

## >> LE CHAMP D'APPLICATION DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

Yves Jégouzo

### Fiche 3

#### LE CONTENU DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

Le contenu de l'évaluation environnementale des PLU est actuellement régi par les articles L. 121-11 et R. 123-2-1 du code de l'urbanisme qui ont transposé la directive de 2001.

Plusieurs remarques préalables doivent être présentées.

- Contrairement à ce qui a été fait pour les études d'impact dont le contenu est défini exclusivement par le code de l'environnement, l'ordonnance du 5 juin 2005 a pris le parti de soumettre le contenu de l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme à des dispositions spécifiques placées dans le code de l'urbanisme. Il convient donc d'examiner le contenu du rapport environnemental du PLU au regard des dispositions du code de l'urbanisme applicables au PLU et non des dispositions de « droit commun » des articles L. 122-4 et R. 122-20 du code de l'environnement. Toutefois, les dispositions propres aux PLU sont le plus souvent totalement identiques aux dispositions de droit commun et l'évaluation environnementale du PLU comprend les mêmes composantes (6 parties) et obéit aux mêmes exigences ; celles-ci ne font d'ailleurs que transposer celles de la directive de 2001. On peut donc penser que les solutions jurisprudentielles qui se dégageront pour l'interprétation des dispositions du code de l'urbanisme et du code de l'environnement relatives à l'évaluation environnementale seront très proches.
- Il faut noter, par ailleurs, que l'on ne dispose pas à ce jour d'apports significatifs de la jurisprudence tant nationale que communautaire quant à l'interprétation à donner aux différentes dispositions relatives au contenu de l'évaluation environnementale. Compte tenu de la période de transition prévue par les textes, les auteurs des PLU n'ont commencé à réaliser des évaluations environnementales qu'à partir du début 2007. Du fait des délais d'achèvement des PLU et des délais de recours, il n'existe pas à ce jour de contentieux significatif. On peut seulement noter que, selon les indications fournies par le Ministère en charge de l'évaluation environnementale, plus de 400 évaluations environnementales étaient en cours ou achevées en 2008, les plus nombreuses concernant les PLU des communes où existent des sites Natura 2000.

Par contre, on dispose d'une abondante jurisprudence sur l'étude d'environnement (voir Fiche 1) qui, depuis la loi du 10 juillet 1976, doit être contenue dans le rapport de présentation des PLU (et devra toujours y figurer pour les PLU dispensés d'évaluation environnementale). La philosophie des deux procédures étant proche, on peut considérer qu'une grande partie des solutions déjà apportées par le juge sera transposable à l'évaluation environnementale *stricto sensu*, celle-ci étant toutefois plus complète et plus exigeante que ne l'était l'étude d'environnement de droit commun.

En outre, la jurisprudence de la CJCE sur l'évaluation environnementale prévue par les directives Habitat et Oiseaux fournit quelques indications sur l'interprétation de la directive Plans et programmes.

- Une dernière remarque s'impose : dans le système qui a été choisi par le droit français, l'évaluation environnementale constitue un des éléments du rapport de présentation du PLU. Elle n'en est pas distincte et elle a donc été fusionnée avec les autres informations qui devaient déjà figurer dans le rapport de présentation de droit commun.

Par contre, reste la question de savoir si sera maintenue la jurisprudence qui fait prévaloir la régularité du contenu sur la forme de la présentation. De cette jurisprudence, il résulte que le juge considère que le rapport de présentation répond aux exigences légales dès lors que le dossier du plan comporte tous les éléments requis quelle que soit la forme sous laquelle ils se présentent et la place où ils figurent (CE 8 janv. 1993, Commune de Nogent-sur-Marne, *Dr. adm.* 1993, n°99). Ainsi, l'absence dans le document qualifié expressément de « rapport de présentation » d'une information requise n'a pas pour effet de vicier le plan dès lors que cette donnée est présente dans un autre élément du dossier.

