adoptée en juillet 2010 pour la période 2010-2013.

Un texte fondamental, non tant en raison de sa portée juridique que de sa portée politique, a été adopté lors du Troisième Sommet de la Terre. Il s'agit de la Convention sur la diversité biologique (CDB). Les trois buts principaux de cette convention sont la conservation de la diversité biologique, l'utilisation durable de ses éléments ainsi que le partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques. Bien que son article 8, relatif à la conservation de la diversité biologique, ne contienne pas de disposition expresse concernant les connexions écologiques, elle est sous-jacente au texte, ce qui ressort des travaux préparatoires. En effet, selon Marie BONNIN, « *le projet allait même jusqu'à définir le terme de corridor pour la faune sauvage comme 'des chemins ou possibilités pour assurer entièrement les cycles de vie, les migrations sans entrave et les échanges génétiques'* »³¹. La définition même de la biodiversité induit celle de mise en réseau des milieux. Elle comprend en effet une dimension tripartite qui fait appel à la diversité des écosystèmes, la diversité des espèces, et surtout la diversité génétique, qui implique l'existence d'échanges entre espèces de différents milieux. La CDB est présentée comme un document clé du développement durable : protection de la biodiversité et développement durable sont interdépendants. L'ONU a lancé en décembre 2011 la Décennie pour la biodiversité, dans le but de promouvoir la mise en œuvre d'un « plan stratégique » visant « *à intégrer la biodiversité à tous les niveaux* ». À l'occasion de ce lancement, le Secrétaire général des Nations Unies, Ban KI-MOON, a exhorté l'humanité à gérer correctement les richesses de la nature pour la prospérité des générations actuelles et futures : « *le développement réellement durable dépend de cette biodiversité* ». Cette

³¹ BONNIN M., précité, p. 146-147.

dépendance du développement durable à la préservation de la biodiversité se retrouve également en droit français, suivant la progression de la notion en droit international puis en droit de l'Union européenne. Les autorités françaises considèrent désormais la biodiversité comme « *une des composantes essentielles du développement durable* »³².

Parce que la protection de la biodiversité incite à une vision fonctionnelle de la protection de l'environnement, son apparition dans le droit est directement liée à celle des réseaux écologiques. A ce titre, il convient de tempérer l'affirmation de Roland PEYLET³³, qualifiant les trames vertes et bleues de « *mesure particulièrement originale et novatrice* ». L'entrée de ce maillage territorial par un réseau écologique dans le système juridique français trouve directement son origine dans les engagements internationaux et communautaires de la France. En outre, il n'est pas tout à fait correct de dire que le réseau écologique apparaît dans le bloc de légalité avec les lois « Grenelle », ce que l'on verra dans le chapitre suivant.

Au niveau communautaire, les directives « Oiseaux » de 1979³⁴ et « Habitats » de 1992³⁵ ont instauré des sites d'intérêt communautaire rassemblés au sein du réseau Natura 2000 dont on distingue deux sortes : les zones de protection spéciale concernant les oiseaux et les zones spéciales de conservation concernant les habitats. Il est vrai que ce réseau Natura 2000 à l'échelle communautaire n'est pas encore vu comme un maillage mais plutôt comme un ensemble de zones protégées. Néanmoins, l'article 10 de la directive « Habitat », introduisant la notion de « *corridors* » et de « *continuum biologiques fonctionnels* », invite les États à encourager la gestion des éléments du paysage qu'ils considèrent essentiels à la migration, à la distribution et à l'échange génétique des espèces sauvages.

S'ensuit à l'échelle du continent eurasiatique la Stratégie paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère, lancée en 1995 à Sofia sous l'égide du

³² JORF du 12 avril 2009 préc..

³³ PEYLET R., « La trame verte et la trame bleue », *Environnement*, n°3, 2011.

³⁴ Directive n°79-409/CE relative à la conservation des oiseaux sauvages.

³⁵ Directive n°92/43/CEE du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

Conseil de l'Europe et regroupant 55 États. Elle est la mise en œuvre de la CDB et vise à stopper la régression de la biodiversité sur le continent européen. La mise en place d'un réseau écologique paneuropéen est un de ses principaux objectifs. Ce réseau doit restaurer ou protéger un réseau cohérent d'éléments écopaysagers, des zones-noyaux, des corridors, des zones à restaurer et des zones tampons. Ainsi, le projet de réseau paneuropéen dépasse ce qui était préconisé dans l'article 10 de la directive « Habitat » puisqu'il a pour ambition de connecter les zones protégées sous la forme d'un maillage de l'espace européen. Les États de l'Union européenne sont d'ailleurs invités à s'appuyer sur le réseau Natura 2000 et sont incités à les relier. Est ainsi adoptée la Déclaration sur le réseau écologique paneuropéen à Kiev en 2003 à l'occasion de la 5^e conférence ministérielle « Un environnement pour l'Europe ». A ce jour, 19 des 27 États membres de l'Union européenne sont déjà engagés dans des projets de réseaux écologiques. La TVB permet à la France de s'engager à son tour dans la constitution du réseau écologique paneuropéen, ce dont témoigne l'engagement n° 228 du Grenelle de l'environnement intitulé « *Inscription de la trame verte dans le réseau paneuropéen* » (ce qui ne signifie pas pour autant que le réseau écologique fait son apparition dans le bloc législatif avec la TVB). A partir de cette date, les déclarations et conférences au niveau du continent eurasiatique et au niveau communautaire se multiplient.

Ainsi, la notion de réseau écologique était déjà présente dans notre droit conventionnel mais n'avait que peu de portée juridique, n'étant présente que dans des « stratégies » ou « déclarations ». Celles-ci appartiennent à la catégorie de soft law (« droit mou ») qui marque essentiellement une déclaration d'intention politique plus qu'une contrainte juridique.

II. Le développement durable, moteur de l'intégration de l'environnement dans l'aménagement du territoire

Une deuxième vertu du concept de développement durable, corrélée à la première puisqu'elle en est la traduction spatiale, est qu'elle permet l'accélération de l'intégration de l'environnement dans l'aménagement du territoire.

Le principe d'intégration ou principe d'horizontalité est introduit par l'Acte unique européen de 1986 et figure à l'article 11 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Le Sommet de la Terre de Rio en 1992, et depuis, toutes les conférences internationales jusqu'à celle de Doha à l'automne 2012, insistent sur la nécessité de décliner le développement durable au plus près des territoires. En ce sens, les autorités locales se sont vues reconnaître, par le biais des Agenda 21 locaux, un rôle essentiel en matière d'aménagement du territoire et d'environnement. Ces documents doivent se consacrer à deux principaux points : la « *promotion d'un modèle viable d'établissements humains* » et la « *conception intégrée de la planification et de la gestion des terres* ». Pour cela, le développement de villes de taille moyenne est encouragé afin de soulager les grandes agglomérations, ce qui n'est pas sans rappeler la création des villes nouvelles dans les années 1970 en Île-de-France.

La politique d'aménagement du territoire n'a pas attendu la conceptualisation du développement durable pour en appliquer la logique de par sa prise en compte du facteur temps et de par les domaines qui l'animent. L'aménagement dit « durable » du territoire a-t-il véritablement fait évoluer la politique d'aménagement qui prévalait antérieurement ? S'il ne va pas révolutionner la politique française d'aménagement du territoire, il va néanmoins en réformer la vision.

Concernant le facteur temps, les aménageurs se doivent d'être tournés vers l'avenir, d'anticiper, de projeter les grandes évolutions auxquelles le territoire sera confronté. Ceci est propre à la plupart des politiques publiques mais caractérise particulièrement ce domaine de l'action publique. Ainsi, « *une des dimensions essentielles de toute vision d'aménagement territorial est la durée* »³⁶.

L'aménagement du territoire est intrinsèquement interdisciplinaire, « *associant droit, économie, géographie, sociologie et démographie* »³⁷. On y retrouve les trois piliers du développement durable, dont le droit n'est que le support textuel : l'économie, le social (regroupant la « sociologie et démographie ») et l'environnement à travers « la géographie ». Il y a encore continuité dans la

³⁶ Y. MADIOT et R. LE MESTRE, *Aménagement du territoire*, Dalloz, 2001, 4^e édition, p.10.

³⁷ *Idem*.

manière de mettre en relation ces matières. Le principe de conciliation du développement durable que l'on retrouve dans l'article 6 de la Charte de l'environnement n'est autre que la version contemporaine de l'équilibre recherché depuis toujours dans l'entreprise d'aménagement entre ces différents domaines, comme nous avons pu le voir précédemment avec les « *zones naturelles d'équilibres* » des débuts de la planification francilienne.

Ce qui évolue véritablement est l'appréhension de l'environnement en raison du renforcement de son contenu grâce notamment à la notion de biodiversité comme nous l'avons vu. L'environnement n'est plus perçu ni comme une simple donnée géographique ou paysagère ni comme une simple ressource autour de laquelle l'homme aménage son espace. Avec l'application du développement durable à l'aménagement du territoire, on passe d'une prise en compte de la géographie, répondant à la question « où se trouvent les espaces naturels ? », à une prise en compte de l'écologie, répondant à la question « comment les espaces naturels fonctionnent-ils ? ». C'est autour de la réponse à cette dernière question que l'homme doit organiser son territoire. L'aménagement durable doit donc se traduire par une prise en compte spatiale de la biodiversité. La planification se doit d'évoluer d'une prise en compte de la géographie des espaces naturels à celle de leur fonctionnement écologique. En ce sens, la planification du territoire doit se spécialiser pour passer d'une planification « environnementalo-géographique » du territoire à une planification « environnementalo-écologique » du territoire. Cette dernière permettra de poser les bases d'une « *territorialisation effective du principe de développement durable* »³⁸.

L'objectif d'un aménagement durable du territoire est introduit par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) du 25 juin 1999 modifiant l'article 1^{er} de la loi d'orientation pour l'aménagement du territoire de 1995³⁹ :

³⁸ DEGRON R., « Droit des collectivités territoriales et droit de l'environnement », *JurisClasseur Collectivités territoriales, Fasc. 3*, mai 2011.

³⁹ Loi n°99-533 du 15 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) et portant modification de la loi n°95-115 du 4 février 1995 (LOADT, dite « Loi Pasqua »), dite « Loi Voynet ».

« La politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire permet un développement équilibré de l'ensemble du territoire national alliant le progrès social, l'efficacité économique, et la protection de l'environnement ».

Avec la LOADDT, les prémices d'une planification écologique apparaissent dans le bloc de légalité dix ans avant la loi « Grenelle II ». La région Île-de-France s'en est rapidement saisie ainsi que l'illustre l'intégration d'un réseau écologique dès la première version du projet de révision de planification spatiale adopté en 2008, neuf ans après la LOADDT.

CHAPITRE 2. L'INTÉGRATION DU RÉSEAU ÉCOLOGIQUE FRANCILIEN DANS LE PROJET DE RÉVISION DU SCHEMA DIRECTEUR DE LA RÉGION D'ÎLE-DE-FRANCE DE 2008

Le projet de révision du SDRIF adopté en septembre 2008 met en évidence la volonté du Conseil régional et de l'État de faire de la région, « vitrine » de la France, un véritable modèle d'aménagement et de développement durables. L'« *Île-de-France durable* »⁴⁰ innove tout le projet. Elle a ainsi « *l'ambition d'être la première éco-région d'Europe* » en intégrant le pilier environnemental dans un nombre croissant de domaines de l'action publique régionale. Selon le président actuel de la région, Jean-Paul HUCHON, elle y consacre annuellement 1,4 milliards d'euros⁴¹. En particulier, l'intégration dans le projet de révision du SDRIF de 2008 d'un schéma régional des continuités écologiques (Section 2) trouve ses origines dans la LOADDT précitée du 25 juin 1999 (Section 1), comme l'exprime Bernard CAUCHETIER, chargé d'études à l'IAU îdF en 2009 :

*« Ce travail de longue haleine [le projet de Schéma régional des continuités écologiques] remonte à une dizaine d'années. Le Schéma de Services Collectifs des Espaces Naturels a permis d'ouvrir la réflexion sur la multifonctionnalité des espaces, sur leur fonctionnement et sur les services écologiques qu'ils rendent. La révision du SDRIF a ensuite été l'occasion de proposer une vision fonctionnelle des espaces naturels à l'échelle de la région. »*⁴²

⁴⁰ Projet de SDRIF adopté par délibération du Conseil régional le 25 septembre 2008, Partie 1. Les défis pour une Île-de-France durable, p23.

⁴¹ IAURIF, *Composer avec l'environnement*, Les Cahiers, n°152, oct 2009, Edito de Jean-Paul HUCHON.

⁴² Actes du colloque « Natureparif, « *Trames verte, trame bleue, Les continuités de la vie* », 28 et 29 avril 2009, Muséum National d'Histoire Naturelle, Paris, p. 28.

SECTION 1. L'ÉLABORATION D'UN RÉSEAU ÉCOLOGIQUE FRANCILIEN SOUS L'IMPULSION DÉCISIVE DU SCHÉMA DE SERVICES COLLECTIFS DES ESPACES NATURELS ET RURAUX

La LOADDT organise la mise en œuvre du principe de développement durable sur le territoire national : elle est un texte fondateur d'aménagement durable tant sur le plan conceptuel qu'opérationnel en mettant en place ses cadres programmatiques et spatiaux. Il faut noter qu'un schéma national d'aménagement et de développement du territoire était prévu par la LOADT de 1995. Ce premier document de planification nationale de l'aménagement « *avait été vite considéré comme trop ambitieux et s'était enlisé* »⁴³. La LOADDT modifiant cette loi introduit expressément dans le statut législatif du SDRIF l'objectif de développement durable en créant l'alinéa 2 de l'article L. 141-1 du Code de l'urbanisme :

« Le schéma directeur de la région Île-de-France a pour objectif de maîtriser la croissance urbaine et démographique et l'utilisation de l'espace tout en garantissant le rayonnement international de cette région. Il précise les moyens à mettre en œuvre pour corriger les disparités spatiales, sociales et économiques de la région, coordonner l'offre de déplacement et préserver les zones rurales et naturelles afin d'assurer les conditions d'un développement durable de la région. »

Cette loi crée un document-cadre national décisif pour la mise à l'étude d'un réseau écologique fonctionnel. Il s'agit du schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux (§1). Si sa portée normative est incertaine, l'évolution du contexte politique francilien a néanmoins permis sa concrétisation (§2).

I. Le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux, précurseur d'un aménagement durable du territoire francilien

Les orientations nationales posées par cette loi sont à traduire dans huit Schémas de services collectifs (SSC), se substituant au schéma national unique prévu quatre ans plus tôt par la LOADT. Un de ces Schémas de Services Collectifs, intitulé « Espaces Naturels et Ruraux » (SSCENR), marque une réelle évolution de

⁴³ JEGOUZO Y., « Les schémas de services collectifs », *AJDA*, 2002, n°9, p. 683.

l'appréhension de l'environnement dans l'aménagement du territoire. Il doit notamment décrire « *les mesures propres à assurer la qualité de l'environnement et des paysages, la préservation des ressources naturelles et de la diversité biologique, la protection des ressources non renouvelables et la prévention des changements climatiques* »⁴⁴. L'introduction de la « *diversité biologique* » dans le bloc de légalité insuffle une nouvelle dynamique à la protection et à la préservation de la nature puisqu'elle incite les aménageurs à raisonner en terme d'écosystème et donc de fonctionnalité des milieux. Ainsi, la LOADDT invite les aménageurs à identifier dans le SSCENR « *les réseaux écologiques, les continuités et les extensions des espaces protégés qu'il convient d'organiser* »⁴⁵.

Les SSC ont été approuvés par le décret n°2002-560 du 18 avril 2002 alors que la loi avait prévu un « *délai, d'ailleurs irréaliste [...] (le 31 décembre 1999)* »⁴⁶. Ce retard résulte, selon Yves JEGOUZO, de la « *lourdeur du processus* », proche de la gouvernance qui sera établie par le Grenelle de l'environnement. Elle a en effet donné lieu à une phase de concertation associant tous les acteurs de l'aménagement du territoire, personnes morales de droit public comme de droit privé, puis à une phase de consultations pour avis des instances publiques nationales et régionales d'aménagement.

La contribution de la région Île-de-France à l'élaboration de cet outil réglementaire intervient très tôt, dès novembre 1999⁴⁷. Elle se présente sous la forme d'une carte élaborée en coopération par les services déconcentrés de l'État et la Région. Cette carte constitue un premier essai de planification des continuités écologiques. On y trouve en légende, outre les trois zones qui figuraient dans le Plan vert, des éléments indiquant une réflexion en terme de connexion fonctionnelle des milieux : « *liaison écologique* », « *continuité à rétablir au travers d'une infrastructure linéaire* », « *continuité aquatique à conforter ou à rétablir* ». La contribution francilienne s'inscrit ainsi pleinement dans une problématique de réseau écologique au sens d'un maillage du territoire.

⁴⁴ Article 21 de la LOADT modifié par l'article 23 de LOADDT.

⁴⁵ Idem.

⁴⁶ JEGOUZO Y., « Les schémas de services collectifs », précité.

