

Circulaire UHC/PA2 n° 2006-16 du 6 mars 2006 relative à l'évaluation des incidences de certains documents d'urbanisme sur l'environnement

NOR : EQUU0610629C

Textes sources : Code de l'urbanisme, notamment ses articles L. 121-10 à L. 121-15 et R. 121-14 à R. 121-17 ;

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

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.

Le Ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer à Mesdames et messieurs les préfets de département ; Madame et messieurs les préfets de région.

L'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 a introduit dans le code de l'urbanisme et le code général des collectivités territoriales les dispositions relatives à la procédure d'évaluation environnementale applicable aux documents d'urbanisme susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement et fixé la liste limitative de ces documents. Le décret n° 2005-608 du 27 mai 2005 a précisé ces dispositions et défini ceux des plans locaux d'urbanisme qui y sont soumis.

La démarche d'évaluation environnementale, déjà prévue par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, continue à s'appliquer à l'ensemble des documents d'urbanisme, qu'ils soient ou non soumis à la nouvelle procédure. Il faut donc veiller à ce qu'elle figure dans tous les rapports de présentation.

L'ordonnance du 3 juin 2004 complète le dispositif mis en place par la loi SRU du 13 décembre 2000. La présente circulaire ne porte que sur les schémas de cohérence territoriale (SCOT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU) soumis à la nouvelle procédure d'évaluation environnementale. Cette procédure s'applique en premier lieu aux SCOT, dont l'échelle territoriale est la plus adaptée pour analyser les choix et les orientations d'aménagement au regard des exigences environnementales. Elle s'applique en second lieu à certains PLU susceptibles d'avoir une incidence notable sur l'environnement, soit parce qu'ils permettent la réalisation de travaux, ouvrages ou aménagements soumis à une évaluation de leurs incidences sur un site Natura 2000, soit en l'absence de SCOT ayant lui-même suivi cette procédure, par l'importance des territoires et de la population concernée ou par l'ampleur des projets d'urbanisation dont ils sont porteurs. Cette procédure modifie profondément le contenu du rapport de présentation des documents concernés. Elle est aussi un moyen d'enrichir et d'améliorer les projets constitutifs des SCOT et des PLU.

Au titre du porter à connaissance, vous veillerez à transmettre aux collectivités territoriales les nouvelles obligations qui s'imposent à elles et en particulier à leur indiquer les contraintes environnementales imposées au niveau international, européen ou national dont elles devront justifier le respect dans leur rapport de présentation.

En votre qualité d'autorité environnementale, il vous appartient dans le cadre de cette procédure :

- à la demande de la collectivité, d'apporter les informations devant figurer dans l'évaluation environnementale contenue dans le rapport de présentation, en vous appuyant notamment sur la direction régionale de l'environnement ;
- d'émettre un avis spécifique sur le document arrêté, parallèlement à l'avis de l'Etat. Cet avis est préparé

par la direction régionale de l'environnement, en liaison avec les autres services de l'Etat concernés.

Vous veillerez à remettre cet avis dans le délai imparti de 3 mois à l'issue duquel votre avis sera tacitement favorable.

Par ailleurs, lorsqu'un document d'urbanisme est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement d'un autre Etat membre de la Communauté européenne ou lorsque cet autre Etat en fait la demande, l'avis de cet autre Etat doit être recueilli.

Je vous communique ci-joint, en annexe, une note technique relative à cette évaluation environnementale.

Je vous précise qu'une circulaire relative à l'évaluation environnementale prévue par le code de l'environnement pour les plans et programmes autres que les documents d'urbanisme vous sera parallèlement adressée.

Je vous demande de me rendre compte, annuellement et pour la première fois avant le 1^{er} décembre 2006, de la façon dont cette nouvelle procédure a été mise en œuvre. A cette fin, vous adresserez à la DGUHC/AU une note faisant apparaître le nombre d'avis spécifiques émis au titre de la procédure d'évaluation environnementale en distinguant :

- les SCOT ;
- les PLU ;
- ayant une incidence sur un site Natura 2000 ;
- non couverts par un SCOT mais présentant :
 - a. Une superficie supérieure ou égale à 5000 hectares et comprenant une population supérieure ou égale à 10 000 habitants.
 - b. Une ouverture à l'urbanisation supérieure à 200 hectares.
 - c. Une ouverture à l'urbanisation supérieure à 50 hectares pour les communes littorales.
 - d. Une unité touristique nouvelle en zone de montagne.

