



HAL
open science

La trame verte et bleue : un flou juridique à apprécier localement

Marie-Pierre Camproux-Duffrene, Marthe Lucas

► To cite this version:

Marie-Pierre Camproux-Duffrene, Marthe Lucas. La trame verte et bleue : un flou juridique à apprécier localement. *Revue d'Allemagne et des Pays de langue allemande*, 2011, 4 (43), pp.517-528. hal-04620778

HAL Id: hal-04620778

<https://hal.science/hal-04620778>

Submitted on 21 Jun 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - ShareAlike 4.0 International License

La trame verte et bleue : un flou juridique à apprécier localement

Marie-Pierre Camproux-Duffrène, Marthe Lucas

Résumé

La trame verte et bleue (TVB) constitue incontestablement l'un des principaux apports des lois Grenelle en matière de biodiversité. Ce nouvel instrument juridique prend acte de l'importance de la connectivité de l'ensemble des écosystèmes protégés ou non. La pertinence écologique de ce dispositif n'en soulève pas moins de nombreuses questions juridiques tenant à sa mise en oeuvre locale et au respect de ce réseau par de futurs projets. Le droit actuel montre quelques défaillances à ne surtout pas négliger au vu des projets de certains acteurs de créer via la TVB un espace où mutualiser la réalisation de mesures compensatoires de maîtres d'ouvrage.

Zusammenfassung

Der „grüne und blaue Gürtel“ (trame verte et bleue, TVB) stellt ohne Zweifel eine der maßgeblichen Bereicherungen im Bereich der Biodiversität durch die Grenelle-Gesetzgebung dar. Dieses neue rechtliche Instrument berücksichtigt die Bedeutung der räumlichen Verbindung zwischen den Ökosystemen, unabhängig davon ob diese geschützt sind oder nicht. Ungeachtet seiner ökologischen Bedeutung wirft dieses Instrument jedoch zahlreiche Fragen hinsichtlich seiner lokalen Umsetzung sowie der Beachtung des geschaffenen Netzwerks durch künftige Vorhaben auf. Das geltende Recht weist gewisse Schwachpunkte auf, die unter keinen Umständen vernachlässigt werden dürfen. Dies gilt umso mehr im Hinblick auf die Vorhaben einiger Akteure, mit Hilfe der TVB ein Gebiet zur Bündelung von Ausgleichsmaßnahmen durch Bauherren zu schaffen.

Citer ce document / Cite this document :

Camproux-Duffrène Marie-Pierre, Lucas Marthe. La trame verte et bleue : un flou juridique à apprécier localement. In: Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande, tome 43 n°4, octobre-décembre 2011. Biodiversité et société: perspectives comparées à partir du Rhin supérieur. pp. 517-528;

doi : <https://doi.org/10.3406/reval.2011.6197>;

https://www.persee.fr/doc/reval_0035-0974_2011_num_43_4_6197;

Fichier pdf généré le 10/06/2024

LA TRAME VERTE ET BLEUE: UN FLOU JURIDIQUE À APPRÉCIER LOCALEMENT

par Marie-Pierre CAMPROUX-DUFFRÈNE* et Marthe LUCAS**

Introduction

La trame verte et bleue (TVB) constitue incontestablement l'un des principaux apports des lois Grenelle en matière de biodiversité. Ce concept de maillage écologique n'était pourtant pas totalement inconnu du droit.

En effet, le droit communautaire a mis en place, dès 1992, le réseau Natura 2000 constitué de sites Natura 2000 désignés en fonction d'espèces ou d'habitats à protéger en Europe ⁽¹⁾. Quelques années après, en 1995, la Stratégie paneuropéenne sur la diversité biologique et paysagère, placée sous l'égide du Conseil de l'Europe à Sophia, prévoit la constitution du «réseau écologique paneuropéen» ⁽²⁾. C'est ici qu'apparaît pour la première fois en droit l'idée d'un maillage écologique composée de zones noyaux, de zones tampons et de liaisons écologiques entre les zones noyaux.

En droit français, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire de 1999 a notamment pour enjeu la cartographie d'un réseau écologique national à travers le schéma des services collectifs des espaces naturels et ruraux ⁽³⁾. Produit en 2002, le schéma reste inachevé. L'idée de l'élaboration d'un réseau écologique national est reprise en 2004 par la stratégie nationale

* Maître de conférences HDR à la Faculté de Droit de l'Université de Strasbourg, responsable du Centre de Droit de l'Environnement de Strasbourg (CDES).

** Doctorante au Centre de Droit de l'Environnement de Strasbourg, ATER à l'Université de Strasbourg.

1 Directive n° 79/409/CEE du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages (*JOCE* n° L103 du 25 avril 1979) et directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (*JOCE* n° L206 du 22 juillet 1992).

