

ANNEXE 10 : OUTILS PERTINENTS POUR L'INTÉGRATION DES CONTINUITÉS ÉCOLOGIQUES DANS LES DOCUMENTS D'URBANISME

Les SCoT et les PLU sont des outils essentiels pour l'identification et la préservation des espaces supports de la TVB. Ainsi la Trame verte et bleue trouve naturellement sa place dans les parties prescriptives et opérationnelles des SCoT (Document d'Orientations et d'Objectifs – DOO) et des PLU (Orientations d'aménagement et de Programmation – OAP, zonage et règlement).

Le Code de l'urbanisme propose par ailleurs d'autres outils / articles pour la préservation des espaces supports de TVB (espaces boisés, agricoles, alignements d'arbres, etc.).

Enfin, les outils précédemment évoqués devant rester dans les limites de leurs compétences en planification, il est souhaitable de créer et de mobiliser de manière complémentaire des outils de sensibilisation et des actions incitatives, pouvant alors porter sur les usages des espaces, les bonnes pratiques, les recommandations de gestion, etc.

10.1 SCoT – le Document d’Orientations et d’Objectifs (DOO) (L122-1-5 CU)

Le DOO doit « préciser les modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques. ». Pour cela, il peut agir de plusieurs façons :

Il peut préserver de manière directe les espaces de la TVB en « déterminant les espaces et sites naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger. Il peut en définir la localisation ou la délimitation » précisément par une cartographie ou la mention des parcelles cadastrales concernées.

Le SCoT peut également entraîner la préservation indirecte de la TVB,
Par la définition d’enveloppes urbaines, de limites à l’urbanisation,
Par la limitation de la consommation d’espaces naturels et agricoles,
Par la demande de non constructibilité de certaines zones.

Le SCoT peut aussi demander aux communes, aux aménageurs de prendre en compte la TVB dans les futurs aménagements. Il peut demander des études approfondies à l’échelle communale et, avant ouverture à l’urbanisation, préconiser une étude environnementale, voire une étude d’impact. Il peut enfin définir des objectifs à atteindre en matière de maintien ou de création d’espaces verts dans les zones faisant l’objet d’une ouverture à l’urbanisation.

10.2 PLU – les Orientations d’aménagement et de Programmation (OAP) (L123-1-4)

Dans le respect des orientations définies par le projet d’aménagement et de développement durables (PADD), les orientations d’aménagement et de programmation peuvent, entre autres, définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l’environnement, notamment les continuités écologiques, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine.

L’intégration systématique de la problématique de la biodiversité et des continuités écologiques dans les OAP est un objectif vers lequel chaque maître d’ouvrage de PLU/PLUI a intérêt à tendre. Ainsi dans une logique d’urbanisme de projet, et en cohérence avec le PADD, la cohérence de la trame verte et bleue peut être assurée dans les zones dédiées à des projets d’ensemble (zones AU notamment).

Les OAP induisent une nécessité de compatibilité pour les projets à venir.

Les OAP peuvent traiter d’un secteur particulier de la commune, par exemple une zone à urbaniser. Elles peuvent prendre alors la forme d’un schéma de secteur, et comprendre des mesures prévues pour garantir la sauvegarde et l’intégration de la TVB dans les secteurs aménagés ou à aménager. Peuvent être proposés par exemples :

- Des principes de tracés de voiries nouvelles, demandant par exemple des bandes enherbées, des fossés végétalisés pour la gestion des eaux pluviales, des alignements

d'arbres, des pistes cyclables, des éclairages qui ne soient pas défavorables aux espèces animales, etc.,

- Des orientations sur les plantations à conserver ou créer : arbres remarquables, réseau de haies à maintenir ou replanter...
- La conservation d'un espace naturel dans un secteur à urbaniser pour faire la liaison avec les réservoirs de biodiversité environnants
- Une réglementation des haies et des clôtures : espèces végétales à privilégier, forme de clôture permettant le passage de certains animaux...

Exemple



Figure 51 : exemple d'OAP (PLU de Haguenau, OAP du secteur sud-est de l'aéroport (<http://www.ville-haguenau.fr/plan-local-durbanisme#U6fhc1PuXYQ>))

Des orientations d'aménagement et de programmation peuvent aussi être rédigées sur des thématiques transversales. Elles sont un bon moyen d'assurer la cohérence nécessaire à la Trame verte et bleue par une approche globale à l'échelle du territoire.

