

Pourquoi une évaluation environnementale des documents d'urbanisme ?

David Labouysse
Magistrat administratif
détaché auprès de l'Université de Limoges en qualité de professeur,
membre du CRIDEAU¹

Plan

- Introduction – Les sources de l'évaluation environnementale

I – L'objectif de protection et de valorisation de l'environnement

- 1 – Un objectif décliné au niveau international
- 2 – Un objectif appréhendé à l'échelon des Etats

II – La nécessité d'appréhender les effets d'un projet sur l'environnement

- 1 – L'appréhension des effets d'un projet d'opération sur l'environnement
- 2 – L'appréhension des effets d'un projet de réglementation sur l'environnement

- Partie I - Le champ d'application de l'obligation d'évaluation environnementale

§1 – Les documents d'urbanisme soumis à l'obligation d'évaluation environnementale

I – Une obligation opposable aux documents d'urbanisme primaires

- 1 – La réalisation systématique d'une évaluation environnementale
- 2 – La réalisation conditionnée d'une évaluation environnementale

II – Une obligation opposable aux documents d'urbanisme d'évolution

- 1 – La réalisation systématique d'une évaluation environnementale
- 2 – La réalisation conditionnée d'une évaluation environnementale

§2 – Le mode de détermination de l'obligation d'évaluation environnementale

I – Les critères majeurs de détermination de l'obligation

- 1 – Le critère de l'atteinte significative à un site Natura 2000
- 2 – Le critère des incidences notables sur l'environnement

¹ Centre de Recherches Interdisciplinaires en Droit de l'Environnement, de l'Aménagement et de l'Urbanisme. Le CRIDEAU est une équipe thématique de l'OMIJ - Observatoire des Mutations Institutionnelles et Juridiques, qui est lui-même un centre de recherches de l'Université de Limoges.

II – Les autres critères de détermination de l’obligation

- 1 – Les autres critères pour les plans locaux d’urbanisme
- 2 – Les critères pour les schémas de cohérence territoriale

- Partie II -

La finalité de l’obligation d’évaluation environnementale des documents d’urbanisme

§1 – Le contenu du rapport environnemental

I – Le volet descriptif

- 1 – L’état de l’environnement
- 2 – L’impact sur l’environnement

II – Le volet prescriptif

- 1 – La définition de mesures
- 2 – La présentation de méthodes

§2 – La place du rapport environnemental

I – La place dans l’élaboration du document d’urbanisme

- 1 – La place dans la procédure d’adoption de l’acte
- 2 – La place dans l’acte adopté à l’issue de la procédure

II – La place dans le contentieux relatif aux documents d’urbanisme

- 1 – L’origine du risque contentieux
- 2 – Le mode de réalisation du risque contentieux

Introduction

- Les sources de l'obligation d'évaluation environnementale -

La notion d'évaluation environnementale peut être définie de deux manières : large et étroite.

- La définition étroite sera donnée à la fin de cette introduction, dès lors qu'elle renvoie à la notion d'évaluation environnementale des documents d'urbanisme
- Mais, l'évaluation environnementale ne concerne pas seulement ces documents, de sorte qu'il faut avant tout évoquer une définition plus large. L'évaluation environnementale peut être présentée comme un dispositif permettant d'appréhender les effets d'un projet (II) au regard de l'objectif de protection et à la valorisation de l'environnement (I)

I - L'objectif de protection et de valorisation de l'environnement

Cet objectif reste appréhendé à l'échelon des Etats (2). Il a dû toutefois l'être davantage lorsqu'il s'est retrouvé décliné au niveau international (1).

1 - Un objectif décliné au niveau international

Le droit international a permis d'inscrire les grands principes du droit de l'environnement, parmi lesquels figure le principe d'intégration. Le principe d'intégration permet la prise en compte des exigences environnementales dans l'ensemble des politiques publiques.

- Il est inscrit dans la Déclaration adoptée à Rio en juin 1992, « *Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément* ».

- Le principe d'intégration a été davantage immergé en droit français compte tenu de l'appartenance de la France à la Communauté européenne.

· Dès 1973, la Communauté européenne développe en effet une compétence en matière environnementale. Un premier programme d'action va notamment se concrétiser en matière d'évaluation environnementale².

