

Mireille FAUCON
Responsable du pôle Autorité
environnementale

**Jean-Sébastien
FONTANELLE**
Chargé de mission AE Drôme

**DREAL Auvergne -
Rhône Alpes**

Groupe Technique Logement Urbanisme de la Drôme

Évaluation environnementale et documents d'urbanisme

Valence 2 mai 2019



PRÉFET
DE LA RÉGION
AUVERGNE-
RHÔNE-ALPES

Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
Auvergne-Rhône-Alpes

Service CIDDAE

Connaissance, information,
développement durable,
autorité environnementale

Pôle Autorité Environnementale



**Yves
MEINIER**
Adjoint du chef de pôle
TEL. 04 26 28 67 50



**Mireille
FAUCON**
Chef de pôle
TEL. 04 73 43 15 06

Clermont - Ferrand



**Brigitte
MAGNE**
Assistante
TEL. 04 73 43 19 45



**Annick
BELLONTE**
CE Autorité
Environnementale
TEL. 04 73 43 15 15



**Marie-Thérèse
BROSSARD**
CE Autorité
Environnementale
TEL. 04 73 43 15 52



**Martine
PARRAIN**
CE Autorité
Environnementale
TEL. 04 73 43 19 02



**Audrey
ZACHARIE**
CM Industrie - risques
technologiques et agricoles
TEL. 04 73 43 19 30



**Thibaud
GOICHON**
CM urbanisme Loire/
Allier/Haute-Loire
TEL. 04 73 43 15 16



**Sylvain
DECHET**
CM urbanisme Ardèche,
Cantal, Puy-de-Dôme
TEL. 04 73 43 19 01



**Gaëlle
DAGORN**
CM eau - risques naturels
et hydrauliques
TEL. 04 73 43 15 72



**Paul
LACOULOUMERE**
CM Transport - Energie -
Forêt
TEL. 04 73 43 15 82



**Yvan
FRANCK**
CM Infrastructures et
transport
TEL. 04 73 43 15 13

Lyon



**Christiane
MARSELLA**
Assistante
TEL. 04 26 28 67 56



**Estelle
TOSAN**
CM Tourisme et Loisirs-
Montagne
TEL. 04 26 28 67 65



**Jérôme
ETIFIER**
CM urbanisme Rhône et
métropole Lyonnaise
TEL. 04 26 28 67 53



**Tarik
YAICHE**
CM urbanisme Isère
TEL. 04 26 26 67 64



**Hermance
GAUTHIER**
CM urbanisme
Haute-Savoie
TEL. 04 26 28 67 29



**Mathilde
RAMONDENC**
CM urbanisme Ain
TEL. 04 26 28 67 52



**Ugo
PAPA**
CE Tourisme- Loisirs -
Montagne
TEL. 04 26 28 63 33



**Laurent
CHENET**
CM - Urbanisme Savoie
TEL. 04 26 28 67 63



**Jean-Sébastien
FONTANELLE**
CE Autorité environnemen-
tale urbanisme - Drôme
TEL. 04 26 28 67 34

Qu'est-ce que l'évaluation environnementale ?

cf. www.ecologique-solidaire.gouv.fr/levaluation-environnementale

- L'évaluation environnementale est un **processus** visant à **intégrer l'environnement dans l'élaboration d'un projet**, ou d'un document de planification, et ce **dès les phases amont de réflexions**.
- Elle **sert à éclairer** tout à la fois le **porteur de projet** et l'**administration** sur les suites à donner au projet au regard des enjeux environnementaux et ceux relatifs à la santé humaine du territoire concerné, ainsi qu'**à informer le public et garantir sa participation**.
- Elle doit **rendre compte des effets potentiels ou avérés sur l'environnement** du projet, du plan ou du programme et permet d'**analyser et de justifier les choix retenus au regard des enjeux identifiés** sur le territoire concerné.
- L'évaluation environnementale **doit être réalisée le plus en amont possible**, notamment, en cas de pluralité d'autorisations ou de décisions, dès la première autorisation ou décision, et **porter sur la globalité du projet et de ses impacts**.

Le cadre juridique

Deux directives de l'Union européenne transposées en droit français

- Directive n° 2014/52/UE du 16/04/14 modifiant la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement
- Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

Dans le code de l'environnement (CE), la réglementation relative à l'évaluation environnementale concerne :

- **les projets** : les articles L.122-1 à L.122-3-4 et R.122-1 à R.122-14
- **les plans et programmes** (PCAET, Zonage assainissement, PDU etc.) : notamment les articles L.122-4 à L.122-11, L.414-4 relatif à Natura 2000 et R.122-17 à R.122-24, R.414-19, R.414-21,
- l'EE des **documents d'urbanisme** (CU) est régie par le code de l'urbanisme notamment articles L.104-1 à L.104-8 et R.104-1 à R.104-33.

=> A noter la décision du conseil d'état du 19 juillet 2017 annulant les dispositions des articles R.104-1 à R.104-16 du code de l'urbanisme issus du décret du 28/12/15, **en ce qu'ils n'imposent pas la réalisation d'une EE dans tous les cas** (procédure de la modification et mise en compatibilité d'un document local d'urbanisme avec un document d'urbanisme supérieur)



Les acteurs

- **Le Maître d'ouvrage du projet ou la Personne publique responsable pour approuver le PP et DU** : l'auteur d'une demande d'autorisation concernant un projet privé ou l'autorité publique qui prend l'initiative d'un projet (art. L.122-1 du CE). Il mène le processus d'évaluation environnementale avec l'appui d'un bureau d'étude spécialisé.
- **L'Autorité compétente** : la ou les autorités compétentes pour délivrer l'autorisation du projet ou approuver le PP ou DU (art. L.122-1 du CE).

