

DOCUMENTS D'URBANISME

Le second souffle de l'évaluation environnementale

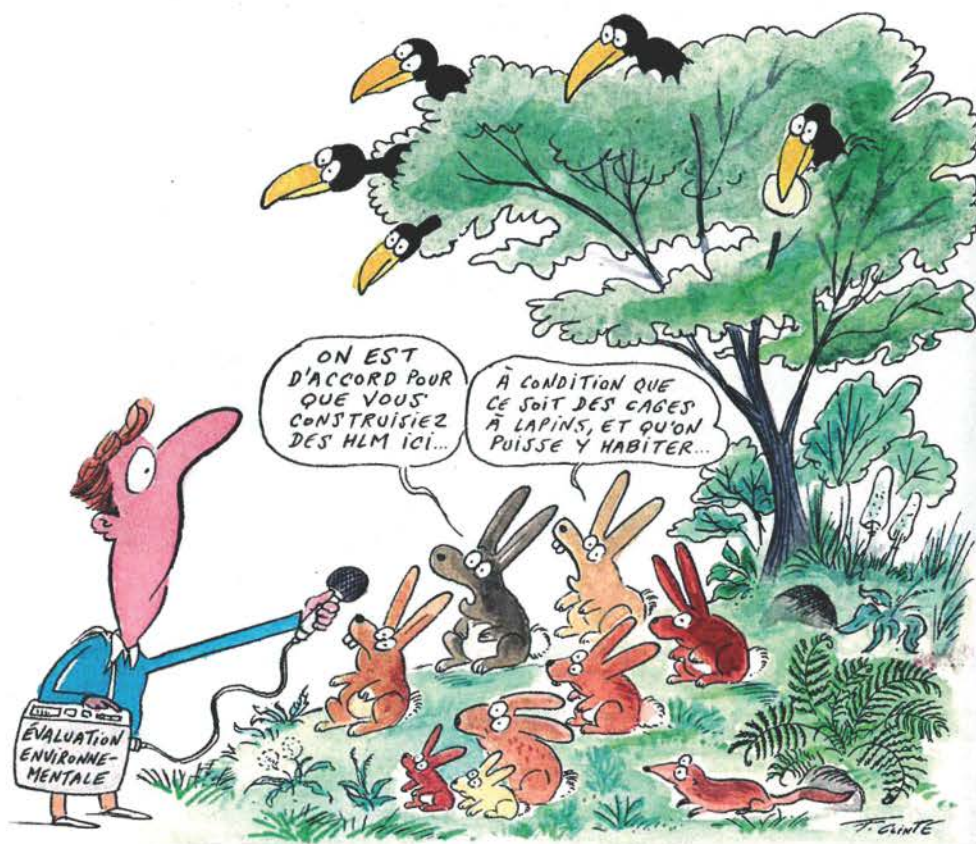
Le décret du 23 août, applicable le 1^{er} février 2013, érige l'évaluation environnementale en formalité obligatoire pour la majeure partie des documents d'urbanisme. Il s'agit d'une évaluation renforcée, qui n'a plus rien à voir avec les mesures aujourd'hui en vigueur.

STEVE HERCÉ ET TIPHAINE RICH,
avocats à la cour, cabinet Boivin & Associés

Après la réforme des études d'impact (décret n° 2011-2019 du 29 décembre 2011) et celle de l'évaluation environnementale des plans et programmes intervenant dans le domaine de l'environnement (décret n° 2012-616 du 2 mai 2012), le décret n° 2012-995 intervenu le 23 août 2012 parachève le nouveau dispositif des études environnementales issu de la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010. Ce décret concerne principalement les schémas de cohérence territoriale (Scot), les plans locaux d'urbanisme (PLU) et les cartes communales. Il entrera en vigueur au 1^{er} février 2013.

