

L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme

*Pour un aménagement durable
et concerté de votre territoire*

Juillet 2014



Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement Rhône-Alpes



PRÉFET
DE LA RÉGION
RHÔNE-ALPES

La prise en compte de l'environnement dès l'élaboration du document d'urbanisme

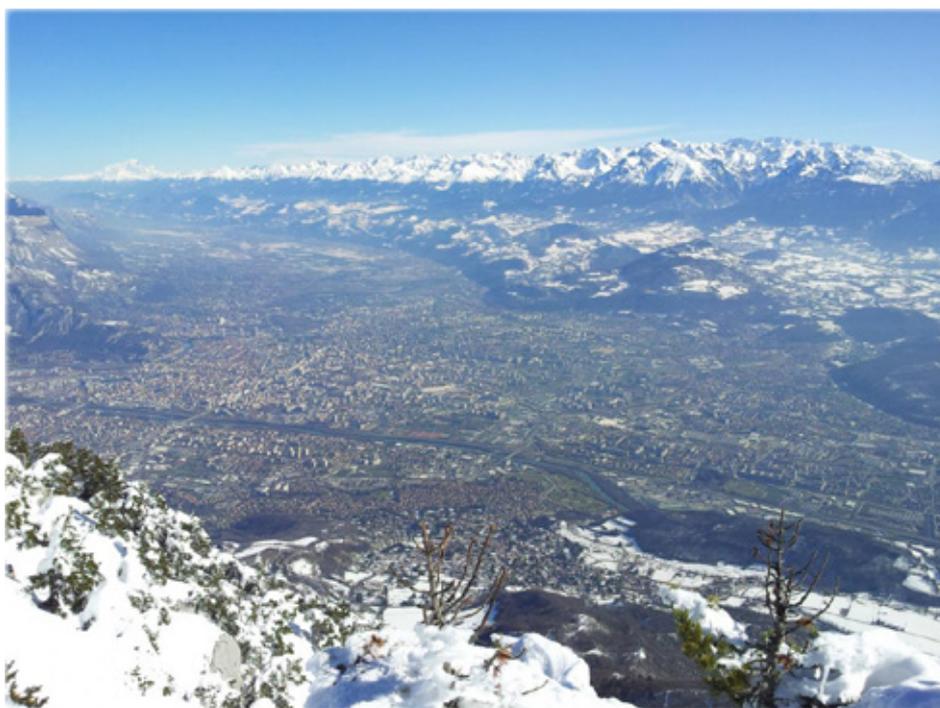
L'élaboration d'un document d'urbanisme est un temps fort de la vie d'une collectivité et constitue une occasion unique pour engager un débat collectif de réflexion sur l'avenir de son territoire. Elle permet ainsi d'avoir une vision à moyen et long terme des projets et de planifier les choix en matière de développement urbain, économique et social tout en intégrant la prise en compte de l'environnement pour arriver à des solutions durables. Pour ce faire, l'élaboration d'un document d'urbanisme doit s'appuyer sur la démarche d'évaluation environnementale.

L'évaluation environnementale, définie par le code de l'Environnement et le code de l'Urbanisme, est une démarche qui place l'environnement au cœur du processus de décision et ce, dès le début de l'élaboration du document d'urbanisme.

Elle permet de s'interroger sur l'opportunité de tous les projets d'aménagement du territoire, leur cohérence et leur intégration environnementale. Elle vise à identifier les incidences du document d'urbanisme sur l'environnement et la santé et à l'adapter en conséquence, de façon à éviter, réduire, ou à défaut compenser les impacts dommageables potentiels sur l'environnement.

Elle contribue également à définir les conditions de réalisation des futurs projets, à en améliorer l'acceptabilité environnementale et à anticiper la prise en compte de leurs incidences.

Enfin, elle renforce l'information du public grâce au rapport environnemental qui retranscrit cette démarche intégratrice d'évaluation environnementale.