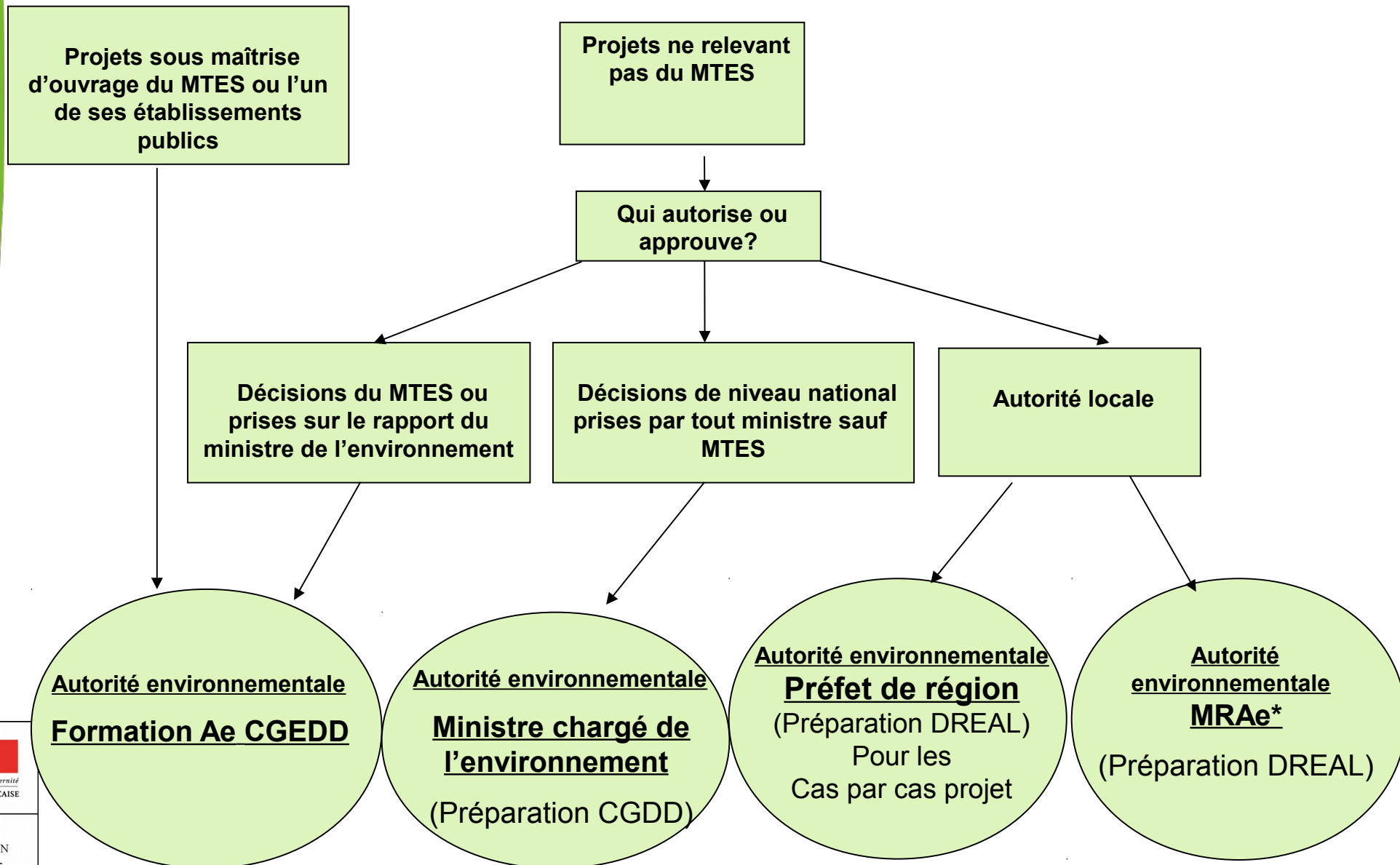
L'Autorité environnementale - AE : en fonction de seuils réglementaires caractérisant un projet, l'AE **décide** s'il doit ou non faire l'objet d'une EE et/ou donne un **avis** sur l'évaluation environnementale réalisée.

Quel est le rôle de l'Autorité environnementale - AE ?

- Apprécier la **qualité du processus d'évaluation environnementale** réalisé et la **qualité de la prise en compte de l'environnement** dans les projets, les plans et les programmes.
- **Contribuer à éclairer l'autorité décisionnaire**
- **Participer à l'information du public**
 - A travers deux missions :
 - les **avis** sur les évaluations environnementales ;
 - les **décisions après analyse des dossiers examinés « au cas par cas »**

NB : L'AE ne fait pas partie des personnes publiques associées (PPA)

Les Autorités environnementales



* Pour les avis AE Projet de façon transitoire, en attendant le nouveau décret définissant l'AE Projet

La MRAe Auvergne-Rhône-Alpes

4 titulaires et 3 suppléants (nommés pour 3 ans)

- 4 Membres permanents du CGEDD, issus de la MIGT de Lyon
- 3 Experts associés
 - Retraitée des services de l'État, DDT/DDE-aménagement-urbanisme
 - Retraité de la cour administrative d'appel de Lyon
 - Commissaire enquêteur, BE hydrogéologue

Site Internet de la MRAe :

<http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/auvergne-rhone-alpes-r7.html>



PRÉFET
DE LA RÉGION
AUVERGNE-
RHÔNE-ALPES

L'évaluation environnementale

- L'évaluation environnementale (EE) est **un processus** qui doit permettre d'apprécier globalement **les incidences environnementales** d'un projet ou d'un plan-programme sur l'**environnement** et la **santé humaine** et définir les **mesures appropriées dites «ERC»** pour les éviter, les réduire voire les compenser. Ces mesures font l'objet d'un **suivi dans le temps**.
- Dans le cas où elle est requise soit de manière systématique soit à la suite de l'examen au cas par cas, **l'évaluation environnementale relève de la responsabilité du maître d'ouvrage ou de la personne publique responsable du plan ou du programme**
- Les conditions d'une bonne évaluation :
 - être intégrée dans un processus de concertation
 - constituer une démarche **itérative**
 - être **proportionnée** aux enjeux
 - prendre en compte l'ensemble des composantes de l'environnement
 - répondre au contenu réglementaire
- Concrètement, elle donne lieu en fonction des caractéristiques du projet et/ou des enjeux environnementaux en présence, à la réalisation d'un rapport dénommé « **rapport environnemental** ».