· C'est en 1986 que la Communauté européenne, devenue à la fin de l'année 2009 l'Union européenne, accroît sa compétence dans le domaine de l'environnement. Le traité dispose alors que la politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement contribue à la préservation, à la protection et à l'amélioration de la qualité de l'environnement, à la protection de la santé des personnes et à l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles.

· L'exercice de cette compétence s'effectue notamment par l'adoption de directives – **rappel ou précision** - La directive est un acte fixant à ces destinataires, c'est-à-dire les Etats membres de l'Union européenne, des objectifs à atteindre. Les moyens permettant de réaliser ces objectifs sont plus ou moins étroitement définis par la directive. Pour les réaliser, il appartient aux Etats d'adopter des règles dans leur droit national. Cette opération d'adoption est appelée transposition des directives. Cette transposition doit intervenir avant l'expiration d'un délai fixé par la directive.

² cf. plus loin les brefs développements sur la *directive du 25 juin 1985*

2 - Un objectif appréhendé à l'échelon des Etats

L'objectif de protection et de valorisation de l'environnement était déjà inscrit dans le droit national avant sa consécration au plan mondial ou régional. Ainsi, en France la prise en compte des *préoccupations d'environnement* remonte à la *loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature*. L'article 1^{er} de cette loi énonce que « *La protection des espaces naturels et des paysages, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent et la protection des ressources naturelles contre toutes les causes de dégradation qui les menacent sont d'intérêt général* ». « *Les activités publiques ou privées d'aménagement, d'équipement et de production doivent se conformer* » à ces exigences.

L'objectif étant fixé, il convient de se doter des moyens pour les atteindre. L'un de ces moyens consiste à appréhender les effets qu'un projet est susceptible de générer sur l'environnement. Cette appréhension est finalisée, au sens où si des effets négatifs sont identifiés, des mesures en lien avec ces effets devront être définies. L'évaluation environnementale - au sens large - constitue ce moyen d'analyse et de définition.

II - La nécessité d'appréhender les effets d'un projet sur l'environnement

L'évaluation environnementale constitue ainsi un instrument au service de la protection et à la valorisation de l'environnement. Elle a été instaurée afin d'appréhender les effets sur l'environnement, en premier lieu, d'un projet d'opération (1), puis en second lieu, d'un projet de réglementation (2).

1 - L'appréhension des effets d'un projet d'opération sur l'environnement

L'évaluation environnementale d'un projet d'opération a été instituée en France avant d'être inscrite et encadrée par le droit communautaire. Le principe de la réalisation d'une telle évaluation a été posé par la *loi du 10 juillet 1976*. Elle a été concrètement instituée par le *décret du 12 octobre 1977*.

Le régime était imparfait et l'amélioration a été rendue nécessaire à la suite de l'adoption, au niveau communautaire, d'une *directive du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement*, elle-même modifiée à plusieurs reprises. Les actes de transposition en droit français de cette directive ont été adoptés, sous la forme de lois et de décrets. Aujourd'hui, l'évaluation environnementale d'un projet d'opération est régie par les *articles L. 122-1 à L. 122-3-3* et par les *articles R. 122-1 à R. 122-15 du code de l'environnement*, créée en 2000.

Cette évaluation environnementale est appelée en droit français *étude d'impact*. Elle est applicable aux projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics et privés qui, par leur nature, leurs dimensions ou leur localisation sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine.

Mais, l'analyse des incidences au seul stade du projet d'opération est insuffisante. D'ailleurs cette insuffisance a, dès l'origine, été ressentie. En effet, le « *préambule* » de la directive du 27 juin 1985 affirme « *la nécessité de tenir compte le plus tôt possible des incidences sur l'environnement de tous les processus techniques de planification et de décision* ».

2 - L'appréhension des effets d'un projet de réglementation sur l'environnement

L'évaluation environnementale d'un projet de réglementation procède essentiellement du droit de l'Union européenne, plus précisément d'une *directive du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement*. Son objet est de soumettre certains plans et programmes à évaluation de leur incidence sur l'environnement. De nombreux domaines d'action sont concernés : L'environnement – évidemment - mais également l'urbanisme. La directive évoque en effet, parmi les plans et programmes concernés, ceux qui sont élaborés dans les secteurs de « *l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation des sols* ».

