

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

Yves Jégouzo

Fiche 2

LE CHAMP D'APPLICATION DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

Certains plans locaux d'urbanisme doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale plus détaillée que l'étude de droit commun (voir Fiche 1) dès lors qu'ils peuvent comporter des incidences plus lourdes pour l'environnement et entrent alors dans le champ d'application de la directive 2001/42. Les plans et programmes pour lesquels une évaluation environnementale est obligatoire aux termes mêmes de la directive 2001/42 répondent aux quatre critères que l'on peut tirer de la lecture des articles 2 a et 3 de la directive.

- 1^o) Il s'agit de plans « *élaborés et/ou adoptés par une autorité* » locale (art. 2 a).
- 2^o) Ils sont « *exigés* » par la législation (art. 2 a).
- 3^o) Ils concernent l'un des domaines visés par la directive, « *l'aménagement du territoire urbain et rural et l'affectation des sols* » (art. 3, 2 a).
- 4^o) Ils (art. 3, 2 b) « *définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE pourra être autorisée* ». Cela vise les projets qui sont soumis à étude d'impact. L'ordonnance du 3 juin 2004 a transposé la directive en considérant (c. env., art. L. 122-4) que les documents de planification visés sont ceux qui « *sans autoriser par eux-mêmes la réalisation de travaux ou prescrire des projets d'aménagement* » ont « *pour objet de fixer des prescriptions ou des orientations avec lesquelles doivent être compatibles les travaux et projets d'aménagement entrant dans le champ d'application de l'étude d'impact de l'article L 122-1 du code de l'environnement* ».

A priori, les PLU (comme d'ailleurs les POS) correspondent donc à cette définition.

Mais, le législateur français s'est toutefois montré soucieux de réduire le champ de l'évaluation environnementale dans la mesure où, contrairement à la plupart des autres pays européens, il existe en France un nombre très élevé de plans d'urbanisme du fait de la faible dimension et du grand nombre des communes françaises. Pour procéder à cette restriction du champ d'application de la directive, l'ordonnance de 2004 s'est fondée sur son article 3-3 selon lequel « *Les plans et programmes [...] qui déterminent l'utilisation de petites zones au niveau local [...] ne sont obligatoirement soumis à une évaluation environnementale que lorsque les États membres établissent qu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement* ». L'article L. 121-10 du code de l'urbanisme a tiré de cette disposition la conséquence que les PLU étaient en principe dispensés d'évaluation environnementale dans la mesure où ne couvrant généralement qu'une commune ils ne concernent que « *de petites zones au niveau local* ». Font toutefois l'objet d'une évaluation environnementale,

aux termes de l'article L. 121-10, les PLU « *susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement* », cette condition étant appréciée « *compte tenu de la superficie du territoire auquel ils s'appliquent, de la nature et de l'importance des travaux et aménagements qu'ils autorisent et de la sensibilité du milieu dans lequel ceux-ci doivent être réalisés* ».

En résumé, la législation française considère que les PLU sont en principe non soumis à évaluation environnementale sauf, par exception, dans les cas où ils sont susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement. Ces cas sont énumérés de manière limitative par l'article R. 121-14 du code de l'urbanisme.

Il résulte du code de l'urbanisme un dispositif particulièrement complexe que l'on peut schématiser de la manière suivante :

- **Le principe est que les PLU ne sont pas assujettis à l'évaluation environnementale** régie par la directive 2001/42. Par contre, ils doivent continuer de faire l'objet de l'étude d'environnement qui, selon la loi du 10 juillet 1976, doit être contenue dans le rapport de présentation (voir Fiche 1).
- **Par exception certains PLU sont assujettis à l'évaluation environnementale de la directive.** Il s'agit :
 - 1) des PLU qui permettent la réalisation de travaux, ouvrages ou aménagements dans les sites Natura 2000. Ceux-ci sont toujours assujettis à une évaluation environnementale ;
 - 2) des PLU des communes qui sont présumés avoir des incidences notables sur l'environnement, sauf (exception à l'exception) s'ils concernent des communes couvertes par un SCOT ayant fait lui-même l'objet d'une évaluation environnementale. Sous cette réserve, sont considérés comme ayant des incidences notables sur l'environnement les PLU qui concernent un territoire d'une superficie supérieure ou égale à 5 000 hectares et comprenant une population supérieure ou égale à 10 000 habitants et un certain nombre d'autres PLU permettant des opérations de grande envergure ou des communes de montagne ou du littoral.