⁴⁷ Voir l'annexe 2.

Le SSCENR préconise, dans les orientations de l'État relatives aux « services collectifs liés à la biodiversité », « la réalisation la plus large possible, au cours des 20 prochaines années, du réseau écologique national et une orientation stratégique nationale du présent schéma »⁴⁸. Ses éléments préfigurent ceux de la TVB : « le réseau est composé de zones d'intérêt biologique (noyaux et zones tampons) reliées par les corridors »⁴⁹ tandis que l'article R.371-19-I du Code de l'environnement dispose que « les continuités écologiques constituant la trame verte et bleue comprennent des réservoirs de biodiversités et des corridors écologiques ». Il pose en outre le principe de la concertation pour la constitution du réseau. Par exemple, à propos des réservoirs de biodiversité de la TVB, il indique que « le choix et la délimitation des « noyaux de biodiversité » doivent être concertés avec les décideurs et acteurs locaux afin que ceux-ci prennent mieux en compte l'importance de ces sites dans l'aménagement du territoire ».

De même que la LOADDT invitait les régions à contribuer à l'identification du réseau écologique dans le SSCENR, celui-ci incite à la régionalisation de l'action : « la contribution des régions à la constitution de ce réseau écologique national sera encouragée ».

II. L'élaboration d'une planification du réseau écologique francilien, une incertaine obligation atténuée par un contexte politique favorable

Comme le rappelle Henri JACQUOT s'appuyant sur le rapport du député Philippe DURON, « il est admis que le schéma n'est pas prescriptif sauf dispositions législatives ou réglementaires contraires »⁵⁰. Or, le législateur a prévu son articulation avec le SDRIF. Cependant, jusqu'à la loi « Grenelle II », les textes comportaient une contradiction quant à la nature du rapport entre le SDRIF et les SSC.

⁴⁸ Annexes au décret n°2002-560 du 18 avril 2002, JORF du 24 avril 2002, Edition des documents administratifs n°6, Volume II, p. 1129.

⁴⁹ Idem, p. 1201.

⁵⁰ JACQUOT H., « Le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux », Chapitre 7, in *Les Cahiers du GRIDAUH*, n°7, 2002, p. 133.

La LOADT a en effet prévu que le SDRIF doit « *prendre en compte les orientations du schéma national d'aménagement et de développement du territoire [...] et les schémas sectoriels [...]* » (C. urb., art. L141-1 §4), auxquels se substituent les SSC de la LOADDT, alors que dans le même temps, le dernier alinéa de l'article L.141-1 du Code de l'urbanisme disposait que le SDRIF tenait lieu de schéma régional d'aménagement et de développement des territoires (SRADT). Or les SRADT étaient plus strictement articulés avec les SSC, par une obligation de compatibilité⁵¹ au lieu de celle de prise en compte. Il était donc juridiquement concevable de considérer que le SDRIF devait être compatible avec les SSC. Cela avait pour conséquence que, alors que les documents d'urbanisme locaux dans les autres régions n'étaient pas tenus même indirectement au respect des SSC⁵², les SRADT ne leur étant pas opposables, ceux des collectivités franciliennes auraient pu se voir opposer la non-compatibilité du SDRIF avec les SSC⁵³. Au contraire, pour certains auteurs comme Gérard MARCOU, « *ce sont les dispositions de l'article L.141-1 qui doivent prévaloir, dans la mesure où il définit directement les effets juridiques du Sdrif* »⁵⁴.

Avec la loi « Grenelle II », le doute est levé sur ce point, le SDRIF ne tenant plus lieu de SRADT. Le SDRIF doit donc, selon son statut législatif en vigueur, prendre en compte les SSC. Mais là encore apparaît une incertitude, celle de savoir si ces derniers sont encore de droit positif ou implicitement abrogés. En effet, certains auteurs soulignent que les SSC seraient « *tombés en désuétude après l'alternance politique* »⁵⁵ sans qu'aucun texte ne vienne les abroger. Le doute sur leur potentielle disparition de fait et non de droit perdure d'autant plus qu'il est curieux que le législateur, reprenant nombre de dispositions des SSC d'une part et réformant nombre de dispositions dans le Code de l'urbanisme d'autre part à l'occasion de la loi « Grenelle II », n'ait pas saisi cette opportunité de supprimer la mention dans

⁵¹ Article 5 de la LOADDT.

⁵² Affirmation à nuancer par la possible « *opposabilité par ricochet* » à travers la qualification de projet d'intérêt général. Voir en ce sens : JACQUOT H. et BROUANT J-P., « L'articulation des schémas de services collectifs avec les autres documents de planification », Chapitre 4, in *Les Cahiers du GRIDAUH*, n°7, 2002, p. 45.

⁵³ JACQUOT H. et BROUANT J-P., précité, p.42.

⁵⁴ MARCOU G., « Le SDRIF et la planification spatiale en Île-de-France », *DAUH*, 2004, p. 185.

⁵⁵ « Compétences régionales », *JurisClasseur Collectivités territoriales, Fasc. 412*, juillet 2006, renvoyant à l'article de PONTIER J.-M., « Faut-il oublier les schémas de services collectifs ? », *AJDA*, 2005, p. 1705.

le statut du SDRIF.

Reste que lors que de l'entrée en vigueur de la LOADDT, la Région francilienne devait au moins anticiper la prise en compte du SSCENR à venir lors de la prochaine révision du SDRIF. Que recouvre cette notion de prise en compte ? On peut dire dans une première approche de la notion que certes « *la non-concordance est alors admise de façon beaucoup plus large que dans le cadre du rapport de compatibilité* » et que « *la norme supérieure se rapproche ici d'un élément de réflexion plus que de contrainte* »⁵⁶ mais ce rapport « *peut impliquer le respect d'un acte, au moins dans ce qu'il a de plus important* »⁵⁷. Or, la constitution de ce réseau écologique dans le SSCENR est un « *objectif essentiel de la politique de préservation de la biodiversité, et donc un enjeu majeur de ce schéma* »⁵⁸. Il est donc probable que la région soit tenue par le biais du SDRIF de prendre des mesures à même de constituer un réseau écologique d'ici 2022. Du fait que la révision du SDRIF de 1994 devait débiter dans les dix ans qui suivent l'approbation du SSCENR et de ce que, le SDRIF étant établi pour une vingtaine d'année, la révision à venir serait la seule d'ici 2022, le Conseil régional se devait au moins de prendre en compte l'objectif de réalisation du réseau écologique dès la prochaine révision.

Pour rejoindre l'affirmation de Roland PEYLET, la démarche TVB apparaît bien comme « *originale et novatrice* » dans le paysage juridique contraignant français en ce que l'obligation de planification est sans ambiguïté. Ces doutes entourant l'obligation de planification du réseau écologique lors de l'entrée en vigueur du SSCENR ont été palliés par le fait que la politique régionale est marquée par un certain volontarisme politique francilien en matière d'environnement coïncidant avec l'entrée en vigueur de la LOADDT. Les élections régionales de 1998

⁵⁶ JACQUOT H. et BROUANT J-P., "L'articulation des schémas de services collectifs avec les autres documents de planification", précité, p. 53.

⁵⁷ BONICHOT J-C., « Compatibilité, cohérence, prise en compte : jeux de mots ou jeux de rôle ? », *Mélanges en l'honneur de Henri Jacquot*, Presses universitaires d'Orléans, 2006, p. 49.

Cette notion de prise en compte fera l'objet d'une étude plus approfondie dans la Partie II.

⁵⁸ Annexes au décret n°2002-560 du 18 avril 2002, JORF du 24 avril 2002, Edition des documents administratifs n°6, Volume II, p. 1200.

entraînent la première alternance au sein du Conseil régional avec la victoire de la « gauche plurielle » ou « majorité plurielle » selon le vocable employé respectivement par le Parti Socialiste ou par Les Verts⁵⁹. La région d'Île-de-France s'est ainsi lancée, notamment du fait de l'influence des élus écologistes au sein de l'exécutif régional, dans l'identification de son réseau écologique dans l'optique de son intégration dans le SDRIF dès l'entrée en vigueur de la LOADDT.

⁵⁹ BOY D. et VILLALBA B., « Chapitre 7. Le dilemme des écologistes : entre stratégie nationale et diversités locales », in *Le vote incertain*, Presses de Sciences Po, 1999, p. 143-162.

SECTION 2. ÉLABORATION ET INTÉGRATION D'UN SCHÉMA RÉGIONAL DES CONTINUITÉS ÉCOLOGIQUES DANS LE PROJET DE RÉVISION DU SCHÉMA DIRECTEUR DE LA RÉGION D'ÎLE-DE-FRANCE DE 2008

Le SDRIF adopté par le décret du 26 avril 1994 fait l'objet d'un bilan partagé sur son manque d'intégration des enjeux liés au développement durable et en particulier de son pilier environnemental. Pour ce qui concerne les continuités écologiques, il est curieux que son texte évoque l'écosystème francilien et de quelques éléments qui le composent (l'eau, le sous-sol) sans mentionner la biodiversité qui le compose, comme proposé par le Plan vert régional. Le contexte juridique de la révision du SDRIF de 1994 a évolué en faveur de la régionalisation de la protection de la biodiversité, fruit de la « *décentralisation du SDRIF* »⁶⁰ couplée à la décentralisation progressive de compétences au profit de la région. Ainsi, la Région dispose de plus en plus d'outils pour agir en matière de biodiversité. La nouvelle majorité de l'exécutif régional issue des élections de 1998 va ainsi mettre en place une véritable politique en faveur de la biodiversité. Celle-ci va se concrétiser par l'adoption en 2003 de la Charte de la biodiversité et des milieux naturels, où la région s'engage à créer un réseau écologique régional (§1). Les choses s'accélérent avec la mise en révision du SDRIF décidée par le Conseil régional en 2004, formalisée en 2005. L'engagement de 2003 se concrétise par la Stratégie régionale pour la biodiversité en 2007 contenant le Schéma régional des continuités écologiques. Celui-ci sera incorporé au projet de SDRIF adopté en septembre 2008 (§2).

I. La Charte de l'environnement en 2003, fruit d'une politique environnementale décentralisée

La LOADT opère un renversement de titulaire de la compétence d'élaboration et de révision du SDRIF. Henri JACQUOT et François PRIET soulignent que « *le maintien, plus de dix ans après la décentralisation de l'urbanisme, des compétences*

⁶⁰ MARCOU G., « Le schéma directeur de la région Île-de-France entre aménagement du territoire et urbanisme », *AJDA*, 2004, p. 1403.

de l'État pour établir ou réviser le SDRIF avait quelque chose d'anachronique »⁶¹. Il l'aurait été d'autant plus, pour ce qui concerne l'environnement, que les régions se sont vues attribuer depuis la loi de décentralisation de 1983, et en particulier depuis les années 2000, un nombre croissant de compétences dans le domaine de l'environnement. Le fait qu'elle ne contrôle pas la planification de son espace risquait d'être contreproductif. Il suffit de rappeler à ce titre le Plan vert régional élaboré par les services décentralisés de la région, dont les dispositions n'avaient pas été reprises dans le SDRIF de 1994. Désormais, aux termes de l'article L. 141-1 du Code de l'urbanisme, « la région d'Île-de-France élabore en association avec l'État un schéma directeur portant sur l'ensemble de cette région ». L'État est toujours très présent dans la procédure mais la région en a désormais la responsabilité. Ainsi, le décret du 31 août 2005 ouvrant la procédure de révision du SDRIF informe de ce que la région a été à l'initiative de la révision alors que la procédure est formellement lancée par l'État : « vu la délibération du 25 juin 2004 du conseil régional d'Île-de-France demandant à l'État d'engager la mise en révision du schéma directeur de la région d'Île-de-France portant sur l'ensemble du territoire francilien ». Il y a donc désormais une plus grande cohérence du couple environnement - aménagement du territoire.

Dès la publication de la LOADDT, une consultation de tous les acteurs régionaux de la biodiversité (État, collectivités, représentants du monde agricole, forestier et de la chasse, associations de protection de la nature, aménageurs, gestionnaires d'infrastructures, etc) est mise en place par le Conseil régional autour du 1^{er} Forum régional de la biodiversité. Ce forum aboutit à l'adoption de la « Charte régionale de la biodiversité et des milieux naturels » par délibération du Conseil régional du 25 septembre 2003 palliant ainsi l'absence de la biodiversité dans les textes régionaux. Ce document se présente comme un catalogue d'actions que s'engagent à respecter les acteurs signataires (238 en 2011 selon le Conseil régional) et la région. Il est structuré autour des liens qu'entretient la biodiversité avec ses différents milieux : la biodiversité et la ville, la biodiversité et

⁶¹ JACQUOT H. et PRIET F., *Droit de l'urbanisme*, Précis Dalloz, 6^e Edition, 2008, p. 182.

la forêt, la biodiversité et l'agriculture, la biodiversité et les autres milieux. Les zones du Plan vert régional, dont on pourrait s'attendre à ce qu'elles y figurent, ne sont qu'à peine mentionnées. La Ceinture verte y figure bien une fois mais la trame verte, qui correspond pourtant au chapitre « la biodiversité et la ville », n'est pas du tout mentionnée. Le Conseil régional transcrit les obligations qui lui incombent de prise en compte du SSCENR (le débat autour de son abrogation de fait n'est pas encore né). En outre, il indique qu'il entend se saisir de la possibilité, ouverte aux régions par l'article L. 411-5-I issu de la loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, d'être associé à la réalisation d'inventaire du patrimoine naturel. Elle « s'engage à [...] mieux connaître le réseau de corridors écologiques sur la région et le cartographier afin de le prendre en compte dans le SDRIF, puis dans les documents d'urbanisme locaux ».

La portée juridique de ce document semble faible. Contrairement à la « Charte » d'un parc naturel régional, elle ne contraint pas ses signataires. Elle ne saurait être assimilée à un contrat. S'il y a bien engagements réciproques des parties, néanmoins, « l'adhésion à cette charte marque la volonté de protéger la biodiversité et les milieux naturels d'Île-de-France »⁶² sans obligation juridique précise. Elle s'apparente donc encore à un document d'orientation. La Charte prévoit un système d'aide publique régionale aux acteurs locaux dans trois grands thèmes : la connaissance, la gestion et la communication. Un règlement d'aide publique est adopté par une délibération du même jour. D'octobre 2003 à mars 2007, 3,3 millions d'euros de subventions répartis en 131 projets ont ainsi été alloués⁶³. Des études pour la création de continuités écologiques ont ainsi pu être financées.

II. Le Schéma régional des continuités écologiques, de son inscription dans la Stratégie régionale pour la biodiversité en 2007 à son intégration dans le projet de SDRIF de 2008

En 2004, la France adopte sa première Stratégie nationale pour la

⁶² Charte régionale de la biodiversité et des milieux naturels, 2003, p. 4.

⁶³ Conseil régional d'Île-de-France, Stratégie régionale pour la biodiversité en Île-de-France, rapport CR 45-07, p. 22.

biodiversité (SNB) pour la période 2004-2010, concrétisant l'engagement souscrit dix ans auparavant par la ratification de la CDB. La SNB a notamment pour objectif de limiter les effets de la fragmentation des habitats naturels. La notion de trame écologique dans le sens de nécessité de constitution de corridors écologiques y apparaît clairement. On voit apparaître l'imbrication des différents niveaux d'action pour la protection de la biodiversité : la Stratégie paneuropéenne est déclinée par la Stratégie européenne (à l'échelle de l'Union européenne), celle-ci est déclinée au niveau national, puis au niveau régional. Le Conseil régional publie ainsi en juin 2007, dans la continuité de la Charte de 2003 et reprenant le vocable national, la « Stratégie régionale pour la biodiversité en Île-de-France ».

Il s'agit d'un document bien plus complet que la Charte de 2003. Outre le fait qu'il soit deux fois plus long que la Charte, la politique régionale et sa volonté d'action en faveur de la biodiversité s'y trouve plus affirmées. Les continuités écologiques sont largement mises en avant. Ainsi, sur les dix plans d'action qu'elle comprend, le premier leur est consacré, avec pour objectif de les « restaurer ». Cette référence à la seule restauration questionne la réelle portée de la démarche puisqu'elle implique un retour à l'état d'origine d'un objet qui existe déjà alors que la démarche de la TVB vise également à en créer. Ce plan d'action fait apparaître une carte du Schéma régional des continuités écologiques⁶⁴, élaborée par l'IAURIF. Ce schéma se compose de cinq réseaux écologiques (que la TVB désignera « sous-trames ») classés selon leur intérêt (national, interrégional, régional, local) :

- « le réseau des eaux courantes » (lits et berges végétalisées des fleuves et des rivières essentiellement),
- « le réseau des zones humides » (marais, mares, étangs, zones d'expansion des crues),
- « le réseau herbacé », pour les animaux de faible mobilité,
- « le réseau arboré », principalement en zone urbaine (arbre d'alignement, haies)
- « le réseau grands mammifères ». Elle correspond à la trame "grande faune" (cerfs, chevreuils) identifiée par les Fédérations de chasse et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage en 2000 (massifs forestiers et semis de bosquets en terres agricoles)

⁶⁴ Voir l'annexe 3.