Cette OAP a pour but l'amélioration des continuités écologiques du territoire communal, notamment par :
la préservation et le renforcement des lisières,
la protection du réseau de mares et de rigoles du territoire communal.
Elle projette également de compenser les surfaces vertes des secteurs à urbaniser qui seront aménagés dans le cadre d'une ZAC.

Les OAP thématiques Trame verte et bleue peuvent devenir un vrai mode d'emploi de l'intégration des enjeux paysage et biodiversité dans le projet de territoire selon le contexte : urbain, périurbain, franges urbaines.

Exemple : le PLUI du grand Poitiers propose des orientations d'aménagement paysage et biodiversité qui comprennent un diagnostic de territoire préalable à la création d'un projet (voir <http://www.grandpoitiers.fr/Datas/PLU/fichiers-bug/Copiede5-2OAPaysageetBiodiversit.pdf>).

10.3 PLU –le règlement et ses documents graphiques (zonages) (L123-1-5 CU)

Le PLU planifie l'urbanisme communal et permet à la commune une certaine maîtrise de l'espace.

Ainsi, l'ensemble du territoire communal (ou intercommunal en cas de PLUI) doit être couvert par l'une des zones du PLU. À chaque zone est systématiquement lié un règlement, qui permet de d'encadrer les autorisations d'urbanisme de chaque parcelle d'un territoire donné.

Le document graphique comprend quatre grands types de zones :

les zones urbaines, dites « zones U » : ce sont « les secteurs déjà urbanisés et les secteurs où les équipements publics existants ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter » (article R. 123-5 du code de l'urbanisme).

les zones à urbaniser, dites « zones AU » : l'article R. 123-6 du code de l'urbanisme les définit comme pouvant « être classés en zone à urbaniser les secteurs à caractère naturel destinés à être ouverts à l'urbanisation ».

les zones agricoles, dites « zones A » : il s'agit des « secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles » (article R. 123-7 du code de l'urbanisme).

les zones naturelles et forestières, dites « zones N » : ce sont les « secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison soit de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique, soit de l'existence d'une exploitation forestière, soit de leur caractère d'espaces naturels » (article R. 123-8 du code de l'urbanisme).

Des indices peuvent préciser la destination de ces zones (exemple. NI pour Naturelle loisirs, Aco ou Nco pour les zones agricoles ou naturelles supports de corridors écologiques...).

Les espaces supports de la TVB peuvent donc être identifiés dans toutes les zones de la commune, le règlement associé servant à assurer la fonctionnalité écologique de l'espace.

D'autres zonages peuvent venir compléter ces classements, comme les espaces boisés classés (EBC) ou les emplacements réservés, classiquement utilisés pour la construction future d'équipements publics, mais également, depuis la loi ALUR du 24 mars 2014, pour les espaces verts et les espaces nécessaires aux continuités écologiques (L123-1-5-V CU),

Enfin, des **délimitations graphiques** peuvent venir se superposer aux zonages, comme les zones soumises à des risques, et les espaces et secteurs contribuant aux continuités écologiques et à la trame verte et bleue (possibilité offerte par le décret n°2012-290 du 29 février 2012 (article 27)).

Le règlement décrit, pour chaque zone définie dans le document graphique, les dispositions réglementaires applicables. Il peut comprendre tout ou partie des seize articles prévus par l'article R.123-9 du code de l'urbanisme. Les principaux articles permettant d'introduire la TVB et la biodiversité dans le règlement sont :

Les articles 1 et 2 traitent des occupations du sol interdites ou soumises à conditions particulières. On peut ainsi interdire ou soumettre à certaines conditions des occupations et utilisations du sol pouvant porter atteinte à la préservation d'enjeux environnementaux.

Les articles 6 et 7 concernent les implantations des bâtiments par rapport aux voies et aux limites séparatives (règles écrites ou graphiques, seuls articles obligatoires du règlement). On peut ainsi, par exemple, préserver des bandes enherbées le long de voiries, espaces non clos permettant le passage de la faune.

