

La circulaire 23 mars 2009 relative à la territorialisation de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement est venue rappeler que certaines des politiques mises en œuvre dans le cadre des engagements du Grenelle sont des composantes essentielles du plan de relance élaboré par le gouvernement pour lutter contre la crise économique. Or, parmi les mesures phares retenues au titre du Grenelle figurent de nouveaux outils de planification.

Les outils de planification issus du Grenelle de l'environnement : nouveaux enjeux, nouveaux défis pour le tissu industriel

Il est, par conséquent, intéressant de se pencher de près sur ces nouveaux outils juridiques pour vérifier si ces derniers peuvent effectivement offrir des moyens d'action pertinents pour relancer l'économie et, en particulier, le tissu industriel.

Une telle vérification s'impose d'autant mieux que les instruments actuels de planification, en particulier les documents d'urbanisme élaborés par les collectivités locales, constituent de plus en plus souvent des freins à l'implantation d'installations industrielles. Dans la pratique, cette situation se rencontre fréquemment pour les installations à risques (Seveso), pour celles qui créent des nuisances ou bien encore celles qui suscitent un syndrome Nimby (« *Not in my back yard* ») dans la population.

Les mouvements locaux d'ostracisme manifestés à l'encontre de catégories entières d'activités peuvent être à l'origine de blocages préjudiciables à l'intérêt général, en particulier lorsque les activités concernées ont une fonction économique importante (installations chimiques, grandes plateformes logistiques) ou lorsqu'elles concourent très directement à un service public (élimination des déchets ménagers), voire même lorsqu'elles participent directement à la politique du développement durable (éoliennes, installations de recyclage).

Sur le plan juridique, les oppositions locales qui s'expriment au travers des documents d'urbanisme sont d'autant plus bloquantes que la jurisprudence reconnaît traditionnellement aux auteurs d'un PLU le pouvoir de fixer librement, pour des considérations urbanistiques, les conditions d'implantation des installations classées. Cette démarche peut avoir un caractère prédictif, traduisant ainsi une vision à long terme de l'articulation des activités sur l'ensemble du territoire communal ou avoir, à l'inverse, une visée plus immédiatement incitative, cherchant à influencer directement sur des situations existantes. Dans ce contexte, la commune peut décider de bannir partiellement ou totalement les installations classées (CE, 30 juill. 1997, n° 119897, Sté Car-



Par Steve
HERCÉ

Avocat à la Cour
Cabinet Boivin
& Associés

rière 113) ou, moins fréquemment, d'en favoriser l'accueil (CE, 7 févr. 1986, n° 36746, M. Colombet).

L'imperium sourcilleux affiché par l'Etat en matière de police des installations classées trouve donc une sérieuse limite dans cet état du droit puisque le préfet ne peut délivrer les autorisations d'exploiter en cas d'incompatibilité avec le PLU, voire même avec le schéma de cohérence territoriale (CAA Nancy, 3 juin 2004, n° 98NC01096, Association pour la protection du site de la zone industrielle de Dommartin-lès-Remiremont).

La prise de pouvoir des collectivités locales à travers la norme d'urbanisme conduit d'ailleurs parfois l'Etat

à méconnaître sa propre compétence. Il en a, par exemple, été ainsi dans un cas – sanctionné à juste raison par le juge – dans lequel un préfet avait cru devoir suspendre la procédure d'instruction du dossier installation classée dans l'attente de l'adoption d'un PLU interdisant l'activité projetée (TA Amiens, 3 avr. 2007, n° 0400873, Sté Holcim Granulats). Un même esprit de capitulation s'exprime lorsque, par exemple, le préfet n'exerce pas son contrôle de légalité sur les permis de construire délivrés à proximité des installations à risques (contrairement aux instructions très fermes de l'administration centrale, cf. Circ. 4 oct. 2001 relative à la prise en compte des risques technologiques lors de la délivrance des permis de construire) ou lorsque l'Etat décide de ne plus intervenir dans le contrôle des mesures de dépollution complémentaires mises en œuvre par le constructeur dans le cadre d'un nouvel usage (Hercé S. et Souchon A., Nouvelles obligations pour les communes, Le Moniteur, 27 avr. 2007, p. 108).

Tout au plus, dans certains cas, l'Etat consent-il à utiliser l'outil du projet d'intérêt général (PIG) pour débloquer ponctuellement des situations d'impasse et permettre l'ouverture d'un nouveau site dont le fonctionnement est regardé comme relevant de l'utilité publique (cf. Hercé S., Projet d'intérêt général et installations classées, BJD, n° 3/2007, p. 168). Cet instrument du PIG n'a, toutefois, pas été revisité en profondeur de

puis sa création par la loi de décentralisation du 7 janvier 1983 et constitue aujourd'hui un instrument fort peu efficace. Il repose, en particulier, sur un mécanisme en deux temps (adoption par le préfet, puis mise en compatibilité du document d'urbanisme par la commune ou par le préfet à l'expiration d'un délai de 6 mois suivant sa notification à la commune) qui n'offre ni visibilité ni délai raisonnable aux opérateurs.

Dans ce contexte, les réflexions engagées à l'occasion du Grenelle de l'environnement, puis du plan de relance, offrent-elle un espoir de changement, en particulier en réattribuant à l'Etat les moyens juridiques d'une vraie politique industrielle ? (1) Tel est, en tout cas, l'objectif initial si l'on s'en tient au discours de clôture du Grenelle par le Président de la République le 25 octobre 2007 « *assimiler la politique écologique à un 'retour en arrière' est une imposture (...). L'enjeu est d'investir massivement pour créer les conditions de la croissance de demain. L'enjeu est un grand programme national et même européen. L'enjeu est de s'inscrire dans un nouveau mode de développement, un développement durable* ».

Dans la réalité, cependant, on constate que les outils de planification issus du Grenelle n'apportent globalement pas de leviers nouveaux pour dynamiser le tissu industriel (I.).