On devrait considérer que l'ordonnance et le décret ont réglé tous les problèmes posés par le champ d'application de l'évaluation environnementale dans la mesure où les critères retenus sont très précis. En fait, au vu tant de l'évolution de la jurisprudence communautaire que des problèmes pratiques qui apparaissent, certaines questions demeurent.

1. Les PLU permettant la réalisation de travaux ou aménagements dans les sites Natura 2000

Le II de l'article R*121-14 du code de l'urbanisme dispose que « *font l'objet d'une évaluation environnementale : 1) Les plans locaux d'urbanisme qui permettent la réalisation de travaux, ouvrages ou aménagements mentionnés à l'article L. 414-4 du code de l'environnement* ».

Par travaux, ouvrages ou aménagements il faut entendre ceux « *qui sont susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000* [zones spéciales

de conservation et zones de protection spéciale] *individuellement ou en raison de leurs effets cumulés* ».

Le code de l'urbanisme tire là les conséquences de l'article 3, § 2 *b* de la directive Plans et programmes qui fait référence à la directive 92/43 Habitats.

Ce texte pose plusieurs questions.

- La première est celle de savoir à partir de quel moment le PLU d'une commune sur le territoire de laquelle existe une zone Natura 2000 est assujéti à l'évaluation environnementale : quand doit-on considérer que le PLU permet des opérations « *susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000* » ?

On peut considérer qu'un PLU qui se contente de régir l'urbanisation existante et ne prévoit – ni *a fortiori* ne permet – aucune opération susceptible de porter atteinte au site n'a pas à faire l'objet d'une évaluation environnementale. Autrement dit, ce n'est pas parce qu'il existe sur le territoire de la commune une zone Natura 2000 que l'évaluation environnementale est automatiquement requise.

Par contre, des opérations qui ne sont pas localisées dans le périmètre classé en site Natura 2000 ou des extensions urbaines peuvent avoir des incidences directes ou indirectes sur le site. Si le PLU permet la réalisation de ces opérations ou extensions, l'évaluation environnementale semble nécessaire même en considérant qu'elle puisse arriver à la conclusion que ces opérations n'affectent pas de manière sensible le site. Mais, elles étaient susceptibles de le faire et, pour le savoir, il fallait évaluer. C'est toute la logique de l'évaluation.

- Une seconde question se pose qui concerne d'ailleurs à la fois le champ d'application et le contenu de l'évaluation environnementale. À partir du moment où c'est la présence du site Natura 2000 qui crée l'exigibilité de l'évaluation environnementale, est-ce que le contenu de cette évaluation va exclusivement être basé sur les incidences du PLU sur le site Natura 2000, ou une évaluation environnementale classique et normale de l'ensemble du territoire couvert par le PLU s'impose-t-elle ? Cette seconde solution est celle des services de l'État.
- Une dernière question concerne la nécessité ou non de réaliser deux évaluations environnementales dans les zones Natura 2000. En effet, l'article L. 414-4 du code de l'environnement dispose que les opérations susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000 « *doivent faire l'objet d'une évaluation de leurs incidences au regard des objectifs de conservation du site* ». Ces travaux exigent, par ailleurs, une évaluation environnementale du PLU. Ces deux procédures d'évaluation ne sont pas régies exactement par les mêmes règles mais concernent le même site.

On peut considérer qu'il sera possible de ne réaliser qu'une seule évaluation environnementale répondant aux exigences cumulées des deux législations. C'est ce que permet expressément le § 2 de l'article 11 de la directive 2001/42 en vue de supprimer les évaluations multiples.

2. Les autres PLU présumés avoir des « incidences notables sur l'environnement »

Le 2° du II de l'article R. 121-14 dispose que font également l'objet d'une évaluation environnementale :

- 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 ;
- 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 ;
- 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 ;
- d) Les plans locaux d'urbanisme des communes littorales au sens de l'article L. 321-2 du code de l'environnement qui prévoient la création, dans des secteurs agricoles ou naturels, de zones U ou AU d'une superficie totale supérieure à 50 hectares. »

Ce texte vise les PLU qui, par exception au principe de dispense de l'évaluation environnementale posé par le code de l'urbanisme, y sont assujettis du fait de leurs « effets notables sur l'environnement ».