En outre, vous indiquerez le nombre d'avis tacites enregistrés sur la même période.

Vous voudrez bien porter la présente circulaire à la connaissance des maires des communes et des présidents des établissements publics de coopération intercommunale concernés de votre département et me faire part des difficultés éventuelles d'application de cette évaluation environnementale sous le timbre DGUHC/AU.

Pour le ministre et par délégation :

Le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction,

A. Lecomte

Annexe : Note technique relative à la procédure d'évaluation environnementale « plans et programmes » des SCOT et des PLU concernés

1. Le champ d'application de la procédure d'évaluation environnementale instaurée par l'ordonnance du 3 juin 2004

1.1. Les documents d'urbanisme soumis à la procédure d'évaluation environnementale sont :

1. Tous les schémas de cohérence territoriale. Cette procédure n'est pas applicable, en revanche, aux schémas de secteur.

Dans le cas de l'élaboration d'un SCOT « littoral », qui comprend un chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer (art. 57 de la loi n^o 83-8 du 7 janvier 1983 modifiée), la procédure d'évaluation environnementale doit être effectuée selon les dispositions applicables au SCOT ; dans son contenu, cette évaluation tient compte du volet schéma de mise en valeur de la mer.

2. Les plans locaux d'urbanisme susceptibles d'avoir une incidence notable sur l'environnement.

L'article R. 121-14 du code de l'urbanisme précise quels sont les PLU concernés.

A. Il s'agit, en premier lieu, des plans locaux d'urbanisme qui permettent la réalisation de travaux, ouvrages ou aménagements qui doivent faire l'objet d'une évaluation de leurs incidences sur un site Natura 2000 (art. L. 414-4 du code de l'environnement). Sont 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. Les PLU permettant la réalisation de ces projets sont donc soumis à l'évaluation environnementale.

B. En second lieu, lorsque les territoires concernés ne sont pas couverts par un SCOT approuvé ayant fait l'objet de la procédure d'évaluation environnementale prévue par l'ordonnance du 3 juin 2004, sont également concernés :

- a. Les plans locaux d'urbanisme relatifs à un territoire d'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 ;
- b. Les plans locaux d'urbanisme qui prévoient la création, dans des secteurs agricoles ou naturels, de zones U ou AU d'une superficie totale supérieure à 200 hectares ou, dans les communes littorales au sens de l'article L. 321-2 du code de l'environnement, d'une superficie totale supérieure à 50 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 un PLU alors qu'elle n'était pas dotée antérieurement d'un plan d'occupation des sols, d'un PLU ou d'une carte communale, il y a lieu de prendre en compte les superficies des zones U et AU créées hors des parties actuellement urbanisées de la commune. Dans le cas de la révision du document (POS ou PLU), par création de zones U ou AU, il faut comprendre les transformations dans les PLU, des zones A et N et dans les POS, des zones NC, ND et de certaines zones ou parties de zones NB non construites ;
- c. Les plans locaux d'urbanisme des communes situées en zone de montagne qui prévoient la réalisation d'unités touristiques nouvelles soumises à l'autorisation du préfet coordonnateur de massif.

1.2. Certaines procédures sont dispensées de la procédure d'évaluation environnementale

L'article R. 121-16 du code de l'urbanisme prévoit que sont notamment dispensées de la procédure d'évaluation environnementale, à condition qu'elles n'aient pas pour objet d'autoriser la réalisation de travaux, ouvrages ou aménagements soumis à une évaluation de leurs incidences sur un site Natura 2000 :

1. S'agissant des SCOT :

- a. Les modifications de ceux-ci (art. L. 122-13, 2^e alinéa du code de l'urbanisme) ;
- b. Les mises en compatibilité résultant de déclarations d'utilité publique ou de déclarations de projet (art. L. 122-15 de ce code) ;