Cette jurisprudence est discutable dans la mesure où l'objectif de l'évaluation environnementale est d'assurer une bonne information du public. Or, la lisibilité de l'information donnée semble conditionnée par sa présentation dans un document unique, quitte à ce que celui-ci procède parfois à des renvois à d'autres documents comme le prévoit la directive. Quel que soit l'avenir de la jurisprudence actuelle, on ne peut donc que conseiller de faire figurer dans un document unique les différentes composantes de l'évaluation environnementale et de le faire dans l'ordre mentionné dans le code, lequel obéit d'ailleurs au cheminement logique de la démarche d'évaluation.

## 1. Les composantes de l'évaluation environnementale

En application de l'article R\*123-2-1 du code de l'urbanisme, le rapport de présentation d'un plan local d'urbanisme devant faire l'objet d'une évaluation environnementale doit comporter six parties

### 1° La présentation des objectifs du plan

En premier lieu le rapport de présentation « expose le diagnostic prévu au premier alinéa de l'article L. 123-1 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 avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en considération ».

Cette première partie reprend tout d'abord, le contenu du rapport de présentation de droit commun, à savoir l'exposé du « diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques » de la (ou des) commune(s) concernée(s), diagnostic à partir duquel sont définis les « besoins de la commune en matière de développement économique, d'agriculture, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transport, d'équipements et de services » (c. urb. art. L. 123-1 al. 1<sup>er</sup>). La jurisprudence est ici établie et ne devrait pas être modifiée. Le juge peut sanctionner l'inexactitude de ces données dès lors qu'elles présentent un caractère substantiel et peuvent

fausser les bases sur lesquelles est fondé le projet d'aménagement de la commune (voir par exemple en ce sens, CE 6 avr. 1992, Assoc. des amis de Saint-Palais-sur-Mer, *AJDA* 1992, 760, note H. Jacquot – CE 30 oct. 1995, Assoc. Le cadre de vie des Bruyérois, *BJDU* 5/1995, concl. J. Arrighi de Casanova).

La spécificité du rapport de présentation du PLU contenant une évaluation environnementale tient à ce qu'il doit, en outre, décrire l'articulation du PLU 1<sup>o</sup> avec les autres documents d'urbanisme (et, notamment, les SCOT, SDRIF, etc.) et 2<sup>o</sup> avec les plans ou programmes mentionnés à l'article L. 122-4 du code de l'environnement, c'est-à-dire ceux qui comportent des dispositions opposables aux opérations et travaux susceptibles de porter atteinte à l'environnement et sont, à ce titre, assujettis à une étude d'impact (SDAGE, plans de déchets, schémas de mise en valeur de la mer, etc.). Ne sont visés que les plans et programmes avec lesquels le PLU a une relation juridique qui peut être un rapport de compatibilité (ne serait-ce que partiel, cas des SDAGE) ou de « *prise en considération* » mais aussi, peut-on penser, de « *prise en compte* » (voir sur ce point H. Jacquot, La notion de prise en compte d'un document de planification spatiale, enfin une définition jurisprudentielle, *DAUH* 2005, p. 71).

Cet exposé de l'articulation des PLU avec les autres plans et programmes répond à un des objectifs de la directive exposé au 3 de son article 4 en ces termes : « *Lorsque les plans et les programmes font partie d'un ensemble hiérarchisé, les États membres, en vue d'éviter une répétition de l'évaluation, tiennent compte du fait qu'elle sera effectuée, conformément à la présente directive, à différents niveaux de l'ensemble hiérarchisé* ». Il y a ainsi lieu de faire de l'évaluation environnementale un processus s'exerçant à des degrés différents selon les niveaux territoriaux et, parfois, selon des approches sectorielles.

Bien que cela ne soit pas spécifié, on peut considérer que cet exposé des rapports avec les autres documents de planification devra dans une large mesure soit justifier de la compatibilité du PLU avec ceux-ci soit, au minimum, sa cohérence. La jurisprudence sur le rapport de présentation de droit commun va d'ailleurs déjà en ce sens (voir Fiche 1).