Prendre en compte l'environnement dans l'aménagement du territoire

Depuis 2000, l'évaluation environnementale des documents de planification

Le principe d'une évaluation des incidences des documents d'urbanisme sur l'environnement était déjà prévu en France par la **loi Solidarité et Renouveau Urbain du 13 décembre 2000** qui continue de s'appliquer aux documents d'urbanisme. L'objectif est d'avoir une vision globale des effets des projets planifiés et d'éviter ceux dont les effets pourraient être trop importants. La prise en compte de l'environnement dans l'élaboration des documents d'urbanisme ne constitue donc pas une nouveauté.

L'évaluation environnementale stratégique apporte des compléments par rapport à la procédure existante sur plusieurs points :

- un contenu plus étoffé du rapport de présentation ;
- un avis spécifique de l'Autorité environnementale ;
- une information du public plus accessible et complète ;
- un bilan obligatoire.

Une évaluation environnementale pour quels documents d'urbanisme ?

1

Sont soumis à évaluation environnementale systématique :

- **toutes les procédures d'évolution** des SCoT, PLU et cartes communales qui permettent la réalisation de travaux, aménagements, ouvrages ou installations **susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000** ;
- les élaborations et révisions, ainsi que certaines déclarations de projet, des :
 - SCoT ;
 - PLUi comportant les dispositions d'un SCoT ou valant Plan de Déplacement Urbain (PDU) ;
 - PLU (ou PLUi) concernant (au moins) 1 commune sur le territoire duquel s'applique la loi Littoral (3 lacs concernés en Rhône-Alpes : Léman, Bourget et Annecy) ;
 - PLU (ou PLUi) dont le territoire comprend tout ou partie d'un site Natura 2000
- les élaborations, révisions et modifications des PLU (ou PLUi) concernant (au moins) 1 commune en loi Montagne et prévoyant une UTN soumise à autorisation (de massif ou de département) ;
- les élaborations et révisions des cartes communales dont le territoire comprend tout ou partie d'un site Natura 2000.

2

Sont soumis à un examen au cas par cas, qui détermine la nécessité ou non d'une évaluation environnementale :

- les élaborations, révisions et déclarations de projet de **tous les PLU ou PLUi autres** que ceux soumis à évaluation environnementale systématique lors de leur élaboration (voir ci-dessus) ;
- les élaborations et révisions des cartes communales des communes limitrophes d'une commune dont le territoire comprend tout ou partie d'un site Natura 2000.

3

Pour en savoir plus :

Retrouver sur le site Internet de la DREAL Rhône-Alpes, sous forme de tableaux, la liste des procédures de SCoT, PLU (ou PLUi) et cartes communales concernées par l'évaluation environnementale systématique ou l'examen au cas par cas, à l'article suivant : www.rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/elements-de-methode-par-typologie-a2990.html

Une directive et un décret qui renforcent et complètent des obligations existantes

La directive européenne du 27 juin 2001 s'inscrit dans l'objectif d'intégrer l'environnement et le développement durable dans les politiques de planification. Elle impose une procédure d'évaluation environnementale systématique et complète pour certains documents d'urbanisme. Elle met l'accent sur la traçabilité des choix retenus dans le projet de document d'urbanisme, l'information et la participation du public, en imposant la formalisation d'un rapport environnemental structuré et la saisine de l'Autorité environnementale compétente.

La transposition nationale de cette directive est présente dans le code de l'urbanisme (L.121-10 à L.121-15 et R.121-14 à R.121-17) et le code de l'environnement (L.122-4 et suivants). Elle a été actualisée avec le **décret du 23 août 2012 relatif à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme** qui a élargi le champ d'application de l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme et introduit une procédure d'examen au cas par cas par l'Autorité environnementale. Ce décret ne remet pas en cause le

contenu du rapport environnemental mais se limite à quelques ajustements formels et précise le contenu spécifique du rapport environnemental d'une carte communale. Il rappelle la notion de proportionnalité du rapport à l'importance du document d'urbanisme, aux effets de sa mise en œuvre ainsi qu'aux enjeux environnementaux de la zone considérée.