2. S'agissant des PLU :

- a. Les modifications, sauf celles des PLU des communes situées en zone de montagne qui prévoient la réalisation d'unités touristiques nouvelles soumises à l'autorisation du préfet coordonnateur de massif ;
- b. Les révisions simplifiées prévues à l'article L. 123-13, 8^e alinéa du code de l'urbanisme, sauf celles des PLU des communes situées en zone de montagne qui prévoient la réalisation d'unités touristiques nouvelles soumises à l'autorisation du préfet coordonnateur de massif et sauf celles qui créent, dans des secteurs agricoles ou naturels, des zones U ou AU d'une superficie supérieure à 200 hectares, ou à 50 ha dans les communes littorales au sens de l'article L. 321-2 du code de l'environnement ;
- c. Les mises en compatibilité résultant de déclarations d'utilité publique ou de déclarations de projet (art. L. 123-16 du code de l'urbanisme).

2. La procédure d'évaluation environnementale

2.1. La démarche d'évaluation environnementale

La nouvelle procédure d'évaluation environnementale issue de la directive n'a pas nécessairement d'incidence sur les études environnementales déjà exigées par la loi SRU 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. Cette analyse peut reprendre les études environnementales déjà réalisées à l'occasion de l'établissement d'autres documents (par exemple, un projet de PLU peut s'appuyer sur les études et les travaux réalisés à l'occasion d'un SCOT, d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles, etc.), comme celles réalisées à l'occasion de projets plus ponctuels (étude d'incidences sur un site Natura 2000 ou étude d'impact).

Le SCOT, lorsqu'il existe, est l'échelle la plus adaptée pour analyser les choix et les orientations d'aménagement au regard des contraintes et des exigences environnementales. Il permet de mutualiser les études et de prendre en compte des phénomènes et des thèmes (tels que les milieux naturels, l'eau, les risques naturels ou technologiques, le traitement des déchets...), qui dépassent souvent le territoire communal.

2.2. Le nouveau contenu du rapport de présentation

L'évaluation environnementale figure dans le rapport de présentation du document d'urbanisme. La prise en compte de l'environnement ne constitue cependant que l'un des aspects de ce rapport de présentation ; l'exposé du diagnostic général du territoire au regard des besoins répertoriés, l'explication des choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable ainsi que les raisons des orientations générales ou des règles retenues qui étaient exigées avant l'entrée en vigueur des textes relatifs à la procédure d'évaluation environnementale, sont bien entendu maintenus compte tenu de l'objet des documents d'urbanisme.

Un strict respect du contenu de chacune des dispositions prévues par ces textes est nécessaire, en particulier afin d'éviter les risques contentieux. L'article R. 122-2 pour les SCOT et l'article R. 123-2-1 pour les PLU soumis à la procédure d'évaluation environnementale énumèrent les rubriques que doivent comporter les rapports de présentation de ces documents.

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 examinant notamment les perspectives d'évolution des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du SCOT ou du PLU ;
- 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 sont à traiter de façon très attentive ;
- 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. Il vous appartiendra, dans le cadre du PAC, d'informer les collectivités de l'ensemble des contraintes qui s'imposent à elles ;
- 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 ;

- 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.

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.

3. Les consultations transfrontalières

Lorsqu'un document d'urbanisme en cours d'élaboration est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement d'un autre Etat membre de la Communauté européenne, ou lorsque cet autre Etat en fait la demande, la consultation de cet Etat doit être effectuée (art. R. 121-17 du code de l'urbanisme).

L'autorité compétente pour élaborer ce document d'urbanisme saisit le préfet, qui procède à la transmission d'un exemplaire du dossier sur lequel est consulté le public aux autorités de cet Etat. Le préfet indique à ces autorités le délai dont elles disposent pour formuler leur avis, qui ne peut dépasser trois mois. Il en informe le ministre des affaires étrangères.

Ces dispositions ne font pas obstacle aux consultations transfrontalières prévues par l'article L. 121-4-1 du code de l'urbanisme.