## **2° L'analyse de l'état initial de l'environnement**

Le rapport de présentation doit comporter « *l'analyse de l'état initial de l'environnement et la présentation des 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* » (art. R. 123-2-1, 2<sup>o</sup>).

Comme dans le rapport de présentation de droit commun, l'évaluation environnementale doit ainsi comporter une analyse de l'état initial de l'environnement exposant la situation présente et l'état des lieux avant la mise en œuvre du plan. On notera que cette disposition doit être interprétée à la lumière de la directive : il est désormais exigé qu'à l'analyse de l'état initial de l'environnement soit joint l'exposé « *des perspectives de son évolution* ». Or, si on se réfère à l'annexe I (b) de la directive, cela signifie qu'il faut analyser l'évolution probable de l'environnement dans l'hypothèse où « *le plan ou programme ne serait pas mis en œuvre* ». Cette exigence peut impliquer, dans l'hypothèse où un plan recense des évolutions spontanées de l'environnement présentant des risques (par exemple, dégradation d'un site, etc.), qu'il doit envisager des mesures visant à prévenir ce risque.

On notera également que cette analyse peut se faire selon des degrés variables et non de manière uniforme sur la totalité du territoire couvert. On peut ainsi considérer qu'elle doit porter principalement sur les secteurs qui sont concernés « *de manière notable* » par la mise en œuvre du plan, ce qui, *a contrario*, permet des analyses plus sommaires, pour les zones où est maintenu le statu quo.

La jurisprudence relative à cette partie du rapport de présentation pour les POS anciens devrait continuer à s'appliquer ici. Le juge vérifiera le caractère complet de l'analyse de l'état initial des sites en faisant généralement ici application du principe de proportionnalité (voir *infra*).

### 3° L'analyse des effets du PLU sur l'environnement

Le rapport de présentation « *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 telles que celles désignées conformément aux articles R. 214-18 à R. 214-22 (1) du code de l'environnement ainsi qu'à l'article 2 du décret n°2001-1031 du 8 novembre 2001 relatif à la procédure de désignation des sites Natura 2000* ».

Il s'agit ici du cœur de l'évaluation environnementale ayant pour objet de rechercher les incidences éventuelles du projet de plan sur l'environnement.

Si on compare au rapport de présentation actuel des documents d'urbanisme, on doit constater que le champ de l'évaluation requise est considérablement élargi : c'est non seulement l'environnement au sens habituel (environnement naturel, nuisances, pollutions, etc.) qui doit être pris en compte, mais aussi, de la même manière que pour les études d'impact, la santé, les impacts sur le changement climatique et le patrimoine culturel. Il résulte du texte que le niveau de l'analyse devra varier en fonction de la sensibilité du milieu. Les exigences seront particulièrement élevées lorsqu'il s'agit des incidences du plan sur les zones Natura 2000. Bien que la question de l'évaluation des risques naturels ait été discutée puisqu'il s'agit ici d'étudier non pas un risque pour l'environnement mais le risque né d'un environnement incertain, on doit considérer que l'évaluation environnementale doit analyser les effets des risques naturels sur la réalisation du plan ainsi que les facteurs d'aggravation des risques naturels qui pourraient résulter des aménagements et de l'urbanisation prévus.

Il faut souligner que l'évaluation des PLU – comme, d'ailleurs, celle des autres plans et programmes – rencontre une difficulté particulière par rapport à l'étude d'impact : l'évaluation environnementale ne porte pas seulement sur le PADD, mais aussi sur le zonage, le règlement. Il y a là une différence essentielle par rapport à l'étude d'impact qui concerne des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagement dont on connaît précisément les caractéristiques. S'agissant du PLU, il s'agit, au contraire, d'évaluer l'impact de normes juridiques ou plus précisément de projets de normes, car le document n'est pas encore approuvé. Ce qui pose de nombreuses questions méthodologiques.