Outre la présentation de ce schéma, le plan d'action s'accompagne de la présentation de projets pour la période 2007-2010. En particulier, concernant la future Trame bleue, le Plan Seine met en œuvre les objectifs de la directive-cadre sur l'eau d'amélioration de la biodiversité notamment en assurant la migration des poissons. Pour une illustration de projet ayant trait à la future Trame verte, est évoquée une convention avec un gestionnaire de réseau de transport de gaz « GRT gaz Val de Seine, pour le rétablissement de continuités écologiques sur 500 km de réseau ».

Concernant les acteurs régionaux de la biodiversité, l'accent est mis sur l'échange entre ces acteurs dans le prolongement des Forums de la biodiversité mis en place suite à la LOADDT et conformément à ce qui était préconisé à l'article 18 de la Charte de 2003⁶⁵. Ainsi, outre le Comité scientifique régional de la protection de la nature (CSRPN) créé par la loi de 2002 précitée « démocratie de proximité » à l'article L. 411-5-III du Code de l'environnement, la Stratégie régionale prévoit dans son dixième plan d'action la création de l'Agence régionale pour la nature et la biodiversité en Île-de-France, NATUREPARIF. Cet organe, installé le 30 juin 2008, a une triple fonction. Il est à la fois « *le forum permanent des acteurs de la biodiversité, lieu de rencontre, d'échanges et de partenariat ; un observatoire de la biodiversité, connaissance et suivi des espèces et des habitats ; et enfin un lieu d'accueil, d'information, de sensibilisation et de communication à destination des franciliens s'appuyant sur un réseau de maisons à thèmes (départementaux ou associatifs) disséminées sur le territoire francilien* »⁶⁶.

Cette stratégie n'est pas le fruit de la même démarche participative que la Charte de 2003 : elle n'émane que du Conseil régional. Le dispositif du texte décide, outre la mise en œuvre des dix plans d'action, la modification du règlement d'attribution des aides régionales ainsi que l'adoption de deux contrats types « biodiversité », un financier et un d'objectifs. On peut remarquer que le règlement d'attribution des aides financières prévoit pour les études et projets concernant les continuités écologiques un taux de financement maximal majoré par rapport à celui des autres plans d'actions (70 % au lieu de 50%). La Région consacre chaque année 30 millions d'euros à cette Stratégie régionale.

⁶⁵ Charte régionale de la biodiversité, 2003, p. 29.

⁶⁶ Conseil régional d'Île-de-France, Stratégie régionale pour la biodiversité en Île-de-France, rapport n°CR 45-07, p. 39.

La portée juridique de cette stratégie est, encore une fois, limitée malgré un contenu bien plus dense que celui de la charte. Les plans d'action ne font que poser les orientations de la politique de la région en matière d'environnement.

Globalement, le projet de SDRIF adopté par délibération du Conseil régional en septembre 2008 prend beaucoup mieux en compte les enjeux environnementaux que son prédécesseur. La politique régionale s'est considérablement affermie ces dix dernières années sous l'effet combiné de l'émergence d'un droit de la biodiversité, de la décentralisation de la politique environnementale et de la nouvelle composition de l'exécutif régional. Il est donc cohérent que le Conseil régional intègre cette évolution dans le projet de révision, d'autant que le doute persiste sur la référence dans le statut à la prise en compte par le schéma directeur du SSCENR. Cela peut également s'expliquer par l'obligation d'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement posée par la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001.

Ce projet pose cinq objectifs pour le SDRIF dont celui de « *préserver, restaurer, valoriser les ressources naturelles et permettre l'accès à un environnement de qualité* » au titre duquel est préconisé de « *préserver et de développer les continuités et des réseaux écologiques* ». On remarque que de la « restauration » de la Stratégie, on passe à celle de « préservation », qui est a priori une obligation moindre en ce qu'elle n'induit pas l'idée de remise dans l'état d'origine mais seulement celle de stabilisation de l'état. En revanche, l'ajout de la mention de leur « développement » paraît déjà plus conforme à l'ambition de la démarche de la TVB. Cette conformité de l'ambition du SDRIF à celle de la TVB est confirmée par les « orientations d'aménagement pour la mise en œuvre du SDRIF : « *les continuités écologiques [...] constituent une des composantes du réseau écologique, à l'échelle régionale, formé des zones réservoirs, des zones tampons et des connexions biologiques* »⁶⁷. Le schéma régional des continuités écologiques figure parmi les cartes du rapport à titre d'illustration. Surtout, la carte de destination générale des différentes parties du territoire, seul document graphique opposable, fait bien apparaître des continuités⁶⁸.

⁶⁷ Conseil régional, projet de SDRIF adopté par délibération du 25 septembre 2008, p. 186.

⁶⁸ Conseil régional, projet de SDRIF précité, p. 184: « *Sur la carte de destination générale des différentes parties du territoire sont indiquées, de manière schématique, les continuités écologiques ou*

Le projet de SDRIF adopté en 2008 n'a pas été approuvé par l'État en raison d'un désaccord de fond sur les modalités de développement de la région. L'État a donc refusé de transmettre au Conseil d'État le projet adopté par le Conseil régional. Un an plus tard, le projet de loi sur le Grand Paris est déposé à l'Assemblée nationale pour aboutir à l'adoption de la loi du 3 juin 2010. Le Gouvernement et la Région ont finalement trouvé un accord : le premier transmet le projet au Conseil d'État contre l'engagement de la seconde d'entamer la modification du SDRIF en y intégrant les dispositions d'aménagement issues de la loi sur le Grand Paris. La Haute assemblée a cependant rendu le 27 octobre 2010 un avis négatif au motif notamment que l'intervention de cette loi constitue un changement dans les circonstances de droit et de fait qui rend nécessaire de nouvelles consultations et une nouvelle enquête publique⁶⁹. Elle considère en revanche que le contenu des lois Grenelle I et II est sans incidence immédiate sur le projet et pourra être intégré à l'occasion d'une modification ou d'une révision ultérieure. La loi du 15 juin 2011 instaure un régime transitoire (jusqu'au 31 décembre 2013) dérogatoire au Code de l'urbanisme afin de permettre l'application des dispositions du projet de SDRIF compatibles avec le projet de Grand Paris. En effet, le SDRIF de 1994 s'appliquait toujours alors qu'il bloquait de nombreux projets. Le décret du 24 août 2011, approuvant le schéma d'ensemble du réseau de transport du public du Grand Paris, « *vaut nouvelle mise en révision du SDRIF* » (loi du 15 juin).

L'appréhension de l'environnement dans la planification de l'espace régional a connu une très forte évolution depuis le SDAURIF de 1976. Suivant la progression du droit de l'environnement, la réflexion relative à l'aménagement du territoire en a peu à peu épousé les préoccupations. La politique régionale de ces 10 dernières années et le projet de SDRIF de 2008 montrent que les aménageurs

les coupures d'urbanisation par des flèches vertes à double trait et les continuités agricoles ou les liaisons vertes par des flèches vertes à simple trait. Les simples traits signifient une logique de franchissement ou de circulation (agricole, de loisirs, etc.). Les doubles traits signifient une logique de continuité spatiale large (écologique, paysagère, etc.). »

⁶⁹ Site internet du Conseil d'État, dossier thématique : Grand Paris : préserver l'effectivité de l'information et de la participation du public. <http://www.conseil-État.fr/fr/dossiers-thematiques/grand-paris-preserver-l-effectivite-de-l-information-et-de-la-k1j.html>

franciliens ne pensent plus uniquement les espaces ouverts en terme de coupures d'urbanisation ou d'espaces de loisirs mais également en terme de fonctionnalité de leurs écosystèmes.

Parallèlement à la nouvelle mise en révision du SDRIF, un autre exercice de planification, celui du Schéma régional de cohérence écologique de l'Île-de-France, a débuté et ce, dès les dernières semaines de débats parlementaires précédant l'adoption de la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. La région francilienne s'est, encore une fois, rapidement penchée sur ce nouvel outil d'aménagement du territoire en faveur de la biodiversité qu'est la Trame verte et bleue.

Ainsi, la réalisation effective d'un réseau écologique sur le territoire francilien est tributaire d'un double exercice de planification, actuellement en cours, et de leur articulation : le SDRIF et le SRCE.

PARTIE II. LA PLANIFICATION DE LA TRAME VERTE ET BLEUE DE L'ÎLE-DE-FRANCE, DE L'AMBITION À L'INCERTITUDE JURIDIQUE

Le Grenelle de l'environnement est initié en mai 2007 par le Président de la République afin de définir une feuille de route en faveur de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables. Le groupe de travail numéro 2 s'intitule « Préserver la biodiversité et les ressources naturelles ». Le thème de la biodiversité va s'avérer être un thème majeur du processus Grenelle puisque selon Maître HUGLO, il « *occupe 73 articles de la loi ENE sur 257 [...] visant l'agriculture, le droit minier, le droit du littoral, le droit de l'eau et surtout le droit de l'aménagement et de l'urbanisme* »⁷⁰. Dès octobre 2007, le groupe « biodiversité » met en tête de ses recommandations la mise en place d'une « trame verte nationale » pour « *une gestion intégrée du territoire qui préserve la biodiversité ordinaire* ». Cette recommandation devient l'engagement n°73 du Grenelle :

« La trame verte est un outil d'aménagement du territoire, constituée de grands ensembles naturels et de corridors les reliant ou servant d'espaces tampons, reposant sur une cartographie à l'échelle 1 : 5000. Elle est complétée par une trame bleue formée des cours d'eau et masses d'eau. Elles permettent de créer une continuité territoriale, ce qui constitue une priorité absolue. La trame verte et bleue est pilotée localement en association avec les collectivités locales et en concertation avec les acteurs de terrain, sur une base contractuelle, dans un cadre cohérent garanti par l'État : cadre de référence à définir en 2008 ; cartographie des continuités et discontinuités à réaliser au niveau national d'ici deux ans ; concertation des modalités réglementaires (inscription dans les documents d'urbanisme) contractuelles et incitatives et élaboration de la trame en région en 2009-2012 ; élaboration concertée d'un critère biodiversité pour la DGF ; trame verte et bleue opposable aux grandes infrastructures ; rémunération du service environnemental ; mise en œuvre du réseau paneuropéen dans la perspective de l'adaptation au changement climatique ».

⁷⁰ HUGLO C., « Quelle autorité conférer au schéma pour la biodiversité dans la loi Grenelle 2 ? », *Environnement*, n°11, 2010, Repère 10.

Cinq années après l'essai du Schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux, la planification d'un réseau écologique national, cette fois juridiquement obligatoire pour toutes les régions sans ambiguïté, est au premier plan des discussions.

L'élaboration du schéma régional de cohérence écologique (Chapitre 1) suit actuellement son cours. L'effectivité de la Trame verte et bleue dépendra de son contenu définitif mais aussi de la volonté politique des rédacteurs du SDRIF, tant les relations juridiques entre ces exercices de planifications semblent incertaines (Chapitre 2).

CHAPITRE 1. L'ÉLABORATION DU SCHEMA RÉGIONAL DE COHÉRENCE ÉCOLOGIQUE DE L'ÎLE-DE-FRANCE

La mise en œuvre du dispositif de la Trame verte et bleue repose sur trois niveaux emboîtés (national-régional-local) qui permettent d'assurer la cohérence de la TVB nationale. Une certaine uniformisation des procédures et des méthodes de planification des continuités écologiques est nécessaire afin d'éviter les disparités régionales (Section 1). La région francilienne avait déjà avant le lancement du processus du Grenelle de l'Environnement une politique forte de protection de la biodiversité, exprimée par l'insertion du Schéma régional des continuités écologiques dans son projet de révision de 2008 du SDRIF. Elle n'a donc pas tardé à se lancer, immédiatement après l'adoption de la loi « Grenelle I », dans l'élaboration de son Schéma régional de cohérence écologique (Section 2). Celle-ci est encore en cours et s'effectue parallèlement au prolongement de la révision du SDRIF.

SECTION 1. L'ENCADREMENT JURIDIQUE DES PLANIFICATIONS RÉGIONALES DE LA TRAME VERTE ET BLEUE POUR UNE COHÉRENCE NATIONALE

Les lois « Grenelle » ont posé le cadre juridique de la planification de la TVB après de plus de deux ans de discussions. Il en ressort un champ d'application très large dû à l'ambition de mettre en cohérence et de renforcer les instruments de protection de la biodiversité existants (§1). Si les entités régionales tiennent une place prépondérante dans l'exercice de planification du maillage écologique du territoire, une mise en cohérence au niveau national est nécessaire. Celle-ci doit être assurée par l'emboîtement du niveau national et du niveau régional, tant textuellement qu'institutionnellement. Pour ce faire, deux niveaux de documents-cadres ainsi que deux niveaux de comités TVB ont été prévus par la loi (§2).

I. La planification du réseau écologique national, une ambition issue du Grenelle de l'environnement

Le Grenelle de l'Environnement a commencé par une phase de dialogue et d'élaboration de propositions au sein de six groupes de travail constitués de 5 collèges qui ont vocation à représenter les acteurs du développement durable : l'État, les collectivités, les organisations non gouvernementales, les représentants des salariés et ceux des employeurs. C'est ce que l'on appelle « la gouvernance à cinq ». En décembre 2007, les comités opérationnels sont mis en place, pilotés par un parlementaire ou une personnalité reconnue, dont la mission était de proposer des actions concrètes pour la mise en œuvre des engagements.

Tandis que les travaux se sont pour la plupart achevés en mai 2008, le Comité opérationnel « Trame verte et bleue » (COMOP TVB) est le seul à avoir reçu une lettre de mission valable pour 2 ans. Son mandat a même été prolongé de quelques mois. Sa dernière réunion a eu lieu le 1^{er} avril 2010. Christian BARTHOD, sous-directeur des Espaces Naturels au MEEDDAT et coassistant du sénateur Paul RAOULT dans le pilotage du COMOP TVB, indique que « *le COMOP a également une autre originalité qui le différencie des autres COMOP : les administrations [centrales] ne sont pas membres du COMOP mais assistent le COMOP. Le COMOP*

est structuré entre des représentants des collectivités, des partenaires sociaux économiques et le monde associatif »⁷¹. Ce comité a poursuivi cinq objectifs principaux : la constitution de la TVB, la restauration de la nature en ville, l'acquisition de 20 000 hectares de zones humides, la généralisation de bandes enherbées et de zones tampons végétalisées d'au moins 5 mètres le long des cours d'eau et la restauration des continuités pour les écosystèmes d'eau douce. En plus de ces cinq objectifs principaux, les réflexions du COMOP ont également porté sur différents thèmes tels que la compensation pour atteinte à la continuité écologique, la place de la TVB en milieu urbain ou encore la contractualisation la gestion des espaces pouvant être mise en place. Outre les projets de textes législatifs qui ont servi à l'élaboration du cadre juridique de la TVB dans la loi « Grenelle II », il a rédigé trois projets de guides, enrichis des contributions de la consultation publique réalisée au second trimestre 2009, qui constituent le socle des futures orientations nationales. La technicité de ces guides explique la longue durée du mandat du COMOP ainsi que son prolongement.

Finalement, la loi « Grenelle II » du 10 juillet 2010 crée la TVB par son Chapitre II du Titre IV « Biodiversité ». L'article 121 de la loi pose le cadre juridique du réseau écologique français en insérant un Titre VII nouveau « Trame verte et trame bleue » dans le Livre III « Espaces naturels » du Code de l'environnement. Les articles L. 371-1 à 6 de ce code posent une définition de la TVB et en fixent les modalités de mise en œuvre, encore précisées par les articles R.371-16 à 35 issus du décret du 27 décembre 2012.

L'article L.371-1 pose l'objectif de la TVB à savoir, « *enrayer la perte de biodiversité en participant à la préservation, à la gestion et à la remise en bon état des milieux nécessaires continuités écologiques, tout en prenant en compte les activités humaines, et notamment agricoles, en milieu rural* ». Des associations de protection de l'environnement, des ONG ainsi que des juristes ont vivement critiqué les changements successifs de vocable dans ces objectifs. En effet, de celui du « maintien et restauration » des continuités écologiques, qui constitue le

⁷¹ France Nature Environnement, « 33^{ème} congrès FNE : Une trame grandeur nature », 12 et 13 mars 2009, Palais du Nouveau Siècle de Lille, p. 123.

niveau le plus important, proposé par le comité opérationnel en passant par celui de « préservation », niveau le plus bas, dans le projet de loi déposée le 9 juillet 2009 par la Commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, un compromis a été trouvé, celui de la préservation, gestion et remise en bon état. Ces mouvements de vocabulaire, de la « restauration » à la « remise en bon état », seraient selon les critiques formulées, le signe d'une ambition revue à la baisse. Le décret du 29 décembre 2012 semble couper court cette supposée baisse d'ambition tant la définition de l'objectif de « remise en bon état » se rapproche de celui de « restauration ». Ainsi, l'article R.371-20-I dispose que « *la remise en bon état des milieux nécessaires aux continuités écologiques consiste dans le rétablissement ou l'amélioration de leur fonctionnalité* ».