Les grands principes de l'évaluation environnementale

1

À l'initiative du maître d'ouvrage, une démarche itérative et proportionnée à l'importance du projet de document d'urbanisme

L'évaluation environnementale doit être intégrée à l'élaboration du document d'urbanisme dès le démarrage de la démarche d'élaboration. Cette évaluation s'approfondit successivement au fur et à mesure que le projet de territoire s'affine. Le but de la démarche est d'optimiser le document d'urbanisme d'un point de vue environnemental tout au long de son élaboration. Ce n'est pas un exercice standardisé, la démarche doit être proportionnée aux enjeux du territoire, aux objectifs du document d'urbanisme et aux effets de sa mise en œuvre.

2

Garantir un développement durable du territoire de manière globale et responsable

L'évaluation environnementale permet de prendre en compte tous les enjeux environnementaux du territoire concerné. Il s'agit non pas d'arrêter de développer, mais de développer « en connaissance de cause » afin d'éviter des dommages qui pourraient être irréversibles sur l'environnement. Elle permet d'éclairer le décideur sur les choix à prendre.

3

L'intégration de l'environnement comme mode de valorisation du territoire

L'environnement n'est pas à considérer comme une somme de contraintes, mais davantage comme un potentiel pour le développement local. L'intégration de l'environnement contribue à l'attractivité d'un territoire et répond aux aspirations sociales et sociétales, en participant à l'amélioration de la qualité de vie des populations et à la relève des défis de demain.

4

Un processus d'auto-évaluation de la qualité environnementale du document d'urbanisme :

L'évaluation environnementale permet à la collectivité d'auto-évaluer les incidences de son projet de document d'urbanisme, et de le faire évoluer afin qu'il soit plus vertueux d'un point de vue environnemental.

Les grandes étapes de la démarche...

Conduire une évaluation environnementale consiste à :

- élaborer un état initial de l'environnement dynamique ;
- identifier les enjeux environnementaux du territoire et les hiérarchiser ;
- accompagner l'élaboration du document d'urbanisme au vu de ses incidences sur l'environnement ;
- vérifier la cohérence interne du document d'urbanisme ;
- assurer la cohérence externe du document d'urbanisme avec les autres plans/programmes et les démarches des territoires limitrophes ;
- analyser les incidences résiduelles ;
- proposer des mesures selon la doctrine « Éviter, Réduire, Compenser » ;
- préparer le suivi ultérieur.

Une démarche et un outil d'aide à la décision

5

Une réflexion exhaustive sur l'ensemble des thèmes environnementaux et leurs interactions peut aborder différents aspects :

L'amélioration de la qualité de l'eau et de l'air au vu des enjeux de santé humaine, l'économie de l'espace par la promotion de formes urbaines plus denses et moins consommatrices, la protection de grands paysages emblématiques chers aux populations (vignobles, étangs, alpages), la prise en compte des continuités écologiques, le maintien d'aménités qui contribuent à la protection de la biodiversité, la prise en compte de l'énergie, des nuisances, des pollutions, l'amélioration de l'ambiance sonore ...



Le maintien des zones agricoles naturelles aux abords des zones urbanisées

6

La transparence du processus de décision

L'évaluation environnementale est conduite en transparence. Elle place le citoyen au cœur du dispositif, avec cette double nécessité de recueillir son point de vue pendant l'enquête publique et de lui rendre compte des choix retenus par le document d'urbanisme approuvé. La collectivité doit en effet :

- justifier les choix effectués au regard des critères environnementaux dans un rapport d'évaluation environnementale intégré au rapport de présentation du document d'urbanisme ;
- renforcer le processus participatif à travers la consultation du public et de l'Autorité environnementale ;
- restituer lors de l'approbation du document d'urbanisme la manière dont il a été tenu compte de l'avis et des consultations réalisées, ainsi que les motifs qui ont fondé les choix opérés (art. L.121-14 du code de l'urbanisme), compte tenu des diverses solutions envisagées.

7

Une amélioration continue du document d'urbanisme par un suivi réel de ses effets

L'évaluation environnementale doit prévoir de poser un regard objectif sur les effets réels du document d'urbanisme lorsqu'il sera mis en œuvre. Ce dispositif de suivi permettra de définir les mesures à prendre pour rectifier si besoin les incidences non prévues du document d'urbanisme sur l'environnement ou les mesures inefficaces. Il servira de base de réflexion en vue de son évolution.

