

Note d'information juridique



Agence d'Urbanisme du Territoire de Belfort

Centre d'Affaires des 4 As
BP 107 - 90002 Belfort Cedex
Tél : 03 84 46 51 51 - Fax : 03 84 46 51 50
Courriel : autb@autb.asso.fr

Le rapport de présentation des documents d'urbanisme à l'heure de l'évaluation environnementale

1^{ère} partie:

La procédure d'évaluation environnementale 2

2^e partie:

Champ d'application de la procédure d'évaluation environnementale 5

3^e partie:

La présence de l'Etat dans la procédure 8

Le rapport de présentation des documents d'urbanisme à l'heure de l'évaluation environnementale.

La protection de l'environnement est un des défis majeurs de notre temps, qui nous impose désormais de mesurer et d'évaluer les impacts de tout projet d'aménagement dans l'esprit du développement durable.

La démarche d'évaluation environnementale, déjà prévue par la loi Solidarité et Renouvellement Urbains du 13 décembre 2000, s'inscrit pleinement dans cet objet.

La **Directive européenne n° 2001/42/CE du 27 juin 2001** relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement reprend cette démarche.

Dans un premier temps, sa transcription en droit français par l'Ordonnance **n°2004-489 du 3 juin 2004** modifie la partie législative des Codes de l'Environnement et de l'Urbanisme.

Dans un second temps, deux décrets¹ sont intervenus pour modifier la partie réglementaire de ces deux codes.

• Les plans, schémas, programmes et autres documents de planification, mentionnés au **I de l'article L.122-4 du Code de l'Environnement**, sont listés par le **décret « général » n°2005-613 du 27 mai 2005**. Doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale :

1. les Schémas multimodaux de services collectifs de transports,
2. les Schémas de mise en valeur de la mer,
3. les Plans de déplacements urbains,
4. les Plans départementaux des itinéraires de randonnée motorisée,
5. les Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux,
6. les Schémas d'aménagement et de gestion des eaux,
7. les Programmes d'action pour la protection des eaux contre la pollution par les nitrates
8. les Plans départementaux ou interdépartementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés (y compris le Plan d'élimination des déchets ménagers d'Ile-de-France),
9. les Plans nationaux d'élimination de certains déchets spéciaux dangereux,
10. les Plans régionaux ou interrégionaux d'élimination des déchets industriels spéciaux,
11. les Schémas départementaux des carrières,
12. les Directives régionales d'aménagement des forêts domaniales
13. les Schémas régionaux d'aménagement des forêts des collectivités
14. les Schémas régionaux de gestion sylvicole des forêts privées
15. les Programmes situés à l'intérieur du périmètre d'un site Natura 2000.

• **Le Décret n°2005-608 du 27 mai 2005 insère un nouvel article R.121-14** dans le Code de l'Urbanisme.

Cet article dispose que : Font l'objet d'une évaluation environnementale :

- les directives territoriales d'aménagement
- le schéma directeur de la région Ile-de-France
- les schémas d'aménagement régionaux des régions d'outre-mer
- le plan d'aménagement et de développement durable de Corse
- les Schémas de cohérence territoriale
- les Plans locaux d'urbanisme (sous certaines conditions)

¹ Décret n° 2005-608 du 27 mai 2005 relatif à l'évaluation des incidences des documents d'urbanisme sur l'environnement et modifiant le Code de l'Urbanisme

Décret n°2005-613 du 27 mai 2005 pris pour application de l'ordonnance n°2004-489 du 3 juin 2004 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

1^{ère} partie : La procédure d'évaluation environnementale

Cette nouvelle procédure, issue de la directive, n'a pas nécessairement d'incidence sur les études environnementales et n'entraîne donc pas systématiquement la réalisation d'études complémentaires pour l'établissement des documents d'urbanisme concernés.

Le degré d'analyse est fonction de la complexité et de la sensibilité environnementale du territoire concerné et de l'importance des projets que le document permet.

La préparation d'un rapport environnemental est un point essentiel de la procédure d'évaluation environnementale. Le rapport ne doit pas être une justification à posteriori du plan ou du document. Sa préparation doit démarrer dès le début de l'élaboration du projet de plan ou de document et contribuer à le faire évoluer vers un projet ayant un moindre impact sur l'environnement.

L'article R.122-2 pour les SCoT et l'article R.123-2-1 pour les PLU soumis à l'évaluation environnementale énumèrent le contenu du rapport de présentation, dans lequel figure la nouvelle procédure.