2 Le texte complet de la Stratégie est disponible en ligne sur le site du Conseil de l'Europe.

3 Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (*JORF* n° 148 du 29 juin 1999).

sur la biodiversité, pour finalement être intégrée par les deux lois issues du Grenelle de l'environnement.

Adoptée le 3 août 2009, la première loi, «Loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement» (4), dite loi Grenelle I prévoit la création d'une trame verte et bleue (TVB) d'ici 2012. Elle expose le principe de la trame et ses objectifs. La TVB représente un outil parmi d'autres de l'État en vue de stopper la perte de biodiversité sauvage et domestique, de restaurer et de maintenir ses capacités d'évolution (5). La fragmentation des écosystèmes étant considérée comme l'une des causes majeures de disparition de la biodiversité, rétablir ou conserver ses liaisons constitue un moyen d'assurer la dispersion et la migration des espèces, les échanges génétiques, les déplacements dus au changement climatique, etc. Dans ce but, et sans entrer dans les détails, la loi énonce que la trame se compose des espaces protégés par le droit de l'environnement et des territoires assurant leur connexion. Le concept de trame dépasse les objectifs assignés au réseau Natura 2000 dans la mesure où la TVB englobe, pour le milieu terrestre comme le milieu aquatique, la nature protégée et la nature dite «ordinaire», c'est-à-dire celle ne bénéficiant pas d'une protection juridique. Cette prise en compte de la nature ordinaire par un outil juridique est particulièrement novatrice en droit de l'environnement français (6). Les questions d'ordre pratique quant à la mise en place de la trame sont renvoyées à la loi Grenelle II.

La seconde loi, «Loi portant engagement national pour l'environnement», du 12 juillet 2010 (7) détaille en effet davantage le contenu de la TVB et les outils de sa mise en œuvre.

Ainsi, le contenu de la TVB est-il à la fois large et précis. Il est très précis en ce qu'il se réfère à des espaces déjà identifiés juridiquement. Tous les espaces bénéficiant d'une protection juridique forte ou importants pour la préservation de la biodiversité font obligatoirement partie de la trame au titre des réservoirs de biodiversité, autrement dit les noyaux de la trame (8). Pour le reste, à savoir

4 Loi n° 2009-967 (*JORF* du 5 août 2009).

5 Article 23 de la loi n° 2009-967. Parmi les autres mesures prises à cette fin se trouvent la création d'aires protégées terrestres sur une superficie au moins égale à 2% du territoire terrestre métropolitain, la création d'aires marines protégées couvrant 10% des eaux placées sous la souveraineté de l'État, des plans de conservation ou de restauration des espèces végétales et animales en danger critique d'extinction, des plans de lutte contre les espèces exotiques envahissantes, l'élaboration de stratégies régionales et locales de la biodiversité, etc.

6 Même si le préambule de la charte de l'environnement adossée à la Constitution et l'article L. 110-1 du Code de l'environnement ne distinguent pas la nature ordinaire de la nature remarquable, la protection juridique des espaces et des espèces s'est jusqu'à présent concentrée plutôt sur la nature menacée.

7 Loi n° 2010-788 (*JORF* du 13 juillet).

8 Pour la trame verte, cela correspond ainsi aux parcs nationaux, aux réserves naturelles, aux sites Natura 2000, aux périmètres d'un arrêté de protection de biotopes, etc., ainsi que des bandes enherbées de cinq mètres de large à partir de la rive de cours d'eau (art. L. 371-1 II C. env.). Pour la trame bleue, il s'agit des cours d'eau, partie de cours d'eau ou canaux dont le bon état écologique et le rôle de réservoir biologique ont été reconnus ; ceux permettant d'assurer le trans-

les corridors écologiques, ils sont « constitués des espaces naturels ou semi-naturels ainsi que des formations végétales linéaires ou ponctuelles ». La loi ne donne aucune indication particulière, si ce n'est qu'ils doivent relier les réservoirs de biodiversité identifiés. Leur contenu étant librement défini, il pourra s'agir de nature ordinaire (forêts domaniales, etc.) ou d'espaces protégés méconnus en tant que réservoirs de biodiversité, à savoir les espaces protégés au titre du Code de l'urbanisme ⁽⁹⁾, les espaces naturels sensibles, etc. Les corridors écologiques qui représentent tout l'apport de la TVB restent ainsi à construire selon une analyse au cas par cas. Les acteurs locaux disposent par conséquent d'une marge de manœuvre importante pour en délimiter le tracé.