Pour certaines activités qui ont le vent en poupe, comme celles qui concernent les énergies renouvelables et plus particulièrement l'éolien, certaines marges de manœuvre peuvent, certes, être identifiées, sans toutefois que l'on puisse faire l'impasse sur de nouvelles propositions de réforme des textes (II.).

I. – DE MANIÈRE GÉNÉRALE, LES OUTILS DE PLANIFICATION ISSUS DU GRENELLE N'APPORTENT PAS DE LEVIERS NOUVEAUX EN FAVEUR DU TISSU INDUSTRIEL

Compte tenu des blocages locaux relevés ci-dessus, qui peuvent constituer autant de freins à la mise en œuvre des orientations du Grenelle et du plan de relance, on pouvait penser que les projets de textes restitueraient à l'Etat un minimum de leviers lui permettant, le cas échéant, de faire prévaloir l'intérêt général. Toutefois, hormis la création des directives territoriales d'aménagement et de développement durables (DTADD) et l'exhaussement concomitant du PIG au niveau législatif (A.), c'est l'option inverse qui s'est imposée avec, notamment, un élargissement des objectifs poursuivis par la police de l'urbanisme (B.).

A. – La création des directives territoriales d'aménagement et de développement durables (DTADD) et leur articulation avec le PIG

Du point de vue de la planification, l'une des innovations majeures des textes élaborés dans le cadre des engagements du

Grenelle consiste en la création de directives territoriales d'aménagement et de développement durables (DTADD), elles-mêmes articulées autour de projets d'intérêt général (PIG).

Les DTADD sont, tout d'abord, destinées à prendre le relais des actuelles directives territoriales d'aménagement (DTA). Pour mémoire, ces DTA, créées par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, font partie de ce que l'on appelle habituellement la « *planification stratégique* » consistant à définir les grandes orientations d'aménagement des territoires pour au moins 20 ans. Les DTA sont l'illustration même de cette planification d'origine essentiellement étatique destinée à encadrer la planification menée par les collectivités locales. Sur le fond, il s'agit d'identifier les choix stratégiques de l'Etat en termes d'aménagement du territoire à un niveau géographique approprié (superficie équivalente à une région ou à une grosse agglomération). Sont, ainsi, identifiés dans les DTA les grands équipements, les grandes infrastructures de transport, les ensembles naturels protégés, etc. Par ailleurs, les DTA présentent une seconde fonction qui est de préciser, à un niveau plus local, les dispositions nationales de la loi littoral et de la loi montagne.

Dans la pratique, ces DTA n'ont pas toujours rencontré le succès escompté, probablement en raison d'une procédure d'édiction longue et complexe. Par ailleurs, l'Etat s'est heurté à des résistances locales souvent vives du fait du contenu des DTA, qui peut aller à l'encontre des décisions de planification des communes (notamment en précisant les règles d'urbanisme applicables dans les zones littorales), et du fait de leur supériorité sur les documents de planification inférieurs (rapport de compatibilité).

Tirant les conséquences de ce constat de relatif échec, le projet de loi Grenelle II portant engagement national pour l'environnement (ci-après projet de loi ENE) (2) fait substantiellement évoluer le régime des DTA à plusieurs niveaux. En premier lieu, celles-ci sont rebaptisées DTADD par ajout de la mention « *développement durable* ». Cette évolution sémantique est destinée à traduire le fait que ces DTADD pourront désormais fixer des objectifs de cohérence des continuités écologiques, de préservation des espaces sensibles et agricoles, d'amélioration des performances énergétiques ou de réduction des émissions de gaz à effet de serre. En deuxième lieu, la procédure d'adoption des DTADD est simplifiée, ces dernières n'étant plus, dans le projet actuel, soumises à enquête publique. En dernier lieu, le projet de loi ENE retient le principe d'une absence de portée juridique des DTADD qui cessent, contrairement aux DTA, d'être opposables aux documents d'urbanisme de rang inférieur. Pour les DTA déjà adoptées, le projet de loi ménage, toutefois, un régime transitoire en permettant que celles-ci conservent leur opposabilité.

(1) On précisera que l'amélioration des moyens d'action est aussi nécessaire pour assurer la pleine efficacité du nouveau régime de l'enregistrement. En effet, le projet de décret sur l'enregistrement prévoit que le dossier de demande devra comporter « *un document identifiant les éléments de compatibilité avec les documents d'urbanisme auxquels le projet est susceptible d'être soumis* ». En cas d'incompatibilité, l'autorisation d'enregistrement ne pourra donc pas être délivrée, comme c'est également le cas aujourd'hui pour les installations soumises à autorisation (voire à déclaration suivant une partie de la jurisprudence). En l'absence de levier de l'Etat pour une mise en compatibilité du document d'urbanisme, l'effort de simplification et d'accélération des procédures à travers ce nouveau régime de l'enregistrement ne restera ainsi que pure fiction. (2) On se référera, dans le présent article, au projet de loi adopté en première lecture par le Sénat et transmis à l'Assemblée Nationale le 9 octobre 2009 (texte n° 1965).

L'inopposabilité des nouvelles DTADD peut d'emblée surprendre car ces documents risquent de n'être plus que de simples pétitions de principe. Afin d'éviter un tel écueil, le projet de loi ENE propose, cependant, de combiner les DTADD avec les projets d'intérêt général (PIG). Tout comme les DTA, les PIG ont été conçus pour permettre à l'Etat, garant des intérêts nationaux, de faire prévaloir ceux-ci à l'encontre des autorités locales en charge de la planification. Ils constituent, avec les servitudes d'utilité publique, l'un des moyens les plus efficaces pour contraindre les communes à prendre en compte les intérêts collectifs qui dépassent le cadre de leurs limites territoriales. Sous cet angle, il n'est donc pas illogique que le projet de loi tente de marier les DTADD et les PIG.

