

ENVIRONNEMENT & BIODIVERSITÉ

ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE, concertation & documents d'urbanisme

Cette note est un point d'étape sur les récentes évolutions réglementaires.

Elle vise à synthétiser les apports de la loi n° 2020-1525 d'accélération et de simplification de l'action publique (Asap) et plus particulièrement ceux du décret n°2021-1345 du 13 octobre 2021 portant modification des dispositions relatives à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme et des unités touristiques nouvelles.

L'article L.122-4, I, 2° du Code de l'environnement définit l'évaluation environnementale comme : « Un processus constitué de l'élaboration d'un rapport sur les incidences environnementales, la réalisation de consultations, la prise en compte de ce rapport et de ces consultations lors de la prise de décision par l'autorité qui adopte ou approuve le plan ou programme, ainsi que la publication d'informations sur la décision, conformément aux articles L.122-6 et suivants » du Code de l'environnement.

Pour mémoire, **l'évaluation environnementale est conçue comme un outil d'aide à la décision, qui vise à faciliter l'intégration des enjeux environnementaux dans les documents d'urbanisme susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.**

Le régime de l'évaluation environnementale a fait l'objet de nombreuses évolutions, principalement sous l'influence de l'Union européenne.

La loi Asap et son récent décret d'application achèvent le long et laborieux travail de transposition de la directive européenne relative à l'évaluation des incidences des plans et programmes sur l'environnement, ainsi que de la directive relative à la conservation des habitats naturels, de la faune et de la flore. Ces évolutions laissent toutefois de nombreuses questions en suspens.

NB : la présente note n'évoque que le cas du SCoT, du PLU et de la carte communale.

ORIGINES ET ÉVOLUTIONS

UNE ÉVALUATION FONDÉE SUR LA NOTION D'INCIDENCES NOTABLES SUR L'ENVIRONNEMENT

L'évaluation environnementale trouve son origine dans la directive européenne relative à l'évaluation des incidences des plans et programmes sur l'environnement ainsi que de la directive relative à la conservation des habitats naturels, de la faune et de la flore.

Définie par l'annexe II de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, l'évaluation environnementale repose sur la notion « d'incidences notables sur l'environnement » dont la caractérisation dépend de la combinaison de deux séries de critères.

1. Des critères fondés sur les caractéristiques des plans et programmes :

- « La mesure dans laquelle le plan ou programme concerné définit un cadre pour d'autres projets ou activités, en ce qui concerne la localisation, la nature, la taille et les conditions de fonctionnement ou par une allocation de ressources ;
- La mesure dans laquelle un plan ou un programme influence d'autres plans ou programmes, y compris ceux qui font partie d'un ensemble hiérarchisé ;
- L'adéquation entre le plan ou le programme et l'intégration des considérations environnementales, en vue, notamment de promouvoir un développement durable ;
- Les problèmes environnementaux liés au plan ou au programme ;
- L'adéquation entre le plan ou le programme et la mise en œuvre de la législation communautaire relative à l'environnement (par exemple les plans et programmes touchant à la gestion des déchets et à la protection de l'eau). »

2. Des critères fondés sur les caractéristiques des incidences et de la zone susceptible d'être touchée :

- « La probabilité, la durée, la fréquence et le caractère réversible des incidences ;
- Le caractère cumulatif des incidences ;
- La nature transfrontière des incidences ;
- Les risques pour la santé humaine ou pour l'environnement (à cause d'accidents, par exemple) ;
- La magnitude et l'étendue spatiale géographique des incidences (zone géographique et taille de la population susceptible d'être touchée) ;
- La valeur et la vulnérabilité de la zone susceptible d'être touchée, en raison :
 - De caractéristiques naturelles ou d'un patrimoine culturel particulier ;
 - D'un dépassement des normes de qualité environnementales ou des valeurs limites ;
 - De l'exploitation intensive des sols ;
- Les incidences pour des zones ou des paysages jouissant d'un statut de protection reconnu au niveau national, communautaire ou international. »