Par ailleurs, les définitions des objectifs de la TVB posées à l'article R.371-20 s'inscrivent bien dans la perspective d'un aménagement durable du territoire au sens de la prise en compte de la fonctionnalité des écosystèmes au lieu de la simple prise en compte des espaces naturels en tant que données géographiques. Il ressort de ces définitions que l'objectif de la TVB est la remise en bon état et la préservation de la fonctionnalité des continuités écologiques. Des éléments d'appréciation de cette fonctionnalité sont ensuite explicités à l'article R.371-21.

La TVB forme un tout indivisible mais la loi a distingué, pour en faciliter l'identification juridique, la Trame verte (C. env., art. L. 371-1§II), correspondant aux milieux naturels terrestres, et la Trame bleue, correspondant aux milieux aquatiques (C. env., art. L.371-1§III). La TVB, synonyme de réseau écologique, est un maillage formé par l'ensemble des continuités écologiques, elle-même constituées de trois éléments⁷².

Tout d'abord, *les réservoirs de biodiversité* sont les espaces dans lesquels la biodiversité est la plus riche ou la mieux représentée, où les espèces peuvent effectuer tout ou partie de leur cycle de vie et où les habitats naturels ont une taille

⁷² Allag-Dhuisme F., Amsallem J., Barthod C., Deshayes M., Graffin V., Lefeuvre C., Salles E. (coord), Barnetche C., Brouard-Masson J, Delaunay A., Garnier CC, Trouvilliez J. (2010). *Choix stratégiques de nature à contribuer à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques – premier document en appui à la mise en œuvre de la Trame verte et bleue en France* (« Guide 1 »). Proposition issue du comité opérationnel Trame verte et bleue. MEEDDM ed., p. 10
Ces éléments proposés par le COMOP TVB ont été repris par l'article R.371-19 I, II et III issu du décret du 29 décembre 2012.

suffisante pour assurer leur fonctionnement. Ils recouvrent pour la composante verte, en vertu de l'article L. 371-1§II du Code de l'environnement « *tout ou partie des espaces protégés au titre du présent livre et du titre Ier du livre IV ainsi que les espaces naturels importants pour la préservation de la biodiversité* ». À côté de l'intégration obligatoire, même si ce n'est que partiellement, de tous les espaces faisant déjà l'objet d'une protection (parcs et réserves, périmètres de protection, sites classés, arrêtés de biotopes, etc.), celle des « espaces naturels importants » inclue potentiellement tous les espaces naturels selon l'interprétation que l'on en fait. Ainsi, l'identification des réservoirs de biodiversité est encadrée par une sorte de seuil minimum d'espace mais ne connaît pas de seuil maximum.

Ensuite, *les corridors écologiques* qui assurent la liaison entre milieux naturels, habitats naturels ou habitats d'espèces, offrant aux espèces des conditions favorables à leur dispersion ou migration. Ils relient les réservoirs de biodiversité et sont des voies de déplacement empruntées par les espèces. On distingue trois types de corridors : linéaires (haies, chemins et bords de chemins, bandes enherbées le long des cours d'eau...), discontinus ou « en pas japonais » (ponctuation d'« îlots-refuges », mares, bosquets...) et les matrices paysagères (artificialisé, agricoles...). Enfin, *les cours d'eau* constituent à la fois des réservoirs de biodiversité et des corridors auxquels s'appliquent déjà des règles de protection en tant que milieux naturels et des obligations de restauration de la continuité écologiques contenues dans le Code de l'environnement par transposition de la directive-cadre sur l'eau du 23 octobre 2000⁷³ ; *les zones humides* sont quant à elles soit des réservoirs de biodiversité, soit des corridors écologiques, soit les deux à la fois.

L'ambition de la Trame verte et bleue ressort de ces éléments : la mise en cohérence des outils juridiques pour une meilleure protection de la biodiversité. Cela ressort nettement dans l'article R.371-17 qui dispose que la TVB « *contribue à l'état de conservation favorable des habitats naturels et des espèces* », faisant ainsi directement référence à l'objectif du réseau Natura 2000, « *et au bon état écologique des masses d'eau* », reprenant ainsi l'objectif assigné par la directive-cadre sur l'eau susmentionnée.

⁷³ Directive n° 2000/60 du 23 octobre 2000, établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

Chantal CANS écrivait en 2010 que « *le champ d'application de la TVB s'en trouve [...] a priori illimité, sauf à considérer que ces milieux naturels doivent avoir été 'identifiés lors de l'élaboration des schémas' régionaux de cohérence écologique (art. L. 371-1, IV du Code de l'environnement)* »⁷⁴. Or, l'article R.371-16 n'entérine pas cette limite. Il dispose en effet que les milieux naturels formant les continuités écologiques sont identifiés par les SRCE « *ainsi que par les documents de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements auxquels des dispositions législatives reconnaissent cette compétence et, le cas échéant, celle de délimiter ou de localiser ces continuités* ». Le champ d'application de la TVB est dès lors très large.

II. Comités Trame verte et bleue et documents-cadres, instruments nationaux et régionaux pour une cohérence nationale

Une des originalités du dispositif créé est que sa mise en œuvre repose sur trois niveaux emboîtés les uns aux autres : au niveau national est élaboré un document-cadre intitulé « *orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques* » (C. env., art. L371-2) ; au niveau régional, l'élaboration d'un second document-cadre, le « *schéma régional de cohérence écologique* » (C. env., art. L371-3) qui devra prendre en compte les orientations nationales et les « *éléments pertinents des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux* » ; enfin, au niveau local, qu'il soit communal ou intercommunal, le SRCE devra être pris en compte par les documents et projets d'aménagement et d'urbanisme. À cet emboîtement textuel s'ajoute un emboîtement institutionnel, à savoir un comité national et des comités régionaux. Le contenu et l'articulation entre ces deux documents-cadres, sous le contrôle de ces comités, doivent permettre d'assurer la cohérence du réseau écologique national.

La somme des planifications régionales est un moyen pertinent pour la constitution du réseau écologique national en ce que les régions se sont vues

⁷⁴ CANS C., « La protection de la nature dans la loi portant engagement nationale pour l'environnement ou comment picorer dans une loi pour reconstruire une génétique des normes », *Revue juridique de l'environnement*, n° spécial 2010, p. 95.

attribuer de plus en plus de compétences en matière environnementale comme vu dans la Partie I. Elles disposent ainsi d'outils et d'organes importants pour la connaissance de la biodiversité de leur territoire. En cela, le principe de subsidiarité, qui implique que les compétences soient déléguées au niveau le plus à même d'agir, est respecté. Les orientations nationales doivent cependant venir encadrer l'élaboration de la planification régionale afin d'assurer la cohérence à l'échelle nationale « *pour garantir la compatibilité des éléments de la Trame verte et bleue situés de part et d'autre des limites administratives régionales* »⁷⁵.

L'article L. 371-2 du Code de l'environnement prescrit l'élaboration, la mise à jour et le suivi « *par l'autorité administrative compétente de l'État en association avec un comité national « trames verte et bleue* » (CNTVB) des orientations nationales. Celles-ci comprennent « *une présentation des choix stratégiques de nature à contribuer à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques* » ainsi qu' « *un guide méthodologique identifiant les enjeux nationaux et transfrontaliers (...) et comportant un volet relatif à l'élaboration* » des SRCE. L'article dispose encore que le CNTVB « *regroupe les représentants des collectivités territoriales, des partenaires socioprofessionnels, des parcs nationaux et des parcs naturels régionaux, des comités de bassin, des associations de protection de l'environnement agréées concernées ainsi que, le cas échéant, des personnalités qualifiées en raison de leurs compétences et de leur connaissance en matière de protection de l'environnement* ». Ces dernières dispositions peuvent depuis le 11 août 2012⁷⁶, être modifiées par décret. En effet, le Conseil constitutionnel, saisi le 30 juillet 2012 par le Premier ministre sur le fondement de l'article 37 de la Constitution, a décidé qu'« *elles ont le caractère réglementaire* ». Le décret fixant la composition et le fonctionnement du CNTVB, conformément aux dispositions du même article, n'est intervenu que le 28 juin 2011⁷⁷. Il décide

⁷⁵ Allag-Dhuisme F., Amsallem J., Barthod C., Deshayes M., Graffin V., Lefeuvre C., Salles E. (coord), Barnetche C., Brouard-Masson J., Delaunay A., Garnier CC, Trouvilliez J. (2010). *Guide méthodologique identifiant les enjeux nationaux et transfrontaliers relatifs à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques et comportant un volet relatif à l'élaboration des schémas régionaux de cohérence écologique – deuxième document en appui à la mise en œuvre de la Trame verte et bleue en France* (« Guide 2 »). Proposition issue du comité opérationnel Trame verte et bleue. MEEDDM ed., p. 18

⁷⁶ Décision n°2012-232 L du 9 août 2012 du Conseil constitutionnel, JORF du 11 août 2012, p. 13286

⁷⁷ Décret n°2011-738 du 28 juin 2011 relatif au comité national « trame verte et bleue »

que le CNTVB, afin de veiller à la cohérence nationale des trames vertes et bleues, est saisi pour avis des projets de loi, d'ordonnances et de décrets relatifs au contenu des orientations nationales ou des schémas régionaux de cohérence écologique. Il est également informé des projets de loi, d'ordonnances, de décrets et, avant leur adoption, des documents de planification ou projet de portée géographique nationale lorsqu'ils traitent expressément des continuités écologiques ou qu'ils sont susceptibles d'avoir un effet notable sur les continuités écologiques, la préservation ou la remise en état. Il a été installé en octobre 2011.

Le projet de décret « *relatif à la trame verte et bleue et portant adoption des orientations nationales* », créant les articles R. 371-16 et suivants du Code de l'environnement, a été soumis à la consultation du public, conformément aux dispositions de l'article L. 371-2 de novembre à décembre 2011. Il a finalement été scindé en deux parties. Ainsi, tandis que, près d'un an après la fin de la consultation, a été publié le 27 décembre 2012 « *relatif à la trame verte et bleue* », les orientations nationales n'ont formellement pas encore été adoptées. Ce sont donc, en attendant leur adoption par décret en Conseil d'État, les « guides méthodologiques » élaborées par le COMOP TVB qui tiennent lieu de documents de référence pour l'élaboration des SRCE, bien qu'ils soient juridiquement précaires.

L'article L.371-3 alinéa 2 dispose que « *le schéma régional de cohérence écologique prend en compte les orientations nationales* ». Les plans régionaux du CNTVB, les comités régionaux TVB (CRTVB) prévus à l'article L. 371-3 du Code de l'environnement également précisé par un décret du 28 juin 2011⁷⁸ doivent notamment veiller à la prise en compte des orientations nationales. L'articulation ainsi déterminée entre le niveau national et le niveau régional est moins importante que celle qui s'appliquait entre les SSC et SRADT. Néanmoins, si l'articulation ainsi posée est plus faible, ce que nous étudierons plus en détail dans le chapitre suivant, les orientations nationales de la TVB (pour l'instant les guides issus des travaux du COMOP) encadreront mieux l'élaboration des planifications régionales. En effet, les orientations nationales du SSCENR présentaient de nombreux projets dont le degré de précision ne ressemblait en rien à celui des guides TVB. D'autant qu'aucun organe spécifique n'était en charge de veiller à leur intégration dans les schémas régionaux. Le « Guide 2 » intéresse particulièrement le présent sujet

⁷⁸ Décret n°2011-739 du 28 juin 2011 relatif aux comités régionaux « trame verte et bleue ».

puisqu'il est destiné aux services de l'État et des régions chargées d'élaborer le SRCE. Il contient toute une partie sur les critères de cohérence qui devront être pris en compte. Par exemple, la cohérence nationale de la Trame verte et bleue doit reposer dans la cohérence lors de la première étape d'identification de celle-ci. La méthode d'élaboration *_scientifique_* des schémas régionaux est libre : les acteurs régionaux peuvent choisir comme méthode l'approche paysagère, l'approche habitat ou l'approche espèce ou encore une combinaison de plusieurs approches. Cependant les critères que le guide propose, s'ils ne sont pas retenus au moment de l'identification de la trame, doivent servir de vérificateur. La cohérence scientifique ne sera pas seulement assurée par les Comités régionaux trame verte et bleue (CRTVB). D'autres organes y participeront. Par exemple, concernant la cohérence de l'identification des espèces appelées « *espèce déterminante pour la trame verte et bleue* »⁷⁹, l'élaboration de cette liste régionale implique les Conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel (CSRPN) et le Muséum national d'histoire naturelle (MNHN). Ceux-ci pourront s'assurer de la cohérence des critères d'identification des espèces.

Le dispositif mis en place est censé assurer la cohérence du réseau écologique sur tout le territoire. Il faut néanmoins remarquer qu'un risque juridique pèse actuellement sur tout le dispositif puisque la tête de celui-ci, les orientations nationales, n'a pas encore été adoptée par décret, alors même que des SRCE sont en cours d'élaboration. Si les orientations nationales, une fois adoptées, venaient à s'éloigner significativement des guides méthodologiques du COMOP sur la base desquels s'appuient actuellement les aménageurs régionaux, les SRCE déjà adoptés pourraient devenir illégaux. Or, aucune procédure de révision des SRCE n'est prévue pour ce cas. Il faudrait alors recommencer toute la procédure d'élaboration. De même, il faudrait procéder à la révision ou modification, selon l'importance de la divergence, des documents d'urbanisme.

En Île-de-France, s'il a fallu attendre la publication du décret relatif aux CRTVB pour installer celui de la région, ce qui a été fait le 5 octobre 2011, le processus d'élaboration du schéma régional avait déjà débuté un an auparavant.

⁷⁹ « Guide 2 » précité, p. 23.

SECTION 2. GOUVERNANCE ET AVANT-PROJET
DU SCHÉMA RÉGIONAL DE COHÉRENCE ÉCOLOGIQUE
DE LA RÉGION FRANCILIENNE

La région Île-de-France, forte de son expérience en la matière, a été l'une des premières régions à se lancer dans l'élaboration de son Schéma régional de cohérence écologique. S'il est, selon l'article L. 373-3§1 du Code de l'environnement, « *élaboré, mis à jour et suivi conjointement par la région et l'État en association avec* » le CRTVB, organe de gouvernance élargie, la Région a mis en place une concertation plus large (§1). Celle-ci a marqué officiellement le début du processus d'élaboration avec son séminaire de lancement du 22 octobre 2010. Un avant-projet de SRCE a été présenté le 2 juillet 2012 lors de la deuxième réunion du CRTVB (§2).

I. La gouvernance du Schéma régional de cohérence écologique de la région francilienne

Le Conseil régional a créé, en mars 2009, avant même le vote de la loi Grenelle I, un « Club des continuités écologiques », en association avec l'État. Ce Club avait pour objectif de poser les bases d'une élaboration collective et concertée du SRCE. Ce dispositif associe « *les concepteurs de trame (l'IAU IdF, Natureparif, le Muséum national d'histoire naturelle, etc) aux acteurs intervenant sur les espaces (l'AEV, les Conseils généraux, l'Office national des forêts, les chambres d'agriculture etc.)* »⁸⁰. Les réunions de ce club ont principalement été consacrées à la présentation de projets locaux (études, colloques, travaux etc.) initiés dans le cadre de la mise en oeuvre de la Charte régionale de la biodiversité de 2003 et de la Stratégie régionale de 2007. Le Club a permis de faire le lien entre le Schéma régional des continuités écologiques intégré au projet de SDRIF et les concepts de la Trame verte

⁸⁰ Intervention de Nathalie EVAIN-BOUSQUET, responsable du service Patrimoine et ressources naturels à la Direction de l'Environnement, Conseil régional d'Île-de-France, Actes du colloque organisé par Natureparif, « *Trames verte, trame bleue, Les continuités de la vie* », 28 et 29 avril 2009, Muséum National d'Histoire Naturelle, Paris, p. 28.

et bleue. Le Conseil scientifique régional du patrimoine naturel d'Île-de-France, en lien avec Natureparif, a ainsi rapidement proposé une première version de la carte des réservoirs de biodiversité de la région. Ainsi, dès 2010, les participants au Club ont disposé d'un socle commun de connaissances sur le concept de la TVB et sur l'élaboration du SRCE.

Le séminaire de lancement en octobre 2010 a réuni une bien plus grande diversité de structures (associations naturaliste, entreprises, gestionnaires, collectivités etc). Il s'est donc agi de présenter la trame à ceux de ces acteurs qui n'étaient pas représentés dans le Club. Le séminaire s'est déroulé autour de dix ateliers de travail qui ont présenté son contexte réglementaire et notamment les principales étapes de l'élaboration du schéma, les enjeux au niveau de la région ainsi que la présentation de quelques exemples d'initiatives déjà menées dans la région. Cette première large concertation a fait apparaître que nombre d'acteurs, au premier rang desquels les collectivités, abordaient le SRCE de la même manière qu'ils abordaient la Charte ou la Stratégie régionale, c'est-à-dire « *comme un guide pour des actions volontaires en contrepartie desquels des labels ou des subventions pourraient leur être attribués* »⁸¹. Les premiers échanges ont donc permis de faire prendre conscience aux collectivités en particulier de ce que la prise en compte des continuités écologiques était désormais une obligation légale.