Concrètement, le projet prévoit, à travers un nouvel article L. 113-4 du Code de l'urbanisme, que l'autorité administrative pourra qualifier de PIG, dans un délai de 12 ans suivant l'adoption des DTADD, les projets « *de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers ou des espaces soumis à des risques, les constructions, les travaux, les installations et les aménagements nécessaires à la mise en œuvre des directives territoriales d'aménagement et de développement durables* ». Ainsi, en cas de résistance des collectivités locales dans la mise en œuvre des DTADD, sera-t-il possible à l'Etat d'imposer la mise en cohérence des documents d'urbanisme locaux à travers la procédure de PIG. Sous cet angle, le nouveau dispositif apparaît, en définitive, plus contraignant que l'actuel régime des DTA dont l'obligation de compatibilité bloque souvent l'adoption. En outre, cette obligation de compatibilité est parfois toute relative compte tenu des objectifs des DTA rédigés en des termes généraux. Inversement, le fait de traduire les objectifs des DTADD dans des PIG rendus ensuite opposables aux communes renforce l'efficacité de ces nouveaux outils. La commission chargée d'examiner le projet de loi au Sénat a d'ailleurs bien identifié cette évolution en faisant observer que « *même si l'opposabilité des DTA disparaît, on peut se demander si une opposabilité 'indirecte' n'est pas en réalité réintroduite via les PIG, puisque ces derniers s'imposent aux documents d'urbanisme (SCOT, PLU, etc.). Si cette interprétation était correcte, on pourrait craindre qu'il soit désormais possible pour le préfet de prendre des PIG plus aisément que par le passé. Dans ce cas, on pourrait imaginer qu'un préfet très entrepreneurial ou un Etat très interventionniste multiplie les PIG, ce qui se traduirait, de facto, par une limitation de la compétence des collectivités en matière d'aménagement et d'urbanisme* ».

Enfin, pour des raisons de cohérence avec le nouveau dispositif ci-dessus qui permet d'adopter des PIG sur le fondement de dispositions à valeur législative, l'article 7 du projet de loi ENE fait remonter du niveau réglementaire au niveau législatif les dispositions actuelles relatives aux PIG (nouveau C. urb., art. L. 121-9 et L. 121-9-1). Cet exhaussement ne s'accompagne, toutefois, d'aucune modification importante du contenu des PIG, de leur procédure d'édiction ou de leur portée. Ainsi, indépendamment des PIG adoptés dans le cadre des DTADD, des PIG de droit commun pourront-ils continuer, comme aujourd'hui, à être adoptés par l'Etat et notifiés aux

communes en vue de leur prise en compte dans les documents d'urbanisme. Tout au plus, il convient de signaler que les PIG seront désormais adoptés par l'« *autorité administrative* » et non plus seulement par le préfet ce qui ouvre à un élargissement possible des personnes publiques habilitées à qualifier un projet de PIG. Par ailleurs, en ce qui concerne la nature des projets, des PIG pourront désormais être adoptés pour la « *préservation des continuités écologiques* ». Ces derniers PIG permettront, en cas de désaccord des collectivités locales, d'inscrire dans les documents d'urbanisme des projets de préservation des continuités écologiques, elles-mêmes destinées à rendre possible la réalisation de la trame verte et bleue (TVB).

Dans ce nouveau contexte, la question se pose de savoir quel sera l'apport des DTADD et des PIG haussés au niveau législatif sur l'objectif de redynamisation du tissu industriel. La réponse paraît être que ces outils ne fourniront pas les leviers suffisants à l'Etat pour accompagner les projets industriels, et ce pour plusieurs raisons. En premier lieu, à la lecture des travaux préparatoires, on peut estimer que les nouvelles DTA « *développement durable* » porteront davantage sur des objectifs de restauration des milieux et de protection des espaces naturels que sur l'implantation de grands équipements industriels. Par ailleurs, pour ce qui concerne le cas particulier des ouvrages d'infrastructures, ces derniers relèveront désormais du schéma national des infrastructures de transport (voir ci-après). En second lieu, bien que symboliquement renforcé par son accession au rang législatif, le statut juridique du PIG n'a absolument pas été remanié. En conséquence, toutes les imperfections et les limites de l'instrument continueront à handicaper sérieusement les projets qui sont aujourd'hui bloqués par des zonages des documents d'urbanisme excluant les installations classées. Il en ira d'autant mieux ainsi que ces derniers documents sont également renforcés par le projet de loi ENE.

B. – Les nouveaux objectifs environnementaux assignés à la police de l'urbanisme

Outre la création des DTADD, l'innovation majeure du projet de loi ENE est, selon l'expression désormais consacrée, le « *verdissement* » des documents d'urbanisme locaux. Il s'agit d'inventer un « *urbanisme durable* » capable de poursuivre des objectifs environnementaux ambitieux. Après avoir, tout d'abord, identifié les objectifs désormais assignés à la police de l'urbanisme (1°), on présentera le nouveau contenu des schémas de cohérence territoriale (SCOT) et des PLU (2°), puis leur articulation avec le dispositif de la trame verte et bleue (3°).

1°) Les nouveaux objectifs assignés à la police de l'urbanisme

La première évolution de la police de l'urbanisme retenue dans le cadre du Grenelle a trait à l'élargissement des intérêts protégés par cette législation. Certes, ces intérêts avaient déjà été enrichis par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi « SRU », mais la question environnementale n'était alors abordée que sous l'angle de la réduction des zones ouvertes à l'ur-

>

banisation par opposition aux anciens POS très consommateurs d'espace.

Désormais, l'article L. 110 du Code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009, assigne comme nouveaux objectifs à la police de l'urbanisme : la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la réduction de la consommation d'énergie, l'économie des énergies fossiles, la préservation de la biodiversité par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques et la contribution à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement. Par ailleurs, selon l'article 7 de ladite loi du 3 août 2009, le droit de l'urbanisme devra dorénavant prendre en compte les objectifs suivants : *« lutter contre la régression des surfaces agricoles et naturelles, les collectivités territoriales fixant des objectifs chiffrés en la matière après que des indicateurs de consommation d'espace auront été définis (...) ; lutter contre l'étalement urbain (...) ; préserver la biodiversité, notamment à travers la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques (...) ; assurer une gestion économe des ressources et de l'espace (...) »*.

