

Éléments de PAC sur la réforme de l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme

La directive européenne 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (EIPPE) prévoit que certains documents d'urbanisme doivent, en raison de leurs incidences sur l'environnement, faire l'objet d'une évaluation environnementale soit de manière systématique, soit après un examen au cas par cas par l'autorité administrative de l'Etat désignée à cet effet.

Le décret n° 2012-995 du 23 août 2012, entrant en vigueur le 1er février 2013, en complète le cadre et les modalités en introduisant en droit français la procédure d'examen au cas par cas. Toutefois, les documents d'urbanisme dont la procédure d'élaboration ou de révision sera particulièrement avancée à cette date (en raison de l'organisation, soit de la réunion conjointe des personnes publiques associées, soit du débat sur le projet d'aménagement et de développement durables, soit de l'enquête publique) ne seront pas soumis aux nouvelles règles d'évaluation environnementale.

Si tous les PLU ne sont pas concernés par l'évaluation environnementale au sens de la directive, tous le sont déjà par l'évaluation telle que la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) de décembre 2000 l'a définie, en posant un socle élémentaire pour tous les PLU. Ainsi, si l'évaluation au sens de la directive EIPPE est plus complète et plus structurée, la démarche intellectuelle est similaire dans les deux cas et le cœur des études à conduire est identique. Le tableau en annexe 1 met en comparaison la composition des rapports de présentation entre un PLU « SRU simple » et un PLU soumis à évaluation environnementale au sens de la directive. Cette dernière met particulièrement l'accent sur la traçabilité des choix, l'information et la participation du public. Aussi, les acteurs locaux devront être vigilants pour que la réforme ne se traduise pas indûment par des surcoûts d'élaboration des PLU et cartes communales excessifs.

Pour mémoire, outre le contenu du rapport de présentation, les implications d'une évaluation environnementale sont les suivantes :

- une autorité environnementale est saisie en amont de l'enquête publique et son avis est rendu public lors de la consultation ;
- obligation de réaliser un bilan de l'application du plan d'urbanisme dans un délai maximal de 6 ans ;
- information sur la prise en compte de l'évaluation et des consultations via un complément du rapport de présentation en fin de procédure.

Les différences entre un document d'urbanisme soumis à évaluation environnementale et un document non soumis relèvent donc principalement de la formalisation du rapport environnemental et de l'information du public renforcées.

I - Le champ d'application de l'évaluation environnementale (cf tableau annexe 2)

1) Font l'objet d'une **évaluation environnementale systématique**, sans considération des caractéristiques du projet ou de son territoire :

- les élaborations et révisions de SCoT et schémas de secteur
- les élaborations et révisions de PLU valant SCoT et de PLU valant PDU

2) Font de plein droit l'objet d'une **évaluation environnementale dès lors que les conditions suivantes sont remplies** :

- toutes procédures d'évolution (révision, modification, modification simplifiée, mise en compatibilité) de tout document d'urbanisme (SCoT, schéma de secteur, PLU et carte communale) qui permettent la réalisation de travaux susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000 ;

- les déclarations de projet des SCoT si elles portent atteinte aux orientations du PADD ou si elles changent les dispositions du DOO relatives aux espaces et sites naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger, aux espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou remise en état des continuités écologiques, aux objectifs chiffrés de consommation d'espace et de lutte contre l'étalement urbain ;
- Les déclarations de projet des PLU valant SCoT ou PDU si elles changent les orientations du PADD ou réduisent une protection, une zone agricole ou une zone naturelle ;
- Les déclarations de projet des PLU des communes littorales si elles changent les orientations du PADD ou réduisent une protection, une zone agricole ou une zone naturelle ;
- Les déclarations de projet des PLU des communes comprenant tout ou partie d'un site Natura 2000 si elles changent les orientations du PADD ou réduisent une protection, une zone agricole ou une zone naturelle ;
- Les élaborations et révisions des PLU des communes littorales ;
- Les élaborations et révisions des PLU des communes comprenant tout ou partie d'un site Natura 2000 ;
- Les élaborations et révisions de cartes communales des communes comprenant tout ou partie d'un site Natura 2000.