Le rapport de présentation devra en particulier comporter les éléments suivants :

- une **analyse de l'état initial** de l'environnement et des perspectives de son évolution ;
Cette analyse présente et justifie le choix de l'aire d'étude ou des aires d'études retenues aux fins de cerner tous les effets significatifs du plan ou du document sur l'environnement. Elle porte sur les thématiques environnementales pertinentes pour le plan ou le document relatives, en particulier, à la santé humaine, 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, de façon plus générale, les thématiques citées à l'article L.110-1 du code de l'environnement. Elle ne doit pas consister seulement à présenter toutes les données disponibles, mais doit les hiérarchiser, monter leurs dynamiques fonctionnelles et faire ressortir les composantes de l'environnement les plus vulnérables aux plans ou aux documents envisagés.
- une analyse des incidences notables et prévisibles de la mise en œuvre du SCoT ou du PLU sur l'environnement et leurs conséquences sur la protection des zones **revêtant une importance particulière** pour l'environnement ;
L'importance des impacts doit être appréciée en fonction de la vulnérabilité des milieux concernés. L'analyse doit être complète et précise. Elle prend en compte, dans la mesure du possible, les effets secondaires, les effets cumulatifs, à court et à long terme, permanents et temporaires du projet de plan ou de document. Les effets positifs, nécessaires pour montrer la contribution du plan ou du document à la protection et à la mise en valeur de l'environnement, sont pris en compte autant que les effets négatifs.
- une **description de l'articulation du document** (SCoT ou PLU) avec les autres documents d'urbanisme et les plans ou programmes soumis à évaluation environnementale en application du code de l'environnement, **avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en considération** ;
- **dans l'hypothèse où plusieurs variantes ont été envisagées** pour établir le projet d'aménagement et de développement durable, **une explication et une**

justification des choix retenus et des raisons pour lesquelles des projets alternatifs ont été écartés. Il n'est cependant pas nécessaire de développer tous les partis d'aménagement différents. Seuls les projets effectivement envisagés doivent être expliqués. Le rapport doit expliquer en quoi les choix retenus prennent en compte les objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national ;

Les objectifs de protection de l'environnement qui doivent être pris en considération dans le choix du projet de plan ou de document retenu sont déterminés :

- au niveau international (par exemple : le Protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques entré en vigueur en février 2005, la Convention sur la protection des Alpes dite « Convention alpine » ratifiée par le Parlement en novembre 1995, la Convention de Barcelone de 1976 sur la protection de la mer Méditerranée, la Convention de Ramsar de 1971 pour la conservation des zones humides d'importance internationale, la Convention de Bonn de 1979 sur la protection des espèces migratrices, la Convention de Berne de 1979 sur la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel...) ;
- au niveau communautaire (par exemple : les directives Oiseaux du 2 avril 1979 et Habitats du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que la faune et la flore sauvage, la directive cadre dans le domaine de l'eau du 23 octobre 2000, les directives relatives à la gestion des déchets...) ;
- au niveau national (par exemple, les protections réglementaires du littoral et de la montagne, la stratégie nationale sur la biodiversité, le plan Climat, le plan Air, le plan Bruit, le plan national Santé-environnement...).

Il est également possible de justifier le choix d'un projet de plan ou de document au regard des objectifs de protection établis au niveau régional voire local (par exemple, les plans régionaux de qualité de l'air et les plans de protection de l'atmosphère dans le cadre des plans de déplacements urbains).

- **une présentation des mesures envisagées pour éviter, réduire et si possible, compenser** s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du document d'urbanisme sur l'environnement et le **rappel que ce document 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 dix ans à compter de son approbation. Il convient d'abord de prévoir les mesures permettant d'éviter ou de réduire les conséquences dommageables sur l'environnement de la mise en œuvre du document, **le recours aux mesures compensatoires ne devant être que supplétif et non systématique**. Les mesures compensatoires éventuelles peuvent résulter du projet lui-même. **Elles ne peuvent être envisagées que dans les domaines que réglemente le document d'urbanisme, et non dans d'autres domaines, tels que la production agricole ou forestière ;**

Le rapport présente, en premier lieu, les mesures prises pour éviter ces dommages sur l'environnement (avec, par exemple, l'analyse des autres solutions envisagées). Lorsque de tels dommages subsistent, il expose les mesures visant à les réduire. Il décrit les mesures prises pour les compenser dès lors qu'aucune possibilité de les éviter ou de les réduire n'a pu être déterminée. Les dispositions en faveur de l'environnement inscrites dans le projet de plan ou document, en application des objectifs de protection de l'environnement internationaux, communautaires ou nationaux, peuvent constituer des mesures correctrices des effets prévisibles sur l'environnement.