Cette liste a été établie à partir des critères établis par l'article L. 121-10 qui précise que sont assujettis les PLU « susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement compte tenu de la superficie du territoire auquel ils s'appliquent, de la nature et de l'importance des travaux et aménagements qu'ils autorisent et de la sensibilité du milieu dans lequel ceux-ci doivent être réalisés ». Trois critères sont ainsi dégagés :

- la nature et l'importance des travaux et aménagements que le PLU rend possibles sans qu'ils les autorisent directement ;
 - la sensibilité du milieu ;
 - la superficie du territoire et l'importance de la population des communes concernées.
- Le premier de ces critères, l'importance des aménagements prévus par le PLU, ne semble pas avoir posé jusqu'ici beaucoup de problèmes. Il a été traduit de manière assez restrictive par le décret d'application qui considère que cela ne vise que les PLU « qui prévoient la création, dans des secteurs agricoles ou naturels, de zones U ou AU d'une superficie totale supérieure à 200 hectares ». Le cas se présente assez rarement. On aurait pu avoir une lecture plus large de la loi et considérer que l'inscription dans le PLU d'emplacements réservés pour certains ouvrages pouvait nécessiter une évaluation environnementale.
 - Le second critère est celui de la sensibilité du milieu. Il explique la troisième et la quatrième exception de l'article R. 121-14 c et d qui combinent le critère de la nature et de l'importance des travaux (UTN, 50 ha de zones AU) avec celui de la sensibilité du milieu (communes de montagne et communes du littoral). Là

encore d'autres lectures de la loi étaient possibles mais le texte de l'article L. 121-10 permettait cette interprétation restrictive.

- Le dernier critère pose davantage de questions. Il concerne l'importance de la commune déterminée en fonction de sa superficie et de sa population. Cette disposition utilise la faculté ouverte par l'article 3-3 de la directive qui permet aux États d'écarter du champ d'application de l'évaluation environnementale les documents régissant les « *petites zones au niveau local* ». Procédant de manière forfaitaire, le code considère que n'entrent pas dans cette catégorie des « *petites zones* » les PLU des communes de plus de 5 000 hectares (critère de la superficie). Mais il combine alors ce critère avec celui de la population (plus de 10 000 habitants), ce qui n'est pas prévu par l'ordonnance et aboutit à ce qu'une commune de plus de 5 000 hectares ayant une population de 9 900 habitants est exonérée sans que l'on voie pourquoi, à moins que l'on ne réintroduise le critère de la sensibilité du milieu en faisant l'effort de considérer que l'ordonnance vise aussi le milieu urbain et qu'une population plus importante comporte un risque particulier pour l'environnement.

Ceci n'est pas totalement convaincant.

Tout d'abord, le critère de la surface ou de la population risque de dissuader les communes de réaliser des PLU intercommunaux qui les obligeraient à faire des évaluations environnementales dont elles seraient dispensées en restant dans le cadre communal. Ceci va à l'encontre d'une des orientations des réformes actuelles qui poussent à réaliser des PLU intercommunaux.

Par ailleurs, d'une manière générale, il faut souligner que la lourdeur et le coût de l'évaluation environnementale peuvent avoir des effets pervers en incitant les communes non seulement à fuir les regroupements qui auraient pour effet de les assujettir à cette procédure, mais même à préférer des dispositifs de régulation du droit des sols qui échappent totalement à cette obligation tels que, par exemple, la carte communale.

Enfin, dans l'hypothèse où l'on établirait malgré tout un PLU intercommunal couvrant des surfaces importantes, il devient difficile de plaider la dispense d'évaluation environnementale dont peuvent bénéficier les « *petites zones au niveau local* ». Qu'il existe ou non un SCOT, le territoire couvert par un PLU intercommunal intéressant des agglomérations importantes doit être considéré, selon les termes de la directive, comme devant faire l'objet d'une évaluation environnementale.