3) Font enfin l'objet d'une évaluation environnementale, après **examen au cas par cas** :

- les élaborations, révisions et déclarations de projet pour tous les autres PLU, lorsque qu'il est établi après examen au cas par cas qu'elles sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement au sens de l'annexe II de la directive 2001/42/CE.
- les élaborations et révisions des cartes communales des communes limitrophes d'un site Natura 2000, lorsqu'il est établi après examen au cas par cas qu'elles sont susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000, individuellement ou en raison de leurs effets cumulés.

II – La procédure d'examen au cas par cas

La personne publique maître d'ouvrage du document d'urbanisme doit saisir l'autorité environnementale suffisamment tôt pour que l'éventuelle évaluation environnementale à conduire soit en mesure de jouer son rôle d'aide à la décision, tout en ayant suffisamment avancé dans la construction de son projet pour que des éléments d'appréciation puisse être fournis à l'autorité environnementale afin qu'elle fonde sa décision.

Concrètement, la saisine doit intervenir :

- pour les élaborations et révisions de PLU, après le débat relatif aux orientations du PADD ;
- pour les élaborations et révisions de cartes communales, à un stade précoce et avant l'enquête publique ;
- pour les autres hypothèses, à un stade précoce et avant la réunion conjointe des personnes publiques associées.

La saisine doit s'accompagner des informations suivantes, afin de permettre à l'autorité environnementale d'apprécier si une évaluation environnementale est ou non nécessaire :

- une description des caractéristiques principales du document ;
- une description des caractéristiques principales, de la valeur et de la vulnérabilité de la zone susceptible d'être touchée par la mise en œuvre du document ;
- une description des principales incidences sur l'environnement et la santé humaine de la mise en oeuvre du plan.

A réception de ces informations, l'autorité environnementale dispose de deux mois pour rendre sa décision motivée de soumettre ou non le document d'urbanisme à évaluation environnementale.

L'absence de décision au terme de ce délai vaut obligation de réaliser l'évaluation. La décision de l'autorité environnementale est publiée sur son site internet et jointe, le cas échéant, au dossier d'enquête publique.