Quelles sont, tout d'abord, les normes qui ont un impact sur l'environnement ? La réponse est certaine et positive pour le zonage et les règles de hauteur, d'implantation, la définition de la destination des sols. Mais, qu'en est-il des règles de densité, de desserte par des équipements publics, etc. ?

Par ailleurs, comment mesurer l'impact de ces normes lorsqu'il s'agit de règles permissives qui soumettent l'occupation des sols à des autorisations pour lesquelles

les l'administration dispose d'un large pouvoir d'appréciation ? Faut-il considérer que, dès lors que ces règles permettent un usage comportant des risques pour l'environnement, elles doivent être considérées comme telles sans considérer que l'administration puisse en faire un usage plus restrictif ?

#### **4° La justification des choix retenus**

Le rapport « *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 envisagées. 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* ».

Cette partie du rapport d'évaluation constitue la motivation du projet de PLU. On notera ici que cette motivation est double.

**Elle concerne, tout d'abord, le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLU.** Seul celui-ci doit faire l'objet d'une justification au regard des objectifs généraux de la protection de l'environnement et, notamment, de la protection des zones Natura 2000. De même, c'est uniquement pour le PADD que le code de l'urbanisme dispose que, « *le cas échéant, il expose les raisons qui justifient le choix opéré par rapport aux autres solutions envisagées* ».

Cet exposé des partis alternatifs est nouveau. Il n'est pas prévu par l'article R. 123-2 pour le rapport de présentation de droit commun des PLU non soumis à évaluation environnementale.

Il fait l'objet de nombreuses questions.

Il est certain que la rédaction actuelle du texte s'inscrit dans le droit-fil de la jurisprudence sur les notices explicatives devant être jointes au dossier d'expropriation. Si on raisonne par analogie, il faut considérer que les auteurs du PLU ont l'obligation d'exposer les autres partis qui auraient pu être envisagés par eux. Mais, il n'y a pas là une obligation absolue de présenter des partis alternatifs puisque le texte précise bien que c'est « *le cas échéant* ». Faute de jurisprudence dans ce domaine, on peut considérer que :

- c'est seulement dans l'hypothèse où les auteurs du PLU ont envisagé d'autres options pour le PADD (celles-ci devant avoir fait l'objet d'un minimum d'études) qu'ils devront les exposer (ne serait-ce que de manière succincte) et indiquer les raisons qui les ont conduits à préférer la solution retenue par le PADD (voir par analogie à propos de l'étude d'impact, CE 14 nov. 1997, Groupement des riverains, *RJE* 1999, 272, obs. M. Prieur) ;
- il n'y a pas obligation d'étudier et d'exposer d'autres partis (voir par analogie avec la notice explicative de l'article R. 11-3 du code de l'expropriation, CE 24 nov. 1982, Colcombet, *Rec. CE* p. 404 – CE 15 oct. 1999, Mme Dupasquier et Comité de propositions pour l'A 75, *Rec. CE*, tables p. 834). Il n'y a pas non plus d'obligation de présenter d'autres projets qui auraient été proposés par des tiers (associations, etc. ; CE 17 juin 1983, Commune de Montfort, *Rec. CE* p. 264).

Cette interprétation est toutefois discutée (voir en ce sens P. Soler-Couteaux, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz 2008, p. 251) à partir de l'analyse de la directive Plans et programmes dont le 1 de l'article 5 est ainsi rédigé : « *Lorsqu'une évaluation environnementale est requise en vertu de l'article 3, paragraphe 1, un rapport sur les incidences environnementales est élaboré, dans lequel les incidences notables probables de la mise en œuvre du plan ou du programme, ainsi que les solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan ou du programme, sont identifiées, décrites et évaluées. Les informations requises à cet égard sont énumérées à l'annexe I* ». Il y aurait donc une obligation générale de rechercher et de présenter des « *solutions de substitution raisonnables* » au parti d'aménagement et de développement durable. Le guide réalisé de l'évaluation environnementale, établi sous les auspices de la Commission européenne, semble trancher dans le même sens.