La planification spatiale des continuités repose d'abord sur une première phase d'inventaire scientifique. Pour ce faire, la méthodologie d'identification de la TVB francilienne a été définie entre janvier 2011 et octobre 2011. Le choix a été de définir les continuités écologiques en croisant l'analyse des différents habitats naturels et de la répartition des déplacements d'espèces animales représentatives⁸², comme cela avait été le cas pour le Schéma régional des continuités écologiques

⁸¹ Caroline VENDRYES, Chef de mission TVB, DRIEE Île-de-France ; Vincent HULIN, chargé de mission biodiversité, Direction de l'environnement, Conseil régional d'Île-de-France, dans : *Le Courrier de la Nature*, édité par la Société nationale de protection de la nature, n° 264, 2011 : « Spécial Continuités écologiques », p. 45.

⁸² Voir à ce propos, BILLET P., « Au secours ! Darwin revient. De la sélection des espèces à protéger », *Environnement*, n°4, 2012.

(voir en ce sens l'intitulé de ses cinq sous-trames⁸³). Ainsi, quatre sous-trames ont été identifiées en Île-de-France : herbacée, forestières, grande culture, bleue.

Le CRTVB d'Île-de-France, installé le 5 octobre 2011, comprend 66 membres, au sein de 5 collèges, conformément à la gouvernance à cinq du Grenelle : 21 représentants des collectivités, 11 représentants de l'État et ses établissements publics, 16 représentants des organismes socioprofessionnels et usagers de la nature, 11 représentants d'associations œuvrant pour la préservation de la biodiversité et 7 scientifiques et personnalités qualifiées. Véritable pierre angulaire du dispositif de coconstruction régionale, ses missions ont été précisées par le décret du 28 juin 2011 précité. Il doit notamment participer à l'élaboration et à la construction du SRCE notamment en veillant à la prise en compte des guides du COMOP valant orientations nationales pour l'instant, mettre en cohérence les politiques publiques menées sur le territoire régional en lien avec d'autres documents cadre comme le SDAGE mais aussi de tout autre projet de planification susceptible d'avoir un impact sur les continuités écologiques, au premier chef desquels le SDRIF, et il est consulté pour avis sur les sujets relatifs aux stratégies régionales et locales de la biodiversité.

Des ateliers techniques territoriaux et thématiques ainsi qu'une réunion interrégionale ont ensuite été organisés de décembre 2011 à juin 2012. Ils répondent à la recommandation méthodologique du « Guide 2 » de « *sensibilisation, information et formation des acteurs locaux* » d'une part et à la « *mise en cohérence des trames vertes et bleues de territoires limitrophes* »⁸⁴ d'autre part.

La région a été découpée en dix secteurs faisant chacun l'objet d'un atelier territorial. Ces ateliers ont permis de travailler au plus près du terrain et de rassembler les représentants des territoires infrarégionaux. Dans chaque secteur le diagnostic, les enjeux et la cartographie ont ainsi pu être précisés. Au total, ces ateliers territoriaux ont réuni 418 personnes représentant 246 structures⁸⁵. Bien que

⁸³ Partie I, Chapitre I, Section 2, §2.

⁸⁴ « Guide 2 » précité, p. 40

⁸⁵ La Trame verte et Bleue en Île-de-France, La feuille d'info n°2, 12 juillet 2012. Consultable sur <http://extranet.srce-idf.fr>

la teneur de l'obligation ne soit pas encore très clair, ce que nous verrons dans le chapitre suivant, le caractère obligatoire de la démarche a attiré l'attention de tous les acteurs, ce qu'exprime l'importante participation à ces ateliers territoriaux.

Sept ateliers thématiques avec deux réunions pour chaque thème étaient quant à eux consacrés au plan d'action du SRCE. Ils concernaient ainsi les outils et mesures pour prendre en compte les enjeux de continuité écologique : à l'échelle intercommunale, à l'échelle communale, dans les infrastructures linéaires, en zone urbaine, en milieu forestier, en milieu agricole et enfin dans les milieux aquatiques et corridors humides. La première série de réunions a servi à recueillir les besoins et les attentes des acteurs, la seconde à débattre sur les mesures concrètes. Les contributions de ces ateliers ont ainsi notamment alimenté les volets du schéma concernant les mesures contractuelles mobilisables pour la préservation de la remise en bon état des continuités écologiques et les mesures prévues pour accompagner leur mise en œuvre. Ces ateliers ont réuni 221 participants pour un total de 104 structures représentées. Enfin, une réunion interrégionale s'est tenue le 19 juin 2012 dont le but était de présenter les enjeux interrégionaux et les continuités identifiées et dans chaque région afin de s'assurer de leur cohérence, comme le préconise le Guide 2 du COMOP⁸⁶. L'État par l'intermédiaire des Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement, les Conseils régionaux et les CSRPN des régions entourant la région Île-de-France (la région Centre, la région Bourgogne, la région Champagne-Ardenne, la région Picardie et la région Haute-Normandie) et de celles-ci ont pu confronter leurs différentes approches.

II. Le projet de Schéma régional de cohérence écologique de la région francilienne

Un avant-projet de SRCE a été arrêté le 27 juin 2012 et présenté le 2 juillet 2012 au CRTVB. La rédaction de l'avant-projet a été poursuivie tout l'été et il a été soumis pour avis au Conseil régional les 27-28 septembre 2012. Suite à cet avis, l'avant-projet a été finalisé et présenté à la troisième réunion du CRTVB début novembre. Conformément aux dispositions de l'article L. 371-3 alinéa 3, sont

⁸⁶ « Guide 2 » précité, p.64.

actuellement consultés les groupements de collectivités franciliens, avant la quatrième réunion du CRTVB début février 2013 qui validera le projet. La loi ne prévoit qu'une information des communes. Néanmoins, il leur est possible d'émettre des observations. La consultation des communes est donc équivalente à la celle des conseils régionaux, des communautés d'agglomération, des communautés de communes et des parcs naturels régionaux et nationaux. Ceux-ci sont en effet consultés pour avis. Un avis simple qui sera joint au dossier d'enquête publique. Celle-ci est prévue de mi-février à mars 2013, avant la cinquième et dernière réunion du CRTVB dans ce processus. Le projet sera finalement, mi-2013 « *soumis à délibération du conseil régional est adopté par arrêté du représentant de l'État la région* » (art. L. 371-3 alinéa 4).

La dernière version du projet disponible date de décembre 2012. Elle comprend conformément à l'article L. 371-3 alinéa 7 du Code de l'environnement précisé par les articles R-371-25 et suivant :

- Un résumé non technique d'une vingtaine de pages présentant de manière synthétique la démarche de planification des continuités écologiques ;
- Un volet d'une centaine de pages identifiant les espaces naturels, les corridors écologiques et les éléments de la trame bleue, dans le tome 1 intitulé « Les composantes de la trame verte et bleue » ;
- Un diagnostic et une présentation des enjeux régionaux relatifs à la préservation et à la restauration des continuités écologiques, un plan d'action stratégique, un dispositif de suivi et d'évaluation, réunis dans le tome 2 intitulé « Enjeux et plan d'action » , d'environ 150 pages ;
- Une cartographie de la trame verte et bleue à l'échelle du 1/100 000, une cartographie de la trame verte et bleue des départements de Paris et de la petite couronne au 1/75 000, et des cartes régionales thématiques dans le tome 3 intitulé « Atlas cartographique » d'une centaine de pages ;
- Un rapport environnemental prévu par le décret n°2012-616 du 2 mai 2012, dans le tome IV, de près de 300 pages.

Il ne s'agit pas ici de reprendre tout le contenu du projet de SRCE, aussi nous

focaliserons-nous sur le Plan d'action. Il vise à guider les acteurs locaux dans la prise en compte de la TVB. Le Plan d'action doit donc éclairer leur choix, aider à la décision et faciliter l'intervention opérationnelle des techniciens, en particulier grâce à une hiérarchisation des priorités au regard des enjeux régionaux. Il convient d'une part, de « *poursuivre les dynamiques engagées* » (SAGE, contrat de bassin, chartes forestières, les études pour la restauration des cours d'eau) et d'autre part d'« *accompagner toutes les initiatives en mettant en œuvre les orientations stratégiques régionales par des mesures et des moyens adaptés* ». Concernant cette seconde partie, on y trouve les orientations destinées à la planification urbaine : « *favoriser le maintien et la restauration des continuités écologiques dans les documents d'urbanisme* », « *assurer la cohérence/harmoniser les documents d'urbanisme* » et « *permettre la prise en compte du SRCE par les PLU et les SCOT élaborés ou révisés* ». Ces orientations sont déclinées en « actions » et « outils ». On peut citer à titre d'illustration des actions celle qui concerne les berges : assurer du maintien ou de la restauration de la continuité sur l'une des deux berges au minimum par la préservation d'une zone tampon non bâtie. Quant aux outils de planification, sont présentés les outils prioritaires et les outils nouveaux. Les outils prioritaires sont notamment les Chartes de développement durable, les chartes de paysages communales ou intercommunales comme celles des Parcs naturels régionaux, les SAGE ainsi que les servitudes d'utilité publique. On trouve ensuite comme nouvel outil un guide relatif à la prise en compte de la TVB en milieu urbain et à l'échelle du SCOT et du PLU ainsi qu'un cahier des charges type pour les études TVB comprenant une méthodologie unifiée sa prise en compte. Par ailleurs, l'éco-conditionnalité pour l'attribution de subventions publiques qui avait été partiellement mise en place suite à la Charte de la biodiversité de 2003 pourrait être généralisée.

La Région francilienne sera bientôt dotée d'un document de planification dont l'ambition est la réalisation d'un maillage écologique de son territoire. Avoir une ambition est une chose, se donner les moyens de la réaliser en est une autre. En ce sens, l'État a affiché son ambition à la Conférence environnementale des 14 et 15 septembre 2012, ambition que le projet de loi de finances pour 2013 (p.47) reprend :

« la priorité donnée à la biodiversité sur le triennal permettra de mettre en œuvre la Stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020 et les orientations de la future loi-cadre sur la biodiversité ». Cependant, les crédits alloués au fond d'investissement pour la biodiversité et la restauration écologique (FIBRE)⁸⁷, créé par le décret n°2012-228 du 16 février 2012 et devant accompagner la mise en place de la TVB, ne sont que 2,1 millions d'euros au lieu des 25 millions prévus initialement. Les engagements financiers de l'État ne sont pas à la hauteur des ambitions affichées. Les moyens juridiques le sont-ils ?

Le législateur, retenant l'option du Comité opérationnel TVB, a fait le choix de privilégier les documents d'urbanisme pour inscrire la TVB dans les territoires plutôt que d'ajouter un nouvel outil juridique spécifique subordonné au SRCE. Le Chapitre II du Titre Ier « *Bâtiments et urbanisme* » de la loi Grenelle II intègre par ses articles 13, 14, 15 et 17 la TVB dans le Code de l'urbanisme. Ces articles complètent les objectifs généraux de l'article L. 121-1, s'imposant aux documents d'urbanisme et au contenu des différentes planifications, par l'objectif de préservation et la remise en bon état de la biodiversité et des continuités écologiques. On peut lire dans l'exposé des motifs de la loi Grenelle II la volonté du législateur de renforcer le Code de l'urbanisme « *en tant qu'outil au service du développement et de l'aménagement durable des territoires conformément aux orientations du Grenelle* »⁸⁸. Certains commentateurs ont ainsi parlé d'un « *verdissement du droit de l'urbanisme* »⁸⁹. Celui-ci se voit attribuer par l'article 7 de la loi entre autres objectifs celui de la préservation de la biodiversité. Seulement, la colorisation quelconque d'un droit ne s'apprécie guère à l'aune de ses seules dispositions législatives.

Si l'élaboration d'un Schéma régional des continuités écologiques est une entreprise ambitieuse, elle ne préjuge en rien de son efficacité. Le sérieux de sa

⁸⁷ BILLET P., « Fonds d'investissement pour la biodiversité et la restauration écologique (FIBRE) », *Environnement*, n°4, 2012, commentaire 26.

⁸⁸ Exposé des motifs du projet de loi ENE, Chapitre II – Modification du code de l'urbanisme, p. 9.

⁸⁹ Voir par exemple : Maryse DEGUERGUE et Jean-Pierre BOIVIN, « Réflexions croisées », in « Grenelle II », *Revue Lamy*, supplément octobre 2010, p. 9.

réalisation en est certes un premier gage, ce qui n'est pas encore possible de déterminer en l'état de l'avancement de l'avant-projet, mais il faut ensuite que le dispositif-cadre créé au niveau national et régional puisse faire l'objet d'une ample traduction dans le document de planification spécifique de la région francilienne qu'est le SDRIF.

CHAPITRE 2. LES DOCUMENTS-CADRES DE LA TRAME VERTE ET BLEUE FACE AU SCHÉMA DIRECTEUR D'ÎLE-DE-FRANCE, LE RISQUE D'UNE AMBITION CONTRARIÉE

La hiérarchie des normes d'urbanisme de la région Île-de-France, nous l'avons vu dans la première partie, connaît un niveau intermédiaire de planification. Le schéma directeur de la région d'Île-de-France a un rôle d'encadrement des documents d'urbanisme inférieurs. Le Code de l'urbanisme s'ouvre par l'article L. 110 disposant qu'« *afin (...) d'assurer (...) la préservation de la biodiversité notamment par la conservation, la restauration et la création des continuités écologiques (...) les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace* ». On remarquera au passage que le législateur par l'article L. 110 manque de cohérence avec les objectifs retenus dans le Code de l'environnement, visant la « *remise en bon état* » des continuités écologiques et non leur « *restauration* ». S'il n'est pas évident que la restauration induise une obligation plus importante que la remise en état comme vu précédemment⁹⁰, la cohérence du vocable dans les deux législations aurait sans doute été préférable. Une insécurité juridique en résulte. S'il s'avère effectivement que le juge décide de les distinguer, comme cela a été le cas dans les débats parlementaires, des obligations non désirées pourraient surgir. Notons que pour l'instant, le projet de schéma écologique francilien désigne essentiellement la restauration des continuités.

Le législateur a modifié le statut du SDRIF par la loi Grenelle II mais n'a pas saisi cette occasion pour mettre en cohérence le statut législatif du SDRIF avec les normes qu'il doit respecter. L'alinéa 4 de l'article L. 141-1 reste ainsi silencieux sur sa compatibilité imposées par le Conseil d'État dans un avis du 21 octobre 1997 (n°361028) aux chartes des Parcs naturels régionaux alors qu'il maintient la référence aux schémas de services collectifs. A cet égard, le statut du SDRIF, pour reprendre le qualificatif employé par Jean-Pierre LEBRETON, reste « *désolant* »⁹¹. Le

⁹⁰ Voir p. 60.

⁹¹ LEBRETON J-C., « Le désolant statut du schéma directeur de l'Île-de-France, *AJDA*, n°31, 2008,

SRCE vient s'ajouter à cette liste d'absents. Dans un avis du 21 octobre 1997 (n°361028), le Conseil d'État précise que le SDRIF est un document d'urbanisme « *par sa nature et par son objet* ». Ainsi, des normes de références s'imposent à lui : l'article L. 141-1 alinéa 4 dispose qu'il doit respecter « *les règles générales d'aménagement et d'urbanisme à caractère obligatoire* ». Cette notion de règles générales renvoie à deux articles, l'article L. 110 et l'article L. 121-1. L'article L. 121-1, ouvrant le chapitre intitulé « *Dispositions communes aux schéma de cohérence territoriale, aux plans locaux d'urbanisme et aux cartes communales* », il définit les « *objectifs du développement durable* » assignés aux documents de planification urbaine. Le troisième de ces objectifs est « *la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques* », respecte bien la lettre de l'article L. 371-1 du code de l'environnement. Plus que de déterminer « *les moyens de protection et de mise en valeur de l'environnement* » (art. L. 141-1 alinéa 5), le SDRIF doit donc les « *assurer* ».

S'il est difficile de se prononcer sans le décret approuvant les orientations nationales, sans la version complète et définitive du SRCE ni celle du SDRIF, on peut néanmoins essayer d'appréhender la teneur de leurs rapports juridiques (Section 1). Le dispositif juridique semble fragilisé par l'étendu des objectifs et la nature même du schéma directeur de la région Île-de-France, ce que vient pallier, ici encore, l'initiative politique en faveur d'un aménagement durable du territoire francilien (Section 2).

SECTION 1. DES RAPPORTS JURIDIQUES ENTRE LES DOCUMENTS-CADRES DE LA TRAME VERTE ET BLEUE ET LE SCHÉMA DIRECTEUR DE LA RÉGION D'ÎLE-DE-FRANCE

Les articles L. 371-2 et L. 371-3 du Code de l'environnement disposent respectivement que : les « *documents de planification et projets relevant du niveau national (...) sont compatibles avec les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques (...) et précisent les mesures permettant d'éditer, de réduire et, le cas échéant, de compenser les attentes* » ; « *les documents de planification et les projets de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements prennent en compte les schémas régionaux de cohérence écologique* ». Les députés Bertrand PANCHER et Philippe TOURTELIER rappellent dans leur rapport d'information du 9 février 2012 que « *la question de l'opposabilité de la Trame verte et bleue avait donné lieu à d'intenses débats devant l'Assemblée nationale* »⁹². Il convient d'étudier la teneur de ces obligations de compatibilité et de prise en compte (§1) avant d'en étudier l'application au contexte francilien des continuités écologiques (§2).