Ces nouveaux objectifs trouvent une traduction concrète dans le projet de loi ENE revisitant en profondeur le contenu des SCOT et des PLU.

2°) Le verdissement des SCOT et des PLU

En premier lieu, à la fois pour les SCOT, les PLU et les nouvelles DTADD, le projet de loi modifie l'article L. 121-1 du Code de l'urbanisme qui concerne l'aménagement équilibré de l'espace prenant en compte l'ensemble des objectifs poursuivis par la police de l'urbanisme.

La nouvelle rédaction retenue prévoit précisément un renforcement des objectifs environnementaux en énonçant que les documents d'urbanisme devront, à présent, rendre possible : *« la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et de la production énergétique à partir des sources renouvelables, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature »*.

En deuxième lieu, le projet de loi ENE conforte le SCOT en tant qu'outil d'aménagement durable du territoire. Ce dernier se retrouve tout particulièrement en première ligne pour limiter la consommation d'espace et permettre la protection des ressources naturelles, ainsi que la restauration des continuités écologiques. En substance, le projet de loi (art. 9) prévoit qu'il appartiendra désormais au SCOT de déterminer les objectifs chiffrés de consommation d'espace et de définir les grands projets d'équipements et de services. Au sein du SCOT, le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) fixera les objectifs de protection de l'environnement et de développement économique et il appartiendra au document d'orientation et d'objectifs de définir les principes de la politique de l'urbanisme et de l'aménagement. Ce dernier document devra, en particulier, déterminer

« les conditions d'un développement équilibré dans l'espace rural entre l'habitat, l'activité économique et artisanale, et la préservation des sites naturels agricoles et forestiers ».

Par ailleurs, les SCOT pourront définir des normes, éventuellement très précises, relatives à la densité d'occupation de l'espace et imposer aux PLU des règles d'urbanisation conditionnelle plus complètes qu'auparavant.

Enfin, en contrepoint du caractère plus directif conféré aux SCOT, il est à noter un renforcement des pouvoirs du préfet dans l'élaboration et le suivi de ce document d'urbanisme. A travers le nouvel article L. 122-15-1 du Code de l'urbanisme, le préfet pourra, en particulier, procéder à la mise en compatibilité d'un SCOT avec des normes d'urbanisme supérieures, dont les PIG. En dernier lieu, les PLU sont également visés par le projet de loi ENE, mais de manière moins importante. En l'état actuel du droit, il convient de rappeler que les PLU sont des documents hybrides qui contiennent à la fois des éléments d'orientation énoncés dans un PADD et des éléments réglementaires et de programmation qui définissent les règles d'occupation des sols. Le projet de loi ENE (art. 10) entend renforcer la partie relative aux éléments d'orientation afin de mieux prendre en compte les objectifs du développement durable. Il en résulte plusieurs innovations dont la possibilité de fixer des objectifs de modération de la consommation de l'espace et une densité minimale des constructions à proximité des transports collectifs.

Les documents d'urbanisme ainsi remaniés devront, en outre, être articulés avec le nouveau dispositif de la trame verte et bleue (TVB).

3°) Le nouveau dispositif de la trame verte et bleue (TVB) et son articulation avec la planification locale

Le Grenelle de l'environnement a adopté un engagement n° 73 tendant à la création d'une trame verte et bleue (TVB). Cet engagement fait suite au constat de la fragilité des espaces naturels et de la progression continue de l'urbanisation. La fragmentation croissante des espaces conduit à isoler de plus en plus les populations animales et végétales conduisant, ainsi, à porter sérieusement atteinte à la biodiversité.

La solution retenue, et entérinée à l'article 23 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009, a donc consisté à imaginer un nouvel instrument de maillage écologique du territoire en rupture avec les outils de protection actuels qui sont tous relativement statiques. Ce maillage repose sur le principe de corridors écologiques reliant des espaces préalablement identifiés comme importants pour la préservation de la biodiversité. La trame verte vise à enrayer la perte de biodiversité dans les espaces naturels déjà protégés ou identifiés comme sensibles et à préserver ou constituer des corridors pour relier ces espaces, tandis que la trame bleue s'adresse aux cours d'eau, canaux, zones humides et les corridors écologiques associés.

Le dispositif contenu dans l'article 45 du projet de loi ENE adopté par le Sénat en première lecture, et introduisant dans le Code de l'environnement de nouveaux articles L. 371-1 à L. 371-6, s'articule autour de plusieurs axes réglementaires.

Tout d'abord, un document cadre intitulé « *orientations nationales pour la préservation et la remise en état des continuités écologiques* » doit être élaboré par l'Etat en association avec un comité national trames verte et bleue. Ce document cadre présente les choix stratégiques pour contribuer à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques, ainsi qu'un guide méthodologique pour la mise en œuvre de ces choix au niveau local.

Ensuite, le document d'orientations nationales doit conduire à la mise en œuvre, dans chaque région, d'un « *schéma régional de cohérence écologique* » (SRCE) élaboré, mis à jour et suivi conjointement par la région et l'Etat en association avec un comité régional trames verte et bleue. Ce schéma, qui fait l'objet d'une enquête publique et est adopté par le préfet, présente et analyse les enjeux régionaux de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques. Il identifie les espaces naturels, les cours d'eau, les zones humides et les corridors concernés et une cartographie est établie comportant la TVB. En outre, le SRCE contient les mesures contractuelles qui peuvent être prises pour la remise en état de la fonctionnalité des continuités écologiques.