Peut-on en déduire que le code de l'urbanisme ferait une transposition incomplète de la directive européenne ? Ce n'est nullement certain et cela pour deux raisons. La première est que l'article 5 de la directive dispose *in fine* que « *les informations requises à cet égard sont énumérées à l'annexe I* ». Or, le *h* de l'annexe I de la directive dispose que l'évaluation environnementale comporte « *h) une déclaration résumant les raisons pour lesquelles les autres solutions envisagées ont été sélectionnées [...]* ». Il semble bien ainsi que l'obligation qui pèse sur les auteurs des PLU se borne à exposer les autres partis qu'elles ont effectivement « *envisagés* » et les raisons pour lesquelles ils n'ont pas été retenus. En effet, si d'autres solutions n'ont pas été envisagées, c'est soit parce qu'elles n'étaient pas « *raisonnables* » et donc n'avaient pas alors à être même étudiées, soit parce qu'elles consistaient à abandonner le projet. Mais on se situe alors sur le terrain de la motivation du projet et non pas de sa comparaison avec d'autres partis qui, par définition, n'ont pas été envisagés. Il semble donc contestable que la directive puisse être interprétée comme faisant peser sur les auteurs du PLU, l'obligation d'examiner une hypothèse 0, consistant à maintenir le statu quo. Dans ce cas, si on renonce à toute évolution, un PLU n'aurait aucune utilité. Le règlement national d'urbanisme suffirait.

**Par ailleurs, le rapport de présentation doit exposer 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. Le texte reprend ici les dispositions existantes pour les rapports de présentation de droit commun.

##### **5° Les mesures de prévention ou de compensation**

Le rapport doit présenter « *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 et rappelle que le plan 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* ».

Le 5° du I de l'article R. 122-20 applique ici les points *e* et *h* de l'annexe I de la directive. Cette disposition devra également être interprétée à la lumière de la jurisprudence sur l'étude d'impact, le rapport de présentation de droit commun des documents d'urbanisme et la notice explicative en matière d'expropriation.

On notera qu'à la différence de l'étude d'impact, les auteurs du PLU n'ont pas à produire une estimation sommaire du coût des mesures de compensation, celles-ci étant difficiles à chiffrer au niveau d'un document d'urbanisme.

Par ailleurs, la doctrine ministérielle et celle de la Commission insistent sur la distinction qui doit être opérée à ce niveau entre la mesure compensatoire et la mesure de réduction. La mesure de réduction a comme objet d'atténuer l'impact du PLU. Il s'agira, par exemple, de l'accompagnement paysager d'une zone à urbaniser. La mesure compensatoire, par contre, vise à restaurer la qualité initiale du milieu. Par exemple, il s'agira de reconstituer un plan d'eau si la réalisation d'une zone AU a eu pour effet de détruire un étang existant. La mesure de compensation repose sur un principe d'équivalence et ne peut être définie qu'au terme du processus de planification s'il apparaît que le projet de plan comporte des impacts résiduels qui n'ont pu être évités ou réduits.

### 6° Le résumé non technique et l'exposé des méthodes d'évaluation

En vertu du 6° du I de l'article R. 123-2-1, le rapport environnemental doit comporter « *un résumé non technique des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée* ».

Il s'agit d'un élément essentiel de l'évaluation environnementale destiné à permettre au public de prendre connaissance de manière simple et lisible des effets du projet sur l'environnement. On doit considérer, par principe, qu'il ne pourra être fait grief aux auteurs du PLU de présenter un résumé non technique incomplet, dès lors que les informations requises sont contenues dans le rapport de présentation.

## 2. Le degré de précision et l'exhaustivité

Le contenu de l'évaluation environnementale du PLU doit s'analyser à partir d'un certain nombre de principes qui ont soit été posés expressément dans la directive, soit résultent de la jurisprudence qui s'est déjà dégagée à propos du rapport de présentation de droit commun.

Ces principes sont rappelés, pour l'essentiel à l'article L. 121-11 du code de l'urbanisme qui dispose que « *le rapport de présentation 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 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* ».