... à articuler avec l'élaboration du projet de territoire.

La démarche d'évaluation environnementale est à débiter le plus en amont possible de l'élaboration du projet de territoire. C'est un travail transversal à l'interface de différents cercles d'acteurs afin d'enrichir la réflexion collective à travers des échanges organisés.

L'élaboration du diagnostic initial du document d'urbanisme alimente l'élaboration de l'état initial

de l'évaluation environnementale stratégique. La définition des objectifs et orientations se fait également de manière itérative en lien avec l'évaluation environnementale et est alimentée par la réflexion sur les solutions de substitution, la justification des choix et la définition des mesures d'évitement, de réduction et de compensation.

Les différents types d'incidences

L'évaluation des incidences est un exercice complexe, qui consiste à apprécier l'importance des conséquences de la mise en œuvre des orientations du document d'urbanisme sur les différents champs de l'environnement.

Elle s'opère à partir d'un diagnostic qui doit être adapté aux particularités du territoire et proportionnel à chaque enjeu identifié. Ce diagnostic dépendra des caractéristiques de territoire du document d'urbanisme (urbain, montagnard ou rural). La hiérarchisation des enjeux permettra d'identifier les thèmes environnementaux les plus sensibles sur le territoire.

Les incidences doivent, dans la mesure du possible, être localisées. Cet exercice est plus aisé pour les cartes communales et les PLU(i) puisque la plupart de leurs orientations sont territorialisées par le zonage. Pour les SCoT, en l'absence d'orientation précisément localisée, il s'agira d'envisager les différentes possibilités de traduction spatiale des orientations :

- positives, c'est-à-dire favorables au maintien et à l'amélioration de la qualité environnementale et du cadre de vie

Le maintien d'un corridor écologique par une orientation de non constructibilité sur une bande cartographiée

- potentiellement négatives

Extension d'une carrière dans un milieu sensible, aménagement touristique dans une zone Natura 2000

- directes ou indirectes

Lotissement le long d'un cours d'eau qui alimente une zone humide ; augmentation des déplacements générés par l'extension de l'urbanisation d'une zone ou l'augmentation démographique

- temporaires ou permanentes
- liées à un seul projet ou à plusieurs projets du plan (incidences cumulées)

Ouverture à l'urbanisation d'une zone (impact moyen) + voies d'accès (impact mineurs) + augmentation démographique (impact mineur) = impacts très importants

- réversibles ou irréversibles

Pollution légère, assèchement d'une tourbière, destruction d'une zone humide

Enfin, il faut apprécier l'importance de ces effets, en croisant la sensibilité et les potentialités de la zone susceptible d'être touchée avec la nature et l'importance des aménagements que permet la mise en œuvre des orientations du document d'urbanisme.



Un exemple d'incidence notable : l'étalement urbain en zone rurale

«L'évaluation des incidences Natura 2000» dans la planification

La biodiversité est la diversité de toute forme de vie sur terre : diversité génétique, des espèces, des écosystèmes et des milieux naturels. Elle a une valeur d'utilité pour notre vie quotidienne et la diminution de sa richesse remet en cause les services essentiels que nous rend la nature et constitue une menace très importante pour notre avenir. Les activités humaines en sont la cause principale : destruction des milieux, introduction d'espèces invasives ou surexploitation de certaines espèces. L'Union Européenne a choisi d'agir depuis 1992 pour la conservation de la biodiversité en s'appuyant sur un réseau cohérent d'espaces désignés pour leur richesse particulière, appelé Natura 2000. La France compte environ 1750 sites Natura 2000 et la région Rhône-Alpes, avec 165 sites Natura 2000, témoigne d'une richesse naturelle importante.

