

## >> L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DES PLANS LOCAUX D'URBANISME

Yves Jégouzo

Actualisé par Loïc Peyen, Maître de conférences en droit public, Université Toulouse 1 Capitole

### FICHE 2 : CONTENU ET PORTÉE DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

Le contenu de l'évaluation environnementale des PLU est actuellement régi par les articles L. 104-4 et L. 104-5 du code de l'urbanisme, qui reprend les dispositions de l'ancien article L. 121-11 issu de l'ordonnance de 2004, et R. 151-3 du même code, dont le contenu est à peu près inchangé depuis plusieurs années<sup>1</sup>. Ces éléments, exigés par l'article 5 de la directive de 2001, sont listés dans son annexe 1 et sont explicités dans le *Guide de l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme* du Commissariat général au développement durable de novembre 2019.

Même si le code de l'environnement contient des dispositions liées à l'évaluation environnementale des plans et programmes (c. env., art. L. 122-4 et s. et R. 122-17 et s.), il s'agit là de normes générales auxquelles dérogent les normes spéciales fixées par le code de l'urbanisme. En atteste l'article L. 122-4, VI du code de l'environnement qui affirme que « par dérogation aux dispositions du présent code, les plans et programmes mentionnés aux articles L. 104-1 et L. 104-2 du code de l'urbanisme font l'objet d'une évaluation environnementale dans les conditions définies au chapitre IV du titre préliminaire du code de l'urbanisme ». Or, c'est bel et bien l'article L. 104-1 du code de l'urbanisme qui soumet les PLU à évaluation environnementale.

Cela dit, au vu de la proximité matérielle des dispositions de ces codes, les solutions jurisprudentielles retenues sur la base de l'un d'eux seront vraisemblablement transposables à l'autre. Le droit européen ne saurait, non plus, être négligé dans ce cadre. Il y a lieu de préciser que les exigences valant pour l'étude d'environnement, qui a disparu, se retrouveront très probablement en matière d'évaluation environnementale sur les mêmes thématiques. Enfin, les éléments exigés pour l'évaluation environnementale des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagement trouveront ici un champ fertile de transposition.

#### 1. La forme de l'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale des PLU est intégrée au rapport de présentation, duquel elle ne se distingue pas. Ce choix historique du droit français a eu pour conséquence de le fusionner avec les autres informations qui figurent dans le rapport de présentation.

Ainsi, le rapport de présentation « 1° Décrit et évalue les incidences notables que peut avoir le document sur l'environnement ; 2° Présente les mesures envisagées pour éviter, réduire et, dans la mesure du possible, compenser ces incidences négatives ; 3° Expose les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de la protection de l'environnement, parmi les partis d'aménagement

---

<sup>1</sup> V. l'ancien art. R. 123-2-1 du code, tel que créé par le 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, *JORF* n° 124 du 29 mai 2005, texte n° 47.

envisagés, le projet a été retenu » (c. urb., art. L. 104-4). De façon plus précise, l'article R. 151-3 donne une liste des éléments qu'il doit contenir au titre de l'évaluation environnementale (v. *infra*).

Sur ce point, la jurisprudence veille à ce que l'évaluation environnementale, comme ses éléments constitutifs, figurent bien dans le rapport de présentation. Pour ce faire, elle ne s'arrête pas à la forme des documents, mais contrôle également le fond du rapport<sup>2</sup>, pour vérifier par exemple que les mesures susceptibles de compenser les incidences négatives sont bien présentes, ainsi que les motifs du projet<sup>3</sup>.

S'agissant spécifiquement de l'ordre de présentation du contenu, tel qu'arrêté par l'article R. 151-3 du code, le juge retient la même approche. Ainsi, parfois, « si le rapport de présentation n'adopte pas formellement le plan d'exposition des thèmes mentionnés (...), les développements qu'il consacre à l'environnement et à la prise en compte des exigences induites par sa nature et sa qualité, propres au territoire de la commune, permettent (...) de le regarder comme satisfaisant au fond les exigences d'une évaluation environnementale »<sup>4</sup>. Dans le même sens, il n'y a pas d'insuffisance si toutes les informations exigées par le code de l'urbanisme dans l'évaluation environnementale ne s'y trouvent pas, mais se trouvent ailleurs dans le rapport de présentation<sup>5</sup>.

Le juge veille alors à outrepasser la forme pour vérifier qu'elle n'est pas trompeuse. Le problème de cette position, qui responsabilise les auteurs du PLU quant au contenu du rapport de présentation, tient à l'une des fonctions de l'évaluation environnementale : informer le public. Or, la lisibilité de l'information donnée est conditionnée par une présentation claire dans un document unique, quitte à ce que celui-ci procède parfois à des renvois à d'autres documents comme le prévoit la directive. Il reste préférable 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.

En cas d'absence d'évaluation environnementale, si une requête est déposée devant la juridiction administrative contre une décision d'approbation d'un plan sur ce motif, le juge des référés doit y faire droit aussitôt cette absence constatée (c. env., art. L. 122-11)<sup>6</sup>.