UN VIDE JURIDIQUE À COMBLER

Pour se conformer à ces nouvelles exigences, une première ordonnance a été adoptée le 3 juin 2004¹, créant d'une part un régime général de l'évaluation environnementale au sein du code de l'environnement, et d'autre part un régime spécifique aux documents d'urbanisme au sein du Code de l'urbanisme. **L'évaluation environnementale était donc encadrée par deux législations parallèles.**

Cette transposition s'est avérée incomplète : avec la loi Grenelle II² et la loi Alur³, le législateur a progressivement élargi le champ de l'évaluation environnementale qui concernait davantage de PLU (notamment ceux tenant lieu de plans de déplacements urbains).

En application de la réforme organisée par la loi Alur, la partie réglementaire du livre 1^{er} du Code de l'urbanisme a été recodifiée par un décret du 28 décembre 2015⁴. Le Conseil d'Etat a toutefois jugé que cette réforme ne permettait pas à la France de se conformer aux exigences européennes, de sorte qu'il a annulé⁵ :

- Les articles R. 104-21 et R. 104-22 du Code de l'urbanisme issus de l'article 1^{er} du décret du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre I^{er} du Code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme, en tant qu'ils désignent l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement pour l'élaboration du chapitre individualisé du schéma de cohérence territoriale valant schéma de mise en valeur de la mer, et la mise en compatibilité d'office par le préfet du plan local d'urbanisme ou du schéma de cohérence territoriale avec des documents supérieurs ;
- Les articles R.104-1 à R.104-16 du Code de l'urbanisme, en ce qu'ils n'imposaient pas la réalisation d'une évaluation environnementale dans tous les cas où, d'une part, les évolutions apportées au PLU par la procédure de la modification et, d'autre part, la mise en compatibilité d'un document local d'urbanisme avec un document d'urbanisme supérieur, étaient 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.

Face à ce vide juridique, la loi Asap est intervenue. En résumé, 2 deux points sont à retenir de la loi Asap en matière de planification territoriale.

1 Ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 portant transposition de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

2 LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi Grenelle II.

3 LOI n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR.

4 Décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre I^{er} du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme.

5 CE, 19 juillet 2017, n°400420.

LES APPORTS DE LA LOI ASAP

SYSTÉMATISATION DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

L'apport principal de cette réforme est de **systematiser l'évaluation environnementale pour toutes les procédures d'élaboration des PLU**, qu'ils soient communaux ou intercommunaux, au même titre que les SCoT.

Cette extension du champ d'application de l'évaluation environnementale s'applique pour toutes les procédures engagées après le 8 décembre 2020. A noter que dans l'hypothèse d'une simple évolution du PLU, une nouvelle évaluation environnementale, ou sa seule actualisation, est exigée lorsque le projet conduit à des changements susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement.

CONCERTATION

La loi Asap modifie également les dispositions de l'article L. 103-2 du Code de l'urbanisme relatif à la concertation pour étendre à de nouvelles procédures d'évolution de documents d'urbanisme l'obligation d'organiser une concertation. Désormais, en plus des procédures d'élaboration et de révision de SCoT et de PLU, sont obligatoirement précédées d'une concertation :

- **La modification du SCoT et du PLU soumise à évaluation environnementale ;**
- **La mise en compatibilité du SCoT et du PLU soumise à évaluation environnementale ;**
- **L'élaboration et la révision de la carte communale soumises à évaluation environnementale.**

LES APPORTS DU DÉCRET DU 13 OCTOBRE 2021

Pris en application de l'article 40 de la loi Asap, le récent décret du 13 octobre 2021 porte modification des dispositions relatives à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme et des unités touristiques nouvelles.

CHAMP D'APPLICATION TEMPOREL

Remarquons tout d'abord que le texte entre en vigueur le lendemain de sa publication, **soit le 16 octobre 2021**.