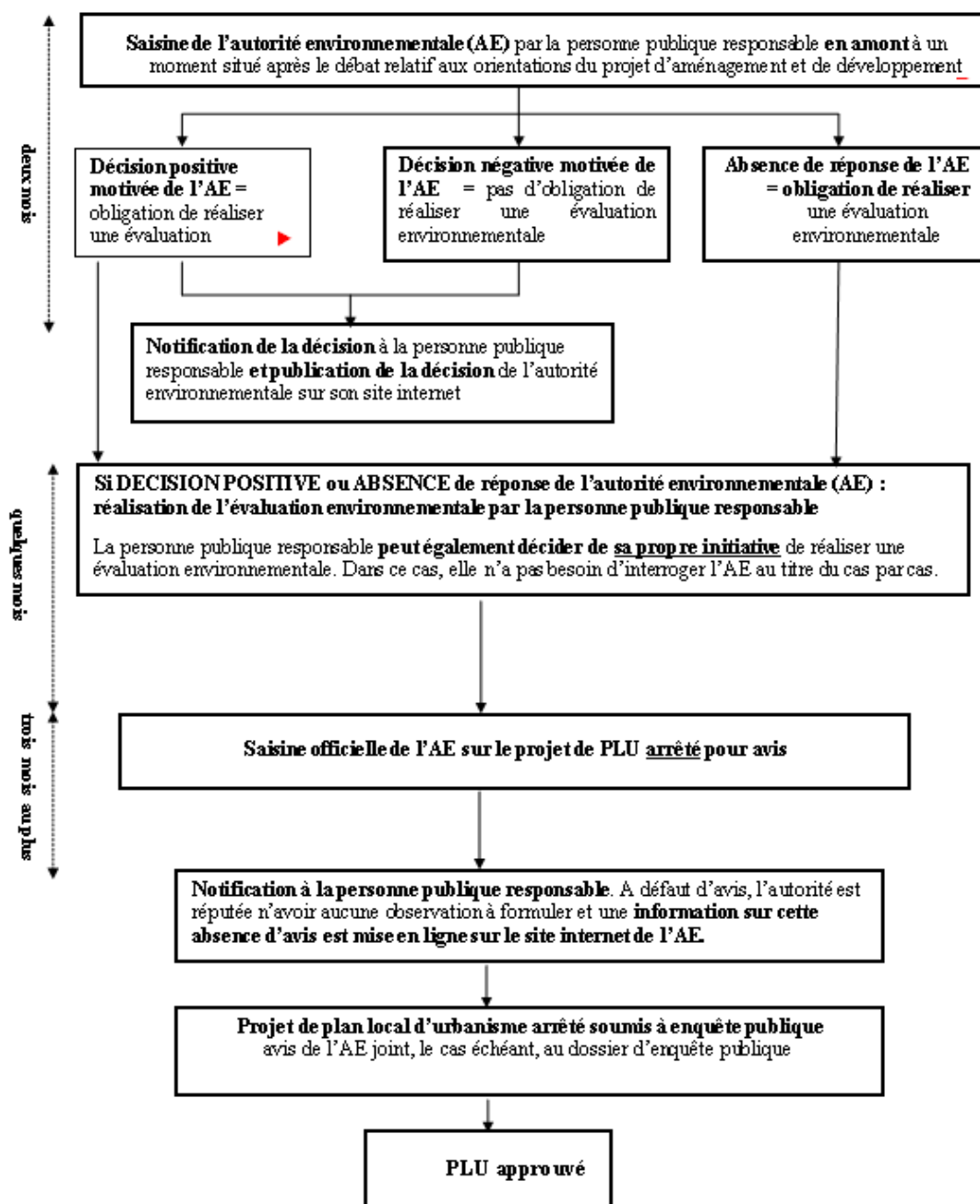
Pour les PLU :

A l'issue de l'examen au cas par cas, doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale les PLU dont il est établi qu'ils sont susceptibles d'avoir des impacts notables sur l'environnement au sens de l'annexe II de la directive EIPPE. La directive envisage deux grandes catégories de critères, d'une part liée aux caractéristiques du plan (notamment la mesure dans laquelle le plan concerné définit un cadre pour d'autres projets ou activités), d'autre part tenant aux caractéristiques des incidences et de la zone susceptible d'être touchée par le plan (par exemple les risques pour la santé humaine ou les incidences pour des paysages jouissant d'un statut de protection reconnu).

Pour les cartes communales de communes limitrophes d'un site Natura 2000 :

A l'issue de l'examen au cas par cas, doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale les cartes communales dont il est établi qu'elles sont susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000.

Schéma de synthèse de l'intervention de l'autorité environnementale, ici illustrée pour un PLU :



III – L'autorité environnementale compétente

S'agissant des documents d'urbanisme de portée locale (excluant donc les directives territoriales d'aménagement et de développement durables), l'autorité environnementale compétente est le Préfet de département pour les SCoT, les schémas de secteur et les PLU, tandis qu'elle relève du Préfet de région pour les cartes communales (ces dernières étant co-approuvées par le Préfet de département).

Cette compétence s'entend également pour la procédure d'examen au cas par cas (délai de 2 mois) et pour formuler l'avis sur l'évaluation environnementale produite (délai de 3 mois).

IV – Le contenu de l'évaluation environnementale

Le rapport de présentation doit être proportionné à l'importance du document d'urbanisme, aux effets de sa mise en œuvre ainsi qu'aux enjeux environnementaux de la zone considérée. Il peut se référer aux renseignements relatifs à l'environnement figurant dans d'autres études, plans ou documents.