L'inclusion de l'urbanisme est logique dans la mesure où les politiques d'urbanisme doivent intégrer les préoccupations environnementales. Cette intégration a pris réellement corps avec la *loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain*. Cette loi a inscrit au sein de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme, le respect des objectifs du développement durable comme finalité des quatre documents d'urbanisme majeurs que constituent les directives territoriales d'aménagement – les schémas de cohérence territoriale – les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales. Le respect des objectifs du développement durable doit gouverner la définition de « *l'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part* »

Or, l'intégration des préoccupations environnementales sera d'autant mieux assurée si les incidences sur l'environnement de la mise en œuvre des plans et des programmes sont prises en compte durant leur élaboration et donc avant leur adoption.

La directive du 27 juin 2001 a été progressivement transposée. Les dispositions de transposition sont quelque peu éclatées. Cet éclatement – relatif – procède des nombreux domaines d'action donnant lieu à l'adoption de plans et programmes au sens de cette directive. Celle-ci – Article 3§2a – évoque des « *plans et programmes qui sont élaborés pour les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'énergie, de l'industrie, des transports, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau, des télécommunications, du tourisme, [et donc] de l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation des sols* »

Ainsi, il existe, en droit français, deux grandes catégories d'évaluation environnementale des plans et programmes :

1^{ère} catégorie - L'évaluation environnementale des plans et programmes élaborés sur le fondement du code de l'environnement, régie par les dispositions des *articles L. 122-4 à L. 122-12 et R. 122-17 à R. 122-24* de ce code.

2^{ème} catégorie - l'évaluation environnementale s'appliquant aux plans et programmes élaborés sur le fondement du code de l'urbanisme, régie essentiellement par les dispositions des articles L. 121-10 à L. 121-15 et R. 121-14 à R. 121-18 de ce code. Les dispositions législatives sont issues de l'ordonnance du 3 juin 2004 portant transposition de la directive du 27 juin 2001, telles qu'elles ont été modifiées par la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. Les dispositions réglementaires sont issues du décret du 27 mai 2005 relatif à l'évaluation des incidences des documents d'urbanisme sur l'environnement et modifiant le code de l'urbanisme, telles qu'elles ont été modifiées par le décret du 23 août 2012 relatif à

l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme, qui a notamment institué le dispositif de l'examen au cas par cas.

Ces dispositions de transposition ont eu notamment pour objet de définir la nature des plans et programmes dans le domaine de l'urbanisme soumis à évaluation environnementale. La directive précisait seulement qu'étaient soumis à cette obligation,

- d'une part, ceux définissant le cadre permettant d'autoriser les projets de travaux de construction, d'installations ou d'ouvrages mentionnés dans la directive du 27 juin 1985,
- d'autre part, ceux dont le territoire d'application couvre - pour simplifier - un site appartenant au réseau écologique européen, dénommé Natura 2000, formé par les zones de protection spéciales pour les oiseaux - *Directive « Oiseaux » du 2 avril 1979*, remplacée par la *directive du 30 novembre 2009*³ - et par les zones spéciales de conservation pour les autres espèces⁴ - *Directive « Habitats » du 21 mai 1992*.

Le champ d'application de l'évaluation environnementale est très large. Il l'est d'autant plus qu'il a également vocation à couvrir deux types d'actes

- Les plans et programmes à territoire d'application très limité. La directive évoque les plans et programmes « *qui déterminent l'utilisation de petites zones au niveau local* », dont font notamment partie les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales
- Les actes faisant évoluer les plans et programmes en vigueur.

Toutefois, tous ces actes ne seront pas soumis à évaluation environnementale.

Il faudra donc préciser le champ d'application de l'obligation d'évaluation environnementale (*Partie I*). Cette obligation est bien évidemment finalisée. Cette finalité se structure autour de la réalisation d'un rapport sur les incidences environnementales ou rapport environnemental (*Partie II*).

Avant de développer ces deux axes, il convient de donner la définition stricte de l'expression *évaluation environnementale*. Il s'agit d'un dispositif qui repose sur une analyse prospective des effets sur l'environnement susceptibles d'être induits par la mise en œuvre d'une réglementation et qui a pour objet, dans le cadre du processus d'élaboration de cette réglementation, d'identifier ces effets et de définir, le cas échéant, des mesures en lien avec ces effets.