Enfin, le document cadre des orientations nationales et le SRCE font l'objet d'une articulation avec les autres documents de planification. En premier lieu, les DTADD doivent être compatibles avec le document des orientations nationales. En deuxième lieu, le SRCE doit respecter le document des orientations nationales, ainsi que les « *éléments pertinents* » (*sic*) des SDAGE. En troisième lieu, les documents d'urbanisme locaux (SCOT, PLU, carte communale) devront « *prendre en compte* » le SRCE et préciser les mesures permettant d'éviter, de réduire et, le cas échéant, de compenser les atteintes aux continuités écologiques que leur mise en œuvre est susceptible d'entraîner. En dernier lieu, l'articulation entre le SRCE et les documents d'urbanisme locaux fera l'objet d'une vigilance particulière de la part du préfet. D'une part, celui-ci pourra décider d'adopter, notamment en lien avec les DTADD, un PIG de restauration des continuités écologiques qui devra être pris en compte par les collectivités dans les SCOT et dans les PLU. D'autre part, le préfet pourra s'opposer à un projet de SCOT ou de PLU prenant insuffisamment en compte la continuité écologique (C. urb., art. L. 122-3 et L. 123-12).

Au final, la présentation du dispositif ci-dessus confirme l'ascension – voire même, à certains égards, la mutation – de la police de l'urbanisme vers une police de protection de l'environnement et de restauration des milieux.

Au regard du phénomène de rejet d'un certain nombre d'installations industrielles (élimination des déchets, carrières, installations dangereuses, installations à l'origine de nuisances, etc.), y compris même celles qui concourent au développement durable (usines de valorisation et de recyclage des déchets, éoliennes entrant dans le champ de la police des installations classées, etc.), cette évolution, non assortie de contrepois efficaces, risque d'être une source de difficultés majeures à l'avenir. En effet, l'état du droit rappelé en introduction offre d'ores et déjà aux collectivités locales des moyens de peser, souvent

de manière déterminante, sur l'implantation des installations industrielles. Seul le recours au PIG peut, dans certaines circonstances, permettre de faire prévaloir l'intérêt général, mais au prix de batailles de tranchées juridiques qui, en allongeant de manière déraisonnable les délais d'instruction des dossiers puis en débouchant sur de nombreux contentieux contre les actes administratifs, sont souvent perdues pour les projets d'installations.

Loin de permettre une relance du tissu industriel, les choix opérés dans le cadre de la loi du 3 août 2009, puis du projet de loi ENE en cours de discussion, viennent au contraire renforcer cette situation. A ce jour, l'Etat peut, en effet, mettre en avant sa compétence et sa légitimité en matière d'environnement, qu'il s'agisse de l'environnement industriel ou de la protection de la nature. Mais, dès lors que l'on aura inscrit dans les textes le fait que les documents d'urbanisme locaux sont aussi – et surtout – les instruments de réflexion et de fixation des objectifs du développement durable (et, qu'en d'autres termes, les phénomènes d'ostracismes locaux seront mieux habillés de considérations environnementales), l'Etat ne pourra plus soutenir avec la même efficacité, qui est déjà toute relative, les projets d'équipements et d'installations. On songe, en particulier, aux nouveaux SCOT qui, à la fois par leur contenu traitant d'environnement et de développement économique et par leur dimension géographique à l'échelle d'une ou plusieurs intercommunalités, finiront par s'imposer comme de véritables schémas d'implantation des installations industrielles.

On peut craindre, en conséquence, que le renforcement de la planification locale sans que l'Etat se soit ménagé des outils de rééquilibrage en faveur des activités industrielles – alors pourtant que de tels outils pouvaient être mis en place sans méconnaître les compétences propres des collectivités, ainsi qu'en témoignent les moyens d'intervention prévus en l'absence de prise en compte des SRCE – ne conduise à accentuer de manière très importante l'autorité des attitudes de rejet de certaines activités au niveau local.

Dans ce contexte, il convient d'identifier les marges de manœuvre ponctuelles qui font exception à ce tableau plutôt sombre et d'esquisser quelques propositions de rééquilibrage.

II. – LES MARGES DE MANŒUVRE PONCTUELLES ET LES PROPOSITIONS POUR ACCOMPAGNER UNE VÉRITABLE RELANCE DU TISSU INDUSTRIEL

Pour certains domaines, comme l'éolien, les nouveaux outils de planification se présentent inversement comme des leviers de développement en identifiant les implantations possibles et en offrant, par là même, une meilleure prévisibilité et une sécurité juridique aux opérateurs (A.). A l'opposé, pour toutes les installations industrielles (carrières, installations de traitement des déchets, installations dangereuses, etc.) qui se heurtent à des oppositions locales souvent très vives, les marges de manœuvre sont aujourd'hui fortement limitées, ce qui devrait conduire à envisager une adaptation appropriée des outils juridiques existants (B.).

A. – Les projets pour lesquels la nouvelle planification est conçue comme un levier de développement économique

Pour certaines activités, dont le développement a été jugé prioritaire par les pouvoirs publics, la planification a été identifiée et retenue comme un outil de croissance. On présentera successivement le cas des énergies renouvelables (1°), celui des infrastructures de transport (2°) et, enfin, celui des exploitations minières en Guyane française (3°).

1°) Le cas des énergies renouvelables

D'après l'objectif inscrit à l'article 19 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, les énergies renouvelables devront correspondre en 2020 à 23 % de la consommation d'énergie finale.

La réalisation de cet objectif implique de passer d'une production de 16 millions de tonnes équivalent pétrole en 2006 à 37 millions en 2020. A elle seule, l'énergie éolienne représente le quart de cet effort.

Pour atteindre un tel objectif, la loi du 3 août 2009 dispose, en son article 19 III, que « *le développement des énergies renouvelables sera facilité par le recours, aux différents échelons territoriaux, à la planification, à l'incitation et à la diffusion des innovations* ». La planification est, ainsi, utilisée comme un levier pour le développement des énergies renouvelables au même titre qu'elle avait été, dans une autre époque, utilisée pour le développement urbain à travers les POS. Concrètement, la loi retient le principe d'une adoption, dans le délai d'un an (soit d'ici août 2010), de schémas régionaux des énergies renouvelables définissant, par zones géographiques, des objectifs qualitatifs et quantitatifs des régions en matière de valorisation du potentiel énergétique renouvelable et fatal.