Le guide de référence du Commissariat Général au Développement Durable sur l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme est disponible ici :

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/L-evaluation-environnementale-des.25703.html>

Le décret apporte quelques évolutions, surtout formelles, aux articles R.122-2 et R.123-2-1 relatifs respectivement au contenu des rapports de présentation des SCoT et des PLU comprenant une évaluation environnementale. On retient principalement les ajustements et précisions concernant les dispositifs de suivi à mettre en place pour permettre l'analyse des résultats de l'application de ces documents, qui « doit permettre d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées ».

Enfin, est introduit l'article R.124-2-1 qui définit le **contenu du rapport de présentation pour les cartes communales soumises à évaluation environnementale**. Celui-ci :

1° Expose les prévisions de développement, notamment en matière économique et démographique et décrit l'articulation de la carte avec les autres documents d'urbanisme et les plans ou programmes mentionnés à l'article L. 122-4 du code de l'environnement avec lesquels elle doit être compatible ou qu'elle doit prendre en considération ;

2° Analyse l'état initial de l'environnement et les perspectives de son évolution en exposant, notamment, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre de la carte ;

3° Analyse les incidences notables probables de la mise en œuvre de la carte sur l'environnement et expose les conséquences éventuelles de l'adoption de la carte sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement, en particulier l'évaluation des incidences Natura 2000 mentionnée à l'article L. 414-4 du code de l'environnement ;

4° Expose les motifs de la délimitation des zones, au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national, et, le cas échéant, les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique de la carte ;

5° Présente les mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser, s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre de la carte sur l'environnement ;

6° Rappelle que la carte fera l'objet d'une analyse des résultats de son application, notamment en ce qui concerne l'environnement, au plus tard à l'expiration d'un délai de six ans à compter de son approbation ou de sa révision. Il définit des critères, indicateurs et modalités qui devront être retenus pour suivre les effets de la carte sur l'environnement afin d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées ;

7° Comprend un résumé non technique des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée.

En cas de révision de la carte communale, le rapport de présentation est complété, le cas échéant, par l'exposé des motifs des changements apportés.

V – Modalités pratiques de la procédure cas par cas

Le dossier de saisine de l'autorité environnementale sera adressé directement à la DREAL (service SCTE) sous forme papier et numérique, avec copie de la saisine d'une part à la préfecture de département pour les PLU, à la préfecture de région pour les cartes communales, et d'autre part à l'ARS et la DDT(M) pour consultation et information.

La DREAL en accusera réception, en indiquant la date à laquelle est susceptible de naître une décision tacite. Les éventuelles observations de l'ARS et de la DDT(M) devront être formulées sous 1 mois.

La DREAL publiera la décision finale sur son site internet.

Annexe 1 : Tableau de comparaison des rapports de présentation des PLU « SRU » et des PLU à évaluation environnementale « EIPPE »