Le suivi consiste à vérifier si les effets du plan ou du document sont conformes aux prévisions telles que le rapport environnemental les a analysées. Les mesures à prendre pour assurer le suivi du projet de plan ou document doivent donc être déterminées dès le début du processus d'évaluation environnementale, et présentées dans le rapport environnemental lui-même. Ces

mesures peuvent consister à mettre en place et à renseigner des indicateurs pertinents pour le plan ou le document. Le suivi pourra utilement s'appuyer sur les observatoires existants. Les échéances prévues pour la révision du document, qui sera faite en fonction des résultats du suivi, pourront être rappelées.

- enfin un **résumé non technique** des éléments de l'évaluation environnementale et une description de la manière dont cette évaluation a été effectuée. Lors de l'enquête publique, le public pourra ainsi appréhender plus aisément la démarche d'évaluation environnementale.

L'objectif de ce résumé est de rendre les éléments et les résultats essentiels du rapport environnemental facilement compréhensibles pour le public et les organismes consultés.

Une description des méthodes utilisées pour réaliser l'évaluation est utile pour apprécier la qualité des informations contenues dans le rapport environnemental. Les difficultés (par exemple, des déficiences techniques ou le manque de savoir-faire) et la manière dont elles ont été surmontées peuvent être évoquées.

En cas de modification ou de révision d'un PLU concerné, le rapport de présentation est complété par l'exposé des motifs des changements apportés.

Tous les documents d'urbanisme soumis à la nouvelle procédure d'évaluation environnementale doivent faire l'objet, au plus tard à l'expiration d'un délai de 10 ans à compter de leur approbation ou de leur dernière révision, d'un bilan, notamment du point de vue de l'environnement.

Les communes ou groupements de communes compétents doivent donc prendre les dispositions nécessaires pour être en mesure de le réaliser dans le délai imparti (choisir un organisme chargé du suivi, prévoir le financement du bilan...)

A- Dans le Territoire de Belfort, 3 types de documents sont soumis à la procédure d'évaluation environnementale :

- 1- **Le Schéma de cohérence territoriale (SCoT)**, dont le projet a été arrêté par délibération du Syndicat Mixte, le 9 mars 2006.

L'élaboration du SCoT départemental ayant été prescrite avant le 21 juillet 2004, il aurait été possible de déroger à l'obligation de réaliser cette évaluation, soit en effectuant l'enquête publique avant le 1^{er} février 2006, soit en approuvant le schéma avant le 21 juillet 2006.

Pour plus de sécurité juridique et afin d'enrichir le volet environnemental du SCoT, l'Agence d'Urbanisme du Territoire de Belfort, maître d'œuvre du document pour le compte du Syndicat Mixte, s'est initiée à cet exercice.

- 2- **Le Plan de déplacements urbains (PDU)**, en cours d'élaboration sur l'ensemble du département.

Ce document, véritablement intégré par la loi SRU à l'ensemble normatif relevant du Code de l'Urbanisme, doit être compatible avec le SCoT. En revanche, les PLU, qui comporteront des dispositions contraires à celles prévues dans le PDU, devront être mis en compatibilité avec ces dernières.

Au titre de l'article L.122-6 du Code de l'Environnement, le PDU devra comporter « un rapport qui identifie, décrit et évalue les effets notables que peut avoir la mise en oeuvre du plan sur l'environnement.

Ce rapport présente les mesures prévues pour réduire et, dans la mesure du possible, compenser les incidences négatives notables que l'application du plan peut entraîner sur l'environnement.

Il expose les autres solutions envisagées et les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de la protection de l'environnement, le projet a été retenu.

Le rapport environnemental contient les informations qui peuvent être raisonnablement exigées, compte tenu des connaissances et des méthodes d'évaluation existant à la date à laquelle est élaboré ou révisé le plan ou le document, de son contenu et de son degré de précision et, le cas échéant, de l'existence d'autres documents ou plans relatifs à tout ou partie de la même zone géographique ou de procédures d'évaluation environnementale prévues à un stade ultérieur. »

- 3- **Les Plans locaux d'urbanisme (PLU) des communes**, sous certaines conditions.

Deux situations apparaissent :

a- La situation actuelle, où le SCoT du Territoire de Belfort n'est pas approuvé.