## 2. Le fond de l'évaluation environnementale

En application de l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme, le rapport de présentation du PLU doit comporter sept parties, relatives à :

- La description de l'articulation du plan avec les autres documents d'urbanisme
- L'analyse de l'état initial de l'environnement et les perspectives de son évolution
- L'analyse des incidences notables probables de la mise en œuvre du plan sur l'environnement

---

<sup>2</sup> CE, 8 janvier 1993, *Commune de Nogent-sur-Marne*, n° 132104.

<sup>3</sup> TA Nice, 9 décembre 2010, *Association pour la protection de l'environnement*, n° 0706357 et 0801279 ; confirmé par CAA Marseille, 6 juin 2013, *Commune de Saint-Mandrier*, n° 11MA00390.

<sup>4</sup> CAA Marseille, 23 septembre 2010, *Commune de Corbara*, n° 08MA00710.

<sup>5</sup> CAA Marseille, 22 décembre 2014, *Société L'immobilière Groupe Casino*, n° 12MA00926.

<sup>6</sup> Pour un exemple d'application de cette disposition : CAA Douai, 13 octobre 2020, *Communes de Forges-les-Eaux et de Serqueux et a.*, n° 20DA01336.

- La justification des choix retenus dans le PLU
- La présentation des mesures d'évitement, de réduction et de compensation des conséquences dommageables de la mise en œuvre du plan sur l'environnement
- La définition des critères, indicateurs et modalités retenus pour l'analyse des résultats de l'application du plan
- La présence d'un résumé non technique et d'une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée

### **1° La description de l'articulation du plan avec les autres documents d'urbanisme**

Le rapport de présentation « décrit l'articulation du plan avec les autres documents d'urbanisme et les plans ou programmes mentionnés aux articles L. 131-4 à L. 131-6, L. 131-8 et L. 131-9 avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte » (c. urb., art. R. 151-3, 1°).

Cette exigence découle de l'article 4, 3 de la directive, au titre duquel « 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 ». L'Annexe 1, a évoque à ce titre « les liens [du plan] avec d'autres plans et programmes pertinents » .

En France, les documents avec lesquels le PLU doit s'articuler sont nombreux, même si la compatibilité limitée du PLU avec le SCoT réduit le nombre des documents directement opposables (dans le cas contraire, v. c. urb., art. L. 131-6).

Au titre de la compatibilité, il y aura les SCoT, les SMVM, les plans de mobilité, les programmes locaux de l'habitat (c. urb., art. L. 131-4), les PCAET et les plans locaux de mobilité pour la région d'Ile-de-France (c. urb., art. L. 131-5). D'autres documents sont concernés, notamment pour la prise en compte, pour ce qui est PLU(i) tenant lieu de plan de mobilité et de programme local de l'habitat (c. urb., art. L. 131-8 et L. 131-9).

Si les termes sont un peu flous maintenant – « décrit l'articulation du plan » –, par rapport à l'exigence pesant sur l'étude d'environnement de justifier la compatibilité du PLU avec les documents supérieurs, il va de soi que, comme avant<sup>7</sup>, le rapport de présentation ne saurait se borner de mentionner ces documents sans expliquer l'articulation du PLU avec eux.

Cela est d'autant plus important que, si les dispositions du rapport de présentation ne s'imposent pas, en principe, au règlement ou aux documents graphiques, le juge peut être amené à prendre en compte ses dispositions pour apprécier la compatibilité des dispositions du plan avec les dispositions de valeur supérieure<sup>8</sup>.

### **2° L'analyse de l'état initial de l'environnement et les perspectives de son évolution**

Le rapport de présentation « analyse l'état initial de l'environnement et les perspectives de son évolution en exposant, notamment, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du plan » (c. urb., art. R. 151-3, 2°).

<sup>7</sup> CE, 28 juillet 2004, *Commune de Capbreton*, n° 256843.

<sup>8</sup> CAA Paris, 15 mars 1994, *M. Cosquer et Mlle Pourade*, n° 93PA00725.

L'Annexe 1, b de la directive de 2001 parle des « aspects pertinents de la situation environnementale ainsi que son évolution probable si le plan ou programme n'est pas mis en œuvre ».

Cette étape est fondamentale, car elle constitue la base de l'évaluation environnementale, c'est-à-dire ce à partir de quoi elle est construite. La lettre de la directive laisse peu de doute sur l'approche à adopter : comme le dit le *Guide de l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme*, « l'état initial de l'environnement ne doit donc pas être une simple photographie à un instant donné, mais comprendre une analyse des tendances passées et des perspectives d'évolution, intégrant les résultats attendus des politiques en cours ».

Ainsi, si un plan recense des évolutions spontanées de l'environnement présentant des risques (dégradation d'un site, etc.), il doit envisager des mesures visant à prévenir ce risque.