Même si ces schémas ont vocation à couvrir l'ensemble des énergies renouvelables identifiées à l'article 29 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique (énergies éolienne, solaire, géothermique, aérothermique, hydraulique, issue de la biomasse, etc.), seul le volet éolien est aujourd'hui véritablement en cours d'élaboration. A cette fin, une circulaire du 6 avril 2009, adressée aux préfets avant même l'adoption de la loi du 3 août 2009, a prévu la mise en place, dans chaque département, d'une instance multipartite rassemblant notamment les collectivités, les services de l'Etat, l'Ademe et les gestionnaires de réseaux publics de transport et de distribution d'électricité. Le suivi des travaux d'élaboration du volet éolien incombe aux DREAL et les conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement, ainsi que les professionnels de l'éolien, sont associés à la démarche. Parmi les énergies renouvelables, l'éolien est, plus généralement, l'énergie qui dispose du régime juridique le plus riche et le plus abouti (par comparaison avec les fermes photovoltaïques imparfaitement réglementées dans le cadre des PLU) en matière de planification. Depuis la loi « POPE » du 13 juillet 2005 précitée créant l'article 10-1 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du ser-

vice public de l'électricité, il existe, en effet, des zones de développement de l'éolien (ZDE) définies par le préfet du département en fonction de trois critères tenant à leur potentiel éolien, aux possibilités de raccordement aux réseaux électriques et à la préservation des paysages, des monuments historiques et des sites remarquables et protégés. A travers ces ZDE, le préfet de chaque département veille à la cohérence départementale des zones d'implantation et au regroupement des installations afin d'éviter le phénomène de « *mitage* » de l'espace. Par ailleurs, le mécanisme des ZDE est complété par la possibilité, offerte aux régions, de mettre en place un schéma régional éolien (SRE) dans les conditions visées à l'article L. 553-4 du Code de l'environnement. Ces schémas visent, plus particulièrement, à « *promouvoir un développement harmonieux de l'énergie éolienne* » et indiquent « *les secteurs géographiques qui paraissent les mieux adaptés à l'implantation d'installations produisant de l'électricité en utilisant l'énergie mécanique du vent* ». Dans le régime actuel, les propositions des ZDE s'imposent aux schémas régionaux éoliens (L n° 2000-108, 10 févr. 2000, art. 10-1). Dans le projet de loi ENE adopté en première lecture par le Sénat, il est prévu de renforcer de manière significative ces différents outils de planification en vue d'assurer une meilleure sécurité juridique des projets et un « *développement maîtrisé de l'énergie éolienne* » (exposé du projet de loi déposé au Sénat le 12 janvier 2009). L'implantation des parcs éoliens fait, en l'effet, l'objet de contestations de plus en plus vives de la part des riverains et des associations alors que, dans le même temps, les objectifs du Grenelle nécessitent de multiplier par quatre le nombre des installations pour atteindre 8 000 unités d'ici 2020 tout en augmentant leur taille et leur puissance unitaire (l'objectif est de passer de 0,2 million de tonnes équivalent pétrole produites par l'éolien en 2006 à 5 millions en 2020). Dans ce contexte, le projet de loi ENE prévoit précisément d'ajouter de nouveaux critères à prendre en compte pour la définition des ZDE, tels que la sécurité publique et la biodiversité. L'adjonction de ces nouveaux critères, dans le cadre d'une procédure également plus concertée, est ainsi destinée à permettre une implantation plus judicieuse des projets et mieux acceptée au niveau local. Par ailleurs, les ZDE devront elles-mêmes être compatibles avec les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie établis au titre de l'article L. 222-1 du Code de l'environnement.

Enfin, suivant le projet de loi ENE, une partie non négligeable des éoliennes devrait basculer dans le régime des installations classées après modification de la nomenclature. Ce classement a été justifié par la nécessité d'assurer un contrôle des éoliennes en cours de fonctionnement (mesures de bruit, effets sur la biodiversité), ce que ne permet pas la seule police de l'urbanisme qui est une police « *instantanée* » par comparaison avec la police des installations classées qui est une police « *continue* ». Toutefois, contrairement au droit commun des installations classées, le projet prévoit, en l'état, que « *les dispositions d'un plan local d'urbanisme ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu relatives aux installations classées, approuvées avant la date d'entrée en vigueur de la présente loi, ne sont pas applicables* ».

aux installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent » (Projet de loi, art. 34 VI). Cette disposition mérite d'être précisée afin d'être bien comprise. La difficulté porte en particulier sur l'opposabilité des PLU en vigueur qui contiennent des règles d'interdiction des installations classées. Lorsque de telles interdictions ont été adoptées, les auteurs des PLU n'ont naturellement pas pu avoir pour intention d'interdire les éoliennes puisque celles-ci n'étaient pas encore rangées dans la catégorie des installations classées. Par voie de conséquence, il est aujourd'hui parfaitement logique que le législateur évite de rendre de telles dispositions opposables aux éoliennes devenues des installations classées. A travers cette disposition, le législateur ne fait d'ailleurs que reprendre une solution qui avait déjà été mise en œuvre pour les carrières au moment de leur intégration dans la police des installations classées. A l'époque, le législateur avait cependant utilisé une formulation plus précise en disposant que « *lorsqu'un plan a été rendu public avant le classement des carrières à la nomenclature des installations classées, seules sont opposables à l'ouverture des carrières les dispositions du plan les visant expressément* » (pour l'application de ce texte en jurisprudence, cf. CE, 12 juin 1998, n° 169059, Association gessienne de défense de la nature). En pratique, il faut en effet tenir compte du fait que certains PLU peuvent avoir d'ores et déjà interdit expressément et nommément les « *éoliennes* ». Dans ces hypothèses, il est logique que les dispositions des PLU continuent d'être opposées aux pétitionnaires (dans le cadre de la procédure de permis de construire et de la procédure installation classée) indépendamment même de l'intégration des éoliennes dans le champ des installations classées. *A priori*, cette solution est bien celle retenue dans le projet d'article 34 VI, mais mériterait toutefois d'être confirmée dans la suite des débats afin d'éviter toute difficulté contentieuse dans le futur.