Toutefois, **les procédures en cours pour lesquelles une décision** de l'autorité environnementale dans le cadre d'un examen au cas par cas **est intervenue avant la date d'entrée en vigueur restent régies par les dispositions antérieurement applicables**, excepté lorsqu'elles concernent les procédures d'élaboration et de révision des PLU pour lesquelles une décision de dispense d'évaluation environnementale a été prise par l'autorité environnementale (article 26 du décret).

EVALUATION ENVIRONNEMENTALE OU EXAMEN AU CAS PAR CAS

Le décret du 13 octobre 2021 met au fin vide juridique créé par la décision du Conseil d'Etat précitée qui avait supprimé certaines dispositions du décret du 28 décembre 2015. Il ressort désormais de la version consolidée du code de l'urbanisme que les procédures d'élaboration ou d'évolution du SCoT, du PLU et de la carte communale sont soit soumis à évaluation environnementale, soit à un examen au cas par cas **pouvant être réalisé désormais par la personne publique responsable selon la procédure engagée**.

S'agissant des SCoT :

Evaluation environnementale systématique	<ul style="list-style-type: none">- Élaboration (R.104-7)- Révision (R.104-7)- Modification permettant travaux affectant site Natura 2000 (R.104-8, 1°)- Modification simplifiée si même effets que révision (R.104-8, 2°)- Mise en compatibilité permettant travaux affectant site Natura 2000 (R.104-9, 1°)- Mise en compatibilité ayant mêmes effets que révision (R.104-9, 2°)- Mise en compatibilité dans le cadre d'une procédure intégrée si étude d'impact du projet dépourvue d'analyse d'incidence sur l'environnement (R.104-9, 3°)
Examen au cas par cas réalisé par l'autorité environnementale	Mise en compatibilité dans le cadre d'une déclaration de projet ou d'une déclaration d'utilité publique (R.104-10, 1°)
Examen au cas par cas réalisé par la personne publique responsable	<ul style="list-style-type: none">- Autres modifications susceptibles d'incidences sur l'environnement (R.104-8, 3°)- Autres mises en compatibilité susceptibles d'incidences sur l'environnement (R.104-10)
Absence d'évaluation	Modification pour rectifier une erreur matérielle (R.104-8, 3°, al.2)

S'agissant des PLU :

Evaluation systématique	<ul style="list-style-type: none"> - Élaboration (R.104-11, I, 1°) - Révision permettant travaux affectant site Natura 2000 (R.104-11, I, 2°, a.) - Révision permettant changement des orientations du PADD (R.104-11, I, 2°, b.) - Révision ayant une incidence sur un périmètre > 5 ha (R.104-11, I, 2°, c.) - Modification permettant travaux affectant site Natura 2000 (R.104-12, 1°) - Modification simplifiée si mêmes effets que révision (R.104-12, 2°) - Mise en compatibilité permettant travaux affectant site Natura 2000 (R.104-13, 1°) - Mise en compatibilité ayant mêmes effets que révision (R.104-13, 2°) - Mise en compatibilité dans le cadre d'une procédure intégrée si étude d'impact du projet dépourvue d'analyse d'incidence sur l'environnement (R.104-13, 3°)
Examen au cas par cas réalisée par l'autorité environnementale	Autres mises en compatibilité dans cadre de DUP ou déclaration de projet (R.104-10, 1°)
Examen au cas par cas réalisé par la personne publique responsable	<ul style="list-style-type: none"> - Révision portant sur une superficie totale < à 1‰ dans la limite de 5 ha (R.104-11, II, 1°). - Révision PLUi portant sur une superficie < 0,1‰ dans limite de 5 ha (R.104-11, II, 2°) - Autres modifications ayant une incidence sur l'environnement (R.104-12, 3°) - Mise en comptabilité après examen par personne publique responsable (R.104-14, 2°)
Absence d'évaluation	<ul style="list-style-type: none"> - Modification pour rectifier une erreur matérielle (R.104-12, 3°, al.2) - Modification pour réduire zone U ou AU (R.104-12, 3°, al.2)

S'agissant des cartes communales :