Néanmoins, il est manifeste que cette analyse ne sera pas uniforme sur la totalité du territoire couvert dans la mesure où doivent notamment être exposées les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées « de manière notable ». *A contrario*, des analyses plus sommaires sont possibles pour les zones où est maintenu le statu quo.

Le juge administratif vérifie la présence<sup>9</sup>, puis la suffisance de l'analyse<sup>10</sup> aux termes d'une approche *in concreto*. Ainsi, une description détaillée des différents types de paysages remarquables d'une commune, sans analyse de l'état initial du site, c'est-à-dire analyse de la faune, de la flore, de l'état hydraulique et hydrologique des cours d'eau, de l'air et du bruit ne saurait suffire<sup>11</sup>. Il en est de même d'un rapport présentant un projet d'usine de traitement des ordures ménagères sans vraie analyse de l'état initial du site concerné<sup>12</sup>, ainsi que d'un rapport ne contenant que des « indications éparses et succinctes sur l'état de l'environnement dans la commune »<sup>13</sup>. Dans le même sens, est insuffisant le rapport « qui se borne à livrer une évaluation des incidences des orientations du plan sur l'environnement, sans envisager les incidences notables prévisibles de sa mise en œuvre sur l'environnement de la commune », s'agissant en particulier de certains secteurs naturels<sup>14</sup>.

Pour le dire autrement, le juge vérifie la réalité, l'exactitude et la complétude de l'analyse de l'état initial du site

### **3° L'analyse des incidences notables probables de la mise en œuvre du plan sur l'environnement**

Conformément aux exigences de la directive de 2001 (annexe 1, f), le rapport de présentation « analyse les incidences notables probables de la mise en œuvre du plan sur l'environnement, notamment, s'il y a lieu, sur la santé humaine, la population, la diversité biologique, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, le bruit, le climat, le patrimoine culturel architectural et archéologique et les paysages et les interactions entre ces facteurs, et expose les problèmes posés par l'adoption du plan sur la protection des zones revêtant une importance

<sup>9</sup> CE, 22 novembre 1985, *Ministre de l'urbanisme et du logement*, n° 59719.

<sup>10</sup> CE, 29 janvier 1988, *Association pour la défense du site et de l'environnement du Mesnil-le-Roi*, n° 37844 ; CE, 26 novembre 1993, *SCI du Domaine de Maurevert*, n° 82285.

<sup>11</sup> CE, 28 juillet 2003, *Mme Albertin et Aroud*, n° 98LY01346.

<sup>12</sup> CE, 12 mai 1997, *Comité de sauvegarde de Chateldon et de ses environs*, n° 151462.

<sup>13</sup> CAA Nantes, 12 avril 2000, *Commune de Barbâtre*, n° 98NT01166.

<sup>14</sup> V. arrêt *Commune de Saint-Mandrier*, précité.

particulière pour l'environnement, en particulier l'évaluation des incidences Natura 2000 mentionnée à l'article L. 414-4 du code de l'environnement » (c. urb., art. R. 151-3, 3°).

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.

Ces incidences sont d'ailleurs appréhendées largement puisqu'il est question aussi bien de l'environnement « naturel » (diversité biologique, faune, flore, climat, etc.) que de l'environnement des « hommes » (santé humaine, population, patrimoine, etc.). Ces éléments pourront conduire à analyser l'impact du PLU sur les risques naturels<sup>15</sup>, et ils varieront naturellement en fonction des milieux, pour ne pas dire « des environnements ».

En effet, comme le montre l'emphase du texte, ces exigences sont particulièrement élevées lorsqu'il est question de zones Natura 2000.

Il importe aussi de souligner que l'évaluation des PLU – comme, d'ailleurs, celle des autres plans et programme – 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. En effet, si s'agissant de l'étude d'impact, les caractéristiques des projets sont connues, pour les 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 peut interpellier dans la mise en œuvre de l'évaluation (choix des règles du PLU dont il faut évaluer les incidences, appréciation de l'impact des règles permissives dont la mise en œuvre dépend de l'administration, etc.).

Un rapport comportant une analyse correcte de l'état initial de l'environnement, mais ne comportant pas d'analyse des incidences d'une ouverture d'une zone à l'urbanisation ne satisfait pas aux exigences réglementaires<sup>16</sup>. Tel est aussi le cas du rapport qui n'analyserait pas les incidences de l'urbanisation prévue pour un site et qui se bornerait à des considérations générales sur les mesures destinées à en assurer la préservation et la mise en valeur<sup>17</sup>. En revanche, le juge fait preuve de plus de tolérance lorsque l'ouverture à l'urbanisation, par exemple, touche de petites zones « sans intérêt particulier du point de vue environnemental »<sup>18</sup>, à l'inverse de l'approche qu'il retient lorsque la zone est d'un intérêt environnemental particulier, telle une zone Natura 2000<sup>19</sup>.

#### **4° La justification des choix retenus dans le PLU**

Le rapport de présentation « explique les choix retenus mentionnés au premier alinéa de l'article L. 151-4 au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national, ainsi que les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan » (c. urb., art. R. 151-3, 4°).