En ce qui concerne les outils de la mise en œuvre de la trame, la loi Grenelle II reste très succincte dans la description des deux documents cadre relatifs à la TVB. Le premier, le document national appelé « Orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques » présente les choix stratégiques retenus et un guide méthodologique identifiant les enjeux nationaux et transfrontaliers en vue de la préservation et de la remise en bon état des continuités écologiques ⁽¹⁰⁾. Le guide explicite notamment les critères nationaux à suivre par les régions pour élaborer leur trame afin d'assurer la cohérence de méthodologie entre les régions ⁽¹¹⁾. La mise en place de la TVB passe ensuite par l'élaboration d'un document cadre régional, le « Schéma régional de cohérence écologique » (SRCE), conjointement par la région et l'État en association avec un comité régional « Trames verte et bleue » ⁽¹²⁾. Ce document doit prendre en compte les orientations nationales.

In fine, seules les grandes orientations de la TVB sont fixées à ce jour. Les textes ne règlent ni la question de la mise en œuvre locale de la TVB ni celle de l'articulation existante entre le schéma régional et les collectivités territoriales. Face à ces approximations, il convient dès lors d'analyser quelle place le droit assure à la TVB à l'échelle locale (1). De même, en l'absence de définition précise de la fonction de la TVB, on peut se demander si elle peut être utilisée comme une « réserve d'actifs naturels locale » (2).

1. La modeste place réservée par le droit à l'échelle locale de la TVB

Il convient de voir ce qu'il en est concrètement de la création de la TVB, puis d'aborder la question – très présente lors des débats parlementaires – de savoir

port suffisant des sédiments et la circulation des poissons migrateurs ; tout ou partie des zones humides devant être préservée ou remise en état de façon à atteindre les objectifs de qualité et de quantité des eaux fixés par la directive cadre sur l'eau (art. L. 371-1 III C. env.).

9 À l'exemple des zones naturelles ou forestières des plans locaux d'urbanisme.

10 Art. L. 371-2 C. env.

11 Il aborde, par exemple, les points suivants : les modes de détermination des espèces ayant besoin de voir leur connectivité assurée ; les moyens de raccorder les trames entre les régions voire avec les États voisins ; les possibilités de représenter graphiquement la trame, etc.

12 Art. L. 371-3 C. env.

si des documents d'urbanisme, ou de grands projets, peuvent venir remettre en cause le tracé de la TVB délimité pour des raisons de préservation de la biodiversité, et donc de s'interroger sur le caractère obligatoire ou non de cette TVB.

Une mise en œuvre locale largement indéterminée

La mise en œuvre de la trame verte et bleue commence par son élaboration. Selon la loi Grenelle II, la collectivité responsable de l'élaboration de la TVB est la région. En effet, le « Schéma régional de cohérence écologique » (SRCE) recense les réservoirs de biodiversité, c'est-à-dire les espaces protégés de la trame, et établit la cartographie de la TVB. À ce jour, et bien que des régions pilotes comme l'Alsace, la Picardie et Rhône-Alpes soient bien avancées en termes d'élaboration de la TVB, aucun schéma régional de cohérence écologique n'a encore été produit.

Cependant, la région ne peut constituer l'unique échelon territorial responsable : la déclinaison de la TVB implique sa délimitation au niveau communal. De plus, le choix de cette collectivité pose notamment problème dans la mesure où, conformément au principe de libre administration des collectivités territoriales⁽¹³⁾, la région n'entretient aucun rapport de subordination avec les communes. Elle ne dispose donc pas des prérogatives visant à les contraindre à mettre en place une TVB à leur échelle. Même si le code de l'environnement ne prévoit pas expressément la participation des collectivités locales à l'élaboration de la trame, elles s'y trouvent en réalité associées *via* les dispositions prévues au titre du code de l'urbanisme. La préservation et la création de continuités écologiques figurent en effet désormais parmi les objectifs poursuivis par les documents d'urbanisme⁽¹⁴⁾.

Quant aux moyens pratiques de réaliser la trame, les lois Grenelle éludent quelque peu la question (Drousseau, 2010). Concrètement, l'élaboration d'une TVB n'a pas vocation à changer le droit applicable sur les espaces déjà protégés. En ce qui concerne les corridors écologiques, composés de nature ordinaire, il ne s'agit pas d'interdire toutes activités présentes, notamment les activités agricoles. La trame vise plutôt à encourager les acteurs locaux, propriétaires fonciers, collectivités, agriculteurs, à participer à la préservation, la gestion et, le cas échéant, à la remise en bon état des milieux. Toutefois, la question de l'incitation de ces acteurs à conserver ou à adopter une pratique conciliable avec la préservation de la biodiversité reste ouverte. En effet, la contractualisation sur l'ensemble du tracé de la TVB ou l'acquisition de tous les corridors écologiques sont à exclure dans la mesure où les fonds publics n'y suffiraient pas.