Evaluation environnementale systématique	<ul style="list-style-type: none"> - Élaboration permettant travaux affectant site Natura 2000 (R.104-15) - Révision permettant travaux affectant site Natura 2000 (R.104-15)
Examen au cas par cas réalisé par la personne publique responsable	<ul style="list-style-type: none"> - Élaboration susceptible d'incidences sur l'environnement (R.104-16) - Révision susceptible d'incidences sur l'environnement (R.104-16)

LA NOUVELLE PROCÉDURE D'EXAMEN AU CAS PAR CAS RÉALISÉ PAR LA PERSONNE PUBLIQUE RESPONSABLE

Jusqu'à l'entrée en vigueur du décret du 13 octobre dernier, une procédure qui n'était pas soumise à évaluation environnementale pouvait relever de la procédure d'examen au cas par cas réalisé par l'autorité environnementale.

Parallèlement à cet examen qui demeure pour certaines procédures, **le décret du 13 octobre crée une nouvelle procédure d'examen au cas par cas réalisé par la personne publique responsable.**

Cette nouvelle procédure vise les procédures d'élaboration de la carte communale ou l'évolution du SCoT, du PLU ou de la carte communale n'entrant pas automatiquement dans le champ d'application de l'évaluation environnementale mais qui, malgré tout, sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

■ Etapes de la procédure d'examen au cas par cas réalisé par la personne publique responsable

1. Lorsque la personne publique responsable estime que la procédure n'est pas susceptible d'avoir des incidences sur l'environnement (dans le cas contraire, elle décidera de réaliser une évaluation environnementale de son document⁶), elle transmet à l'autorité environnementale un dossier comprenant :
 - Une description des évolutions apportées au document d'urbanisme ;
 - Un exposé décrivant notamment :
 - Les caractéristiques principales du document d'urbanisme ;
 - L'objet de la procédure d'élaboration ou d'évolution ;
 - Les caractéristiques principales, la valeur et la vulnérabilité du territoire concerné par la procédure ;
 - Les raisons pour lesquelles son projet ne serait pas susceptible d'avoir une incidence notable sur l'environnement, et par conséquent, ne requerrait pas la réalisation d'une évaluation environnementale.

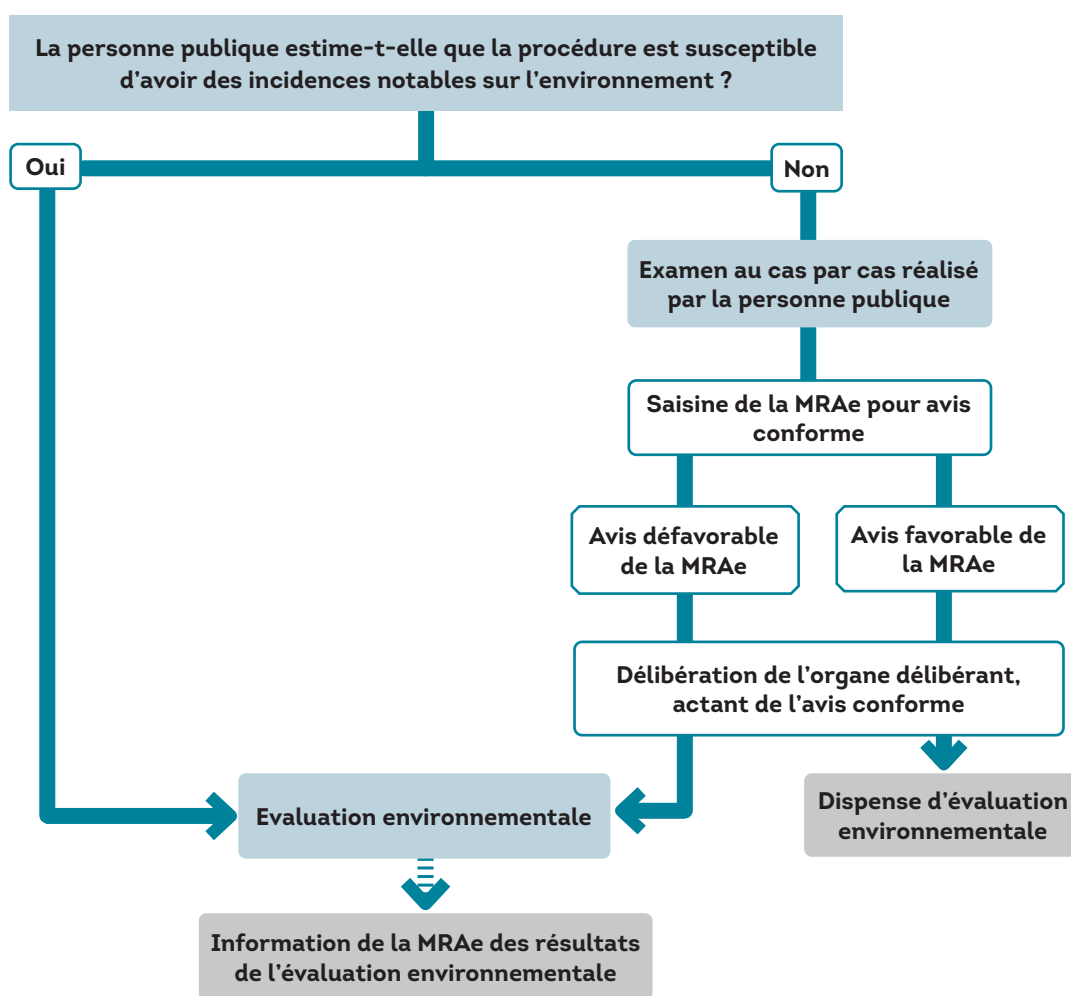
La liste détaillée des informations que devra contenir l'exposé sera précisée dans un arrêté ministériel ultérieur.