Les choix en question sont ceux retenus « pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement » (c. urb., art. L. 151-4, al. 1). En d'autres termes, cette partie du rapport d'évaluation constitue la motivation du projet de PLU.

<sup>15</sup> CE, 25 mars 1996, *Commune de Horbourg-Wihr*, n° 171754.

<sup>16</sup> CE, 17 mai 2004, *Commune de Sainte-Léocadie*, n° 238359.

<sup>17</sup> CE, 6 novembre 2006, *Communauté de Communes du Pays de Honfleur*, n° 282539.

<sup>18</sup> CAA Lyon, 23 avril 2019, *Commune de Ternay*, n° 18LY01916.

<sup>19</sup> CAA Marseille, 29 octobre 2015, *Commune de Saint-Martin-de-Crau*, n° 14MA04062 et 14MA04476.

Cette justification des choix retenus dans le PLU se fait « au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national ». Cela concerne bien évidemment la protection des espèces (espèces protégées, oiseaux, etc.), des habitats et écosystèmes (Natura 2000, etc.), des ressources naturelles (eau, etc.) ou encore la prise en compte des risques et nuisances (notamment autour des installations classées<sup>20</sup>). Une motivation générale ne vaut pas justification des choix retenus. Ainsi, une présentation de l'objectif essentiel du PLU comme étant la limitation de l'expansion urbaine au profit des espaces naturels et agricoles ne saurait ainsi valoir justification de la répartition entre ces types d'espace<sup>21</sup>.

Selon le *Guide de l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme*, il s'agit d'assurer la transparence des choix, mais aussi leur traçabilité. Cette exigence de motivation implique aussi une responsabilisation des auteurs chargés de penser au mieux en amont ces choix.

Le plus intéressant est que, dans le sillage de la directive de 2001 (art. 5, 1), le rapport doit aussi expliquer le choix retenus par rapport aux « solutions de substitution raisonnables », ce qui implique, dans le processus d'élaboration, d'assurer un suivi des discussions pour assurer cette justification. Par rapport à la fonction du PLU, il sera question d'expliquer les choix des modalités de développement de l'urbanisme local (évolution de la démographie, perspectives de développement économique, etc.). Sur ce point, ces solutions s'apprécient en « tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan ».

La rédaction de l'article est ambiguë, car elle ne renseigne pas sur la nécessité d'envisager des solutions alternatives lors de l'élaboration du PLU. Autrement dit, si des solutions alternatives sont envisagées, elles doivent être présentées, mais si des solutions alternatives sont envisageables, elles pourraient ne pas être présentées.

Ce doute n'est pas levé par la directive de 2001. Si elle prévoit que doivent être « identifiées, décrites et évaluées » les solutions de substitution (art. 5, 1), ce qui laisserait entendre une obligation d'étude de solutions alternatives, elle renvoie pour cette disposition à son annexe 1. Or, l'annexe 1, au point h), mentionne une « une déclaration résumant les raisons pour lesquelles les autres solutions envisagées ont été sélectionnées [...] ». Dès lors, l'obligation qui pèse sur les auteurs des PLU est d'exposer les autres partis qu'ils ont effectivement « envisagés » et les raisons pour lesquelles ils n'ont pas été retenus. Comme l'avait écrit l'auteur initial de ces fiches : 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.

Cela dit, si auparavant, l'ancien article R. 123-2-1 du code exigeait une présentation de ces solutions « le cas échéant », cette expression a disparu de l'actuel article R. 151-3. Sans doute faut-il y voir une invitation à étudier plusieurs solutions pour une meilleure réflexion en amont du projet. Cela dit, encore faut-il qu'il y ait des solutions « raisonnables ».

---

<sup>20</sup> CAA Nancy, 7 février 2008, *Commune de Muespach, Communauté de communes « III et Gersbach »*, n° 07NC00086.

<sup>21</sup> CAA Marseille, 23 octobre 2008, *Commune de Brignoles*, n° 06MA02287.

En tout état de cause, tout repose sur la motivation figurant dans le rapport de présentation, laquelle doit être la meilleure possible, cela étant tributaire des circonstances propres à chaque document. Ainsi, il peut faire état de l'absence de solution de substitution raisonnable. Tel est le cas lorsque l'un des projets envisagé par le PLU aurait pu être mené sur le territoire d'une autre commune<sup>22</sup>.

Il est entendu que cette exigence relative aux solutions de substitution raisonnables participe, en fait, à la justification des choix retenus par le PLU.

### **5° La présentation des mesures d'évitement, de réduction et de compensation des conséquences dommageables de la mise en œuvre du plan sur l'environnement**

Le rapport de présentation « présente les mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser, s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du plan sur l'environnement » (c. urb., art. R. 151-3, 5°).

Il s'agit là de se conformer au point g de l'annexe 1 de la directive de 2001 qui évoque « les mesures envisagées pour éviter, réduire et, dans la mesure du possible, compenser toute incidence négative notable de la mise en œuvre du plan ou du programme sur l'environnement ».