2°) Le cas des infrastructures de transport

Outre les énergies renouvelables, le domaine des transports est le grand bénéficiaire des mesures prises dans le cadre du Grenelle et du plan de relance de l'économie.

La loi n° 2009-967 du 3 août 2009 prévoit, en particulier, l'élaboration d'un schéma national des infrastructures de transport devant fixer, en concertation avec les parties prenantes du Grenelle, les orientations de l'Etat en matière de développement des réseaux et le cadre pour la mobilisation des investissements publics. Ce schéma doit notamment permettre d'atteindre l'objectif ambitieux de construire 2 000 kilomètres de lignes à grande vitesse d'ici 2020.

Toutefois, dans la lignée des engagements pris à l'occasion du Grenelle, les grands projets d'infrastructures ne pourront être mis en œuvre qu'à la condition de ne pas porter atteinte à l'environnement, et plus particulièrement aux continuités écologiques. Afin de respecter cet engagement, le projet de loi ENE adopté en première lecture par le Sénat prévoit que le schéma national des infrastructures de transport devra être compatible avec les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques élaborées par l'Etat. En

outre, le projet de loi précise que le schéma devra indiquer les mesures permettant d'éviter, réduire ou compenser les atteintes aux continuités écologiques. Enfin, le projet de loi ENE prévoit que les projets d'infrastructures linéaires devront tenir compte des schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) élaborés de manière conjointe par l'Etat et les régions et destinés à décliner au niveau local les mesures favorables au maintien et à la restauration des continuités écologiques.

3°) Le cas des exploitations minières

En outre-mer, des gisements miniers souvent remarquables constituent une source essentielle de développement industriel et économique. Il en est, plus particulièrement, ainsi de la Guyane (pour l'or notamment) et de la Nouvelle-Calédonie (pour le nickel notamment). Toutefois, ces aires géographiques sont également des lieux de biodiversité remarquables. Afin de concilier développement économique et préservation de l'environnement, l'article 56 de la loi du 3 août 2009 prévoit, pour la Nouvelle-Calédonie, de « *soutenir la démarche de valorisation durable de ses ressources minières au moyen de son schéma minier* » et, pour la Guyane, l'adoption d'un « *schéma minier qui garantisse un développement des activités extractives durable, respectueux de l'environnement et structurant sur le plan économique* ».

En ce qui concerne plus précisément la Guyane, la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer, dite loi « LODEOM », a d'ores et déjà modifié le Code minier (C. min., art. 68-20-1) afin d'intégrer le principe d'un schéma départemental d'orientation minière (SDOM) et de préciser les conditions de son élaboration. L'adoption de ce schéma, qui se fera par décret en Conseil d'Etat, introduira une obligation de compatibilité des titres miniers de la même manière que les autorisations de carrières doivent être compatibles avec les schémas départementaux des carrières. L'article 68-10-1 du Code minier précise l'articulation de ce schéma minier avec les autres outils de planification. D'une part, la primauté du SDOM sera assurée par l'obligation pour le schéma d'aménagement régional (SAR) de la Guyane et le SDAGE de le prendre en compte. D'autre part, les documents d'urbanisme devront également prendre en compte le SDOM (ou être modifiés à cette fin dans le délai d'un an).

En conclusion, les instruments de planification précités sont clairement conçus comme des leviers de développement de certains secteurs. Toutefois, la planification étant aussi destinée à maîtriser ce développement, en particulier par un zonage identifiant les secteurs protégés et les secteurs privilégiés pour l'implantation des installations, équipement ou exploitations, les acteurs économiques devront évidemment participer de très près au contenu des futurs schémas.

En outre, des clarifications importantes devront être apportées en ce qui concerne l'articulation de certains documents de planification entre eux. Ainsi en est-il, pour l'éolien, des liens qui restent à établir entre, d'un côté, les ZDE et les schémas régionaux des énergies renouvelables et, de l'autre côté, les documents d'urbanisme. De même, si les ZDE devaient auparavant

s'imposer aux schémas éoliens adoptés par les régions, ces derniers vont toutefois disparaître et aucune disposition ne précise le rapport qui devra dorénavant s'établir entre les nouvelles ZDE et les futurs schémas régionaux des énergies renouvelables adoptés par l'Etat. De même, il conviendra de préciser l'opposabilité des ZDE et des schémas régionaux des énergies renouvelables aux autorisations installations classées délivrées pour l'exploitation des éoliennes. On peut, sur ce point, imaginer une obligation de compatibilité du même type que celle qui existe déjà avec les schémas départementaux des carrières et les plans départementaux d'élimination des déchets. *A minima*, dans la mesure où les ZDE et les schémas régionaux des énergies renouvelables seront adoptés par l'Etat, les décisions également prises par l'Etat au titre des installations classées devront rester cohérentes avec les orientations de ces documents de planification (sur cette obligation de cohérence dans les différentes décisions de l'Etat, cf. CE, 16 nov. 2006, n° 291056, Syndicat mixte du parc régional de la montagne de Reims).

B. – Les projets à l'acceptabilité sociale limitée : la nécessité d'une adaptation appropriée des outils juridiques existants

Pour les activités qui, bien que concourant à l'intérêt général (notamment à travers l'emploi), voire même au développement durable (installations de recyclage et de valorisation des déchets par exemple), font l'objet de marques d'ostracisme notoires, il pourrait, tout d'abord, être imaginé de rénover l'outil du PIG pour en faire un instrument véritablement efficace (1°). Par ailleurs, dans une logique d'aménagement du territoire, il pourrait aussi être imaginé que les opérations d'intérêt général (OIN) soient davantage mises à contribution par la création d'« *OIN activités économiques* » (2°).