Evaluation « SRU » (article R.123-2 CU) Le rapport de présentation :	Evaluation « EIPPE » (article R.123-2-1 CU) Le rapport de présentation :
1° Expose le diagnostic prévu au deuxième alinéa de l'article L. 123-1-2 ;	1° Expose le diagnostic prévu au deuxième alinéa de l'article L.123-1-2 et décrit l'articulation du plan avec les autres documents d'urbanisme et les plans ou programmes mentionnés à l'article L. 122-4 du code de l'environnement avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en considération ;
2° Analyse l'état initial de l'environnement, présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et justifie les objectifs de modération de cette consommation et de lutte contre l'étalement urbain arrêtés dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard, notamment, des objectifs fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale, et des dynamiques économiques et démographiques ;	2° Analyse l'état initial de l'environnement et les perspectives de son évolution en exposant, notamment, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en oeuvre du plan ;
4° Evalue les incidences des orientations du plan sur l'environnement et expose la manière dont le plan prend en compte le souci de sa préservation et de sa mise en valeur ;	3° Analyse les incidences notables prévisibles de la mise en oeuvre du plan sur l'environnement et expose les conséquences éventuelles de l'adoption du plan sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement, en particulier l'évaluation des incidences Natura 2000 mentionnée à l'article L. 414-4 du code de l'environnement ;
3° Explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable et, le cas échéant, les orientations d'aménagement et de programmation ; il expose les motifs de la délimitation des zones, des règles et des orientations d'aménagement et de programmation mentionnées au 1 de l'article L. 123-1-4 des zones, des règles qui y sont applicables, notamment au regard des objectifs et orientations du projet d'aménagement et de développement durables. Il justifie l'institution des secteurs des zones urbaines où les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement sont interdites en application de l'article L. 123-2 ;	4° Explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national, et, le cas échéant, les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan. Il expose les motifs de la délimitation des zones, des règles qui y sont applicables et des orientations d'aménagement. Il justifie l'institution des secteurs des zones urbaines où les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement sont interdites en application de l'article L.123-2 ;
	5° Présente les mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser, s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en oeuvre du plan sur l'environnement ;
5° Précise les indicateurs qui devront être élaborés pour l'évaluation des résultats de l'application du plan prévue à l'article L. 123-12-1 .	6° Définit les critères, indicateurs et modalités retenus pour l'analyse des résultats de l'application du plan prévue par l'article L. 123-13-1 . Ils doivent permettre notamment de suivre les effets du plan sur l'environnement afin d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées ;
	7° Comprend un résumé non technique des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée.

Annexe 2 : Hypothèses de soumission à évaluation environnementale				
	EE systématique	EE sous conditions de territoire ou de procédure	EE après examen cas par cas	Jamais EE
SCOT	Elaboration Révision	Toutes évolutions qui permettent la réalisation de travaux susceptibles d'affecter de manière significative un site N2000 Déclaration de projet si atteinte aux orientations du PADD ou si changement des orientations du DOO sur espaces à protéger, sur TVB ou sur objectifs chiffrés de consommation d'espace		
Schéma de secteur	Elaboration Révision	Toutes évolutions qui permettent la réalisation de travaux susceptibles d'affecter de manière significative un site N2000		
PLU valant SCOT	Elaboration Révision	Toutes évolutions qui permettent la réalisation de travaux susceptibles d'affecter de manière significative un site N2000 Déclaration de projet si atteinte aux orientations du PADD ou réduction d'une protection, d'une zone A ou d'une zone N		
PLU valant PDU	Elaboration Révision	Toutes évolutions qui permettent la réalisation de travaux susceptibles d'affecter de manière significative un site N2000 Déclaration de projet si atteinte aux orientations du PADD ou réduction d'une protection, d'une zone A ou d'une zone N		
PLU		Élaboration quand territoire comprend tout ou partie site N2000 Élaboration quand territoire comprend une commune littorale Révision quand territoire comprend tout ou partie site N2000 Révision quand territoire comprend une commune littorale Evolutions qui permettent la réalisation de travaux susceptibles d'affecter de manière significative un site N2000 Déclaration de projet si commune littorale et si atteinte au PADD ou réduction d'une protection, d'une zone A ou d'une zone N Déclaration de projet si commune comprend tout ou partie d'un site N2000 et si atteinte au PADD ou réduction d'une protection, d'une zone A ou d'une zone N	Elaboration quand susceptible d'incidences notables sur l'environnement (cf annexe II directive 2001/42/CE) Révision quand susceptible d'incidences notables sur l'environnement (cf annexe II directive 2001/42/CE) Déclaration de projet quand susceptible d'incidences notables sur l'environnement (cf annexe II directive 2001/42/CE)	
CC		Élaboration quand territoire comprend tout ou partie d'un site N2000 Révision quand territoire comprend tout ou partie d'un site N2000 Toutes évolutions qui permettent la réalisation de travaux susceptibles d'affecter de manière significative un site N2000	Elaboration quand commune limitrophe d'une commune N2000, si susceptible d'affecter de manière significative le site N2000 Révision quand commune limitrophe d'une commune N2000, si susceptible d'affecter de manière significative le site N2000	Elaboration des CC non limitrophes de N2000 Révision des CC non limitrophes de N2000