Elargissement significatif du champ d'application

A l'occasion de la transposition de la directive n° 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, la France avait pris le parti de dispenser d'évaluation la plupart des documents d'urbanisme locaux, notamment à travers un mécanisme de dérogation et de seuils pour les PLU. Cette transposition *a minima* a finalement conduit la Commission européenne à demander à la France de revoir sa copie en profondeur. En parallèle, la mise en œuvre de la loi Grenelle 2 a nécessité de compléter le contenu de l'évaluation environnementale. C'est dans ce contexte qu'est intervenu le décret du 23 août 2012 érigeant l'évaluation environnementale en formalité obligatoire pour la majeure partie des documents d'urbanisme.



D'une part, à l'échelle supracommunale, l'article R. 121-14 du Code de l'urbanisme (CU), dans sa rédaction issue du décret, élargit cette formalité à de nouveaux documents

L'évaluation doit présenter des mesures pour éviter, réduire ou compenser les conséquences dommageables du document sur l'environnement.

d'urbanisme. En plus des documents déjà concernés (par exemple, le Sdrif (1) et les Scot), sont désormais visés : les directives territoriales d'aménagement et de développement durable (DTADD); les schémas de secteur et certains PLU intercommunaux (ceux comprenant les dispositions d'un Scot ou tenant lieu de plans de déplacements urbains). D'autre part, à l'échelon communal, sont à présent systématiquement soumis à l'évaluation environnementale les PLU et les

cartes communales dont le territoire est, au moins en partie, couvert par une zone Natura 2000. Il en va de même, sans exception, de l'ensemble des PLU des communes littorales et de ceux situés en zone de montagne prévoyant la réalisation d'une unité touristique nouvelle, soumise à autorisation.

Introduction d'un nouveau dispositif d'examen au cas par cas

Même élargi, le dispositif de l'évaluation environnementale continue de ne pas s'appliquer à l'ensemble des documents d'urbanisme locaux. Pour les PLU et les cartes communales non soumis à une évaluation systématique, un dispositif complexe d'examen « au cas par cas » a cependant été mis en place (nouvel article R. 121-14-1 du CU) sur le modèle de celui retenu pour les études d'impact. L'autorité environnementale de l'Etat compétente en matière d'environnement

décide, dans un délai de deux mois suivant sa saisine, si le document doit ou non faire l'objet d'une évaluation environnementale au regard de critères tels que : la superficie du territoire auquel il s'applique ; la nature et l'importance des travaux et aménagements qu'il autorise et la sensibilité du milieu (par exemple, présence d'un site Natura 2000 sur le territoire d'une commune limitrophe susceptible d'être affecté).

Evolution des documents d'urbanisme

L'article R. 121-16 du CU est profondément modifié par ce décret. Désormais, les procédures d'évolution des documents d'urbanisme sont largement soumises à une évaluation environnementale, que ce soit de

Le contenu du rapport environnemental doit être proportionné à l'importance du document d'urbanisme.

façon systématique ou via l'examen au « cas par cas ». Il en va ainsi, par exemple, des procédures d'évolution qui permettent la réalisation de travaux, aménagements, ouvrages ou installations susceptibles d'affecter de manière significative un site

Natura 2000. Les auteurs du décret ont également voulu soumettre à l'évaluation environnementale toutes les évolutions majeures des documents d'urbanisme qui peuvent avoir un impact important sur l'environnement (utilisation des notions d'« atteinte à l'économie générale du document », de « changement des orientations du PADD (2) », de « réduction d'une protection et de modifications susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement » au sens de l'annexe II de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 précitée). Enfin, toutes les procédures d'évolution sont visées (y compris la déclaration de projet), avec néanmoins une forte interrogation en ce qui concerne

les déclarations d'utilité publique (DUP) valant mise en compatibilité du document d'urbanisme qui ne sont pas expressément mentionnées par l'article R. 121-16.