1°) La rénovation de l'outil PIG

Dans le projet de loi ENE, le Gouvernement s'est borné, pour l'essentiel, à remonter le statut juridique du PIG au niveau législatif. Cette seule évolution apparaît, cependant, insuffisante au regard des nombreuses critiques, dont certaines sont fondées, que suscite le PIG et qui en rendent l'utilisation de plus en plus aléatoire.

En premier lieu, lorsque le préfet est saisi d'une demande d'institution du PIG, le Conseil d'Etat admet que celui-ci reste libre, sous réserve du simple contrôle restreint de l'erreur manifeste d'appréciation, de donner ou de ne pas donner suite à la demande qui lui est adressée par le pétitionnaire (CE, 7 févr. 2007, n° 287252, Sté Sagace, BJD n° 3/3007, p. 166). Cette solution ne va naturellement pas dans un sens favorable à l'institution de PIG demandés par les opérateurs économiques privés ou publics, et ce d'autant que, de manière inverse, la décision de recourir au PIG est soumise à un contrôle normal du juge (CE, 8 oct. 2001, n° 215736, Association contre l'extension et les nuisances de l'aéroport Lyon Satolas).

Dans ces conditions, une solution pourrait consister à rendre obligatoire le recours au PIG à chaque fois que le projet est inscrit dans des documents de planification (tels que, par

exemple, le schéma départemental des carrières, le plan régional ou départemental d'élimination des déchets, les DTADD, etc.) et qu'un opérateur demande à pouvoir en bénéficier. Au demeurant, par application du principe de cohérence dans les décisions de l'Etat rappelées plus haut, il serait tout à fait logique que l'Etat (lorsque c'est lui qui est l'auteur des documents de planification) puisse mettre en application ses propres décisions à travers le recours au PIG. Enfin, dans cette approche, il conviendrait que tous les projets connus, c'est-à-dire tous ceux qui ont d'ores et déjà fait l'objet d'un début d'instruction, soient obligatoirement recensés et inscrits dans les documents de planification qui interviennent.

En second lieu, dans ses modalités actuelles de mise en œuvre, le PIG n'est pas un instrument efficace puisqu'il nécessite, pour être véritablement opposable en tant que norme d'urbanisme, une procédure de modification ou de révision du PLU. Par ailleurs, dans le système actuel, cette procédure d'adaptation du PLU peut être menée ou bien par le préfet ou bien par la commune si elle souhaite intégrer elle-même le PIG dans son document d'urbanisme. Dans la pratique, ce mécanisme en deux temps pose des problèmes de délai, notamment lorsqu'il faut procéder à la révision du PLU, et de sécurité juridique lorsque l'adaptation du PLU est menée par une commune qui est en même temps opposée au projet.

Compte tenu de ces inconvénients importants, une solution de simplification pourrait consister à attribuer aux PIG les mêmes effets que les servitudes d'utilité publique (qui sont directement opposables par simple annexion au PLU, cf. C. urb., art. L. 126-1). Dans ce cadre, une enquête publique, présentant une évaluation environnementale et des mesures de compensation au regard des atteintes portées aux intérêts de la police de l'urbanisme, serait tenue préalablement à l'adoption du PIG, et ce conjointement avec l'enquête publique propre au projet d'installation. On précisera, enfin, que cette solution du PIG valant servitude d'utilité publique n'est pas absolument révolutionnaire car elle peut s'appuyer sur un précédent bien connu en matière d'installations classées. Il convient, en effet, de se souvenir que les PIG ont initialement été utilisés pour établir des périmètres de protection autour des sites à risques (« PIG de protection ») et qu'ils ont, ensuite, été remplacés par des servitudes d'utilité publique présentant le même objet (SUP d'éloignement, C. env., art. L. 515-8, à présent, PPRT).

2°) L'élargissement de l'outil OIN aux activités économiques

Enfin, dans une logique d'aménagement d'ensemble, les « *opérations d'intérêt national* » (OIN) prévues par le Code de l'urbanisme permettent également de faciliter les opérations d'aménagement, notamment en attribuant à l'Etat la compétence pour créer lui-même les ZAC dans le périmètre de l'OIN et pour délivrer les permis de construire (cf. Jacquot H. et Priet F., Droit de l'urbanisme, Précis Dalloz, 6^e éd., avr. 2008, p. 140). Dans le passé, ces OIN ont permis d'ouvrir des territoires à des activités industrielles, à des services, des bureaux et à de l'habitation.

Dans le cadre du plan de relance, les pouvoirs publics pourraient se pencher à nouveau sur cet instrument et concevoir des « OIN activités économiques », couvrant notamment les grands terrains fonciers que l'Etat a aujourd'hui décidé de céder à des opérateurs (terrains militaires, ferroviaires, etc.). Le recours à cet outil de l'urbanisme opérationnel présenterait plusieurs avantages. D'une part, ces périmètres opérationnels permettraient d'identifier une volonté forte de l'Etat de sécuriser les opérateurs dans le domaine économique et industriel et ainsi de catalyser les investissements nécessaires. D'autre part, sur le plan environnemental, cette approche par OIN serait le meilleur moyen de mesurer de ma-

nière globale les impacts environnementaux de l'ensemble de l'opération et de définir les mesures de compensation appropriées.

« Rien n'est plus dangereux qu'une idée quand on n'a qu'une idée » (Alain). La suite de la discussion du projet de loi ENE, telle qu'éclairée par les premiers résultats des états généraux de l'industrie, permettra peut-être d'aborder quelques unes de ces réflexions pratiques et de rééquilibrer des textes qui, s'ils devaient être adoptés en l'état, viendraient davantage renforcer les situations de blocage existantes qu'ouvrir des perspectives nouvelles pour un développement économique. ♦