L'article 11 gère l'aspect extérieur des bâtiments et les clôtures : on peut ainsi demander des clôtures laissant passer certains animaux, préconiser des aménagements (nichoirs...) en façade pour accueillir la biodiversité, autoriser les façades ou les toits végétalisés...

L'article 13 évoque la gestion des espaces libres et des plantations. On peut ainsi imposer des listes d'espèces végétales à privilégier (espèces locales...) ou à interdire (espèces invasives en particulier), donner des objectifs de surface minimale en espaces verts, demander le maintien de la végétation existante, etc.

Enfin, **le règlement peut également, en matière écologique** (modifications apportées par la loi ALUR n°2014-366 du 24 mars 2014) :

Imposer une part minimale de surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables éventuellement pondérées en fonction de leur nature, afin de contribuer au maintien de la biodiversité et de la nature en ville (art. L.123-1-5 III 1° CU) ;

Identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre écologique, et définir les prescriptions de nature à assurer leur préservation (L 123-1-5III 2° (ex article L 123-1-5.7), voir partie suivante) ;

Localiser, dans les zones urbaines, les terrains cultivés et les espaces non bâtis nécessaires au maintien des continuités écologiques (L 123-1-5III 5° (ex art L 123-1-5.9), voir partie suivante).

10.4 Outils complémentaires du code de l'urbanisme

Certains articles du Code de l'urbanisme apportent des outils complémentaires pour l'identification et la localisation des espaces supports de la Trame verte et bleue dans les documents d'urbanisme locaux. Les articles suivants permettent de faire des zonages venant se « rajouter », se superposer au zonage U, AU, A, N.

Ce ne sont pas des outils de gestion mais ils permettent de venir préciser ou renforcer un objectif inscrit dans le PADD.

A/ Identifier, protéger et définir des prescriptions de nature à assurer la protection des éléments liés à la TVB (linéaires, ponctuels ou surfaciques).

L'article L123-1-5-III-2° du CU permet d'identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre [...] écologique, notamment pour la préservation, le maintien ou la remise en état des continuités écologiques et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation.

Ce zonage a pour effet d'entraîner une demande de déclaration préalable pour tous travaux portant sur un élément identifié. Dans ces secteurs, les aménagements et constructions autorisées dans les PLU/I doivent permettre de maintenir les continuités écologiques : perméabilité des clôtures pour la faune, maintien des ripisylves, maintien de l'intégrité du lit mineur du cours d'eau par exemple.

Mais si cette protection permet d'empêcher une destruction, rien n'oblige à assurer un entretien et une gestion de ces espaces. De plus, la protection stricte des éléments végétaux identifiés (une haie par exemple) n'est pas toujours suffisante, les perturbations aux abords immédiats pouvant avoir des impacts importants.

B/ Protéger des terrains agricoles et non bâtis en zone urbaine en les rendant inconstructibles.

L'article L123-1-5-III-5° du CU permet de localiser, dans les zones urbanisées (zone U), les terrains cultivés, les friches, les espaces non bâtis nécessaires au maintien des continuités écologiques. Ils sont ensuite protégés et inconstructibles, quels que soient les équipements qui, le cas échéant, les desservent.

En revanche, cet outil ne permet pas de protéger de grandes surfaces dédiées à l'agriculture (le zonage en A correspond alors mieux), mais permet une adaptation fine à des problématiques d'agriculture périurbaine ou de nature en ville. Cet outil vise à la protection des espaces mais ne garantit pas le maintien d'une utilisation des sols particulière.

C/ classer des espaces boisés (Articles L130-1 à L130-6 et R130-1 à R130-23 du CU)

Le PLU peut classer comme espaces boisés, les bois, forêts, parcs à conserver, à protéger ou à créer. Ce classement peut s'appliquer également à des arbres isolés, des haies ou réseaux de haies, des plantations d'alignements.

Le classement en EBC interdit tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements. Les coupes et abattages d'arbres sont soumis à la déclaration préalable et le défrichement est interdit.