L'évaluation environnementale des procédures d'urbanisme

Demande examen au cas par cas

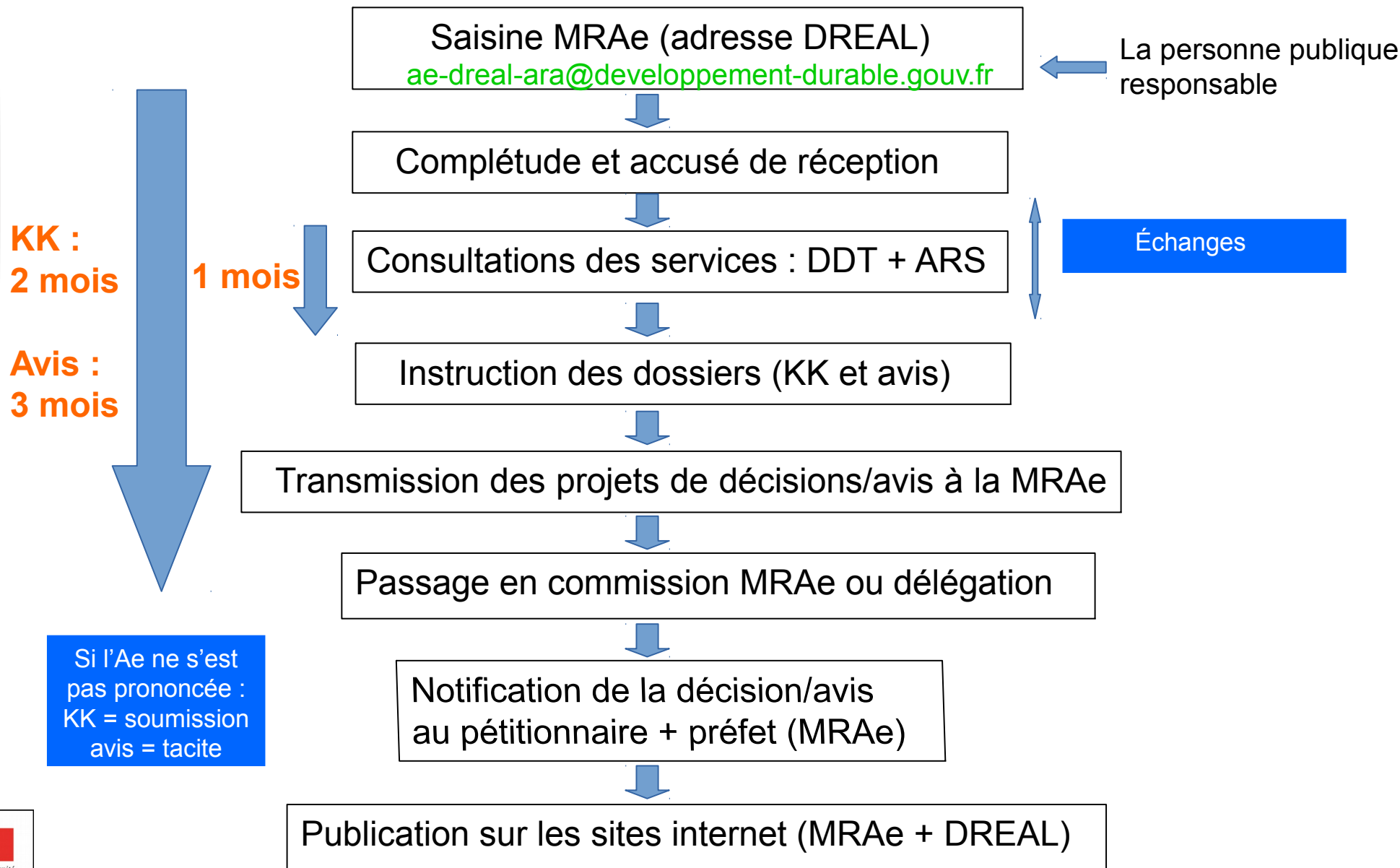
Non soumission EE

soumission EE

- Présence **Natura 2000** sur la commune
- Réalisation de travaux, aménagements susceptibles d'affecter de manière significative un site N2000
- Territoire en loi Montagne portant sur la réalisation d'une **UTN**
- PLUI valant PDU
- DUP ou DP : présence d'une zone N2000 + mêmes effets qu'une révision de PLU

Évaluation environnementale systématique

Instruction – Plans, programmes (avis et cas/cas)



La décision au cas par cas

Sur la base d'un document qui décrit le projet (pas de cerfa normalisé pour les PP et DU)

<http://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/cas-par-cas-documents-d-urbanisme-r4070.html>

- **Une analyse** qui croise **enjeux environnementaux** et **le projet**
- **Risques d'impacts** du projet sur **l'environnement** et la **santé humaine**
- une décision de soumission **ne signifie pas que le projet est mauvais** mais qu'il est susceptible de présenter **des impacts notables** sur l'environnement.
- une **décision de soumission** à évaluation environnementale est **attaquable au contentieux**
- toutes les **décisions sont publiées sur Internet** avec le dossier complet reçu dans le cadre de l'instruction

<http://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/les-decisions-au-cas-par-cas-r3410.html>

<http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/examen-au-cas-par-cas-et-autres-decisions-r87.html>



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET
DE LA RÉGION
AUVERGNE-
RHÔNE-ALPES

La décision au cas par cas

Objet : décider si le plan ou programme doit faire l'objet d'une évaluation environnementale (lorsque soumission non systématique)

Critères : cf. directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement au sens large:

– **caractéristiques du plan ou programme**

- mesure dans laquelle il définit un cadre pour d'autres projets ou activités
- problèmes environnementaux liés à ce plan ou programme (la localisation des enjeux du territoire, la cohérence entre le développement de l'urbanisme souhaité et l'habitat existant, l'accueil démographique envisagé au regard des dynamiques constatées,...)

– **caractéristiques des incidences et de la zone susceptible d'être touchée**

- probabilité, durée, fréquence, caractère irréversible des incidences
- magnitude et étendue des incidences (taille population, zone géographique)
- valeur et vulnérabilité de la zone concernée (zones naturelles ou d'inventaires reconnues N 2000, ZNIEFF, atteinte aux ressources, au patrimoine, aux paysages, aux zones humides recensées,...)
- risques pour la santé ou l'environnement (qualité de l'air, pollution sonore, périmètres protégés de captage, zones de risques...)