De ce texte, on peut tirer **deux principes directeurs**.

- Tout d'abord, on ne peut exiger des auteurs du PLU que la production des « *informations qui peuvent être raisonnablement exigées compte tenu des connaissances et des méthodes d'évaluation existant à la date à laquelle il est élaboré* » ; ce qui laisse une certaine liberté aux auteurs des plans sous le contrôle du juge.

On peut ainsi considérer que ne peuvent être exigées :

- des études trop coûteuses manifestement disproportionnées par rapport au risque. On peut citer l'exemple des risques d'effondrement des sols liés à la

présence de galeries souterraines ou de marnières dont la présence est certaine mais la localisation très difficile. Selon nous, on ne peut exiger que l'évaluation environnementale du PLU procède aux études géologiques très coûteuses qui seraient nécessaires à la localisation du risque ;

- des évaluations reposant sur des données scientifiques incertaines. Ce qui pose, toutefois, la question de l'application du principe de précaution en ce domaine.

- L'articulation avec les autres études

Le contenu du rapport environnemental devra également tenir compte de « l'existence d'autres documents ou plans relatifs à tout ou partie de la même zone géographique ou de procédures d'évaluation environnementale postérieures ». L'article R. 123-2-1, dernier alinéa précise à cet effet que « le rapport de présentation peut se référer aux renseignements relatifs à l'environnement figurant dans d'autres études, plans et documents ».

Ces dispositions se réfèrent à l'article 4-3 de la directive de 2001 qui souligne la nécessité d'éviter la répétition de l'évaluation lorsque les plans « font partie d'un ensemble hiérarchisé ». L'évaluation environnementale réalisée à un niveau de planification supérieur (par exemple celui des DTA) permettra ainsi aux documents situés à un niveau inférieur de la hiérarchie des normes d'être plus succincts, sous la réserve évidente que tel ou tel impact environnemental ait bien été pris en considération au niveau supérieur de planification. De même il pourra être tenu compte dans un plan de ce que certaines opérations prévues feront l'objet en aval d'évaluations plus précises (par exemple DUP comportant une étude d'impact).

Il y a là un principe qui est destiné à simplifier l'évaluation environnementale puisqu'on ne peut exiger qu'au niveau du PLU soient reprises toutes les évaluations réalisées en amont ou devant l'être en aval.

Son application pose toutefois deux questions que le séminaire du GRIDAUH a mises en évidence.

La première est la nécessité de globaliser l'évaluation en tenant compte des effets cumulés des divers projets prévus par les différents plans qui s'appliquent sur un même territoire. Ainsi, un projet d'aménagement prévu par un PLU peut, en lui-même, être relativement indolore pour l'environnement, mais il peut le devenir s'il se cumule aux impacts d'autres projets d'infrastructure prévus à d'autres niveaux, par exemple un projet d'aménagement hydraulique prévu par un SDAGE.

La seconde question porte précisément sur l'incidence des projets de la compétence d'autres acteurs sur l'évaluation environnementale des PLU. Cela concerne, notamment, les projets que l'État peut imposer aux PLU soit par une DUP ou une déclaration de projet entraînant la mise en compatibilité du PLU avec le projet, soit en usant de la procédure des projets d'intérêt général. On pourrait penser que ces projets, compte tenu de leur caractère opérationnel (projet d'infrastructures, opération d'intérêt national, etc.), ne doivent comporter qu'une étude d'impact : l'analyse des incidences sur l'environnement ne se ferait qu'à ce stade. Mais, comme ils ont également pour conséquence de modifier le PLU et comporter un risque pour l'environnement, on peut penser qu'ils devraient préalablement ou concomitamment nécessiter une nouvelle évaluation environ-



nementale du PLU permettant d'apprécier plus globalement, leur faisabilité environnementale.