3. L'incidence de l'existence d'un SCOT

Il résulte de l'article R. 121-14, II du code de l'urbanisme que les PLU qui, par exception, étaient assujettis à une évaluation environnementale en raison de la nature des travaux qu'ils permettent, de la sensibilité du milieu ou de l'importance de la commune en sont à nouveau dispensés si « *les territoires concernés [...] sont couverts par un schéma de cohérence territoriale ayant fait l'objet d'une évaluation environnementale* ». Cette dispense repose sur l'article 4-3 de la directive qui dispose que « *lorsque les plans et 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 [...] à différents niveaux de l'ensemble hiérarchisé* ». Les 2 et 3 de l'article 5 de la directive vont

dans le même sens. Selon ce raisonnement, il n'est pas nécessaire de refaire au stade du PLU une évaluation environnementale qui a déjà été faite au niveau du SCOT.

La portée de cette dispense doit être précisée.

- Tout d'abord, elle ne concerne pas les PLU qui permettent des opérations affectant les sites Natura 2000 (c. urb., art. R. 121-14, II 1). L'évaluation environnementale est ici toujours requise.
- Par ailleurs, la dispense ne joue que si le SCOT a fait l'objet de l'évaluation régie par les dispositions des articles L. 121-10 et suivants du code de l'urbanisme. Elle ne jouera donc que lorsque les SCOT auront été révisés selon cette procédure. C'est seulement alors que les PLU retomberont dans le droit commun du rapport de présentation (art. R. 123-2).

Cette disposition pose de nombreuses questions. L'article R. 121-14 a sans doute pour conséquence d'imposer aux auteurs des SCOT la rédaction d'un volet environnemental beaucoup plus détaillé qu'actuellement. Cette étude sera soumise à un contrôle plus approfondi du juge. On pourrait même envisager que le juge étende aux évaluations environnementales la jurisprudence qu'il a bâtie à propos des études d'impact (CE 29 juill. 1983, Commune de Roquevaire, *Rec. CE* p. 353) : pourraient être considérées comme inexistantes les évaluations environnementales des SCOT qui seraient manifestement insuffisantes. Ceci neutraliserait ainsi l'exemption instituée au profit de certains PLU.

Mais, plus vraisemblablement, le risque réside dans le caractère assez sommaire de certains SCOT. Ces documents peuvent être imprécis. La loi SRU a même pour finalité d'exclure une précision trop grande des SCOT. Dès lors, des projets qui justifient actuellement que certains PLU soient soumis à évaluation environnementale (par exemple des urbanisations nouvelles dans des communes littorales) pourraient ne pas être prévus de manière précise par les SCOT alors que la simple adoption de celui-ci soustrait le PLU à toute évaluation environnementale.

Deux hypothèses se présentent alors :

- La première concerne les projets qui ne figurent pas dans le SCOT et donc, par hypothèse, n'ont pu faire l'objet d'une évaluation environnementale. S'ils sont inscrits dans un PLU, ne faut-il pas considérer que celui-ci est, d'une part, incompatible avec le SCOT et, d'autre part, inconstitutionnel puisque les obligations de la directive ne sont pas respectées ?

On ne pourrait donc inscrire ces projets dans un PLU qu'après révision du SCOT et de son évaluation environnementale. Ce qui semble problématique.

- Une seconde hypothèse se présentera plus souvent. C'est celle des projets pris en compte par le SCOT mais qui, compte tenu de la différence d'échelle, n'ont pu faire l'objet à ce niveau d'une évaluation environnementale répondant aux obligations issues de la directive.

Lors de l'enquête conduite par le GRIDAUH sur les premiers SCOT ayant fait l'objet d'une évaluation environnementale (*Évaluation juridique des premiers SCOT*, Cahiers du GRIDAUH, La Documentation française 2009), on a pu ainsi constater que dans certains rapports de présentation, les auteurs du SCOT soulignent pour le regretter que l'évaluation environnementale de certains projets au niveau du SCOT se révèle impossible – notamment en ce qui concerne les mesures compensatoires à envisager – car ces projets ne peuvent encore être

localisés avec précision. Pour donner un exemple, le principe d'une liaison entre deux parties d'une même agglomération peut se traduire dans un SCOT par l'inscription d'une simple intention, d'une flèche ou de quelque autre symbole, alors que pour réaliser cette voie, plusieurs options sont possibles concernant des territoires d'une sensibilité environnementale très différente les uns et les autres. Ce principe ne peut dès lors faire l'objet d'une évaluation environnementale suffisamment précise pour respecter la directive.