I. Teneur des obligations juridiques de compatibilité et de prise en compte d'un document d'aménagement

Que recouvrent les notions de compatibilité et de prise en compte d'un document de planification spatiale ? Trois types de rapports gradués sont possibles entre des normes juridiques hiérarchisées : la conformité, la compatibilité, la prise en compte.

La conformité interdit toute différenciation entre norme supérieure et norme inférieure, sans pour autant exiger une identité absolue entre les deux normes (Conseil d'État, 26 novembre 1969, *Société agricole et forestière de l'Eure*,

⁹² PANCHER B. et TOURTELIER P., *La mise en application de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement*, Rapport d'information n°4340 du 9 février 2012 de la Commission du Développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale.

n°728225). Par exemple, la délivrance d'une autorisation d'urbanisme doit en principe respecter à la lettre les règles d'urbanisme qui lui sont applicables.

Le rapport de compatibilité signifie que les normes inférieures « *ne doivent pas contenir de dispositions qui vont à l'encontre de celles adoptées par une norme supérieure, qui sont de nature à empêcher la réalisation d'objectifs essentiels de ces dernières. (...) un plan d'occupation des sols qui incluait dans une zone constructible un terrain qu'un schéma directeur avait classé 'espace vert parc urbain' n'est pas compatible avec ce dernier et est donc illégal (CE, 18 mai 1988, Moorels et autres, n°55881)* »⁹³. Il s'agit donc d'un rapport de non-contrariété qui a donné lieu à une jurisprudence et à une doctrine abondantes. Elle a ainsi des contours précis, ce qui n'est pas encore le cas de la notion de prise en compte.

Cette dernière modalité d'articulation, que l'on retrouve aussi sous l'expression « *prise en considération* », se rencontre surtout pour l'articulation de législations différentes comme cela est le cas pour la Trame verte et bleue. Cette circonstance explique peut-être que, eu égard au principe d'indépendance des législations, intangible jusqu'à récemment, elle n'ait fait l'objet que de rares interprétations jurisprudentielles et doctrinales. Pour Jean-Pierre LEBRETON, elle « *se situe vraisemblablement sur une courbe asymptotique de l'opposabilité proche du degré zéro ; mais où se situe ce point ? Mystère, faute de jurisprudence* »⁹⁴, en 1996. Depuis, le Conseil d'État a eu l'occasion de trancher sur cette interrogation dans deux arrêts du 9 juin 2004, *Association Alsace nature du Rhin* (n°254174) et du 28 juillet 2004, *Association de défense de l'environnement et autres, Fédération SOS environnement et autres* (n°256511). La Haute Juridiction a eu à se prononcer sur les effets juridiques des SDAGE dans le cadre défini par la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 (sous le régime de l'article L.212-1 du code de l'environnement dans sa rédaction antérieure à 21 avril 2004). À cette époque, les décisions administratives non prises dans le domaine de l'eau devaient seulement prendre en

⁹³ JEGOUZO Y. (sous la direction de), *Droit de l'urbanisme : Dictionnaire pratique*, Le moniteur, 2011, p.201.

⁹⁴ LEBRETON J-P, « L'imbroglio de la hiérarchie des normes affectant directement ou indirectement l'acte de construire », *Les petites affiches*, 17 juillet 1996, n°86, p.8.

compte le SDAGE. Le contrôle de légalité, en l'espèce de deux déclarations d'utilité publique, nécessitait donc de définir le contenu et la portée de cette obligation. Les juges ont suivi les conclusions du commissaire du gouvernement Mattias GUYOMAR sous l'arrêt du 28 juillet « *la nécessité de la prise en compte (...) paraît traduire un degré d'exigence moindre que celui qu'implique un rapport de compatibilité. Que cela signifie-t-il concrètement ? À tout le moins, la prise en considération des orientations générales du schéma et la recherche, autant que faire se peut, d'une conciliation entre les dispositions du schéma est celle de la décision administrative. Nous ne croyons toutefois pas que l'exigence posée par le dernier alinéa de l'article L. 212-1 du code de l'environnement aille jusqu'à imposer, dans tous les cas, l'absence de contrariété. (...) en recourant au terme 'prise en compte' le législateur a entendu, selon nous, ne pas exclure la possibilité d'une dérogation aux dispositions du schéma directeur. Certes cette dérogation, soumise au contrôle du juge, ne peut être décidée que pour un motif tiré de l'intérêt de l'opération envisagée et dans la stricte mesure où ce motif ne justifie* ».

Ces principes dégagés à l'occasion d'une espèce particulière pourraient, selon Henri JACQUOT, « *trouver à s'appliquer chaque fois que le législateur a voulu établir une articulation entre des actes juridiques relevant de législations indépendantes en utilisant le rapport de prise en compte* »⁹⁵. Il rapproche alors cette solution à la jurisprudence *Crédit Foncier de France* du 11 décembre 1970 selon laquelle l'administration peut déroger aux directives administratives pour des motifs déterminés, sous le contrôle du juge. Il relève encore que « *dès lors qu'une possibilité de dérogation sous condition est ouverte à l'administration lors de l'application de la norme à prendre en compte, il ne peut s'agir d'un contrôle restreint. Le juge doit pouvoir exercer un contrôle complet sur les conditions de mise en œuvre de ce pouvoir de dérogation. La solution est traditionnelle et elle prend même la forme d'un contrôle du bilan pour les dérogations individuelles aux règles d'urbanisme. (...) l'appréciation de sa légalité suppose donc un contrôle de son adaptation nécessairement approfondie, un contrôle de proportionnalité* ».

La solution ainsi dégagée pour des SDAGE « *n'est sûrement pas valable dans*

⁹⁵ LEBRETON J-P, « L'imbroglie de la hiérarchie des normes affectant directement ou indirectement l'acte de construire », *Les petites affiches*, 17 juillet 1996, n°86, p.8.

tous les cas de figures et pour toutes les législations »⁹⁶. Elle pourrait cependant être amenée à s'appliquer au rapport entre le SRCE et le SDRIF. Il faut remarquer que la tendance actuelle d'évolution du contrôle opéré par le Conseil d'État corrobore le raisonnement de Henri JACQUOT. Il a en effet décidé que les déclarations d'utilité publique étaient soumis au principe de conciliation contenu à l'article 6 de la Charte de l'environnement, par deux arrêts du 17 mars 2010, *Alsace nature*, et du 16 avril 2010, *Association Alcaly*. Certes la théorie du bilan avant ce contrôle de la conciliation avait déjà conduit le juge à l'annulation d'une DUP d'une ligne électrique tension traversant un site naturel (CE, 10 juillet 2006, « *Lac de Sainte-Croix* ») ; cependant la théorie du bilan peut conduire le juge lorsqu'il procède à la pesée des différents intérêts en présence, à « *pondérer un peu différemment les atteintes portées à l'environnement* », comme l'ont relevé les deux rapporteurs publics des deux affaires. Surtout, l'article 6 de la Charte de l'environnement, invocable dans le contentieux de la légalité de la DUP, pourra l'être dans tout le contentieux de l'urbanisme. Or, on voit mal comment le contrôle de la conciliation pourrait s'opérer avec un simple contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation.

Si le raisonnement de Henri JACQUOT trouve un écho favorable dans les récentes évolutions des modalités de contrôle opérées par le Conseil d'État, il n'est donc pas impossible de penser que le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation pourrait laisser place à un contrôle plein, au grand dam des défenseurs du principe d'indépendance des législations. Comment traduire concrètement ces obligations au contexte qui nous intéresse ici ?

II. Les obligations de compatibilité et de prise en compte des documents-cadres à la charge du Schéma directeur de la région d'Île-de-France

Il n'est pas improbable que le schéma directeur de la région Île-de-France soit soumis à la fois à l'obligation de compatibilité avec les orientations nationales et à l'obligation de prise en compte du Schéma régional de cohérence écologique.

⁹⁶ BONICHOT J-P, « Compatibilité, cohérence, prise en compte : jeux de mots ou jeux de rôle ? », *Mélanges en l'honneur de Henri JACQUOT*, Presse universitaire d'Orléans, 2006, p. 49.

Concernant l'obligation de compatibilité avec les orientations nationales, le SDRIF y est assujéti puisqu'il peut être considéré comme un « *document de planification relevant du niveau national* ». Outre son champ géographique couvrant le territoire moteur de l'économie française, il relève d'un statut dérogatoire dans lequel l'État est toujours très présent. Rappelons que l'État ouvre formellement la procédure de révision par décret et reste maître de son approbation par la transmission ou non au Conseil d'État. Le Conseil régional a bien évidemment la possibilité d'introduire un recours contre ce refus, comme ce fût le cas à propos du Grand Paris. Mais cette affaire révèle surtout le fort pouvoir d'influence de l'État sur l'aménagement du territoire francilien. En outre, le préfet de région peut maintenant prendre l'initiative de modifier le SDRIF s'il ne respecte pas un document avec lequel il doit être compatible. L'article R.371-22 renforce encore cette hypothèse en disposant que « *les documents de planification et projets relevant du niveau national qui doivent être compatibles avec les orientations nationales [...] sont ceux approuvés ou décidés par une loi, un décret [...]* ».

Le SDRIF devra donc être compatible avec les orientations nationales. Certes, les orientations nationales n'existant pas encore formellement cette obligation n'existe pas encore mais les rédacteurs du SDRIF doivent néanmoins se référer aux travaux du COMOP afin de ne pas risquer une contraignante modification du SDRIF lors de leur publication. Cela se traduit notamment par le respect obligatoire des quatre critères de cohérence nationale pour la TVB mentionnés plus haut au moins comme critères vérificateurs (voir p. 55). L'évaluation environnementale du projet de SDRIF adopté en octobre 2012 fait bien référence aux orientations nationales « *pour la préservation et la restauration des continuités écologiques élaborées par l'État (version provisoire)* ». Outre le fait qu'elle emploie « *restauration* » au lieu de « *remise en bon état* », l'évaluation environnementale identifie bien les incidences prévisibles positives et négatives du SDRIF sur les continuités mais ne semble faire référence qu'aux critères du SRCE⁹⁷.

En ce qui concerne la prise en compte du SRCE par le SDRIF, il faut noter que

⁹⁷ Evaluation environnementale du projet de SDRIF 2030, p. 214.

là encore, il n'y a pas encore formellement d'obligation pour au moins deux raisons. La première tient bien sûr au fait que leur élaboration est concomitante⁹⁸ et la seconde tient à la disposition transitoire de l'article 3 du décret du 29 décembre 2012 qui exonère de cet obligation les « *les documents de planification et projets mis à disposition du public ou soumis à enquête publique si cette mise à disposition ou cette enquête débutent avant l'expiration d'un délai de 6 mois suivant la publication de l'arrêté portant adoption* » du SRCE. Ce qui, à l'évidence, est le cas du SDRIF. Cependant, de même que pour les orientations nationales, il aurait été fâcheux de ne pas concilier les deux exercices de planification au risque de devoir procéder à une modification du SDRIF.

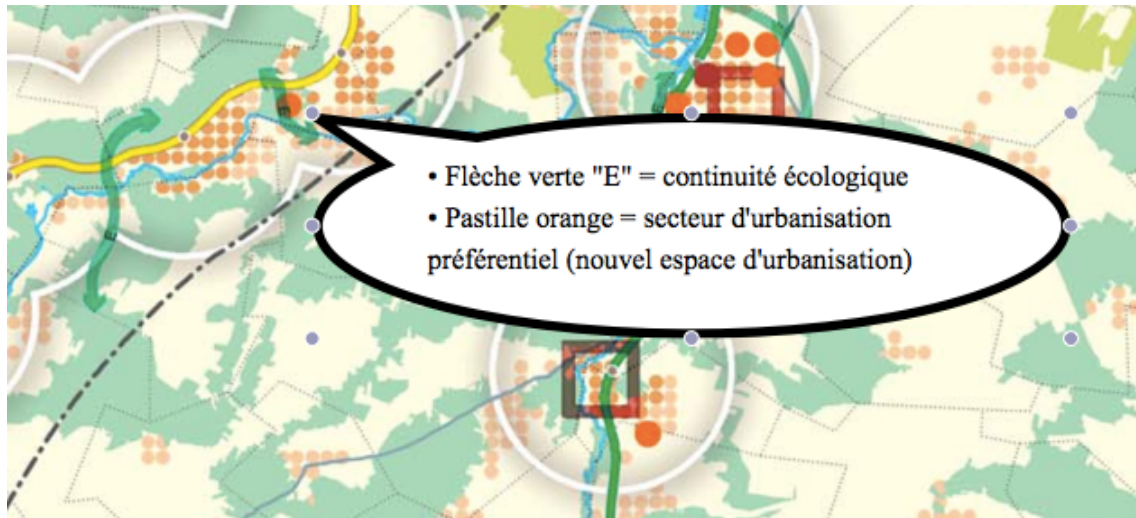
Le projet de SDRIF 2030 fait une place importante au réseau écologique : il est marqué par la volonté politique de réalisation de ce réseau malgré la forte urbanisation de la région. Le fait que le vice-président du Conseil régional en charge de l'aménagement du territoire, Alain AMEDRO, soit un élu Verts ne peut y être étranger. Ainsi, chacun des cinq documents composant le projet de SDRIF (« Vision régionale », « Défis, projet spatial régional, objectifs », « Évaluation environnementale », « Orientations réglementaires », « Propositions pour la mise en œuvre ») mentionnent le SRCE. Les continuités écologiques font partie de l'un des « 3 piliers du projet spatial régional » intitulé « Préserver et valoriser » et apparaît à ce titre sur la carte déclinant ces 3 projets⁹⁹. Pour s'en tenir au document prescriptif du SDRIF à savoir la carte de destination générale des différentes parties du territoire, on peut remarquer la profusion des continuités écologiques. Selon Jean-Paul HUCHON, près de 350 continuités écologiques et liaisons vertes ont été créées.

On ne peut cependant que s'interroger sur la présence de quelques pastilles d'urbanisation nouvelle sur des flèches schématisant ces continuités ainsi que sur la coupure de continuités par des infrastructures linéaires. L'extrait de la carte de destination générale des différentes parties du territoire (partie sud de la région) ci-

⁹⁸ Voir l'annexe 4.

⁹⁹ Voir l'annexe 5.

dessous réunit, à sa gauche, ces deux hypothèses :



Sur la gauche de la carte, une continuité écologique est coupée par une ligne de transport tandis qu'une autre est chevauchée par un secteur d'urbanisation préférentiel.

Le SDRIF doit être compatible aux orientations nationales. Il ne peut être en contrariété avec celle-ci : il ne peut pas y déroger. Or, d'une part ce document-cadre est peu prescriptif et d'autre part l'impossibilité de dérogation signifie simplement qu'il suffit de présenter des mesures de compensation.

Concernant la prise en compte du SRCE par le SDRIF, le SDRIF doit identifier dans l'évaluation environnementale ses choix d'aménagement et expliquer la façon dont les choix du SDRIF, pour faire ressortir « *un motif tiré de l'intérêt de l'opération envisagée et dans la mesure où ce motif le justifie* ». Que le juge effectue un contrôle de l'erreur manifeste ou celui-ci évolue vers un contrôle de conciliation, cette obligation semble bien respectée.

En effet, selon nous, dans la première hypothèse : soit il n'y a pas de justification et alors le peu de cas de chevauchement sur l'ensemble de la carte entraîne l'absence d'erreur manifeste d'appréciation ; soit, il y a justification de la dérogation à la prise en compte, et en l'espèce, les multiples objectifs du SDRIF pourraient suffire à satisfaire le contrôle minimum.

Dans la seconde hypothèse du contrôle de la conciliation aboutirait, selon nous, à la même réflexion que l'erreur manifeste d'appréciation avec justification, puisque la

balance serait faite entre les différents objectifs. Tout au plus, on peut imaginer que le juge pourrait exiger au nom de cette conciliation des mesures de compensation pour chaque atteinte.

Il faut bien noter que ce raisonnement est également applicable à l'obligation faite aux documents d'urbanisme locaux, SCOT, PLU intercommunaux et PLU de prendre en compte le SRCE. Cependant, une importante différence doit être mise en avant avec les autres régions non dotées d'une planification de leur espace régional. En effet, les documents d'urbanisme dans ces régions ne seront assujettis qu'à la prise en compte des SRCE. Or, même en cas d'élaboration sérieuse de ces derniers, les documents d'urbanisme pourront somme toute y déroger bien plus facilement que les documents d'urbanisme locaux franciliens également assujettis à la compatibilité avec le SDRIF.