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET
DE LA RÉGION
AUVERGNE-
RHÔNE-ALPES

L'avis de l'AE

L'avis sur les évaluations environnementales :

- ne porte pas sur l'opportunité du projet, il n'est ni favorable, ni défavorable
- porte sur la qualité du rapport de l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le projet
- comporte des **recommandations**, à travers lesquelles l'Autorité environnementale donne des pistes au porteur de projet ou à la personne publique responsable pour améliorer la qualité de son rapport et de son projet
- l'avis de l'AE est joint au dossier d'enquête publique (ce peut être une absence d'avis)
- l'avis de l'AE est **publié sur internet** pour l'information du public

<http://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/les-avis-de-l-auto-rite-environnementale-r3409.html>

<http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/avis-rendus-r88.html>



PRÉFET
DE LA RÉGION
AUVERGNE-
RHÔNE-ALPES

Le contenu de l'**avis** de l'AE

1. Présentation du projet, du contexte et des principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

2. Qualité du dossier (pertinence des informations fournies dans l'EE)

- Qualité de l'état initial de l'environnement (actuel et perspective d'évolution sans le projet) et identifier les enjeux
- Qualité de la justification des choix retenus (solutions de substitution / scénario alternatif)
- Qualité de l'évaluation des incidences notables potentiels du projet sur l'environnement
- Pertinence des mesures pour supprimer, réduire et si nécessaire compenser les impacts et décrire le dispositif de suivi envisagé
- Qualité du résumé non technique/ information du public sur le projet et la démarche d'EE
- Méthodologie employée pour l'évaluation environnementale

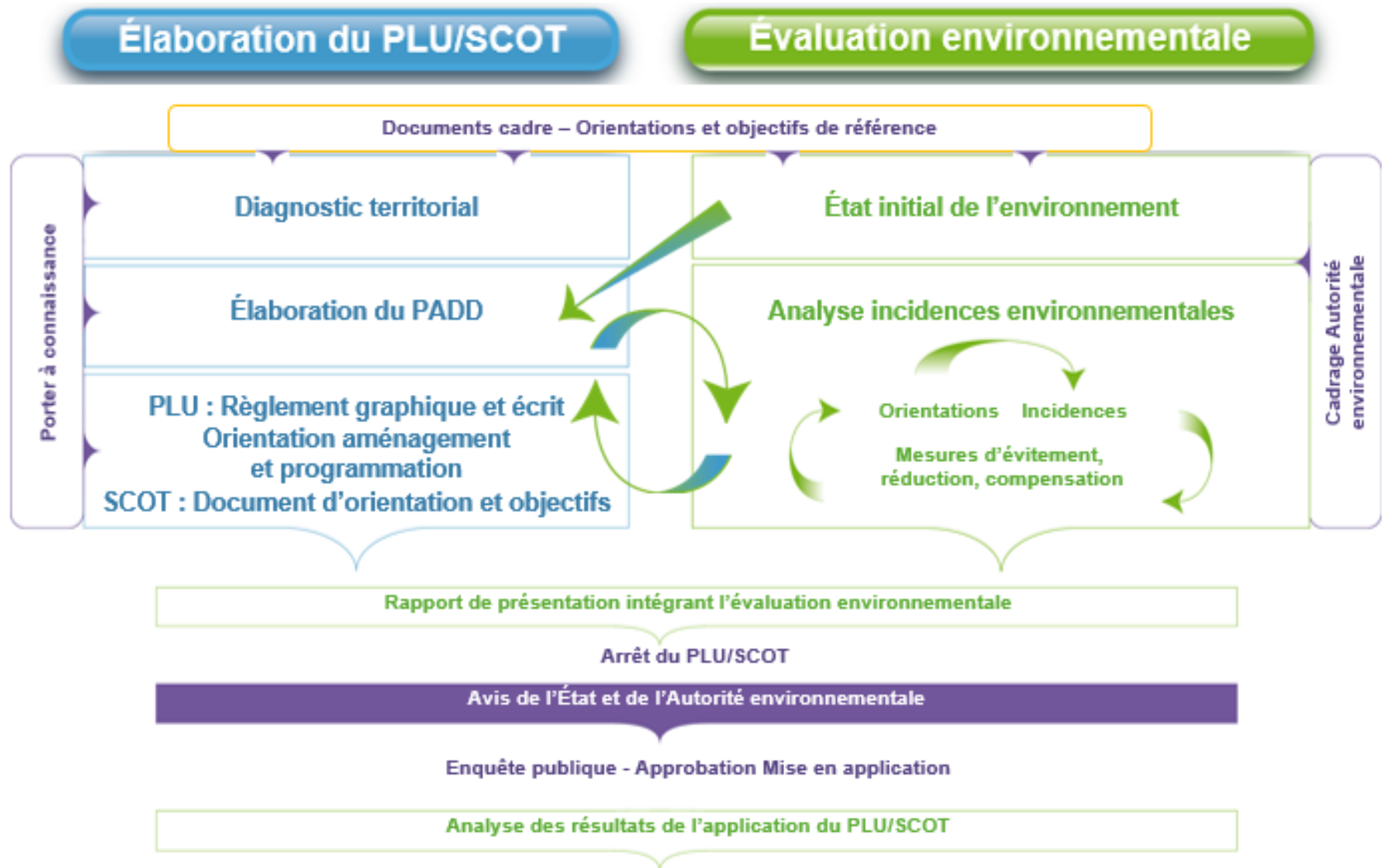
3. Prise en compte de l'environnement par le projet / le PP, le cas échéant, analyse sur les thèmes ci-dessous :

- Contribuer à une gestion économe de l'espace et à la lutte contre l'étalement urbain (PP Urba)
- Préserver les espaces naturels, la biodiversité et les continuités écologiques
- Préserver la Santé humaine (nuisances sonores, qualité de l'air,...)
- Préserver et valoriser le paysage naturel et urbain
- Préserver la ressource en eau
- Prendre en compte les risques naturels et technologiques, la pollution des sols
- Prendre en compte les énergies renouvelables – la gestion des déchets
- Limiter les besoins de mobilité et favoriser les modes alternatifs à la voiture individuelle