Certes, cet équipement fera sans doute l'objet, dans une phase ultérieure, d'une étude d'impact. Mais, un des objectifs de la directive Plans et programmes n'aura pas été atteint : ce projet sera compatible avec le SCOT dans le principe, mais l'évaluation, en amont, des divers tracés au regard de la sensibilité, de la destination générale des sols, n'aura pu être réalisée.

Ceci conduit à considérer que, dans ce cas, il serait prudent que les auteurs des PLU fassent des évaluations environnementales complémentaires, même si l'existence d'un SCOT les en dispense en droit. Ceci semble particulièrement vrai pour les PLU intercommunaux.

On notera que le projet de loi d'engagement national pour l'environnement en discussion devant le Parlement depuis l'automne 2009 prend en compte cette question puisque son III dispose que pour la réalisation de ses objectifs le SCOT « *peut, en fonction des circonstances locales, imposer, préalablement à toute ouverture à l'urbanisation d'un secteur nouveau : [...] b) La réalisation d'une étude d'impact prévue par l'article L. 122-1 du code de l'environnement* ».

4. Les PLU des communes toujours dispensées d'évaluation environnementale

Il faut insister sur le fait que les PLU qui, en application de l'article R. 121-14 sont dispensés d'évaluation environnementale, restent soumis aux dispositions de l'article R. 123-2. Ils doivent comporter un rapport de présentation qui, dans les conditions définies à l'article R. 123-2, analyse l'état initial de l'environnement et l'impact du PLU et expose la manière dont il prend en compte l'environnement. Or, bien que simplifiée dans son contenu et moins contrainte dans sa procédure, cette analyse constitue bien une évaluation environnementale (voir Fiche 1).

5. Les changements apportés au PLU

L'article R*121-16 du code de l'urbanisme dispose que « *Sont dispensées de l'évaluation environnementale, à condition qu'elles n'aient pas pour objet d'autoriser la réalisation de travaux, ouvrages ou aménagements mentionnés à l'article L. 414-4 du code de l'environnement :*

- 1) *Les modifications et révisions des documents d'urbanisme mentionnés aux 1° à 4° de l'article R. 121-14 qui ne portent pas atteinte à l'économie générale du document ;*
- 2) *Les modifications et les mises en compatibilité des schémas de cohérence territoriale prévues au deuxième alinéa de l'article L. 122-13 et à l'article L. 122-15 ;*

3) Les modifications des plans locaux d'urbanisme ainsi que les révisions simplifiées prévues aux deuxième et huitième alinéas de l'article L. 123-13 et les mises en compatibilité prévues à l'article L. 123-16, à l'exception :

- a) Des modifications ou révisions simplifiées concernant des opérations ou travaux mentionnés au c du 2° du II de l'article R. 121-14 ;
- b) Des révisions simplifiées créant, dans des secteurs agricoles ou naturels, des zones U ou AU d'une superficie supérieure à celles qui sont mentionnées aux b et d du 2° du II de l'article R. 121-14. »

Observations

Lorsqu'un PLU est assujéti à l'évaluation environnementale, les changements qui lui sont apportés doivent eux-mêmes faire en principe l'objet d'une évaluation environnementale. Cependant, une exception est faite pour les changements qui ont un caractère « mineur » (art. L. 121-10). L'article R. 121-16 précise quels sont les changements qui doivent être considérés comme mineurs :

- **les modifications** des PLU régies par l'alinéa 2 de l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme dans la mesure où cette procédure ne peut être utilisée que si elle ne comporte pas d'atteinte à l'économie générale du plan ou bien ne comporte pas de risques graves de nuisance, ou encore ne réduit pas certaines protections instaurées dans un but de protection de l'environnement. La notion d'économie générale doit être interprétée à la lumière de la jurisprudence traditionnelle (voir par exemple, CE 29 juill. 1994, Bruguier, *Rec. CE* p. 372 ; *BJDU* 1994, n°5, p. 19, concl. Lasvignes ; *AJDA* 1994, 921, note Debouy). Il en va de même du « *risque grave de nuisance* » ou de la réduction des protections.