- Par ailleurs, il faut considérer que le juge devrait appliquer au rapport d'évaluation environnementale des principes assez proches de ceux qu'il met en œuvre pour contrôler le contenu des études d'impact ou des rapports de présentation de droit commun des documents d'urbanisme et, notamment, du **principe de proportionnalité**.

En application de ce principe, on doit considérer que la précision et l'exhaustivité de l'évaluation environnementale doivent varier en fonction de deux paramètres, la sensibilité du milieu et du territoire concerné par le plan, d'une part, la nature et l'importance des projets, d'autre part. On peut ainsi penser, par analogie avec la position qui est celle du juge dans le cadre du contrôle de l'étude d'impact et du rapport de présentation de droit commun (v. fiche 1), que dans les zones où n'est prévu aucun projet, le contenu de l'évaluation environnementale pourra être relativement succinct. À l'inverse, les projets d'urbanisation mentionnés concernant les communes littorales ou de montagne devront faire l'objet d'une évaluation particulièrement précise.

### 3. Le contrôle de l'évaluation environnementale

- L'évaluation environnementale est soumise au contrôle de l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement (C. urb. art. L. 121-12).

En application de l'article R\*121-15 du code de l'urbanisme, le préfet doit être consulté sur l'évaluation environnementale contenue dans le rapport de présentation et sur la prise en compte de l'environnement par le projet de PLU, trois mois au plus tard avant l'ouverture de l'enquête publique. L'avis est réputé favorable s'il n'intervient pas dans un délai de trois mois.

C'est une autorité administrative à compétence générale, le préfet, qui a été désignée comme autorité compétente en matière d'environnement. En fait, ce sont les services de l'État qui instruisent l'évaluation environnementale, à savoir les DIREN ou les services qui s'y substituent dans le cadre de la réforme de l'administration déconcentrée de l'État, à savoir les DREAL (Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement).

- Il faut noter par ailleurs que l'autorité de l'État compétente en matière d'environnement peut être consultée facultativement sur le degré de précision des informations que doit contenir le rapport environnemental. Bien qu'elle soit souvent utilisée à cette fin, cette consultation n'a pas pour objet de se prononcer sur l'application ou non au PLU concerné de la législation sur l'évaluation environnementale, mais doit surtout permettre de conseiller les auteurs du PLU sur les questions à traiter. Dans l'esprit de la directive, l'intérêt de ce « *scooping* » est de permettre, à un stade relativement précoce de la procédure, d'orienter l'évaluation environnementale en relevant les questions qui doivent être prioritairement traitées et donc de guider les auteurs du PLU à la fois dans la méthode et l'étendue des investigations à réaliser. Cette étape du cadrage préalable apparaît assez essentielle : c'est à ce stade que peut être précisé ce qui est important ou non, ce qu'il faudra traiter de manière plus qualitative, avec une vraie expertise de terrain, etc., sachant que ne sera pas exigé le même niveau d'expertise pour toutes les thématiques.

Pour les services du Ministère chargé de l'environnement, ce contact entre les élus, le bureau d'étude, l'autorité environnementale, doit permettre de définir le contenu du rapport environnemental et, tout en se situant dans le cadre légal, de souligner qu'il s'agit avant tout d'une démarche. La difficulté de l'évaluation environnementale tient ainsi à ce qu'elle s'inspire d'une philosophie assez anglo-saxonne peu familière aux autorités locales. Telle semble être, tout au moins, la pratique des pays étrangers qui ont mis en œuvre le processus de l'évaluation environnementale.

Selon les services du Ministère chargé de l'environnement, cette consultation est facultative dans environ 10 % des cas. En 2007 ont ainsi été recueillis 51 avis dits de cadrage préalable, qui sont à comparer aux 400 avis donnés dans l'année par l'autorité environnementale.

Il faut enfin souligner que l'avis préalable n'anticipe pas sur l'avis qui sera donné lors de la consultation obligatoire, sachant en outre que le préfet peut ne pas suivre l'avis de ses services. On peut toutefois considérer que celui-ci doit être communicable dans le cadre de la loi de 1978 sur la communication des documents administratifs.