Le contenu du rapport environnemental

- Une **présentation des objectifs du document** et son articulation avec les autres DU ou PP avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte (L. 122-4 du CE) ;
- Une analyse de **l'état initial de l'environnement** et des perspectives de son évolution, notamment les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du document ;
- Une **analyse des incidences notables probables** de la mise en œuvre du document sur l'environnement et les problèmes posés/la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement, en particulier l'évaluation des incidences Natura 2000 (L. 414-4 du CE) ;
- L'exposé des motifs pour lesquels le projet a été retenu/objectifs de protection de l'environnement (niveau international, communautaire ou national) et **les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables** (selon objectifs et du champ d'application géographique du document) ;
- La présentation **des mesures envisagées pour éviter, réduire** et, si possible, compenser, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du document sur l'environnement ;
- La définition des **critères, indicateurs et modalités retenus pour suivre les effets du document** sur l'environnement afin d'identifier, notamment, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées ;
- **Un résumé non technique** des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée.

L'EE une démarche itérative



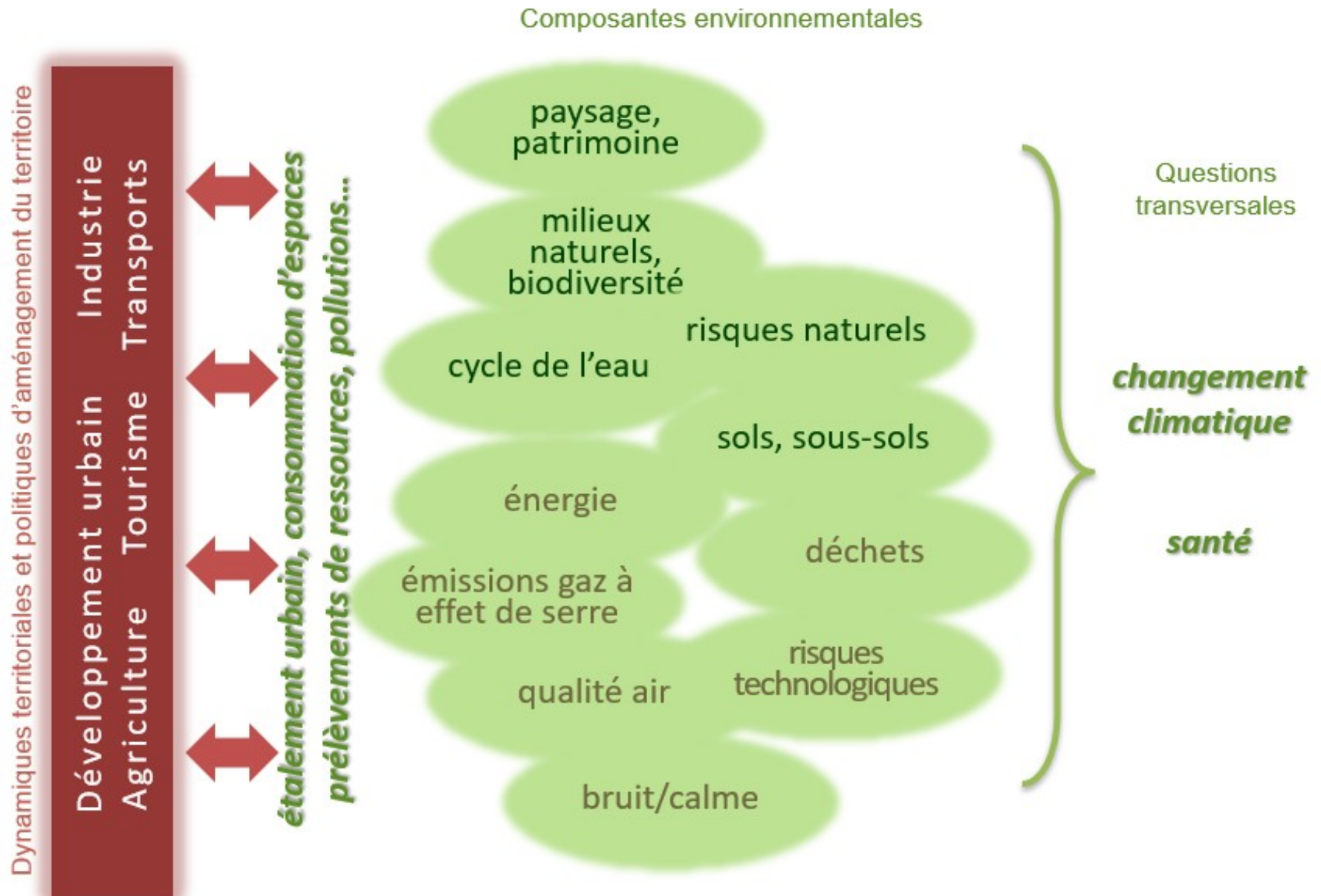
Une aide aux choix d'aménagement et à l'élaboration du contenu du document d'urbanisme

Dégager une vision stratégique et transversale de l'environnement sur le territoire : l'état initial

- Dégager les atouts, les richesses, les faiblesses, les espaces dégradés du territoire, les facteurs d'attractivités et de développement
- Présenter une approche **dynamique** qui prend en compte :
 - Les tendances et **perspectives d'évolution**
 - Les **interactions** entre les différentes thématiques
- Resituer le territoire au sein d'entités géographiques ou administratives plus vastes
- Identifier, **hiérarchiser et territorialiser** les enjeux (faire des zooms)
- L'état initial doit rester **proportionné** aux enjeux et à l'importance du territoire (commune rurale, communauté de communes, aggro, pays..)
- Se référer au CE art R122-20 pour les champs environnementaux et à l'art L.101-2 du CU pour les objectifs environnementaux à traiter

=> des données actualisées, des éléments cartographiés à une bonne échelle, des approfondissements sur les points importants avec des relevés de terrains si besoins, des éléments pertinents plus qu'exhaustifs.