13 Ce principe a pu être dégagé par le Conseil constitutionnel dans sa Décision n° 79-104 DC du 23 mai 1979 dite Nouvelle-Calédonie.

14 Selon la version de l'article L. 110 du Code de l'urbanisme telle qu'issue de la loi Grenelle II, la préservation de la biodiversité, notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques, constitue un objectif à poursuivre par les collectivités publiques en droit de l'urbanisme.

Selon la loi Grenelle II, il revient au SRCE de mentionner les mesures contractuelles adéquates pour atteindre les objectifs fixés par le schéma régional ainsi que les mesures d'accompagnement de la mise en œuvre des continuités écologiques pour les communes concernées par le projet de schéma. La région pourra choisir, par exemple en fonction des acteurs intéressés, de la nature des milieux, etc., de conclure des baux environnementaux avec des agriculteurs si elle est propriétaire d'espaces naturels, de contractualiser avec les propriétaires moyennant, le cas échéant, une rémunération pour changement de pratique, etc. Une chose est certaine, les régions auront besoin de s'appuyer sur les Conseils généraux, les communes ou les groupements de communes, qui disposent d'outils juridiques complémentaires (classement en espaces naturels sensibles, classement en zones naturelles ou forestières par le plan local d'urbanisme, etc.).

Or, il n'échappe à personne que les documents d'urbanisme en tant qu'instruments d'aménagement du territoire français poursuivent également des objectifs susceptibles d'aller à l'encontre de la TVB. Sont entre autres concernés les schémas de cohérence territoriale (SCOT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU), lesquels doivent assurer des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports aux populations résidentes et futures. Ce type de projets pouvant aboutir à remettre en cause le tracé de la TVB, il convient de s'intéresser à la façon dont les documents d'urbanisme perçoivent la TVB.

Les conséquences de la mise en place de la TVB sur les documents d'urbanisme

Conformément à la loi Grenelle II, les collectivités territoriales doivent prendre en compte le schéma régional de cohérence écologique, c'est-à-dire la TVB régionale, lors de l'élaboration ou de la révision de leurs documents d'urbanisme ou d'aménagement de l'espace ⁽¹⁵⁾. Que faut-il entendre en réalité par « prise en compte » ? Déjà utilisé en droit de l'urbanisme, ce terme n'est pas apprécié des juristes en raison de son imprécision (Cans, 2011 ; Janin, 2010). Cette notion ne saurait en tout cas interdire à un document d'urbanisme de remettre en cause la cartographie de la TVB du schéma régional en décidant, par exemple, que la trame doit adopter un tracé différent. Si un document d'urbanisme peut donc modifier le tracé de la trame, la pérennité de la TVB n'est pas assurée juridiquement.

En revanche, certains documents d'urbanisme, dont la liste est fixée par la loi, font l'objet d'une évaluation environnementale lors de leur modification (ou révision) ou au plus tard tous les dix ans ⁽¹⁶⁾. Au titre de cette évaluation, ils doivent tout d'abord identifier les impacts causés par les règles du document d'urbanisme ⁽¹⁷⁾. Ce préalable réalisé, les auteurs du document d'urbanisme sont tenus

15 Art. L. 371-3 C. env. Le rapport de prise de compte n'impose de la sorte aucun délai de transposition en dehors de ces deux cas de figure (élaboration ou révision) (Planchet, 2010).

16 Art. L. 121-10 C. urb.

17 Art. L. 121-11 C. urb.

d'éviter ces dommages environnementaux, de les réduire et enfin de les compenser. Nul doute que le tracé ainsi que le contenu de la TVB devront être analysés sous cet angle et, si les documents d'urbanisme leur portent atteinte, ces derniers devront prévoir une compensation en nature des dommages causés à la TVB. Toutefois, évoquer cette compensation suppose que le tracé exact de la TVB soit connu au moment de l'élaboration du document d'urbanisme.

La mise en œuvre de la TVB à l'échelle locale ainsi que le respect des orientations régionales va dépendre de l'engagement des acteurs locaux et de leur volonté de la mener à bien. Qu'en est-il des projets d'aménagement risquant de porter atteinte à la trame verte et bleue ?

La pérennité de la TVB face aux projets d'aménagement

La législation distingue les projets privés des projets publics, lesquels se divisent encore en projets nationaux et locaux.