Toutefois, il faut noter que doivent toujours faire l'objet d'une évaluation environnementale alors même qu'elles ne comporteraient pas d'atteinte à l'économie générale du plan, les modifications qui ont pour objet d'autoriser la réalisation de travaux, ouvrages ou aménagements mentionnés à l'article L. 414-4 du code de l'environnement, c'est-à-dire ceux qui sont de nature à « *affecter de manière notable* » un site Natura 2000 (voir *supra*) ;

- les révisions simplifiées prévues aux deuxième et huitième alinéas de l'article L. 123-13 dont le champ d'application fait l'objet à peu près des mêmes limites ;
- les changements apportés au PLU qui seraient imposés par une DUP ou une déclaration de projet concernant une opération incompatible avec le document d'urbanisme. Cette procédure de « mise en compatibilité » régie par l'article L. 123-16 implique en effet la réalisation d'une étude d'impact dès lors que l'opération est de nature à porter atteinte à l'environnement.

Toutefois, une évaluation environnementale redevient nécessaire lorsque :

- les modifications ou révisions simplifiées visées ci-dessus concernent des opérations ou travaux mentionnés au c du 2° du II de l'article R. 121-14 (unités touristiques nouvelles) ;
- les révisions simplifiées créent, dans des secteurs agricoles ou naturels, des zones U ou AU d'une superficie supérieure à celles qui sont mentionnées aux b (200 ha) et d (50 ha dans les communes littorales) du 2° du II de l'article R. 121-14.

Tel quel, ce dispositif pose plusieurs questions :

- La première est de savoir dans quelles conditions devra se faire l'évaluation environnementale qui accompagnera la première révision ou modification du PLU suivant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions. L'article 5 de l'ordonnance du 3 juin 2004 disposant que l'obligation d'effectuer l'évaluation environnementale ne joue pas pour les plans « *dont la modification a été prescrite avant le 21 juillet 2004* », on peut penser, en raisonnant *a contrario*, qu'après cette date, la première modification opérée, qu'elle soit mineure ou non, doit mettre le PLU en conformité avec la directive. Surtout, on doit penser que les auteurs de cette révision-élaboration devront procéder à une évaluation environnementale de l'ensemble du PLU et non seulement à une évaluation des changements apportés au regard du PLU. Ce qui impliquera que soit totalement repris le rapport de présentation du POS.

- Une seconde question plus délicate se pose au sujet des révisions simplifiées.

L'article L. 123-13 distingue selon que la révision simplifiée s'applique à un projet de construction ou d'opération ou à l'extension des zones constructibles ; c'est seulement pour ce dernier cas qu'il fixe une restriction, celle de ne pas porter atteinte à l'économie générale du PADD. Il en résulte donc que, s'agissant de permettre la réalisation d'un projet de construction ou d'opération, il est possible, si c'est nécessaire, d'apporter de très substantiels changements au plan et notamment de porter atteinte à l'économie générale du PADD (Rép. min. question n°29725, M. André Berthol, JO 24 févr. 2004, p. 1430. Dans le cas où le projet porte atteinte à l'économie générale du PADD, la procédure de révision simplifiée devra comporter un débat sur les orientations nouvelles de ce PADD : Rép. min. QE n°12319 de M. Charles Revet, JO Sénat 26 août 2004, p. 1945). C'est dans ce sens que conclut également une partie de la doctrine. Ainsi P. Soler-Couteaux considère « *qu'il résulte des travaux parlementaires qui ont précédé l'adoption de la loi SRU que le recours à la révision simplifiée n'est en aucun cas subordonné à la condition de ne pas porter atteinte à l'économie générale du PADD* » (Droit de l'urbanisme, Dalloz 2009, p. 236).

Mais dans le cas où la révision simplifiée porterait atteinte à l'économie générale du PADD, pourrait-elle encore être rangée parmi les « *changements mineurs* » d'un plan que la directive n°2001/42 Plans-programmes exonère d'évaluation environnementale ?