Les thématiques de l'état initial de l'environnement



Justification des choix et solutions de substitution raisonnables

Des hypothèses envisagées sans toujours être véritablement formalisées

Le CU demande d'expliquer les choix effectués notamment au regard des questions d'environnement et des « solutions de substitution raisonnables » tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du schéma / du plan / de la carte »

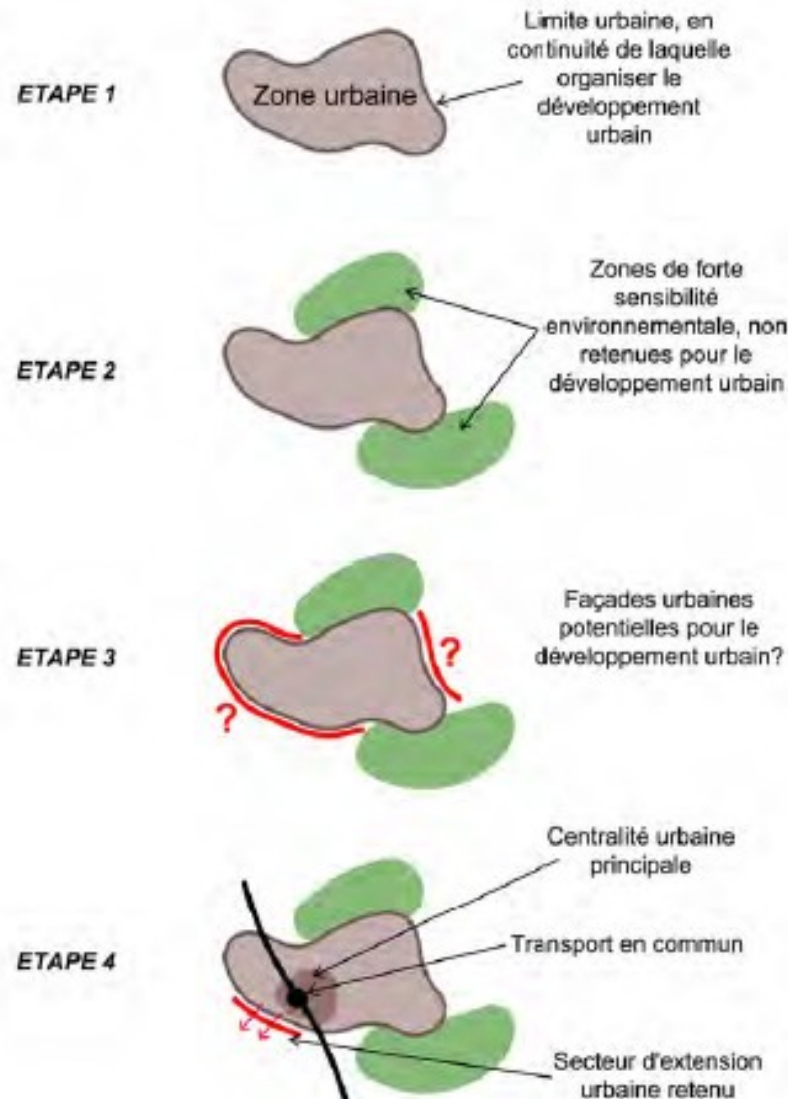
Les solutions envisagées doivent être restituées dans le rapport de présentation

A minima le scénario retenu doit être confronté au scénario de référence (ou tendanciel). Mais pas de construction a posteriori de scénarios fictifs pour valoriser les choix opérés.

Commencer par justifier l'ambition et le « dimensionnement » du projet en termes de démographie, logements, économie, consommation d'espace

Expliquer les choix au regard des autres enjeux environnementaux (+ protection) et ceux relatifs aux autres enjeux socio-économiques afin de mettre en exergue les arbitrages rendus

Exemple de justification des choix



Une explication détaillée et pédagogique du choix des zones à urbaniser

Combien ? calibrage des surfaces globales des zones AU, en réponse aux besoins du territoire exprimés dans le PADD

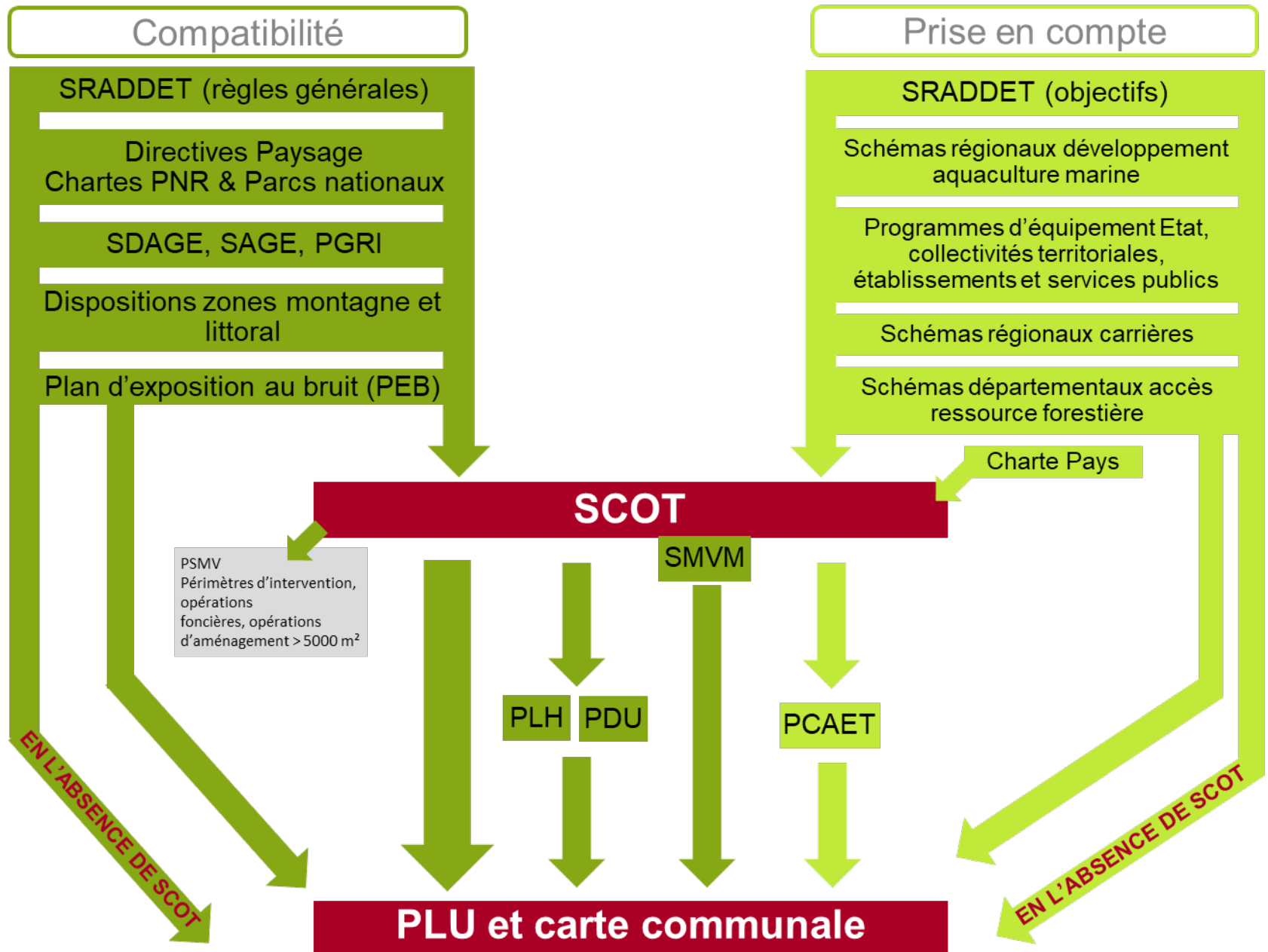
Où ? choix d'organisation territoriale et de localisations des zones d'urbanisation future