Selon la loi Grenelle II, les projets publics nationaux, dont les infrastructures linéaires de l'État, doivent être compatibles avec les objectifs nationaux⁽¹⁸⁾. Il s'agit en pratique des autoroutes, voies ferrées, gazoducs, etc. Les projets d'infrastructure linéaire représentent la principale cause de rupture de continuités écologiques eu égard à la fragmentation des milieux naturels qu'ils génèrent. Il est donc important de savoir si la rupture de la TVB par de tels projets est tolérée ou proscrite. La notion de « compatibilité » implique une absence de contrariété entre les normes supérieures et les normes d'application⁽¹⁹⁾. D'après cette définition, des dommages mineurs à la trame seraient tolérés tandis que les atteintes importantes à la TVB nationale seraient interdites. Cette notion assure ainsi une meilleure pérennité à la trame que celle de prise en compte précédemment évoquée pour les documents d'urbanisme. Néanmoins, sous un angle pratique, le document cadre national ne semble pas identifier le tracé exact de la TVB nationale mais seulement les enjeux nationaux relatifs aux espaces ou aux espèces naturels devant y figurer. Il risque donc d'être difficile pour les tiers de prouver que le projet porte atteinte de manière significative à la TVB nationale et notamment aux corridors écologiques, lesquels ne bénéficient pas toujours d'une protection juridique.

Quant aux projets publics locaux, à savoir les projets de l'État, des régions, des Conseils généraux, des communes et de communautés de communes, ils sont tenus de prendre en compte le schéma régional de cohérence écologique⁽²⁰⁾. La notion de « prise en compte » permet davantage aux projets de méconnaître la trame régionale. Une fois de plus, les impacts à la trame régionale seraient tolérés tant qu'ils ne détruisent pas de manière importante la trame régionale.

18 Art. L. 371-2 C. env.

19 CE, Ass., 22 février 1974, *Adam*, n° 91848 et 93520.

20 Art. L. 371-3 C. env.

Certains projets publics peuvent enfin aller à l'encontre des objectifs régionaux de la TVB. En effet, une déclaration de projet adoptée par l'État peut procéder aux adaptations nécessaires de certains documents dont le SRCE⁽²¹⁾. Une telle possibilité est à déplorer car ce type de projet pourrait remettre complètement en cause le tracé de la TVB et donc les corridors écologiques qu'elle est censée recouvrir (Janin, 2010).

Deux remarques supplémentaires sur les projets publics sont à noter. D'une part, il est difficile de dire aujourd'hui quels impacts seront tolérés, quelles ruptures de continuité seront jugées comme allant à l'encontre des orientations nationales ou du schéma régional de cohérence écologique. Les dommages causés aux réservoirs de biodiversité, c'est-à-dire aux espaces protégés seront plus faciles à prouver que les atteintes portées aux corridors écologiques. Pourtant, c'est justement en vertu de ces corridors que la trame peut fonctionner. S'il y a peu de chance qu'un projet local à lui seul remette en cause la trame régionale, l'addition de petits projets risque de nuire à la pérennité de la trame. D'autre part, il aurait été plus logique de demander que les projets locaux et nationaux soient compatibles ou conformes au tracé et aux ambitions de la trame régionale dans la mesure où les dispositions régionales seront plus précises que les nationales. Une disposition en ce sens aurait permis d'assurer la pérennité de la TVB et des efforts, y compris financiers, entrepris pour la mettre en place.

A contrario, les projets privés ne sont pas visés par la loi Grenelle II. Ils ne sont donc pas concernés et n'auront pas à respecter le schéma régional, c'est-à-dire la cartographie de la trame et les mesures contractuelles pour la conserver ou l'améliorer⁽²²⁾. Pour autant, ce constat ne signifie pas que les projets privés n'ont pas à prendre en considération la TVB. Comme pour les projets publics, le maître d'ouvrage d'un projet privé susceptible de porter atteinte à l'environnement doit présenter une étude d'impact pour tout projet susceptible de nuire à l'environnement⁽²³⁾. Il doit donc décrire l'état initial de l'environnement, analyser les effets négatifs de son projet sur l'environnement et proposer des mesures afin d'éviter ces effets, de les réduire et les compenser. De cette manière, la TVB doit figurer dans l'état initial et, si le projet lui porte atteinte, le maître d'ouvrage est tenu de proposer des mesures pour compenser la rupture de continuités écologiques.

Or, la question de la compensation de ce type de dommage soulève des questions d'ordre écologique. Comment peut-on compenser par des actions en nature les effets de la fragmentation définitive d'un milieu ? Pour l'instant, la question reste ouverte. Devant l'incertitude scientifique, il aurait mieux valu que le législateur instaure une protection juridique à la TVB et empêche que des projets ou

21 Art. L. 300-6 al. 2 C. urb.

22 Les permis de construire constituent une exception relative à cette affirmation. Délivrés conformément aux documents d'urbanisme en vigueur, lesquels sont supposés prendre en compte le schéma régional de cohérence écologique, ils respecteront ainsi de façon indirecte le SRCE.