Cette séquence « ERC » découle du principe de prévention qui implique, selon l'article L. 110-1, II, 2° code de l'environnement, « d'éviter les atteintes à la biodiversité et aux services qu'elle fournit ; à défaut, d'en réduire la portée ; enfin, en dernier lieu, de compenser les atteintes qui n'ont pu être évitées ni réduites ». Même si cette approche est critiquable, car elle peut conduire à « légitimer » des atteintes à l'environnement, voire contribuer à leur réalisation, elle n'en demeure pas moins utile dans une certaine mesure en ce qu'elle empêche des « pertes nettes » d'environnement.

Pour ces raisons, le juge vérifie que ces mesures figurent bien dans le rapport de présentation<sup>23</sup>. Aussi, un rapport de présentation ne peut renvoyer à des études ultérieures s'agissant de certains projets dont les grandes lignes ont déjà été arrêtées au moment de l'élaboration du PLU, et dont les conséquences sont, de ce fait, envisageables<sup>24</sup>.

Les mesures envisagées sont multiples. Elles peuvent mentionner l'obligation de prévoir un traitement approprié des eaux résiduelles après étude pédologique<sup>25</sup>, ou encore les mesures à venir pour préserver les espaces naturels, réduire la circulation automobile, limiter la consommation énergétique des bâtiments et la gestion de l'eau<sup>26</sup>, etc.

En théorie, il existe une hiérarchie entre ces types de mesures : d'abord, les mesures d'évitement, puis celles de réduction et, enfin seulement, le cas échéant, les mesures de compensation. Cette lecture est encore celle que retient la doctrine administrative, comme le montre le *Guide de l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme*. De fait, cela signifie techniquement que chacun de ces stades est indispensable, de sorte que l'on ne saurait se borner à présenter les mesures de compensation, parfois plus simples et moins coûteuses que les mesures d'évitement et de réduction.

---

<sup>22</sup> CAA Versailles, 17 décembre 2020, *Commune de Gonesse*, n° 19VE01707-19VE03808.

<sup>23</sup> V. arrêt *Commune de Saint-Mandrier*, précité.

<sup>24</sup> CAA Douai, 23 novembre 2021, *SCEA Mahette et a.*, n° 20DA01944.

<sup>25</sup> CE, 11 décembre 1996, *Commission de protection des eaux de France-Comté*, n° 161883.

<sup>26</sup> CAA Versailles, 19 juin 2014, *Association de défense du Clos d'Ambert*, n° 13VE02529.

Néanmoins, la jurisprudence n'est pas très claire sur ce point, ce qui est critiquable pour l'environnement. Elle se borne parfois à vérifier seulement l'existence de mesures de réduction et de compensation<sup>27</sup>. Or, pour le juge européen, éviter, réduire et compenser ne sont pas équivalents<sup>28</sup>, ce qui permet de comprendre pourquoi, dans d'autres domaines, le juge a pu se montrer plus vigilant<sup>29</sup>.

Il est donc préférable, pour plus de sécurité juridique, mais aussi pour garantir l'effet utile de l'évaluation environnementale, de s'assurer que le rapport de présentation s'intéresse à chacune de ces étapes, l'une après l'autre.

#### **6° La définition des critères, indicateurs et modalités retenus pour l'analyse des résultats de l'application du plan**

Le rapport de présentation « définit les critères, indicateurs et modalités retenus pour l'analyse des résultats de l'application du plan mentionnée à l'article L. 153-27 et, le cas échéant, pour le bilan de l'application des dispositions relatives à l'habitat prévu à l'article L. 153-29. Ils doivent permettre notamment de suivre les effets du plan sur l'environnement afin d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées » (c. urb., art. R. 151-3, 6°).

Cette exigence s'inscrit dans le prolongement de l'article 10 de la directive de 2001 (v. aussi annexe 1, i). Elle est censée permettre le suivi et le contrôle de la trajectoire que suit le PLU au cours de sa mise en œuvre.

La présence de ces mentions est importante dans le plan<sup>30</sup>, d'autant que leur exhaustivité est appréciée par le juge. Peuvent par exemple être mis en place des critères tel que : « rythme annuel des constructions, limitation de l'urbanisation au coup par coup et favoriser les aménagements sous forme d'opérations groupées, objectif de densité de dix logements par hectare, création minimale de 10 % de logements sociaux en accession à la propriété, encouragement en faveur de la création d'un habitat durable, protection des espaces de nature et maintien des haies bocagères »<sup>31</sup>. Le caractère véritablement prospectif de la démarche est aussi contrôlé par le juge qui vérifie aussi que des indicateurs sont prévus pour évaluer les partis pris d'urbanisation sur l'environnement et la maîtrise de la consommation des espaces et pour déterminer si la protection de l'environnement nécessite l'adaptation des règles du plan local d'urbanisme<sup>32</sup>.