A priori, l'article R*121-16 qui vient d'être modifié par le décret n°2009-722 du 18 juin 2009 semble répondre à la question en disposant que « *sont dispensées de l'évaluation environnementale, à condition qu'elles n'aient pas pour objet d'autoriser la réalisation de travaux, ouvrages ou aménagements mentionnés à l'article L. 414-4 du code de l'environnement : 1° Les modifications et révisions des documents d'urbanisme mentionnés aux 1° à 4° de l'article R. 121-14 qui ne portent pas atteinte à l'économie générale du document* ».

Une première analyse de ce texte conduit à penser que les révisions simplifiées sont dispensées d'évaluation environnementale sauf si elles permettent la réalisation de travaux affectant une zone Natura 2000 ou si elles entrent dans les hypothèses mentionnées à l'article R. 121-16 (communes de montagne où est réalisée une unité touristique nouvelle ou création de zones AU d'une certaine dimension dans des zones agricoles ou naturelles).

Mais, il n'est pas certain que ce raisonnement soit à l'abri de toute contestation. En effet, en établissant cette dispense, le décret s'est fondé sur le § 3 de

l'article 3 de la directive qui dispose que « *les modifications mineures des plans et programmes [...] ne sont obligatoirement soumises à évaluation environnementale que lorsque les États membres établissent qu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement* ». Le décret suit donc le raisonnement suivant : 1° les révisions simplifiées sont des « *modifications mineures* » et 2° parmi ces modifications mineures, la législation française considère que n'ont des « *incidences notables sur l'environnement* » que celles qu'il énumère expressément à l'article R. 121-16.

Or, ces deux affirmations sont discutables au regard du droit communautaire. Ce n'est pas parce que le droit français qualifie de « *simplifiée* » une révision qu'elle est « *mineure* ». Elle est ou non mineure en fonction de son importance et de son impact sur l'environnement : peut ne pas avoir un caractère mineur au sens du droit communautaire une révision simplifiée autorisant une opération publique au sens de l'article L. 123-13, *a fortiori* lorsqu'elle porte atteinte à l'économie générale du PLU. Certes le décret n°2005-608 du 27 mai 2005 en a jugé autrement mais sa conventionnalité peut être contestée.

Dès lors, dans les hypothèses où il semble possible de recourir à la révision simplifiée, il ne peut qu'être conseillé de procéder à une évaluation environnementale dès lors que l'opération n'aurait pas le caractère mineur qui est, pour la directive, le critère déterminant ou qu'elle aurait des effets notables sur l'environnement. Et ceci nonobstant les dispositions du décret du 27 mai 2005.

6. Perspectives

Il est certain que des questions se posent quant à la transposition de la directive 2001/42/CE, validité de la dispense liée à l'existence d'un SCOT, assujettissement des PLU intercommunaux, question de la révision simplifiée.

Le juge a d'ailleurs été déjà saisi d'une requête en ce sens à propos du PLU de Versailles (TA Versailles, 16 déc. 2008, M. et Mme Edeline, Assoc. Yvelines Environnement, req. n°0610640, AJDA 22 juin 2009). Le TA de Versailles, en l'espèce, a refusé de saisir la CJCE d'une question préjudicielle sur la conventionnalité du décret du 27 mai 2005. Mais sa décision semble avoir été principalement motivée par le fait que le décret n'était pas encore en vigueur à la date où le plan a été élaboré. Et le fait que la Commission ait déjà contesté le dispositif français de détermination du champ d'application de l'étude d'impact, en ce qu'il se fonde principalement sur des seuils généraux et non sur une appréciation au cas par cas, laisse présager des difficultés identiques pour les plans et programmes.

Le problème pourrait se poser à l'occasion de la discussion du projet de loi portant engagement national pour l'environnement dont l'article 8 se contente, pour le moment, de disposer que sont assujettis à l'évaluation environnementale :

« 4° Les plans locaux d'urbanisme :

- *qui sont susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement compte tenu de la superficie du territoire auquel ils s'appliquent, de la nature, de l'importance des travaux et aménagements qu'ils autorisent et de la sensibilité du milieu dans lequel ceux-ci doivent être réalisés ;*

- *ou qui comprennent les dispositions des plans de déplacements urbains définis par les articles 28 à 28-4 de la loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs. »*