23 Art. L. 122-3 C. env.

des documents de planification contribue à la détériorer. Il aurait pu par exemple imposer que les documents d'urbanisme et les projets nationaux et locaux aient à respecter la délimitation de la TVB régionale, sauf à démontrer l'existence d'un intérêt public majeur.

Ainsi, la délimitation de la TVB et le choix des moyens de sa concrétisation reposent-ils essentiellement sur l'engagement des acteurs locaux. La TVB n'est pas protégée par le droit actuel issu de la loi Grenelle II puisqu'un projet national ou territorial peut dans une certaine mesure y porter atteinte. Or, les dommages tolérés, sous prétexte que l'auteur de la dégradation devra les compenser, risquent de ruiner les efforts entrepris localement et les objectifs poursuivis par la TVB. Peut-on dès lors accepter que la trame verte et bleue devienne une « réserve d'actifs naturels locale » ?

2. La TVB : une « réserve d'actifs naturels locale » ?

La trame verte et bleue présente, à n'en pas douter, de multiples intérêts sur le plan écologique, que ce soit en termes de circulation des espèces, de reconnaissance d'espaces dédiés à la biodiversité (protégée comme non protégée), d'amélioration de certaines fonctionnalités des écosystèmes, etc. Néanmoins, les acteurs ne doivent pas manquer d'être vigilants dans la mesure où de nombreuses zones d'ombre planent encore sur ce nouvel outil juridique.

Les lois Grenelle n'ont mis en place ni les moyens juridiques, ni les moyens financiers d'assurer cette priorité écologique sur les autres projets. Le manque d'opposabilité de son tracé au regard des documents d'urbanisme et des grands projets dans chaque région fait ainsi douter des priorités écologiques en matière d'aménagement du territoire, alors que le contexte général met en évidence une pression foncière constante répondant aux besoins croissants de surface pour les activités humaines agricoles, industrielles et d'habitat, au détriment de la part des espaces naturels.

C'est pourquoi la TVB ne doit pas être une opportunité pour « enfermer » la nature, délimiter l'espace consacré dans chaque partie du territoire. En d'autres termes, la trame ne doit pas aboutir à la création d'autoroutes pour la faune, la flore (trames vertes) et l'eau (trames bleues) avec des aires de repos et de ravitaillement. Il convient de garder à l'esprit que la biodiversité existe aussi en ville, sur les terres agricoles, etc.

Pourtant, la tentation est grande de voir dans la TVB un outil demeurant à disposition en tant que réserve foncière locale pouvant servir à compenser localement des impacts écologiques de projets d'aménagement ou d'activité. L'étude d'impact requise pour nombre de projets prévoit, si possible, des mesures visant à compenser les dommages environnementaux résiduels subsistant après les mesures d'évitement et de réduction. L'un des problèmes majeurs rencontrés par les maîtres d'ouvrage réside dans la recherche de foncier disponible pour compenser leurs impacts écologiques *via* la création ou la restauration d'un milieu naturel. Conjuguer la mise en place et la gestion d'une trame locale avec

la réalisation de leurs mesures compensatoires pourrait augmenter leurs chances d'obtenir l'autorisation administrative requise, voire dans certains cas empêcher un refus d'autorisation. Certains acteurs locaux pourraient ainsi concevoir la trame comme un réservoir de nature permettant la justification de la dégradation de milieux naturels environnants. D'autant que le raisonnement pourrait être tenu également en ce qui concerne les mesures de réparation en cas de dommages environnementaux. Or, cette approche est biaisée par le fait que la TVB n'est pas à même d'assurer la pérennité de la compensation ou de la réparation. La TVB n'est en effet pas un sanctuaire, son tracé est révisable et des projets d'aménagement peuvent y porter atteinte. Il y aurait donc d'un côté la destruction définitive d'un milieu, de l'autre la participation à la création d'une trame dont la viabilité est soumise aux aléas de développement du territoire.

Se servir de la TVB pour assurer la compensation ou la réparation des atteintes à l'environnement suscite d'autant plus l'intérêt des acteurs locaux qu'il existe des craintes quant au financement de la trame. Comme précédemment souligné, la loi Grenelle II n'assure pas de source de financement à la trame, laquelle devra être déterminée au cas par cas par les régions ou les autres collectivités territoriales participant à sa mise en place. Il n'est d'ailleurs pas prévu de décret d'application sur ce point, bien que les communes aient demandé des compensations financières (qu'elles n'ont pas obtenues) (Roux-Goeken, 2009). L'unique ressource envisagée par la législation actuelle semble être celle issue de la taxe départementale des espaces naturels sensibles (24).