Comment ? choix de délimitation des zones à urbaniser au règlement graphique)

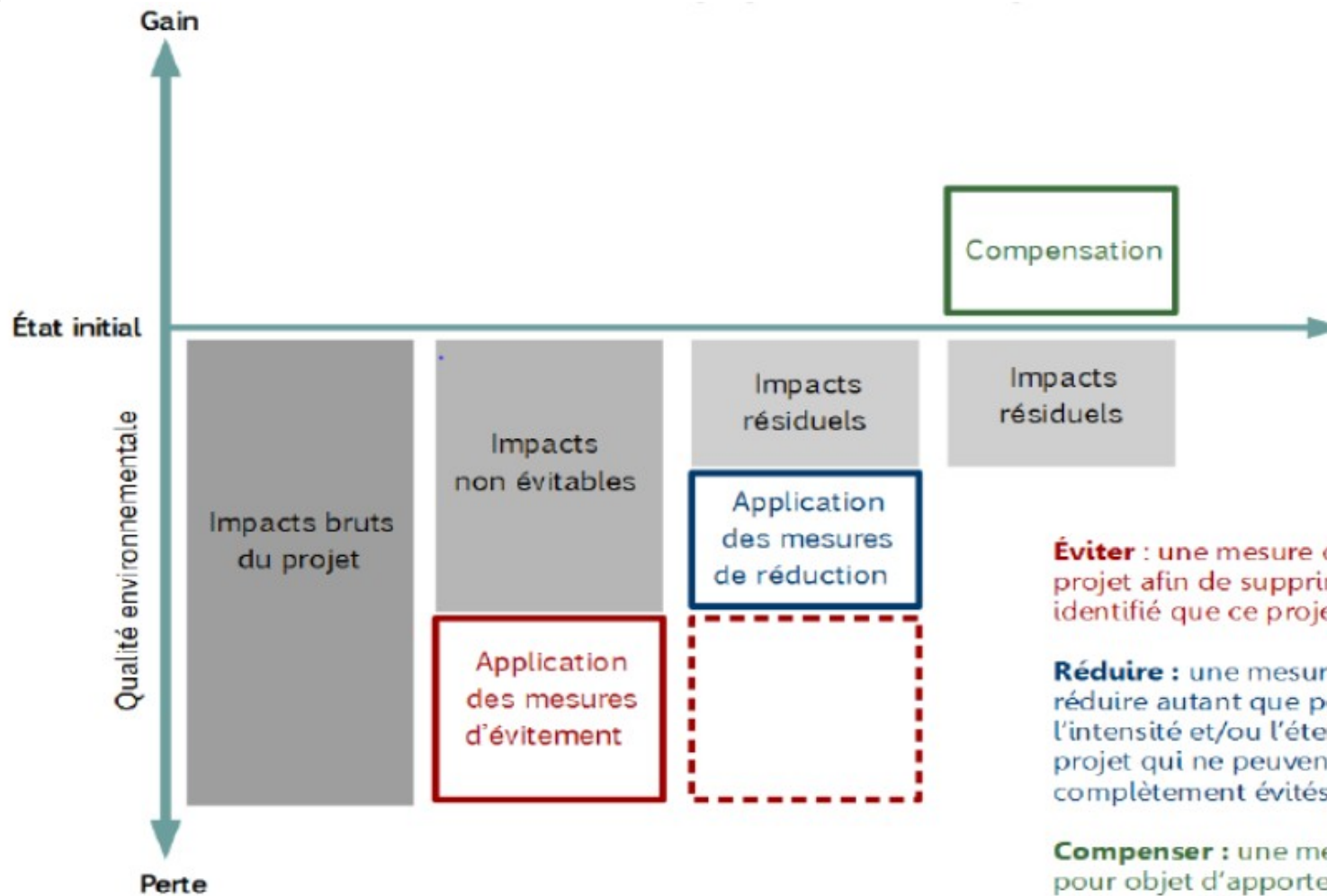
Les choix de localisation des zones AU ont été réalisés selon 5 critères : la continuité urbaine ; l'articulation avec les transports en commun ; le lien avec une centralité ; l'amélioration du fonctionnement urbain induite ; l'accessibilité (en particulier pour les zones à vocation d'activités économiques) ; la sensibilité environnementale. Le référentiel de départ, parmi lesquels les choix ont été effectués, a été constitué de l'ensemble des secteurs de projet non urbanisés des POS et PLU en vigueur.

