

Recommandations pour la réalisation de l'évaluation environnementale des plans locaux d'urbanisme

Le PLU peut être soumis à évaluation environnementale conformément à l'article L.121-10 du code de l'urbanisme (C.U.) qui applique la directive européenne 2001/42/CE du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

Dans ce cas, l'évaluation environnementale d'un PLU est constituée par son rapport de représentation qui vaut rapport environnemental.

Au-delà de la présente note, les collectivités porteuses d'un projet de PLU et leurs bureaux d'études peuvent utilement s'appuyer sur le guide de l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme publié par le ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement en décembre 2011, disponible sur les sites Internet du ministère et de la DREAL (rubrique « Autorité environnementale »/ « Aide à l'élaboration de l'évaluation environnementale »).

En application de l'article L.121-12 du C.U., la commune peut solliciter auprès du préfet de département, autorité environnementale, une information « sur le degré de précision des informations que doit contenir le rapport environnemental ».

Cette information, aussi appelée « cadrage préalable », ne se substitue pas à la réalisation de l'évaluation environnementale, sous la responsabilité de la commune et ne préjuge pas des observations qui pourront être faites par l'autorité environnementale dans son avis sur l'évaluation environnementale du projet de PLU arrêté et sa prise en compte de l'environnement.

La présente note répond aux principales questions méthodologiques qui peuvent se poser à ce stade de l'élaboration du document.

Afin de réaliser l'évaluation environnementale du projet de PLU, l'article R.123-2-1 du C.U. dispose que le rapport de présentation :

« 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 (SCoT, PLH...) avec lesquels il doit être compatible ou qu'il 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 du plan ;

3° Analyse les incidences notables prévisibles de la mise en œuvre 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 ;

4° Explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable, 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 par rapport aux autres solutions raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographiquement 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 du a) 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 œuvre du plan sur l'environnement ;

6° Définit les critères, indicateurs et modalités retenus pour l'analyse des résultats de l'application du plan prévue à 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.

Le rapport de présentation est proportionné à l'importance du plan local d'urbanisme, aux effets de sa mise en œuvre ainsi qu'aux enjeux environnementaux de la zone considérée.

En cas de modification ou de révision du plan local d'urbanisme, le rapport de présentation est complété, le cas échéant, par l'exposé des motifs des changements apportés.

Le rapport de présentation peut se référer aux renseignements relatifs à l'environnement figurant dans d'autres études, plans ou documents. »

Ce document présente, pour certains des alinéas ci-dessus, les points sur lesquels l'autorité environnementale portera une attention particulière pour l'élaboration de son avis sur l'évaluation environnementale du projet de PLU et sur son niveau de prise en compte de l'environnement.

Seuls les sujets sur lesquels l'autorité environnementale souhaite apporter des éclairages spécifiques sont développés ici. Les autres, même s'ils ne font pas l'objet de commentaires dans le présent document, doivent bien sûr être traités conformément aux textes.

Le périmètre pertinent pour étudier certains enjeux environnementaux peut dépasser la limite communale. C'est par exemple le cas des continuités écologiques, de la consommation d'espace par les zones d'activité etc pour lesquelles une échelle plus large que la commune est souvent nécessaire. En conséquence, il sera nécessaire d'analyser le rôle de la commune dans ce contexte

- **« l'état initial de l'environnement et les perspectives de son évolution »**

Cette partie constitue la référence sur la base de laquelle seront évalués les impacts environnementaux potentiels du PLU.

Le rapport de présentation du PLU doit donc décrire les caractéristiques de l'environnement sur la commune et leur évolution probable si le projet de PLU n'était pas mis en place (scénario tendanciel).

Par « environnement », on entend tous les thèmes abordés dans l'article L.110 du C.U.

« [...] Afin [...] de gérer le sol de façon économe, de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de réduire les consommations d'énergie, d'économiser les ressources fossiles, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la biodiversité notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques, ainsi que la sécurité et la salubrité publiques et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales et de rationaliser la demande de déplacements, les collectivités publiques harmonisent [...] leurs décisions d'utilisation de l'espace. Leur action en matière d'urbanisme contribue à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement. »

Sur la base de la description de l'état initial de l'environnement et du scénario d'évolution tendanciel, le rapport de présentation doit recenser et hiérarchiser les enjeux environnementaux de la commune. Ils doivent être localisés et analysés plus précisément sur les secteurs ouverts aux aménagements par le PLU.

Par exemple, pour caractériser l'enjeu agricole, il est important d'identifier et de localiser les zones exploitées, les bâtiments, les accès... La hiérarchisation de l'importance de l'enjeu agricole sur ces zones se fait ensuite selon l'importance agronomique, la pression foncière qui s'y exerce pour l'installation de jeunes agriculteurs ou le confortement d'exploitations existantes, la présence de zonage qualité (AOP...) etc. La tendance d'évolution de cet enjeu peut être définie en inventoriant, notamment avec l'aide des organismes professionnels agricoles, les principaux projets des agriculteurs (abandons d'exploitation pour départ en retraite, reprises, agrandissements, construction de bâtiments, diversification...). La seule présentation des données communales issues du recensement général agricole ne peut pas suffire à décrire correctement l'enjeu agricole d'une commune.

Un tel raisonnement doit être mis en œuvre pour tous les enjeux environnementaux importants de la commune.