4. L'intervention de l'Etat dans la procédure d'évaluation environnementale

L'Etat intervient à divers niveaux :

- a. Au titre du porter à connaissance (PAC), le préfet fournit obligatoirement aux communes ou à leurs groupements compétents les informations nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme, et notamment les études techniques dont dispose l'Etat en matière de prévention des risques et de protection de l'environnement (art. L. 121-2 du code de l'urbanisme). Il importe particulièrement que ce PAC soit 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.
- b. Au cours de l'élaboration du projet, la collectivité territoriale compétente pour élaborer le SCOT ou le PLU peut consulter le préfet sur le degré de précision des informations que doit contenir l'étude environnementale du rapport de présentation (art. L. 121-12, 2^e alinéa du code de l'urbanisme). Cette possibilité est offerte aux collectivités compétentes afin de les aider dans la réalisation de l'évaluation environnementale et d'améliorer le contenu de celle-ci. Elle est facultative.
- c. De manière obligatoire, avant l'enquête publique sur le projet de SCOT ou de PLU, le préfet est saisi pour avis sur la qualité de l'évaluation environnementale contenue dans le rapport de présentation et sur la prise en compte de l'environnement par le projet de document d'urbanisme (art. L. 121-12-1^{er} alinéa et R. 121-15 du code de l'urbanisme).

Il s'agit d'un avis simple. Il est formulé de manière séparée de l'avis de l'Etat prévu aux articles L. 122-8 et L. 123-9, qui n'est pas limité aux seules préoccupations d'environnement.

La consultation obligatoire du préfet est effectuée trois mois au plus tard avant l'ouverture de l'enquête publique. Dans la pratique, lors de l'élaboration ou de la révision d'un SCOT ou d'un PLU soumis à cette procédure, le préfet sera saisi sur le document arrêté. Dans les cas particuliers où cette procédure est exigée à l'occasion d'une modification, d'une mise en compatibilité ou d'une révision simplifiée où ne se rencontre pas

la phase d'arrêt du projet, l'avis de l'autorité environnementale requis à ce titre fera l'objet d'une demande d'avis particulière.

L'avis est réputé favorable dans un délai de trois mois. Il est joint au dossier d'enquête publique. Il est préparé, sous l'autorité du préfet, par la direction régionale de l'environnement, en liaison avec les autres services de l'Etat compétents.

Dans le cas particulier d'un projet de déclaration d'utilité publique ou de déclaration de projet nécessitant la mise en compatibilité d'un ou plusieurs documents d'urbanisme (SCOT et/ou PLU), portant sur une opération susceptible d'avoir des incidences sur un site Natura 2000, le maître d'ouvrage du projet devra prévoir dans le dossier les éléments d'évaluation environnementale nécessaires à la mise en compatibilité de ces documents. Les dispositions proposées pour assurer la mise en compatibilité des documents feront l'objet de l'examen conjoint avant l'ouverture de l'enquête publique et des consultations prévues dans les conditions de droit commun.

5. La nécessité d'un suivi périodique dans la mise en œuvre du document

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 dix ans à compter de leur approbation ou de leur dernière révision, d'une analyse des résultats de leur application, 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 d'établir ce bilan dans le délai imparti.

6. L'entrée en vigueur de l'évaluation environnementale

L'article 8 du décret n° 2005-608 du 27 mai 2005 prévoit que l'obligation de réaliser une évaluation environnementale ne s'impose pas aux documents d'urbanisme 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.

S'agissant des PLU, la date à prendre en compte est celle de la délibération qui prescrit l'élaboration ou la révision du plan (article L. 123-6 ou L. 123-13 du code de l'urbanisme).

En ce qui concerne l'élaboration des SCOT, la date à prendre en compte est celle de la délibération qui précise les modalités de la concertation (art. L. 122-4 du code de l'urbanisme), dans la mesure où il n'existe pas de délibération prescrivant l'élaboration du SCOT.

Dans le cas de la révision des SCOT, à la différence de la procédure d'élaboration, l'établissement public compétent doit délibérer sur la mise en révision du document (art. L. 122-14) ; la date à prendre en compte est donc celle de cette délibération.

Il est enfin précisé que même dans les cas où la réalisation d'une procédure d'évaluation environnementale n'est pas obligatoire, elle peut toujours être effectuée spontanément et s'avérer utile pour sa prise en compte dans l'établissement d'autres documents ou pour la révision ultérieure du document.