La sensibilité environnementale est établie sur la base des critères : protections en matière de biodiversité, zones humides, zones inondables, protection des captages. Pour faciliter l'analyse globale, une note de sensibilité est donnée à chaque secteur à partir de ces différents critères. Pour chacune des zones AU dont la localisation s'écarte des critères, les raisons en sont données.

Justification / Doc. d'ordre supérieur



Les principes de la séquence ERC



Éviter : une mesure d'évitement modifie un projet afin de supprimer un impact négatif identifié que ce projet engendrait.

Réduire : une mesure de réduction vise à réduire autant que possible la durée, l'intensité et/ou l'étendue des impacts d'un projet qui ne peuvent pas être complètement évités.

Compenser : une mesure compensatoire a pour objet d'apporter une contrepartie aux effets négatifs notables, directs ou indirects du projet qui n'ont pu être évités ou suffisamment réduits.

Les mesures ER des DU

La séquence "éviter, réduire, compenser" (ERC) les impacts sur l'environnement a été renforcée, pour les milieux naturels, par la loi du 8 août 2016 « reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages »

L'évitement = objectif n°1 de l'évaluation au stade de la planification

les marges de manœuvre dont on dispose permettent d'éviter une large part des incidences environnementales que les projets autorisés dans le cadre de leur application pourraient engendrer.

Evitement géographique => Le PLU ou la carte communale concrétise précisément l'évitement par la délimitation des secteurs urbanisables.

La réduction des incidences environnementales par les choix d'aménagement

C'est surtout le fait **des principes et modalités d'aménagement** => SCoT dans le DOO, PLU dans le règlement et les OAP ces mesures doivent être présentées et expliquées dans le rapport de présentation

La compensation, comme à l'échelle des projets, à mettre en œuvre en dernier recours après les mesures d'évitement et de réduction.

Application complexe en DU / principes réglementaires de la compensation environnementale à l'échelle des projets => responsabilité du MO, équivalence écologique (gains=pertes/état initial très précis), proportionnalité + subsidiarité (précisions incidences/mesures), certains impacts ne se compensent pas (ex : infra, le bruit, les odeurs) => ER en priorité

A éviter

- Des mesures d'évitement et de réduction proposées dans le rapport de présentation mais non inscrites dans les pièces opposables (DOO, règlement, OAP) et qui n'ont donc pas de portée réglementaire
- Le renvoi des choix et de la définition des mesures au stade ultérieur de la décision (le PLU ou la carte communale dans un SCoT, les projets d'aménagement dans un PLU), en demandant que soient réalisées des études. Les objectifs des mesures doivent être définies dans le document, à charge pour le document de rang inférieur de décider s'il doit engager des études pour les décliner à son échelle en fonction de la connaissance dont il dispose
- Un simple rappel de la réglementation présenté en tant que mesure d'évitement ou de réduction

La prise en compte de l'avis de l'AE

L'AE n'est pas une autorité de police de l'environnement et n'est pas non plus le contrôle de légalité

Pour les projets, le CE prévoit que le porteur de projet réponde à l'avis de l'AE et que cette réponse soit jointe au dossier d'enquête publique, cette disposition ne s'applique pas aux DU.

La portée de l'avis tient essentiellement à sa diffusion auprès du public, des milieux associatifs via internet et par les enquêtes publiques

Il est sensé éclairer l'autorité décisionnaire qui s'appuie aussi sur l'avis du commissaire enquêteur qui peut relayer l'avis de l'AE

Des évolutions positives sur la qualité des documents d'urbanisme constatées mais il reste beaucoup à faire..

Cf bilan de l'AE



Procédures communes

L122-13 et R.122-25 +L122-14 et L122-27 du CE

R.122-25

Une **procédure d'évaluation environnementale commune**, valant à la fois évaluation d'un plan ou d'un programme (**ex : modification ou révision de PLU**) et d'un projet, peut être mise en œuvre, à l'initiative de l'autorité responsable du plan ou du programme et/ou des maîtres d'ouvrage concernés, à condition que le rapport sur les incidences environnementales du plan ou du programme contienne l'ensemble des éléments mentionnés à l'article R. 122-5 et que les consultations prévues à l'article L. 122-1-1 soient réalisées.

R.122-27

Une **procédure d'évaluation environnementale commune** peut être mise en œuvre, à l'initiative du maître d'ouvrage concerné pour un projet subordonné à **déclaration d'utilité publique** ou **déclaration de projet** impliquant soit la mise en **compatibilité d'un document d'urbanisme** soit la **modification d'un plan ou programme** également soumis à **évaluation environnementale**, lorsque l'**étude d'impact** du projet contient l'ensemble des éléments mentionnés à l'article R. 122-20 du code de l'environnement (plan/programme),

=> Dans les 2 cas consultation de l'AE unique et enquête publique unique



Document d'urbanisme - Décision du Conseil d'État du 19 juillet 2017 et conséquences

FLASH de la DGALN du 12 septembre 2017 : les modifications de PLU doivent faire l'objet d'un examen au cas par cas

Un projet de décret (consultation du public jusqu'au 12/10/2018) sur l'EE des DU

Les procédures d'**élaboration et de révision des PLU et des SCoT** entrent dans le champ de l'EE systématique

La mise en place d'un **dispositif d'auto-évaluation** par la collectivité territoriale pour les modifications de PLU et de SCoT, les MECDU (hors DUP/DP valant révision), l'AE émet dans un délai de 2 mois un avis conforme sur cette auto-évaluation si pas OK et peut émettre un avis tacite si OK..

Les élaboration et révision de carte communales qui ont un site N 2000 sur leur territoire sont soumises à EE, les élaborations et révisions de CC hors critère N2000 réalisent également l'auto-évaluation.

Projet de décret en cours de réexamen par le cabinet de la Ministre en charge de l'urbanisme sa validation pourrait être reportée d'encore (6 mois à 1 an ?).

Merci de votre attention



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET
DE LA RÉGION
AUVERGNE-
RHÔNE-ALPES