#### **7° La présence d'un résumé non technique et d'une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée**

Le rapport de présentation « comprend un résumé non technique des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée » (c. urb., art. R. 151-3, 7°).

Cette exigence, qui se retrouve dans l'annexe 1, j et h, de la directive, est liée à la fonction informative de l'évaluation environnementale. Elle est destinée à permettre au public de prendre connaissance de manière simple et lisible des

---

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> CJUE, 15 mai 2014, *T.C. Briels et a. c. Minister van Infrastructuur en Milieu*, C-521/12 ; CJUE, 21 juillet 2016, *Hilde Orleans et a. c. Vlaams Gewest*, C-387/15 et -388/15.

<sup>29</sup> À propos d'une autorisation de défrichement : CAA Lyon, 18 octobre 2016, *SEM Nièvre Aménagement*, n° 14LY01848.

<sup>30</sup> CAA Lyon, 25 juillet 2019, n° 18LY02885.

<sup>31</sup> CAA Bordeaux, 7 juin 2018, n° 16BX02501.

<sup>32</sup> *Ibid.*



effets du projet sur l'environnement, mais aussi d'améliorer la transparence de l'évaluation.

Ceci explique l'attention portée à la présence du résumé non technique, qui doit figurer dans le rapport de présentation<sup>33</sup>, sauf si ce dernier est accessible de par sa rédaction<sup>34</sup>. Cette dernière position est discutable dans la mesure où elle valorise le caractère « non technique » au détriment du caractère de « résumé » de cet élément<sup>35</sup>.

De même, il ne peut 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<sup>36</sup>.

### 3. **Les principes d'analyse de l'évaluation environnementale**

Le contenu de l'évaluation environnementale du PLU doit s'analyser à partir d'un certain nombre de principes, notamment énoncés par l'article c, qui rejoint l'article 5, 2 de la directive : « 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 » (c. urb., art. L. 104-5). Par ailleurs, l'article R. 151-3 du code affirme que « le rapport de présentation au titre de l'évaluation environnementale est proportionné à l'importance du plan local d'urbanisme, aux effets de sa mise en œuvre ainsi qu'aux enjeux environnementaux de la zone considérée ».

#### 1° **Les informations raisonnablement exigibles**

Le premier élément guidant l'analyse de l'évaluation environnementale tient donc aux « 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 ».

Cette exigence laisse aux auteurs du PLU une certaine marge de manœuvre.

Les auteurs des PLU doivent se fier aux éléments de connaissance existants au moment de l'élaboration du PLU<sup>37</sup> – ce qui interpelle sur l'application du principe de précaution en la matière –, ce à partir de quoi le juge contrôle la suffisance des éléments se trouvant dans l'évaluation environnementale<sup>38</sup>. De façon générale, le juge vérifie que c'est une méthode objective, fondée, qui a été appliquée<sup>39</sup>.

Il vérifiera aussi que l'évaluation ne repose pas sur des données obsolètes, lesquelles auront été actualisées<sup>40</sup>.

---

<sup>33</sup> TA Poitiers, 22 avril 2010, *Association Deux-Sèvres Nature Environnement*, n° 0800474.

<sup>34</sup> Arrêt *Commune de Saint-Martin-de-Crau et a.*, précité.

<sup>35</sup> Ce qui n'est pas le cas lorsqu'il est question d'une note synthétique jointe au rapport de présentation : CAA Nantes, 1<sup>er</sup> juin 2015, n° 14NT00581.

<sup>36</sup> CAA Nantes, 21 octobre 2019, *Commune de Granville et a.* n° 18NT04136.

<sup>37</sup> À propos d'un SCoT, et s'agissant des « modifications prévisibles de la ligne du littoral » : CAA Bordeaux, 2 décembre 2014, *Association Vive la Forêt*, n° 13BX02278.

<sup>38</sup> Par exemple, CAA Bordeaux, 17 novembre 2015, *SCI Laurabili et a.*, n° 15BX00480.

<sup>39</sup> À propos d'un SCoT, v. CAA Douai, 30 juin 2020, *Groupement de défense de l'environnement de l'arrondissement de Montreuil-sur-Mer et du Pas-de-Calais*, n° 18DA01078.

<sup>40</sup> CAA Marseille, 7 juillet 2008, *M. Tigrane X*, n° 05MA01486.

Ainsi, si le PLU prévoit de modifier le statut d'un secteur pour y permettre l'implantation d'éoliennes, dont les modalités ne sont pas encore connues, l'évaluation environnementale doit contenir « les informations relatives à cet acte réglementaire et non celles relatives aux projets précis d'implantation d'éoliennes dans le secteur »<sup>41</sup>.

De la même façon, il est probable que des études trop coûteuses manifestement disproportionnées par rapport au risque ne sauraient être attendues des auteurs du PLU. 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.

## 2° L'utilisation des autres documents d'urbanisme

Le deuxième élément guidant l'analyse de l'évaluation environnementale tient encore à « 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 ».