Font l'objet d'une évaluation des incidences Natura 2000, les plans susceptibles d'avoir des effets significatifs

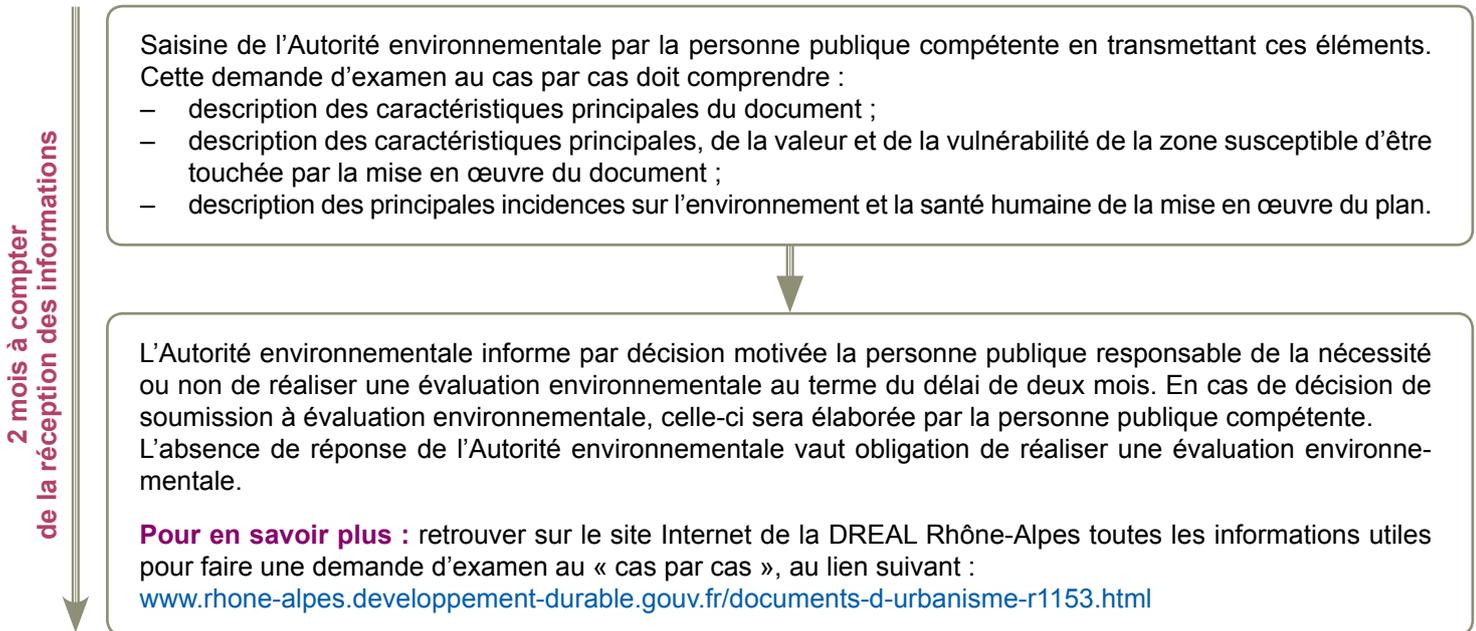
sur un site Natura 2000 (incidences sur les habitats et espèces d'intérêt communautaire). Tous les documents d'urbanisme soumis à évaluation des incidences Natura 2000 sont soumis à évaluation environnementale (et inversement), les deux démarches doivent être conduites conjointement.

Le contenu de l'évaluation des incidences Natura 2000 est précisé dans la fiche méthode n°4 du guide du Commissariat Général au Développement Durable «l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme» (décembre 2011).

La réalisation d'une évaluation environnementale reste nécessaire même si l'évaluation des incidences Natura 2000 conclut que la mise en œuvre du document d'urbanisme n'aura aucun effet significatif sur un ou plusieurs sites Natura 2000. Le dossier d'évaluation des incidences Natura 2000 doit être intégré au rapport environnemental et doit être clairement identifiable.