Face à ce constat, la participation financière d'acteurs privés à la création de la trame au titre de compensations écologiques paraît séduisante, puisqu'il aboutit à un résultat double. Filiale de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC), la CDC Biodiversité se situe à la fois sur les rangs pour assurer dans certaines régions l'élaboration de la TVB et pour prêter main forte aux aménageurs publics comme privés devant ou souhaitant compenser leurs impacts (CDC Biodiversité, 2008).

Selon l'« approche par l'offre », la CDC Biodiversité anticipe le besoin de compensation sur un territoire et réalise en amont des opérations visant à restaurer certains milieux sans connaître au préalable les impacts des projets correspondants (25). Ce n'est que postérieurement à ces opérations d'ingénierie écologique,

24 Selon l'article L. 371-5 du Code de l'environnement, « Les départements peuvent être maître d'ouvrage, ou exercer une mission d'assistance à maître d'ouvrage dans le cadre des règles de la commande publique, pour tous les travaux contribuant à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques sur la trame verte et la trame bleue d'un schéma régional de cohérence écologique adopté. Ils peuvent, pour les missions autres que celles d'assistance à maître d'ouvrage, mobiliser à cet effet le produit de la taxe départementale des espaces naturels sensibles ».

25 Selon l'« approche par la demande », la CDC Biodiversité est, dans la majorité des cas, directement sollicitée par un agent privé ou public dont la compensation à réaliser a déjà été déterminée par l'autorité administrative ayant autorisé le projet. Elle s'engage alors à lui trouver le terrain disponible, et à en assurer la gestion et la pérennité.

lorsqu'elle sera saisie d'une demande précise de compensation, que la CDC proposera de vendre les services réalisés sur le terrain. À titre d'illustration, elle a déjà fait l'acquisition d'un espace dans la plaine de Crau, dans les Bouches-du-Rhône, et a lancé, avec la publicité du ministère en charge de l'Écologie, la première «réserve d'actifs naturels» sur cet écosystème unique le 10 août 2010 (26). Cette expérimentation a donné lieu à la signature de deux conventions avec le ministère, encadrant la création d'une réserve d'actifs naturels permettant de compenser les impacts négatifs à la biodiversité (27). Il s'agit pour CDC Biodiversité de restaurer des terrains dénaturés et de les vendre à titre de compensation à ceux qui portent atteinte à la biodiversité. En pratique, l'opération menée sur la commune de Saint-Martin-de-Crau a consisté à restaurer l'habitat d'espèces rares et menacées en transformant plus de 300 ha d'un verger industriel en une steppe pâturée par les moutons. Au terme de trois ans, l'expérimentation devrait comprendre quatre sites dans des contextes écologiques différents.

On devine combien il est intéressant pour la CDC Biodiversité de participer à l'élaboration de la trame verte et bleue si elle souhaite revendre ces réserves d'actifs naturels à des aménageurs. Cette pratique aurait pour conséquence de faire de la TVB une réserve d'actifs naturels locale. Cela signifie admettre une certaine conception de la nature selon laquelle des unités de biodiversité créées par la CDC peuvent s'échanger contre de l'argent. Or, de l'évaluable en argent à la marchandisation, la frontière est mince. Si ces unités sont échangeables contre de l'argent, elles pourraient également devenir fongibles, c'est-à-dire interchangeables. Dans ce cas, ce système reviendrait à ce qu'un aménageur achète des unités de biodiversité TVB pour compenser la destruction d'une zone humide, peu important que l'unité acquise corresponde à une zone humide. Or, il suffit de transposer cette réflexion à la problématique du grand hamster en Alsace pour en voir les limites.

Par ailleurs, selon la position actuelle défendue, l'intervention de la CDC Biodiversité comme opérateur n'est pas désintéressée, puisqu'elle resterait propriétaire des terrains. Ne vendant que la prestation de service réalisée (l'amélioration écologique du terrain), elle pourrait ainsi vendre plusieurs fois la même réserve en renouvelant des concessions successives sur la gestion des sites.

Pour conclure, il s'agit d'appeler les acteurs à la vigilance pour que cet outil juridique, la TVB, apparemment mis au service de la protection de la nature ne

26 Le communiqué de presse du 10 août 2010 de la secrétaire d'État Chantal Jouanno n'a d'ailleurs pas manqué de dresser le bilan du traitement des conséquences de la rupture d'un oléoduc qui s'était produite il y a un an, non loin de là : http://www.developpement-durable.gouv.fr/spip.php?page=article&id_article=17800.