Dans cette hypothèse, la majorité des communes du Territoire de Belfort devraient échapper à la procédure d'évaluation environnementale ;

En effet, le décret n°2005-608 du 27 mai 2005 dispose que sont soumis à évaluation environnementale les PLU présentant :

- une superficie supérieure ou égale à 5 000 hectares et comprenant une population supérieure ou égale à 10 000 habitants. (la population prise en compte pour définir ce seuil est la population municipale au dernier recensement officiel) ;
- une ouverture à l'urbanisation supérieure à 200 hectares. Pour l'application de ce seuil, il y a lieu d'additionner toutes les superficies de zones U et AU créées à l'occasion de l'élaboration ou de la révision du document.
Dans le cas d'une commune qui élabore son PLU (c'est-à-dire non dotée antérieurement d'un POS, PLU ou d'une carte communale), on prend en compte les superficies des zones U et AU créées hors des parties actuellement urbanisées de la commune.

Dans le cas d'une révision, il faut comprendre les transformations dans les PLU, des zones A et N et dans les POS, des zones NC et ND. Ainsi, des zones NA, même non construites dans le POS, ne seront pas comptabilisées. En revanche, la transformation des zones NB sera prise en compte ;
- une unité touristique nouvelle en zone de montagne.

b- La situation future, où le SCoT du Territoire de Belfort, qui fait l'objet d'une évaluation environnementale, est approuvé.

La totalité des communes du département seront exonérées de cette démarche environnementale, dans la mesure où le SCoT l'a réalisée.

ATTENTION, toutefois, car quelle que soit la situation (actuelle ou future), seront toujours soumis à une évaluation environnementale, les PLU permettant la réalisation de travaux, ouvrages ou aménagements, dont la réalisation est de nature à affecter de façon notable un site Natura 2000. L'évaluation de leurs incidences se fait au regard des objectifs conservatoires du site (article L.414-4 du Code de l'Environnement). Sont ainsi concernés les projets situés soit à l'intérieur du site, soit à l'extérieur du site, mais susceptibles d'avoir des incidences sur celui-ci.

En revanche, l'obligation ne s'impose pas aux PLU dont l'élaboration ou la révision a été prescrite avant le 21 juillet 2004, à condition que l'enquête publique soit ouverte avant le 1^{er} février 2006 ou que leur approbation intervienne avant le 21 juillet 2006.

B- Les autres procédures

Sont dispensées, à condition qu'elles n'aient pas pour objet d'autoriser la réalisation de travaux, ouvrages ou aménagements soumis à une évaluation environnementale de leurs incidences sur un site Natura 2000 :

- **s'agissant des SCoT :**
 - les modifications,

- les mises en compatibilité résultant de déclarations d'utilité publique ou de déclarations de projet.

- **s'agissant des PLU :**

- les modifications (sauf celles des PLU des communes situées en zones de montagne qui prévoient la réalisation d'unités touristiques nouvelles),

- les révisions simplifiées (sauf celles des PLU des communes situées en zones de montagne qui prévoient la réalisation d'unités touristiques nouvelles et sauf celles qui créent, dans les secteurs agricoles ou naturels, des zones U ou AU d'une superficie supérieure à 200 ha, ou à 50 ha dans les communes littorales),

- les mises en compatibilité résultant de déclarations d'utilité publique ou de déclarations de projet.

Enfin, l'Etat intervient à plusieurs niveaux de la procédure :

- **au titre du porter à connaissance (PAC)**, le préfet doit notamment fournir les études techniques dont il dispose, en matière de prévention des risques et de protection de l'environnement.
Ce PAC doit être complet et alimenté en continu.
Concernant les PLU, le PAC **devra lister clairement** les cas qui relèvent de la procédure d'évaluation environnementale et **préciser** quelles conséquences concrètes en résultent pour les collectivités.
- **au cours de l'élaboration du projet**, une possibilité est offerte à la collectivité territoriale compétente pour élaborer le SCoT ou le PLU de consulter le préfet sur le degré de précision des informations que doit contenir le rapport environnemental. Dans ce cas, le préfet n'est tenu à aucun délai pour donner son avis, mais il doit cependant se prononcer le plus rapidement possible.

Cette phase de la procédure, appelée « cadrage préalable » ou « scoping » consiste à se voir préciser la nature des informations et données à faire figurer dans le rapport. Elle peut permettre à l'organisme responsable du plan ou d'un document de recevoir des services de l'Etat certaines informations qui sont accessibles de droit, qu'il s'agisse de précisions de fait ou de règles juridiques (données environnementales, plans et programmes existants, procédures et consultations requises...). Elle consiste également à préciser et à hiérarchiser les enjeux environnementaux à prendre en compte. Il s'agira d'identifier notamment les pressions susceptibles de s'exercer sur les ressources et les milieux et les conflits d'usages dans certains secteurs du territoire considéré.

Cette phase est particulièrement fructueuse au début de l'élaboration du rapport environnemental. Elle ne doit pas conduire les services de l'Etat à se substituer à l'organisme responsable d'un plan ou d'un document dans la rédaction du rapport.