Une mise en œuvre encadrée

◆ Pour les documents soumis au cas par cas :



◆ Pour tous les documents soumis à évaluation environnementale (de manière systématique et au cas par cas) :

La procédure d'évaluation environnementale, demandée par les articles R.121-14 et R.121-16 du code de l'urbanisme, impose :

- un rapport environnemental complet (articles R.121-18, R.122-2 pour les SCoT, R.123-2-1 pour les plans locaux d'urbanisme, R.124-2-1 pour les cartes communales) intégré au rapport de présentation des documents d'urbanisme ;
- au moins 3 mois avant l'enquête publique, la consultation obligatoire de l'Autorité environnementale (préfet de département ou préfet de région, avec copie au service de l'Autorité environnementale de la DREAL) qui donne son avis sur la qualité de l'évaluation environnementale réalisée et sur la prise en compte de l'environnement dans le projet de document d'urbanisme ;
- l'information et la participation du public (l'avis de l'Autorité environnementale sera joint au dossier d'enquête publique) ;
- la mise en place du suivi des effets du document d'urbanisme.

Le porteur du projet peut, s'il en ressent le besoin, demander un cadrage préalable auprès de l'Autorité environnementale (la DREAL pour le compte du préfet de département) pour lui faire préciser en amont ses attentes. Ce cadrage doit être sollicité par la collectivité et à un stade suffisamment avancé pour qu'il soit utile (identification des enjeux du territoire et des premières orientations).

Information pratique :

Des éléments de cadrage méthodologiques et des guides pratiques et thématiques sont disponibles sur le site Internet de la DREAL Rhône-Alpes au lien suivant : www.rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/evaluation-environnementale-des-r1121.html

Retrouver également des fiches et guides selon le type de document d'urbanisme concerné, à l'article suivant : www.rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/elements-de-methode-par-typologie-a2990.html

La doctrine «Éviter, Réduire, Compenser»

Dans le cas où l'évaluation environnementale mettrait en évidence des effets négatifs, elle incitera à :

- **éviter certains secteurs à forts enjeux environnementaux** ;
- éviter puis **réduire les impacts**, réduire une zone AU pour préserver une continuité écologique, affermir une orientation d'aménagement trop souple, etc.
- prévoir en dernier recours **des mesures compensatoires** uniquement lorsque les mesures d'évitement ou de réduction des effets n'auront pas été possibles.

Pour aller plus loin...

La conduite et la spécificité d'une évaluation environnementale incitent en général la maîtrise d'ouvrage à faire appel à un bureau d'études spécialisé en environnement.

Le cahier des charges de l'évaluation environnementale doit alors être anticipé et peut être intégré au cahier des charges des études d'urbanisme. Ce sont généralement des groupements qui répondront à l'appel d'offres.

Pour en savoir plus sur l'Autorité environnementale en Rhône-Alpes :

- La rubrique « **Autorité environnementale** » du site Internet de la DREAL Rhône-Alpes : www.rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/autorite-environnementale-r1005.html
- Retrouver toutes les informations utiles pour :
 - faire une demande d'examen au « cas par cas », à l'article suivant : www.rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/documents-d-urbanisme-r1153.html
 - ou saisir pour avis l'Autorité environnementale sur les projets de cartes communales et les projets arrêtés de SCoT, PLU ou PLUi soumis à évaluation environnementale : www.rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/informations-pour-une-demande-d-a3120.html
- Retrouver également **des éléments méthodologiques et pratiques** sur l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme : www.rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/evaluation-environnementale-des-r1121.html

Vos contacts à la DREAL Rhône-Alpes

Service Connaissance, Autorité environnementale, Développement durable
Groupe Autorité environnementale
ae-dreal-ra@developpement-durable.gouv.fr

Autres informations utiles :

- www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr
- www.certu.fr
- www.natura2000.fr
- www.developpement-durable.gouv.fr
- www.profil-environnement.rhonealpes.fr
- Guide CGDD : l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme (décembre 2011).
- CGDD - Lignes directrices nationales sur la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur les milieux naturels (octobre 2013).



Directrice de la publication : *F. Noars*
Rédaction : *DREAL Rhône-Alpes*
Conception graphique et illustrations :
DREAL Rhône-Alpes
Crédits photographiques :
DREAL Rhône-Alpes
Dépôt légal : 3^{ème} trimestre 2014
N° ISBN : 978-2-11-138488-0



Direction régionale de l'Environnement,
de l'Aménagement et du Logement
Rhône-Alpes
Service CAEDD/Groupe AE
69453 LYON CEDEX 06