27 Présentation de la première « Réserve d'Actifs Naturels » en France sur le site de Cossure à Saint-Martin-de-Crau (Bouches-du-Rhône) par Chantal Jouanno, secrétaire d'État chargée de l'Écologie, Augustin de Romanet, directeur général de la Caisse des Dépôts, et Laurent Piermont, président directeur général de CDC Biodiversité, Dossier de presse, 11 mai 2009.

devienne pas un moyen de mettre la nature en réserve ou « en conserve » (Cans, 2010) et d'en faire un commerce local entre aménageurs et producteurs de nature, en l'absence de toute équivalence écologique.

Bibliographie

- BONNIN M. (2008), *Les aspects juridiques des corridors biologiques. Vers un troisième temps de la conservation de la nature*, Paris, L'Harmattan.
- CDC BIODIVERSITÉ (2008), « Un nouvel acteur en France pour la biodiversité », dossier de presse du 19 février.
- CAMPROUX-DUFFRÈNE M.-P. (2009), « La création d'un marché d'unité de biodiversité est-elle possible ? », *RJE*, 1, p. 69-79.
- CANS C. (2010), « Aires protégées et connectivité écologique », intervention à la journée d'étude sur « La loi Grenelle 2 et la connectivité écologique. Problèmes juridiques posés par la Trame verte et la Trame bleue », 18 novembre, actes à paraître.
- (2011), « La protection de la nature dans la loi portant engagement national pour l'environnement, ou comment picorer dans une loi pour reconstruire une génétique des normes », *RJE*, numéro spécial, p. 95-114.
- DUROUSSEAU M. (2010), « “La boîte à outils” : conventions – servitudes – compensation – évaluation environnementale – acquisitions foncières... », intervention à la journée d'étude sur « La loi Grenelle 2 et la connectivité écologique. Problèmes juridiques posés par la Trame verte et la Trame bleue », 18 novembre, actes à paraître.
- FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT (2009), « Une trame grandeur nature », Actes du 33^e Congrès de FNE, Lille.
- GOBERT J. (2009), « Compromis compensatoires : une régulation socio-politique des conflits environnementaux en Allemagne ? », *Revue d'Allemagne et des Pays de langue allemande*, 41 (3), p. 379-399.
- JANIN P. (2010), « Nature et portée juridiques des documents constitutifs de la TVB », intervention à la journée d'étude sur « La loi Grenelle 2 et la connectivité écologique. Problèmes juridiques posés par la Trame verte et la Trame bleue », 18 novembre, actes à paraître.
- LUCAS M. (2009), « L'articulation de la mise en œuvre des compensations environnementales avec les trames verte et bleue », poster présenté lors du 33^e Congrès de FNE « Une trame grandeur nature ».
- PLANCHET P. (2010), « Le droit de l'urbanisme et la connectivité écologique », intervention à la journée d'étude sur « La loi Grenelle 2 et la connectivité écologique. Problèmes juridiques posés par la Trame verte et la Trame bleue », 18 novembre, actes à paraître.
- ROUX-GOEKEN V. (2009), « Trame verte et bleue : les maires veulent des compensations », *Journal de l'Environnement*, 23 novembre.

Résumé

La trame verte et bleue (TVB) constitue incontestablement l'un des principaux apports des lois Grenelle en matière de biodiversité. Ce nouvel instrument juridique prend acte de l'importance de la connectivité de l'ensemble des écosystèmes protégés ou non. La pertinence écologique de ce dispositif n'en soulève

pas moins de nombreuses questions juridiques tenant à sa mise en œuvre locale et au respect de ce réseau par de futurs projets. Le droit actuel montre quelques défaillances à ne surtout pas négliger au vu des projets de certains acteurs de créer via la TVB un espace où mutualiser la réalisation de mesures compensatoires de maîtres d'ouvrage.

Zusammenfassung

Der „grüne und blaue Gürtel“ (trame verte et bleue, TVB) stellt ohne Zweifel eine der maßgeblichen Bereicherungen im Bereich der Biodiversität durch die Grenelle-Gesetzgebung dar. Dieses neue rechtliche Instrument berücksichtigt die Bedeutung der räumlichen Verbindung zwischen den Ökosystemen, unabhängig davon ob diese geschützt sind oder nicht. Ungeachtet seiner ökologischen Bedeutung wirft dieses Instrument jedoch zahlreiche Fragen hinsichtlich seiner lokalen Umsetzung sowie der Beachtung des geschaffenen Netzwerks durch künftige Vorhaben auf. Das geltende Recht weist gewisse Schwachpunkte auf, die unter keinen Umständen vernachlässigt werden dürfen. Dies gilt umso mehr im Hinblick auf die Vorhaben einiger Akteure, mit Hilfe der TVB ein Gebiet zur Bündelung von Ausgleichsmaßnahmen durch Bauherren zu schaffen.