Contenu de l'évaluation

Le nouvel article R. 121-18 du CU fixe le contenu de l'évaluation environnementale, qui fait l'objet d'adaptations selon les documents d'urbanisme concernés (pour les PLU, cf. article R. 123-2-1). Ce contenu, qui doit être proportionné à l'importance du document, se rapproche nettement de celui d'une étude d'impact. Le rapport environnemental doit inclure notamment une analyse de l'état initial de l'environnement avec l'appréciation des incidences notables probables sur l'environnement de la mise en œuvre du document d'urbanisme. Des mesures doivent, en outre, être définies pour éviter, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables de la mise en œuvre du document. L'évaluation doit aussi exposer les raisons justifiant les choix opérés, en comparaison de solutions de substitution raisonnables. Enfin, des critères et indicateurs doivent permettre de mesurer les effets de l'application du document pour identifier, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus. Si nécessaire, les mesures appropriées pour y remédier doivent être envisagées.

Avis sur la qualité du rapport

L'évaluation environnementale est soumise au contrôle de l'autorité administrative de l'Etat compétente. Celle-ci doit rendre, dans les trois mois suivant sa saisine, un avis sur la qualité du rapport et, plus généralement, sur la prise en compte de l'environnement dans le projet de document d'urbanisme. Il s'agit d'une formalité substantielle dont la méconnaissance conduit à l'annulation de la procédure d'élaboration ou d'évolution du document (TA Pau, 1^{er} décembre 2009, « Che-

EN SAVOIR PLUS

- Le décret n° 2012-995 du 23 août 2012 a été publié dans « Le Moniteur » du 7 septembre 2012, cahier « Textes officiels », p. 5.
- Le décret n° 2012-616 du 2 mai 2012 a été publié dans « Le Moniteur » du 25 mai 2012, cahier « Textes officiels », p. 9.

vassus », req. n° 0700387). Sauf exception, l'autorité compétente est le préfet de département pour les PLU et les Scot, le préfet de région pour les cartes communales, le préfet de Corse pour le PADDUC et la formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable pour les autres documents.

Une vision stratégique du territoire

Si l'évaluation environnementale est complémentaire aux études d'impact des projets et programmes de travaux, elle s'en distingue car elle se situe à une échelle plus globale. Cela permet de développer une vision stratégique du territoire et de déterminer, par avance, quelles seront les catégories de projets acceptables au regard de leurs incidences environnementales. Par ailleurs, le décret n° 2011-2019 du 29 décembre 2011 dispense d'étude d'impact les projets de travaux soumis à permis de construire, lorsqu'ils sont couverts par un PLU ou une carte communale ayant d'ores et déjà donné lieu à une évaluation environnementale (annexe du nouvel article R. 122-2 du CU).

Le décret du 23 août 2012 entraînera donc des conséquences importantes, non seulement pour les collectivités locales, mais aussi pour l'ensemble des maîtres d'ouvrage dont les projets s'inséreront dans le cadre prédéfini par l'évaluation environnementale du document d'urbanisme. ■

(1) Schéma directeur de la région d'Ile-de-France.

(2) Projet d'aménagement et de développement durable.

CE QU'IL FAUT RETENIR

- Le décret du 23 août 2012 élargit le champ d'application de l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme. Par exemple, les PLU y sont soumis chaque fois que le territoire communal comprend, en tout ou en partie, un site Natura 2000. L'évaluation environnementale s'applique également à l'évolution des documents d'urbanisme, y compris pour les procédures de déclaration de projet. Dans ce cas, l'évaluation prend la forme soit d'une nouvelle évaluation,

- soit d'une actualisation de l'évaluation environnementale déjà réalisée.

- Le contenu de l'évaluation environnementale est renforcé et s'inscrit dans la même démarche méthodologique que les études d'impact (évaluation systématique ou au « cas par cas »). Des critères doivent permettre d'identifier à un stade précoce les effets négatifs du document d'urbanisme sur l'environnement. Lorsque le PLU ou la carte communale a

donné lieu à une évaluation environnementale, les permis de construire sont dispensés d'étude d'impact, quelle que soit la surface développée.

- Le décret s'applique aux procédures lancées à compter du 1^{er} février 2013 et aux procédures en cours non encore suffisamment avancées à cette date (carte communale avant l'enquête publique, PLU avant le débat sur le projet d'aménagement et de développement durables...).