Il convient de relever également que ce raisonnement ne fera que peu évoluer le contentieux pour les infrastructures de transport puisqu'il ne fait que s'aligner sur le régime contentieux des inventaires de zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF). Cet inventaire devient avec le Grenelle la référence pour l'élaboration du SRCE. Ils n'ont en principe aucune portée normative, étant simplement des révélateurs de l'intérêt écologique d'un terrain. Cependant, le juge le prend en compte dans son contrôle des projets d'infrastructures linéaires. Pour illustration, trois arrêts, un premier de la Cour administrative d'appel de Douai du 22 juillet 2003, un deuxième du Conseil d'État du 30 juillet 1997 et un dernier du 6 janvier 1999, ont le même considérant. Tous retiennent que le terrain « *constitue une zone sensible comportant des espèces animales à préserver, l'administration a tenu compte de ces circonstances et a pris des précautions particulières pour le franchissement de ce site protégé* ».

On voit là toute l'ambiguïté du dispositif qui le rend finalement très flexible : une opposabilité forte du document-cadre le plus général et une opposabilité faible du document-cadre le plus prescriptif. Il est ainsi fort probable que les infrastructures linéaires coupant un corridor généralisent des mécanismes de compensation. Cela fait dire à Chantal CANS qu'« *il semble bien que la trame noire ait gagné*

d'avance le combat »¹⁰⁰. On pourrait aussi dire que cette solution des mécanismes de compensation répond bien à la notion d'aménagement durable : il ne s'agit pas de faire primer l'environnement sur l'économie et le social mais bien de le concilier ces trois piliers.

¹⁰⁰ Précité.

SECTION 2. DES LIMITES INHÉRENTES AU CONTENU ET A LA NATURE DU SCHÉMA DIRECTEUR DE LA RÉGION ÎLE-DE-FRANCE

Deux principaux éléments extérieurs au rapport juridique direct entre le SRCE et le SDRIF viennent limiter la portée juridique de la planification de la TVB. Le premier tient à la nature même du schéma directeur en ce qu'il doit respecter le principe de subsidiarité avec les documents d'urbanisme qui lui sont inférieurs. Le second tient au contenu du schéma directeur devant répondre à de nombreux objectifs mettant la TVB en situation de faiblesse juridique.

En effet, l'élargissement progressif et le degré de détail de ces prescriptions sont limités de façon prétorienne. Dans l'avis de la section des travaux publics n°349-424 du 5 mars 1991, le Conseil d'État rappelle deux limites aux prescriptions du SDRIF. Ses options et objectifs ne sauraient « *ni entraînant dans degrés de détail qui conduirait à méconnaître à la fois la place respective du schéma directeur de la région Île-de-France et des documents d'urbanisme, l'autonomie communale et les principes énoncés à l'article énoncés à l'article L. 110, ni à des questions étrangères à l'occupation des sols* ». La multiplication des schémas sectoriels et des objectifs du SDRIF, en plus de diminuer la portée du SRCE, lui fait courir le risque de traiter des questions « *étrangères à l'occupation des sols* » (§2), alors que la libre administration des collectivités territoriales est un principe constitutionnel (§1).

I. Une planification encadrée par le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales

Lors des débats parlementaires concernant la loi Grenelle II un des argument avancé en faveur du rapport de prise en compte sur celui de compatibilité tenait au fait que ce dernier rapport aurait pu s'apparenter à une tutelle du conseil régional et de l'État, auteur du schéma régional de cohérence écologique, sur les niveaux infra régionaux. Le degré de précision d'un schéma régional se heurte ainsi au principe de libre administration des collectivités territoriales. La question se pose indirectement en Île-de-France puisque de toute façon les collectivités infra régionales sont soumises

au rapport de compatibilité avec le SDRIF. Elle peut apparaître indirectement à travers une précision trop importante du SDRIF qui aurait été imposé par le SRCE. Avant la constitutionnalisation de ce principe, le Conseil d'État était déjà venu encadrer le SDRIF.

La première limite posée par le Conseil d'État dans son avis du 5 mars 1991, qui n'avait qu'une valeur législative (Code général des collectivités territoriales, art. L. 1111-3) a été constitutionnalisée par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003. Selon l'alinéa 5 de l'article 72, « aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre ». Gérard MARCOU, se posait la question de savoir si « la constitutionnalisation du principe remet-elle en cause la portée du SDRIF envers les documents d'urbanisme locaux ? »¹⁰¹. La réponse était à l'époque négative.

Qu'en est-il avec le SRCE ? Il ne contient pas seulement une cartographie, dont par ailleurs la précision pourrait lui aussi enfreindre le principe de tutelle, mais aussi des prescriptions de gestion dans les continuités écologiques. Notons que la fourchette de l'échelle de la carte prévue dans l'engagement n°73 du Grenelle¹⁰² pour la carte aurait pu poser problème en ce que la plus petite échelle conduisait à une carte très précise et donc très prescriptive. Ainsi, alors qu'elle était initialement prévue à 1 / 5000^{ème}, les principales cartes du projet de SRCE francilien (les cartes des composantes de la TVB et celles des objectifs de préservation et de restauration de la TVB) ont retenu une échelle à 1 / 100 000^{ème} alors que la carte prescriptive du SDRIF est de 1 / 150 000.

II. Le dispositif de la Trame verte et bleue en situation de « concurrence déloyale » face aux autres objectifs du Schéma directeur de la région Île-de-France

Si le SRCE est élevé au rang des documents de référence qui contraignent dans l'élaboration du SDRIF, reste que sa force juridique pourrait n'en faire qu'un objectif parmi d'autres.

¹⁰¹ MARCOU G., « Le schéma directeur de la région Île-de-France entre aménagement du territoire et urbanisme », *AJDA*, 2004, p. 1403.

¹⁰² Voir p. 46.

En l'état des documents cadres non définitifs, le rapport de compatibilité aux orientations nationales contraint peu le SDRIF tandis que celui de prise en compte permet de déroger aux SRCE pour autant qu'un « *un motif tiré de l'intérêt de l'opération envisagée et dans la mesure où ce motif le justifie* ». Or, ces motifs paraissent bien nombreux vu les multiples objectifs assignés au SDRIF, dont le champ d'intervention dépasse largement le cadre traditionnel document d'urbanisme. Il doit en effet, selon l'article L. 141-1 « *coordonner l'offre de déplacement* », « *garantir le rayonnement international* » de la région, ou encore « *mettre en œuvre des moyens pour corriger les disparités sociales et économiques* ». De même que l'article L. 121-1 permet de lui assigner des objectifs nouveaux car la maîtrise des besoins de déplacement et de la circulation automobile. On voit mal comment la construction de logements sociaux ou encore le Grand arc express prévu par le Grand Paris pourraient ne pas remplir les conditions de la dérogation jurisprudentielle de la prise en compte.

Le SDRIF, par les multiplications des schémas sectoriels avec lesquels il doit s'articuler, ressemble de plus en plus à un « *chef de fil de la région en matière d'aménagement* »¹⁰³.

Pour Chantal CANS, « *si l'on réfère à l'évolution du droit des parcs naturels régionaux par exemple, et à condition que se forment des lobbies aussi pesants, la prochaine occasion législative pourrait être saisie pour accroître la portée de la TVB* »¹⁰⁴. Cela rendrait subtile l'équilibre entre les objectifs et prescriptions du SDRIF et la libre administration des collectivités.

¹⁰³ MARCOU G., « Le schéma directeur de la région Île-de-France entre aménagement du territoire et urbanisme », précité.

¹⁰⁴ CANS C., précité.

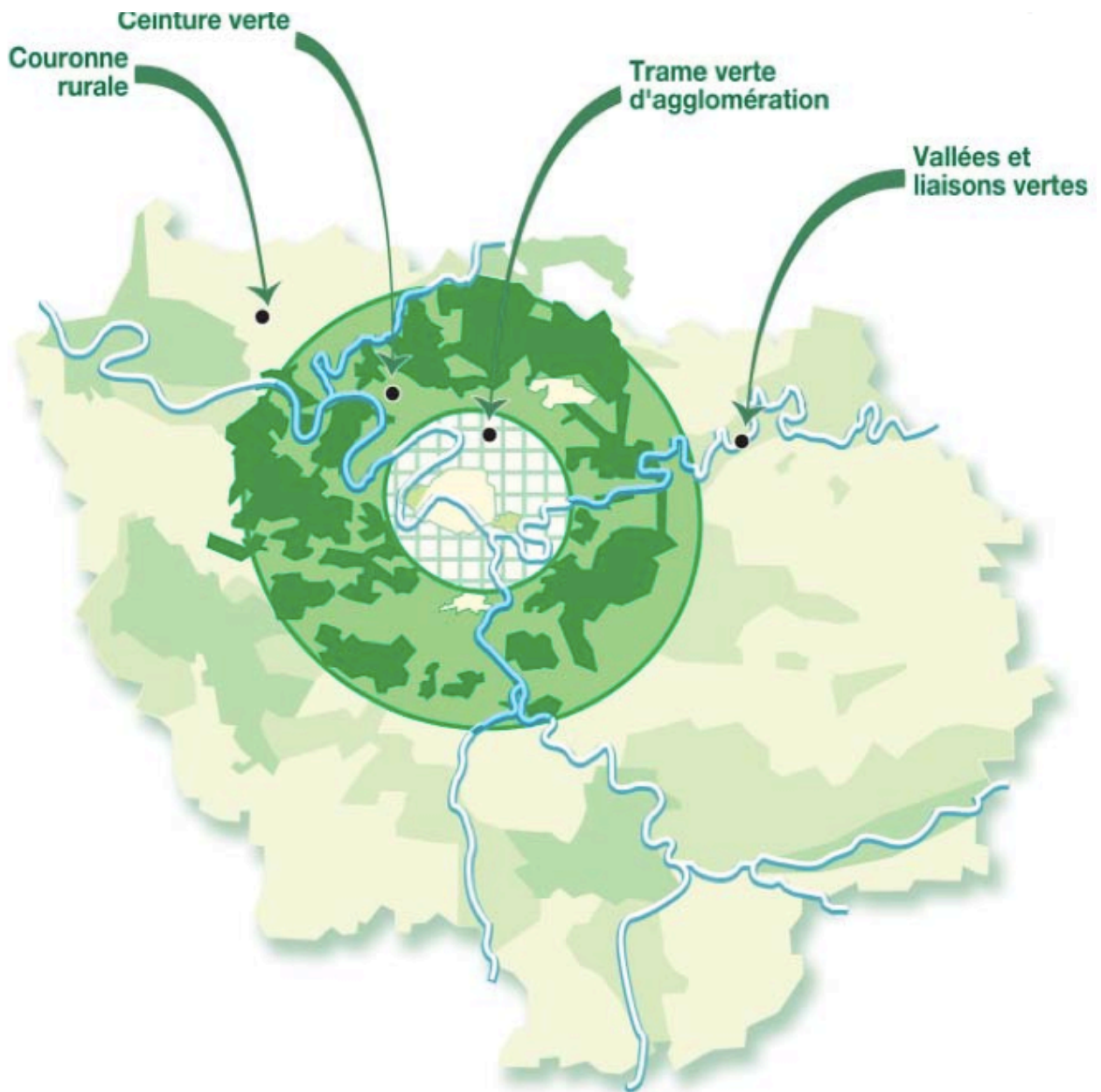
CONCLUSION

Depuis le Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de 1976, le rôle conféré à l'environnement dans la structuration du territoire francilien a évolué. Les espaces naturels, agricoles et forestiers ont d'abord été pour les aménageurs des éléments géographiques de maîtrise de l'urbanisation. Puis une réflexion autour du fonctionnement des écosystèmes a émergé avec le développement du droit de la biodiversité. La politique régionale d'aménagement du territoire se devait d'intégrer ces évolutions, participant ainsi à l'effectivité de la territorialisation du principe de développement durable, dont le réseau écologique est la traduction en matière de protection de la biodiversité.

Les préservations de la biodiversité d'antan et d'aujourd'hui sont les bases du maillage écologique de demain. L'opposition entre développement économique de l'Île-de-France et épanouissement de la biodiversité de ce territoire doit faire place à leur réelle conciliation. La Région a depuis longtemps l'ambition d'un développement de son territoire respectueux de son environnement. Sa mise en œuvre est en cours. Les projets de Schéma régional de cohérence écologique et de Schéma directeur de la Région Île-de-France seront adoptés afin la fin de l'année 2013. Leur teneur définitive, leur réception par les acteurs locaux ainsi que les possibles évolutions du contrôle juridictionnel seront décisifs pour permettre un aménagement durable du territoire francilien.

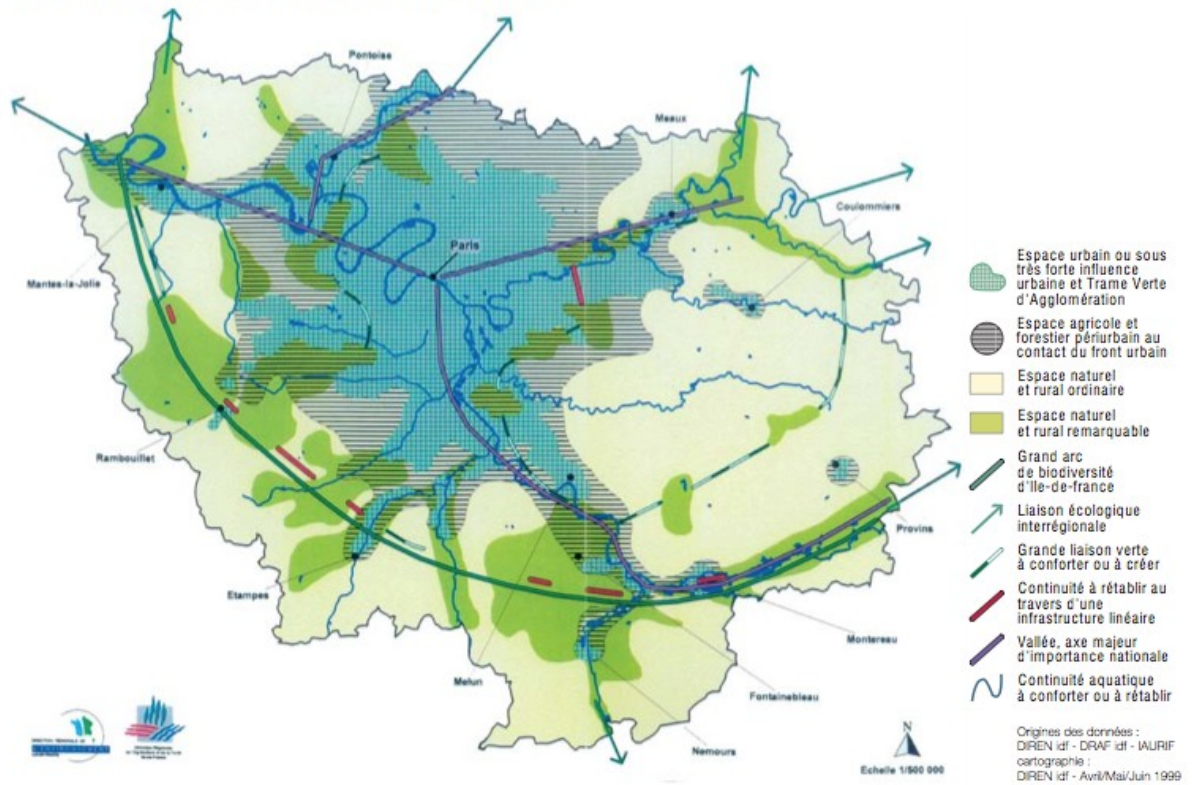
ANNEXES

Annexe 1 : Les quatre volets du Plan vert régional de 1995



Annexe 2 : Contribution en 1999 de la Région francilienne au SSCENR de 2002 :

Schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux



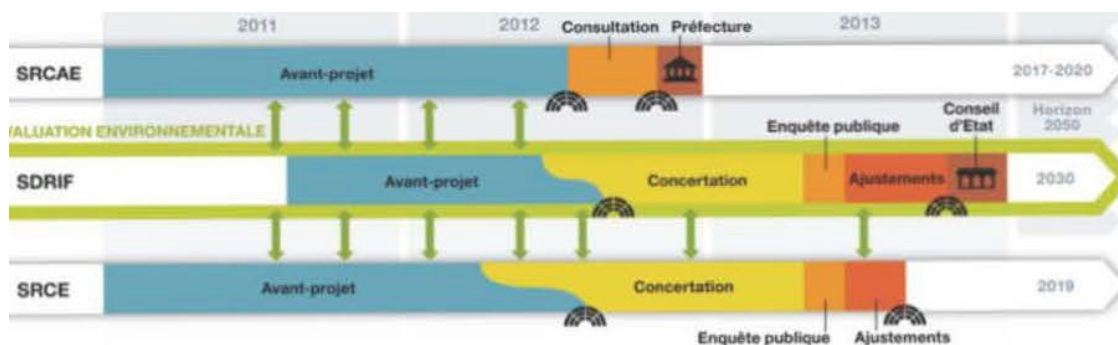
Annexe 3 : Le Schéma régional des continuités écologiques de la Stratégie Régionale pour la biodiversité de 2007 :

Carte des continuités écologiques (Source : IAURIF)