Sur ce point, l'ancien article R. 123-2-1 contenait un ultime alinéa précisant que « le rapport de présentation peut se référer aux renseignements relatifs à l'environnement figurant dans d'autres études, plans et documents ». Or, une telle mention n'existe pas dans l'actuel article R. 151-3. Pourtant, il n'est pas dit que cette possibilité ait réellement disparue du droit actuel. En effet, l'article L. 104-5, sur ce point, s'inscrit dans la continuité de la directive de 2001, qui, prenant acte du fait que les plans peuvent s'inscrire dans « ensemble hiérarchisé », entend « entre autres, éviter une répétition de l'évaluation » (art. 4, 3). Ainsi, « les renseignements utiles concernant les incidences des plans et programmes sur l'environnement obtenus à d'autres niveaux de décision ou en vertu d'autres instruments législatifs communautaires peuvent être utilisés pour fournir les informations énumérées à l'annexe I » (art. 5, 3 ; v. aussi art. 5, 2).

Il est dès lors probable que l'évaluation environnementale réalisée puisse reprendre les informations contenues dans les évaluations environnementales des documents concernant le PLU, à condition que ces dernières soient elles-mêmes suffisantes. 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).

En d'autres termes, ce principe est destiné à simplifier l'évaluation environnementale des PLU. On ne peut exiger qu'au niveau du PLU soient reprises toutes les évaluations réalisées en amont ou devant l'être en aval.

Une question se pose néanmoins s'agissant de 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.

---

<sup>41</sup> CE, 17 juillet 2013, *Commune d'Ollières*, n° 362022. V. aussi, à propos d'un SCoT, CAA Lyon, 13 juin 2017, *SELARL Delsol*, n° 15LY02717.

### 3° Le principe de proportionnalité

En application du principe de proportionnalité, la précision et l'exhaustivité de l'évaluation environnementale varient en fonction de trois paramètres au moins, (c. urb., art. R. 104-19 et c. env., art. R. 122-20) : l'importance du plan, aux effets de sa mise en œuvre (nature et importance des projets) et enjeux environnementaux du territoire concerné (sensibilité du milieu et du territoire concerné)<sup>42</sup>.

Dès lors, 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 concernant certains environnements, tel le littoral ou la montagne, devront faire l'objet d'une évaluation particulièrement précise.

## 4. Le contrôle de l'évaluation environnementale

### 1° Le contrôle administratif

Le projet de document d'urbanisme ainsi que son rapport de présentation, qui contient l'évaluation environnementale, sont transmis pour avis à l'autorité environnementale (c. urb. art. L. 104-6), qui n'est autre, par principe, que la mission régionale d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (c. urb., art. R. 104-21 et c. env., art. R. 122-17, IV, 2°).

Après transmission du dossier pour avis (c. urb., art. R. 104-23), l'instruction commence (c. urb., art. . 104-24) jusqu'à ce que l'autorité environnementale formule un avis sur le rapport de présentation et sur le projet de document dans les trois mois suivant la date de réception du dossier (c. urb., art. R. 104-25, al. 1). Cet avis, en plus d'être mis en ligne par la personne publique responsable et être transmis au préfet de département, est joint au dossier d'enquête publique (c. urb., art. R. 104-25, al. 2). Si l'autorité environnementale ne se prononce pas dans le délai indiqué, elle est réputée n'avoir aucune observation à formuler (c. urb., art. R. 104-25, al. 3).

Cela dit, en amont de la procédure d'élaboration du document, la personne publique chargée de l'élaboration ou de la modification du PLU peut consulter l'autorité environnementale sur l'ampleur et le degré de précision des informations à fournir dans le rapport environnemental. Celle-ci précise alors « les éléments permettant d'ajuster le contenu du rapport sur les incidences environnementales à la sensibilité des milieux et aux impacts potentiels du plan, (...) sur l'environnement ou la santé humaine ainsi que, s'il y a lieu, la nécessité d'étudier les incidences notables du plan, (...) » sur l'environnement d'un autre État membre de l'Union européenne » (c. env., art. R. 122-19 ; c. urb., art. R. 104-19).

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.

---

<sup>42</sup> Par exemple : CAA Marseille, 26 septembre 2019, *Association des amis du Rayol-Canadel*, n° 18MA05489 ; arrêt *Commune de Gonesse* précité.

Cela dit, cet avis préalable n'anticipe pas sur l'avis qui sera donné lors de la consultation finale.

## 2° Le contrôle juridictionnel

L'évaluation environnementale est contestée à l'occasion du recours exercé directement contre les décisions approuvant les PLU, au titre des moyens de légalité externe<sup>43</sup>.

De façon générale, comme le montrent les développements précédents, le juge contrôle plusieurs éléments de l'étude : son existence, ses caractères sérieux, complet, précis et proportionné.