- **avant l'enquête publique sur le projet de SCoT ou de PLU**, il est **obligatoire** de saisir le préfet pour avis (avis simple) sur la qualité de l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le projet.
Cet avis est formulé (dans les 3 mois avant l'enquête) de manière séparée de l'avis de l'Etat lequel n'est pas limité aux seules préoccupations d'environnement.
Dans la pratique, le préfet sera saisi sur le document arrêté. (Dans le cas d'une procédure ne nécessitant pas d'arrêt, il s'agira d'une demande d'avis particulière).
Cet avis est préparé par la Direction Régionale de l'Environnement (DIREN), en liaison avec les autres services de l'Etat compétents, qui en pilotent la rédaction. Il appartient ensuite au préfet de signer cet avis.

L'avis du préfet, donné au titre de sa fonction d'autorité environnementale, comprend deux parties :

- l'une sur la qualité du rapport environnemental,
- l'autre sur la manière dont est pris en compte l'environnement dans le projet de plan ou de document.

La circulaire du 12 avril 2006, qui précise les dispositions du décret n°2005-613 du 27 mai 2005, fournit en annexe 3 des éléments d'analyse pour élaborer cet avis. Les principes énoncés dans cette annexe étant applicables aux SCoT et PLU, ils apporteront une aide méthodologique précieuse aux rédacteurs du rapport environnemental.

Eléments d'analyse pour élaborer l'avis sur la qualité du rapport environnemental et sur la prise en compte de l'environnement par le projet de plan ou de document.

Les éléments qui suivent sont établis en fonction de l'expérience acquise à la date de la circulaire. Dans un domaine très novateur, ils sont susceptibles d'améliorations et de compléments méthodologiques, qui seront régulièrement discutés avec les services déconcentrés de l'Etat.

L'avis pourrait comporter les éléments ci-après :

1- Une analyse du contexte du projet de plan ou de document.

Il s'agit de présenter notamment l'objet du plan ou du document et l'organisme responsable de son élaboration, le cadre juridique du plan (textes juridiques applicables), le cadre dans lequel l'élaboration ou la modification du plan ou du document s'effectue (révisions, modifications antérieures...).

2- Une analyse du caractère complet du rapport environnemental, de la qualité et du caractère approprié des informations qu'il contient.

Il convient de vérifier que toutes les parties du rapport environnemental énumérées par le Code de l'Environnement sont présentes.

Il convient également d'analyser la qualité et le caractère approprié des informations contenues dans le rapport, notamment à la lumière des indications figurant au point I de l'annexe II (1^{ère} partie de cette note).

Il convient d'attacher une attention particulière à l'analyse :

- de la pertinence et du caractère complet des informations fournies dans l'état initial de l'environnement et les perspectives de son évolution ;
- du sérieux de l'évaluation des incidences sur l'environnement de la solution retenue et des autres solutions raisonnables qui ont été envisagées et de l'exposé des motifs pour lesquels le projet de plan ou document a été retenu au regard des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national ;
- du contenu et de la pertinence des mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser les incidences négatives du plan sur l'environnement ;
- de la pertinence du dispositif de suivi.

3- Une analyse de la prise en compte de l'environnement dans le projet de plan ou de document.

Il convient d'analyser l'acceptabilité, du point de vue de l'environnement, des propositions contenues dans le plan. Il convient, en particulier, de vérifier que le niveau d'intégration des préoccupations environnementales a bien été analysé, que les conclusions du plan ou du document sont cohérentes avec l'évaluation présentée dans le rapport environnemental et que la solution retenue ne présente pas d'atteintes graves sur l'environnement non corrigées. La question de l'impact environnemental des solutions de substitution sera également examinée.

4- Contenu final : l'avis de l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement.

Avis sur le caractère complet du rapport environnemental, la qualité et le caractère approprié des informations qu'il contient.

L'avis précise si le rapport environnemental est conforme ou non aux dispositions du Code de l'Environnement. Il analyse la qualité et la pertinence des informations contenues dans le rapport environnemental. L'avis peut formuler des recommandations à l'organisme responsable du plan pour améliorer la qualité du rapport.

Avis sur la manière dont le projet de plan ou de document prend en compte l'environnement.

L'avis porte sur l'intégration des considérations environnementales dans le projet de plan ou de document. Il porte une appréciation globale sur la qualité environnementale du projet de plan ou de document qui doit se dégager des analyses plus sectorielles sur lesquelles il se fonde. Il peut formuler des recommandations à l'organisme responsable du plan ou du document pour en améliorer la qualité environnementale.