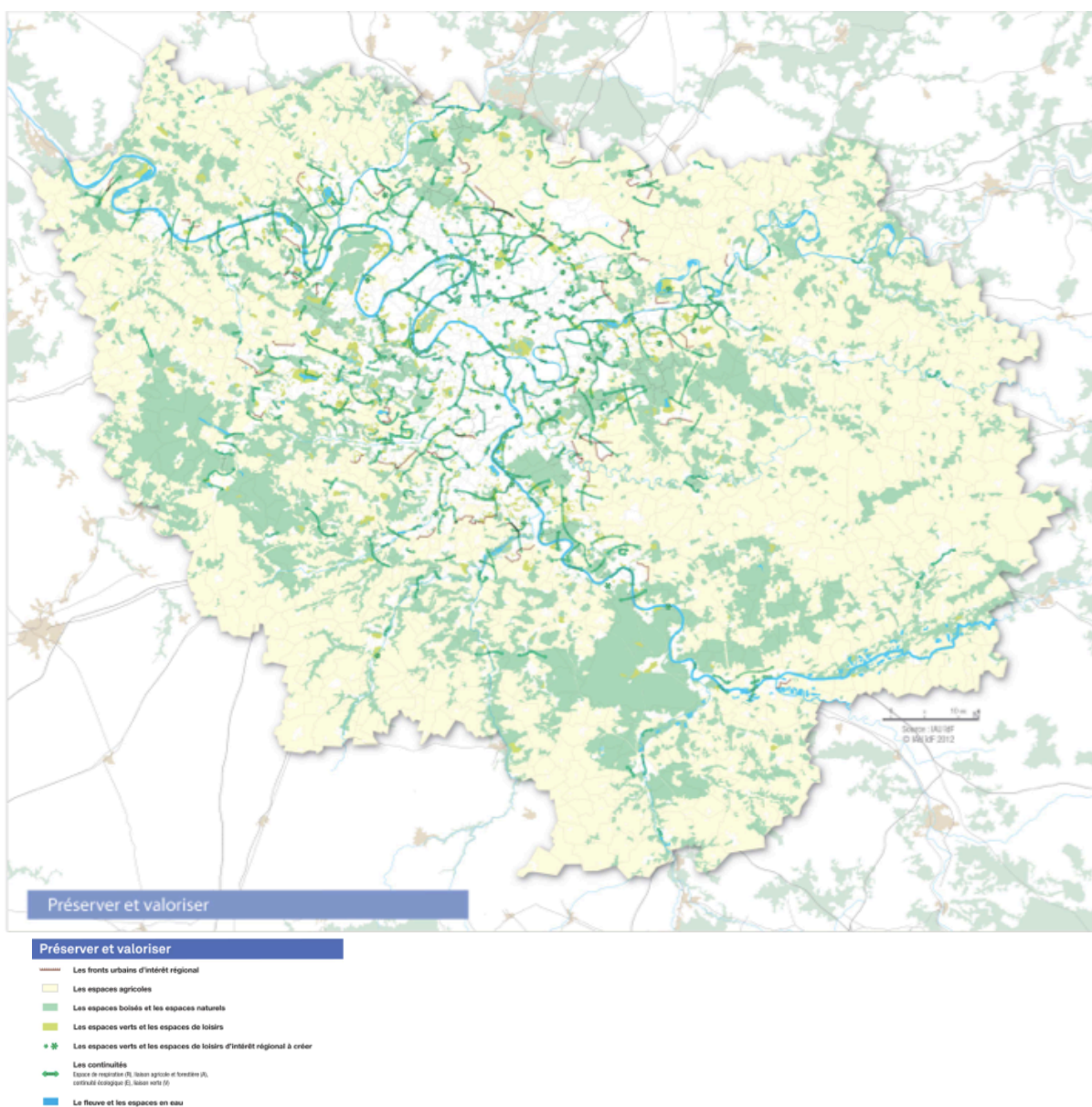


Annexe 4 : Le projet de révision du SDRIF- élaboration SRCE. Document de travail présenté le 2 juillet 2012 au Comité régional TVB

Une élaboration concomitante SDRIF - SRCE



Annexe 5 : Carte du projet de SDRIF 2030 concernant le pilier « Préserver et valoriser »



BIBLIOGRAPHIE

TEXTES NORMATIFS

Textes nationaux

Code de l'environnement 2012, 15^e édition, Dalloz

Code de l'urbanisme 2012, 21^e édition, Dalloz

Décret n°2012-1492 du 27 décembre 2012 relatif à la trame verte et bleue

Schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux, Annexes au décret n°2002-560 du 18 avril 2002, JORF du 24 avril 2002, *Edition des documents administratifs* n°6, Volume III

Allag-Dhuisme F., Amsallem J., Barthod C., Deshayes M., Graffin V., Lefeuvre C., Salles E. (coord), Barnetche C., Brouard-Masson J, Delaunay A., Garnier CC, Trouvilliez J. (2010). *Choix stratégiques de nature à contribuer à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques – premier document en appui à la mise en œuvre de la Trame verte et bleue en France* (« Guide 1 »). Proposition issue du comité opérationnel Trame verte et bleue. MEEDDM ed.

Allag-Dhuisme F., Amsallem J., Barthod C., Deshayes M., Graffin V., Lefeuvre C., Salles E. (coord), Barnetche C., Brouard-Masson J, Delaunay A., Garnier CC, Trouvilliez J. (2010). *Guide méthodologique identifiant les enjeux nationaux et transfrontaliers relatifs à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques et comportant un volet relatif à l'élaboration des schémas régionaux de cohérence écologique – deuxième document en appui à la mise en œuvre de la Trame verte et bleue en France* (« Guide 2 »). Proposition issue du comité opérationnel Trame verte et bleue. MEEDDM ed.

Textes intéressants la région d'Île-de-France

Projet de SDRIF 2030 adopté par délibération du Conseil régional le 25 octobre 2012

Projet de SRCE, 2 novembre 2012 au CRTVB à la 3^e réunion du CRTVB

Avant-projet de SRCE, présenté le 2 juillet 2012 à la 2^e réunion du CRTVB

Projet de SDRIF adopté par délibération du Conseil régional le 25 septembre 2008, 247 p.

Evaluation environnementale du projet de SDRIF adopté par délibération du Conseil régional le 25 septembre 2008,

Conseil régional d'Île-de-France, Stratégie régionale pour la biodiversité en Île-de-France, 2007, rapport n°CR 45-07, 97 p.

Conseil régional d'Île-de-France, Charte régionale de la biodiversité et des milieux naturels, 2003, 48 p

SDRIF 1994, 314 p.

SDAURIF 1976, 128 p.

OUVRAGES

AUBY J-B., PERINET-MARQUET H. et NOGUELLOU R., *Droit de l'urbanisme et de la construction*, Domat, 2012, 1244 p.

JACQUOT H. et PRIET F., *Droit de l'urbanisme*, Précis Dalloz, 6^e Edition, 2008, 978 p.

JEGOUZO Y. (sous la direction de), *Droit de l'urbanisme : Dictionnaire pratique*, Le Moniteur, 2011, 1034 p.

MADIOT Y. et LE MESTRE R., *Aménagement du territoire*, Dalloz, 2001, 4^e édition, 195 p.

PRIEUR M., *Droit de l'environnement*, Précis Dalloz, 2011, 6^e édition, 1152 p.

SOLER-COUTEAUX Pierre, *Droit de l'urbanisme*, Hypercours Dalloz, 2013, 5^e édition, 960 p.

ARTICLES DE DOCTRINE

BAFFERT P., « La planification stratégique », *AJDA*, n°30, 2010, p. 1688-1696

BILLET P., « Fonds d'investissement pour la biodiversité et la restauration écologique(FIBRE) », *Environnement*, n°4, 2012, commentaire 26

BILLET P., « Au secours ! Darwin revient. De la sélection des espèces à protéger », *Environnement*, n°4, 2012

BILLET P., « La trame verte et la trame bleue, ou les solidarités écologiques saisies par le droit », in *L'eau et son droit*, Etudes et documents du Conseil d'État, La Documentation Française, 2010, p. 551

BONICHOT J-C., « Compatibilité, cohérence, prise en compte : jeux de mots ou jeux de rôle ? », *Mélanges en l'honneur de Henri Jacquot*, Presses universitaires d'Orléans, 2006, p.49

CANS C., « La protection de la nature dans la loi portant engagement nationale pour l'environnement ou comment picorer dans une loi pour reconstruire une génétique des normes », *Revue juridique de l'environnement*, n° spécial 2010, p. 95

DEGRON R., « Droit des collectivités territoriales et droit de l'environnement », *JurisClasseur Collectivités territoriales*, Fasc. 3, mai 2011

GUINOT V., Grenelle 1 : les nouveaux objectifs environnementaux du droit de l'urbanisme, *Opérations immobilières*, n°28, 2010, p.19-21

HUGLO C., « Grenelle 2 : quel statut pour la biodiversité ? », *Environnement*, n°10, 2010, étude 23

HUGLO C., « Quelle autorité conférer au schéma pour la biodiversité dans la loi Grenelle 2 ? », *Environnement*, n°11, 2010, Repère 10

JACQUOT H., « La notion de prise en compte d'un document de planification spatiale : enfin une définition jurisprudentielle », *Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat*, n°9, 2005, p. 71

JEGOUZO Y., « Les schémas de services collectifs », *AJDA*, n°9, 2002, p. 683

JEGOUZO Y., « La révision du schéma directeur de la région Île-de-France », *RFDA*, 1990, p.180

LEBRETON J-C., « Le désolant statut du schéma directeur de l'Île-de-France », *AJDA*, n°31, 2008, p. 1681

MARCOU G., « Le SDRIF et la planification spatiale en Île-de-France », *DAUH*, 2004, p. 175

MARCOU G., « Le schéma directeur de la région Île-de-France entre aménagement du territoire et urbanisme », *AJDA*, 2004, p. 1403

PEYLET R., « La trame verte et la trame bleue », *Environnement*, n°3, 2011

PONTIER J-M., Encyclopédie des collectivités territoriales, Folio n°1760, *Dalloz*, septembre 2012,

« Grenelle II », *Revue Lamy*, supplément octobre 2010, 78 p.

« Compétences régionales », *JurisClasseur Collectivités territoriales*, Fasc. 412, juillet 2006

ETUDES ET RAPPORTS

PANCHER B. et TOURTELIER P., *La mise en application de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement*, Rapport d'information n°4340 du 9 février 2012 de la Commission du Développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale.

IAURIF, *La multifonctionnalité des trames verte et bleue en zones urbaines et périurbaines*, décembre 2011

LAUGIER R., *Trame verte et bleue, Synthèse documentaire établie pour le compte du Centre de Ressources Documentaires Aménagement Logement Nature (CRDALN)*, mars 2010

IAU îdF, Composer avec l'environnement, *Les Cahiers*, n°152, oct 2009

Etude du GRIDAUH pour le compte de l'IAU îdF, *La révision du schéma directeur de la région Île-de-France, approche juridique*, mai 2008

Conseil économique et social de la Région Île-de-France, *Synthèse du rapport « La préservation et valorisation des espaces naturels et agricoles de la Ceinture Verte et des autres secteurs périurbains en Île-de-France »*, avril 2006

BROUANT J-P., JACQUOT H., JEGOUZO Y. (sous la direction de), « Les schémas de services collectifs de la loi du 25 juin 1999, Renouveau de la planification de l'aménagement du territoire ? », in *Les Cahiers du GRIDAUH*, n°7, 2002

IAURIF, *La Ceinture verte, 20 ans après sa conception*, avril 2002

BOY D. et VILLALBA B. « Chapitre 7. Le dilemme des écologistes : entre stratégie nationale et diversités locales », in *Le vote incertain*, Presses de Sciences Po, 1999, p. 143-162

ACTES DE COLLOQUES

France Nature Environnement, « 33^{ème} congrès FNE : Une trame grandeur nature », 12 et 13 mars 2009, Palais du Nouveau Siècle de Lille, 215 p.

Natureparif, « *Trames verte, trame bleue, Les continuités de la vie* », 28 et 29 avril 2009, Muséum National d'Histoire Naturelle, Paris, 81 p.

REVUES NON JURIDIQUES

Nature, « Approaching a state shift in Earth's biosphère », juin 2012

Diagonal, revue des équipes d'urbanisme, n°183, octobre 2011 : Dossier « Trame verte et bleue : des lignes de vie », 58 p.

Le Courrier de la Nature, édité par la Société nationale de protection de la nature, n° 264, 2011 : « Spécial Continuités écologiques », 59 p.

SITES INTERNET CONSULTÉS

<http://cybergeogeo.revues.org/23187> : Laure Cormier, Arnaud Bernard De Lajartre et Nathalie Carcaud, « *La planification des trames vertes, du global au local : réalités et limites* », Cybergeogeo : European Journal of Geography, 2010

<http://extranet.srce-idf.fr>

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/>

<http://www.iau-idf.fr>

<http://www.natureparif.fr>

<http://www.trameverteetbleue.fr>

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	7
Partie I. LE RÉSEAU ÉCOLOGIQUE DANS LA PLANIFICATION DE L'ESPACE FRANCILIEN AVANT LES LOIS « GRENELLE »	15
Chapitre 1. La finalité des espaces ouverts dans la planification de l'espace francilien, de la maîtrise de l'urbanisation à la protection de la biodiversité	16
<i>Section 1. Les espaces ouverts comme éléments de maîtrise de l'urbanisation, finalité centrale de l'aménagement francilien</i>	17
§1. <i>La politique de la « trame verte » dans le Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France</i>	17
§2. <i>Le Plan vert régional, l'occasion manquée du Schéma directeur de la région Île-de-France</i>	19
<i>Section 2. Les espaces ouverts comme éléments du réseau écologique, une finalité de l'aménagement durable du territoire</i>	23
§1. <i>La protection des réseaux écologiques, fruit de la protection de la biodiversité</i>	23
§2. <i>Le développement durable, moteur de l'intégration de l'environnement dans l'aménagement du territoire</i>	26
Chapitre 2. L'intégration du réseau écologique francilien dans le projet de révision du Schéma directeur de la région d'Île-de-France de 2008	30
<i>Section 1. L'élaboration d'un réseau écologique francilien sous l'impulsion décisive du Schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux</i>	31
§1. <i>Le Schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux, précurseur d'un aménagement durable du territoire francilien</i>	31
§2. <i>L'élaboration d'une planification du réseau écologique francilien, une incertaine obligation atténuée par un contexte politique favorable</i>	33
<i>Section 2. Élaboration et intégration d'un Schéma régional des continuités écologiques dans le projet de révision du Schéma directeur de la région d'Île-de-France de 2008</i>	36
§1. <i>La Charte de l'environnement en 2003, fruit d'une politique environnementale décentralisée</i>	36
§2. <i>Le Schéma régional des continuités écologiques, de son inscription dans la Stratégie régionale pour la biodiversité en 2007 à son intégration dans le projet de SDRIF de 2008</i>	38

PARTIE II. LA PLANIFICATION DE LA TRAME VERTE ET BLEUE DE LA RÉGION FRANCILIENNE, DE L'AMBITION À L'INCERTITUDE JURIDIQUE.....	45
Chapitre 1. L'élaboration du Schéma régional de cohérence écologique de la région d'Île-de-France.....	47
<i>Section 1. L'encadrement juridique des planifications régionales de la Trame verte et bleue pour une cohérence nationale</i>	<i>48</i>
§1. <i>La planification du réseau écologique national, une ambition issue du Grenelle de l'environnement.....</i>	<i>48</i>
§2. <i>Comités trame verte et bleue et documents-cadres, instruments nationaux et régionaux pour une cohérence nationale.....</i>	<i>52</i>
<i>Section 2. Gouvernance et avant-projet du Schéma régional de cohérence écologique de la région francilienne.....</i>	<i>56</i>
§1. <i>La gouvernance du Schéma régional de cohérence écologique de la région francilienne.....</i>	<i>56</i>
§2. <i>L'avant-projet de Schéma régional de cohérence écologique de la région francilienne.....</i>	<i>59</i>
Chapitre 2. Les documents-cadres de la Trame verte et bleue face au Schéma directeur de région Île-de-France, le risque d'une ambition contrariée	64
<i>Section 1. Des rapports juridiques entre les documents-cadres de la Trame verte et bleue et le Schéma directeur de la région de France.....</i>	<i>66</i>
§1. <i>Teneur des obligations juridiques de compatibilité et de prise en compte d'un document d'aménagement.....</i>	<i>66</i>
§2. <i>Les obligations de compatibilité et de prise en compte des documents-cadres à la charge du Schéma directeur de la région Île-de-France.....</i>	<i>69</i>
<i>Section 2. Des limites inhérentes au contenu et à la nature du Schéma directeur de la région Île-de-France.....</i>	<i>75</i>
§1. <i>Une planification encadrée par le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales.....</i>	<i>75</i>
§2. <i>Le dispositif de la Trame verte et bleue en situation de « concurrence déloyale » face aux autres objectifs du Schéma directeur de la région Île-de-France.....</i>	<i>76</i>
Conclusion	79
Annexes	80
Bibliographie	84