Cependant, cette protection forte qui « fige » la prise en compte des éléments végétaux sur la commune, le déclassement d'un EBC nécessite une révision du PLU. Cela est donc trop contraignant pour la protection de grands massifs boisés, qui nécessitent une gestion sylvicole régulière. Seront alors mobilisés de manière préférentielle la zone N et les outils de gestion

sylvicole en concertation avec les forestiers : règlement de boisement, régime forestier, règlement sur le défrichement...

D/ Protéger des espaces par leur maîtrise foncière.

L'article L123-1-5-V permet à la commune (ou l'EPCI), via le règlement du PLU et après acquisition par la collectivité (Commune, EPCI ou CG), de fixer des **emplacements réservés** [...] aux espaces verts ainsi qu'aux espaces nécessaires aux continuités écologiques.

Il peut s'agir pour des enjeux ponctuels de «prendre la main» sur la gestion de lieux stratégiques pour la biodiversité. Ils doivent faire l'objet d'une cartographie spécifique dans le PLU qui les rend opposables.

L'emplacement réservé est un moyen fort pour la commune d'afficher sa volonté de se porter acquéreur d'un terrain en vue de la réalisation d'une opération à vocation d'intérêt collectif, c'est donc un bon outil pour des espaces stratégiques en matière de TVB.

Cependant, le propriétaire vend son terrain quand il le souhaite et n'est pas contraint dans le temps ; la commune est alors obligée de s'en porter acquéreur dans la limite d'une durée de 1 an et doit alors être en capacité de le faire. Cela peut donc entraîner des incertitudes et difficultés de gestion du budget communal, dans le cas où plusieurs emplacements réservés seraient libérés en même temps.

Enfin, d'autres outils et acteurs de la maîtrise foncière peuvent être mobilisés au bénéfice des espaces supports de la TVB, via le droit de préemption des collectivités, les espaces naturels sensibles et les périmètres de protection des espaces naturels agricoles et forestiers périurbains (compétences des Conseils généraux), les SAFER pour les espaces agricoles, les Établissements publics fonciers.

10.5 Autres outils incitatifs

Si l'inscription dans les documents d'urbanisme apporte une reconnaissance et une protection aux espaces supports de la Trame verte et bleue, il est également nécessaire d'assurer la gestion de ces espaces afin d'en garantir la bonne fonctionnalité écologique.

Des outils de sensibilisation, de promotion d'actions et de bonnes pratiques, complètent et accompagnent donc utilement la planification réglementaire.

On peut citer par exemple le **Cahier de Recommandations Architecturales et Paysagères** qui peut être annexé au PLU. Il décline de manière pratique des conditions d'aménagement les plus conformes aux aspirations définies par le PADD. Il peut par exemple :

Donner la liste des essences végétales locales à préférer dans les plantations,

Préciser les techniques de gestion des espaces : maintien des berges, fauche des jachères, noues...

Donner des préconisations techniques (aménagement, entretien...) pour la trame verte et bleue,

Donner des préconisations sur la gestion des mares, des jardins et des fossés

Lister les espèces animales et végétales invasives dont l'introduction doit être évitée.

Le caractère insulaire rendant la biodiversité réunionnaise particulièrement sensible à l'introduction et le développement d'espèces exotiques invasives, une démarche spécifique et officielle « Démarche Aménagement Urbain et Plantes Indigènes » (DAUPI) a été développée à La Réunion (voir <http://www.especesinvasives.re/index.php>).

Des collectivités ont par ailleurs développé et produit des documents de sensibilisation et incitatifs, tel ce « Agir en faveur de la biodiversité : boîte à outils » du SCoT des Rives du Rhône. Huit fiches pratiques illustrent et conseillent sur

- l'intégration des enjeux relatifs à la biodiversité dans les documents d'urbanisme,
- la mobilisation des acteurs environnementaux tout au long du projet,
- les modalités de construction préservant les sols et leurs fonctions,
- la construction de bâtiments accueillants pour les espèces locales,
- l'activation des leviers financiers favorables à la biodiversité,
- les interactions entre biodiversité, (agri)culture et lien social,
- l'utilisation de plantes pour traiter les eaux usées,
- la gestion écologique des espaces verts.

Pour aller plus loin : http://www.scot-rivesdurhone.com/upload/telechargement/924-fr-livret_4_biodiversite_boite_a_outils_web.pdf