2. Ce dossier est ensuite transmis « à un stade précoce, et au plus tard, avant l'examen conjoint, la soumission pour avis ou la notification aux personnes publiques associées » au service régional chargé de l'environnement (appui à la mission régionale d'autorité environnementale) qui en accuse réception.
3. A compter de sa réception, l'autorité environnementale dispose d'un délai de 15 jours pour demander à la personne publique responsable de compléter le dossier. A défaut d'une telle demande, le dossier est réputé complet. De plus, le service régional compétent **peut consulter le directeur de l'ARS en précisant le délai** (qui ne peut être inférieur à 10 jour ouvrés) au-delà duquel cette consultation est réputée réalisée en l'absence de réponse de sa part.
4. Au regard du dossier transmis, l'autorité environnementale **rend un avis conforme, dans un délai de 2 mois à compter de la réception du dossier**, sur l'absence de nécessité de réaliser une évaluation environnementale. Elle le transmet ensuite à la personne publique responsable.
5. En l'absence de réponse dans ce délai, l'avis de l'autorité environnementale **est réputé favorable à l'exposé du dossier**. L'avis ou la mention de son caractère tacite sera mis en ligne sur le site internet de l'autorité environnementale et joint au dossier d'enquête publique ou mis à disposition du public.

⁶ L'évaluation est transmise à l'autorité environnementale

6. La personne publique responsable prend une décision relative à la réalisation ou non d'une évaluation environnementale. Cette décision sera prise par :
- L'organe délibérant de l'EPCI en charge du SCoT ;
 - L'organe délibérant de l'EPCI ou de la commune compétente pour le PLU ;
 - L'organe délibérant de l'EPCI compétent ou du conseil municipal pour la carte communale.

Récapitulatif de la procédure d'examen au cas par cas réalisé par la personne publique responsable



RENFORCEMENT DU CONTENU DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

Le décret du 13 octobre dernier renforce le contenu du rapport de présentation au titre de l'évaluation environnementale en exigeant désormais une « *analyse des incidences notables probables de la mise en œuvre du plan sur l'environnement, notamment, s'il y a lieu, sur la santé humaine, la population, la diversité biologique, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, le bruit, le climat, le patrimoine culturel architectural et archéologique et les paysages et les interactions entre ces facteurs* » (art. R. 153-3 3° C. urb.).