- **« les incidences notables prévisibles de la mise en œuvre du plan sur l'environnement et [ses] conséquences éventuelles [...] sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement, en particulier [les sites] Natura 2000 »**

Dans cette partie, le rapport de présentation évalue les impacts potentiels du PLU sur chacun des enjeux environnementaux identifiés dans la description de l'état initial.

Cette évaluation mesure l'écart entre la situation avec mise en œuvre du PLU et celle du scénario tendanciel. Dans la mesure du possible, les impacts doivent être quantifiés et le rapport doit se prononcer sur leur gravité, au regard de critères comme la réversibilité de l'impact, la part de l'enjeu impactée, la responsabilité du territoire communal vis-à-vis de l'enjeu considéré...

A titre d'exemple, pour illustrer la notion « part de l'enjeu impactée », la destruction de 1000 m² d'un habitat naturel n'a pas la même gravité selon que cet habitat couvre 1 ou plusieurs centaines d'hectares sur la commune, dans la région ou dans le pays.

La responsabilité du territoire communal vis-à-vis d'un enjeu représente l'importance du territoire communal pour la conservation de cet enjeu à l'échelle régionale ou nationale. Ainsi, si un secteur à forte sensibilité paysagère présente des caractéristiques qui ne se retrouvent que sur deux communes à l'échelle de la région, chacune de ces communes a une responsabilité forte vis-à-vis de cet enjeu. Elle serait faible si cet enjeu se retrouvait sur 100 communes.

Cette partie du rapport de présentation doit aussi traiter spécifiquement de l'évaluation des incidences du projet de PLU sur les sites Natura 2000 potentiellement impactés, par une étude dont la composition est fixée par les articles R.414-23 et suivants du code de l'environnement.

Elle s'appuie sur le document d'objectifs du site (disponible sur le site internet de la DREAL), approuvé ou en cours d'élaboration et sur des inventaires spécifiques réalisés si nécessaire pour l'évaluation environnementale du PLU.

- **« [...] les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable, au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement, [...] 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. »**

Cette partie du rapport de présentation explique comment les enjeux environnementaux identifiés dans la description de l'état initial de l'environnement ont été pris en compte dans le PADD et sont traduits concrètement dans la définition des orientations d'aménagement, le zonage et le règlement du PLU.

Elle justifie les hypothèses qui expliquent les besoins en urbanisation nouvelle (projections démographiques, économiques, ratio de consommation d'espace par habitant etc).

Elle fait apparaître comment le projet de PLU s'est nourri des conclusions de son évaluation environnementale, par des aller-retours entre les résultats de l'évaluation et les volontés d'aménagement de la commune.

L'autorité environnementale est particulièrement vigilante à la traduction opérationnelle dans le zonage et le règlement des ambitions environnementales affichées dans le PADD et des conclusions ou préconisations du rapport de présentation.

- **« [...] les mesures envisagées pour éviter, réduire [...], compenser [...], les conséquences dommageables de la mise en œuvre du plan sur l'environnement »**

Dans cette partie du rapport environnemental sont présentées les mesures choisies pour éviter, réduire et si nécessaire compenser les impacts du PLU sur les enjeux environnementaux recensés dans la description de l'état initial de l'environnement.

L'autorité environnementale apprécie notamment la rigueur de la logique évitement-réduction-compensation suivie pour la définition des mesures.

Le rapport de présentation montrera clairement comment les impacts ont été prioritairement évités, justifiera ceux qui ne peuvent être évités et démontrera comment ils sont réduits et enfin, s'il reste un impact résiduel malgré les mesures de réduction, comment il est compensé. L'efficacité des mesures et leur caractère opérationnel est à démontrer au regard de la gravité de l'impact et de l'importance de l'enjeu environnemental concerné.

À ce titre, les prescriptions concrètement opposables et précisément transcrites dans le zonage et le règlement sont à privilégier par rapport aux simples recommandations.

Pour les mesures qui ne relèvent pas du zonage ni du règlement, la capacité et l'engagement de la commune à les mettre en œuvre doivent être prouvés par le dossier.

- **« [...] l'analyse des résultats de l'application du plan, [...]. [...] [le suivi des] effets du plan sur l'environnement afin d'identifier [...] les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées. »**

Le PLU rappellera que ce bilan sera réalisé. Il devra indiquer les indicateurs utilisés pour ce bilan. Les indicateurs doivent être en nombre limité, mesurables et liés à la mise en œuvre du plan. La pertinence des indicateurs retenus par rapport aux enjeux et aux menaces identifiées par le rapport environnemental sera démontrée. Les indicateurs seront affectés d'une cible et les modalités de leur renseignement devront être fixées afin de voir comment ces indicateurs pourront influencer les futures modifications et révisions du PLU, notamment au vu d'éventuels impacts négatifs imprévus, dans le sens d'une meilleure prise en compte de l'environnement.

Par exemple, il faut éviter les listes trop longues d'indicateurs, dont le lien avec les impacts et les enjeux importants n'est pas clairement décrit et dont le renseignement par la commune paraît difficile.

L'utilisation de valeurs de référence (avant la mise en œuvre du plan) est également souhaitable afin de visualiser correctement l'évolution des paramètres suivis.

- **" [...] un résumé non technique "**

Le rôle du résumé non technique est de présenter au public d'une façon claire, synthétique et fidèle au reste du dossier les caractéristiques majeures du projet de PLU et les principales conclusions de son évaluation environnementale.