Néanmoins, il y a lieu de relever que la jurisprudence *Danthony*<sup>44</sup> joue dans le contentieux des PLU. Rappelons que, selon elle, « si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie ». L'évaluation environnementale étant au surplus comprise dans le dossier soumis à enquête publique, elle est concernée par cette jurisprudence. Cela dit, au vu de l'importance de l'évaluation environnementale, les insuffisances qui l'affectent ont de très fortes chances d'entraîner l'irrégularité de la décision approuvant le PLU<sup>45</sup>, *a fortiori* lorsque sont en cause des environnements d'une particulière importance, comme les zones Natura 2000<sup>46</sup>.

De façon générale, son régime contentieux suit celui du rapport de présentation.

## 5. La portée de l'évaluation environnementale

L'importance du rapport de présentation n'empêche pas qu'il ait une portée limitée, quoique non négligeable : « si les indications contenues dans le rapport de présentation d'un plan local d'urbanisme ne sont pas, par elles-mêmes, opposables pour la délivrance d'une autorisation d'urbanisme, elles peuvent être prises en considération par le juge pour interpréter les dispositions d'un règlement du plan local d'urbanisme, lorsque cette interprétation ne ressort pas clairement de la seule lecture du texte de ces dispositions »<sup>47</sup>.

Cela concerne bien évidemment l'évaluation environnementale qui est une de ses composantes, et qui éclaire, de fait, le contenu du PLU. On ne saurait trop encourager les auteurs de PLU à soigner ce document pour qu'il n'y ait pas de doute quant au contenu du document élaboré.

Par ailleurs, dans le champ contentieux, elle fournit au juge des données de fait pouvant être prises en compte lors du contrôle au fond qu'il exerce ultérieurement sur les choix opérés par les auteurs du plan. Dans le cadre du contrôle restreint exercé par lui sur le contenu des documents d'urbanisme, le juge ne sanctionne que l'erreur manifeste d'appréciation commise par l'administration. Mais, la prise en compte des résultats de l'évaluation

---

<sup>43</sup> V. par ex. CE, 12 juin 1995, *Association intercommunale contre un projet de carrière*, n° 139750.

<sup>44</sup> CE, 23 décembre 2011, n° 335033. V. aussi, avant lui, et en matière d'étude d'impact, CE, 14 octobre 2011, *Société Ocréal*, n° 323257.

<sup>45</sup> CAA Marseille, 26 septembre 2016, *Société Cueva Azul Limited*, n° 15MA03849 ; CAA Bordeaux, 29 mai 2019, *Association Cestas-Réjouit-Environnement et a.*, n° 18BX01510.

<sup>46</sup> CAA Douai, 25 juin 2015, *Commune de Jumièges*, n° 14DA01281.

<sup>47</sup> CE, 10 février 2016, *SCI Porte de Noisy*, n° 383738.

environnementale peut lui permettre d'affiner et de renforcer son contrôle.

Ainsi, pour apprécier le bien-fondé de mesures de protection de l'environnement entraînant des restrictions sévères au droit de propriété, le juge peut être conduit à se fonder sur les dispositions du rapport de présentation. Ainsi, au terme d'un raisonnement classique, il a pu se fonder sur le rapport de présentation d'un plan local d'urbanisme manifestant l'intention de ses auteurs, d'une part, de protéger les espaces naturels remarquables et les sites de grande qualité patrimoniale et, d'autre part, de limiter la constructibilité, en dehors du bourg, afin d'éviter tout effet d'étirement de l'urbanisation le long des voies existantes, pour considérer que le classement d'une parcelle en secteur naturel sensible à protéger (inconstructible) n'est pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation ni d'erreur de fait, alors même que celle-ci serait desservie par les réseaux<sup>48</sup>. Il en a été de même à propos de la protection, par un classement en zone naturelle, de certaines parties non équipées du territoire communal, en raison de la qualité des sites, des milieux naturels et des paysages<sup>49</sup>.

La prudence est tout de même de mise, car le juge sanctionne les contradictions entre le rapport de présentation et les autres dispositions du PLU<sup>50</sup>. Il en va ainsi lorsque le classement d'une zone en zone d'« urbanisation future » est en contradiction avec le rapport de présentation qui relève que ladite zone est parmi les plus intéressants pour la flore et l'accueil de différentes espèces d'oiseaux<sup>51</sup>. De même, est entachée d'erreur manifeste d'appréciation une révision retenant le principe de l'urbanisation d'un secteur entier de la commune dès lors qu'elle est « en contradiction avec les orientations précises énoncées [...] par le rapport de présentation en ce qui concerne le maintien de la pérennité des deux dernières exploitations agricoles de la commune »<sup>52</sup>.

---

<sup>48</sup> CAA Nantes, 5 mars 2009, *M. Gilbert X*, n° 08NT01223.

<sup>49</sup> CAA Nantes, 27 décembre 2013, n° 12NT01071.

<sup>50</sup> CAA Douai, 29 juillet 2004, *M. Gilbert X*, n° 02DA00146.

<sup>51</sup> TA Orléans, 29 mars 1988, *M. Jacques Rommel et a.*,

<sup>52</sup> CAA Lyon, 18 novembre 2008, *Association Roch'Nature*, n° 07LY00802.