³ Les zones de protection spéciale sont - soit des sites marins et terrestres particulièrement appropriés à la survie et à la reproduction des espèces d'oiseaux sauvages figurant sur une liste arrêtée dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat ; - soit des sites marins et terrestres qui servent d'aires de reproduction, de mue, d'hivernage ou de zones de relais, au cours de leur migration, à des espèces d'oiseaux autres que celles figurant sur la liste susmentionnée.

⁴ Les zones spéciales de conservation sont des sites marins et terrestres à protéger comprenant - soit des habitats naturels menacés de disparition ou réduits à de faibles dimensions ou offrant des exemples remarquables des caractéristiques propres aux régions alpine, atlantique, continentale et méditerranéenne ; - soit des habitats abritant des espèces de faune ou de flore sauvages rares ou vulnérables ou menacées de disparition ; - soit des espèces de faune ou de flore sauvages dignes d'une attention particulière en raison de la spécificité de leur habitat ou des effets de leur exploitation sur leur état de conservation.

Partie I

- Le champ d'application de l'obligation d'évaluation environnementale -

Ce champ d'application doit être présenté en deux temps...

Le 1^{er} temps - §1 - se structure autour des catégories de documents d'urbanisme soumis à l'obligation. Il permet de mettre en avant l'une des dimensions de la directive du 27 juin 2001 qui est de prévoir une obligation, soit systématique eu égard aux caractéristiques intrinsèques du document, soit conditionnelle. Le fait générateur de l'obligation sera ici lié aux effets du document d'urbanisme.

Le 2nd temps - §2 - doit être recentré sur la réalisation de cette condition, c'est-à-dire sur la manière dont devront être déterminés les cas dans lesquels un document d'urbanisme pourra être soumis à l'obligation.

§1 - Les documents d'urbanisme soumis à l'obligation d'évaluation environnementale

Ils doivent être présentés en distinguant :

- d'un côté, les *documents d'urbanisme primaires*, c'est-à-dire l'acte par lequel une collectivité publique adopte, pour la première fois, un type de document d'urbanisme (plan local d'urbanisme, schéma de cohérence territoriale...).
- d'un autre côté, les *documents d'urbanisme d'évolution*. Il faut entendre, par cette expression, les procédures suivant lesquelles le contenu d'un document d'urbanisme en vigueur se trouve changé.

I - Une obligation opposable aux documents d'urbanisme primaires

Certains documents d'urbanisme primaires sont systématiquement soumis à une évaluation environnementale (1). Pour d'autres, cette soumission est conditionnée (2).

1 - La réalisation systématique d'une évaluation environnementale

Les documents d'urbanisme concernés sont essentiellement :

- Les directives territoriales d'aménagement et de développement durables – DTADD – qui ont succédé aux directives territoriales d'aménagement ;
- Les schémas de cohérence territoriale – SCOT ;
- Les plans locaux d'urbanisme – PLU – qui tiennent lieu de plans de déplacements urbains – PDU – mentionnés à l'article L. 1214-1 du code des transports. Précision ou rappel – Un PDU est adopté à l'échelon d'une commune, ou d'un établissement public intercommunal détenant la compétence en matière de transports publics. Il a pour objet de définir les principes et les règles en matière d'organisation des transports de personnes et de marchandises, de circulation et de stationnement ;
- Les PLU et les cartes communales – CC – dont le territoire comprend tout ou partie d'un site Natura 2000.

2 - La réalisation conditionnée d'une évaluation environnementale

Les documents d'urbanisme concernés sont essentiellement :

- Les PLU et les CC à la condition qu'ils soient susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement. L'inclusion de ces CC est très récente, puisqu'elle procède de la loi du 24 mars 2014, qui a modifié les dispositions du 2° du II de l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme.
- Une autre catégorie de CC est soumise à évaluation environnementale, et ce depuis l'ordonnance du 3 juin 2004. Deux conditions doivent être remplies.
 - . *1^{ère} condition d'ordre géographique* - La CC concerne une commune limitrophe d'une commune dont le territoire comprend tout ou partie d'un site Natura 2000.
 - . *2nde condition d'ordre matériel* - La CC doit être susceptible d'affecter de manière significative un site Natura 2000.

Remarque - L'atteinte significative à un site Natura 2000 n'est qu'une forme particulière d'incidences notables sur l'environnement. En conséquence, la distinction désormais apparente entre les deux catégories de CC soumises à évaluation environnementale n'est pas nette.

II - Une obligation opposable aux documents d'urbanisme d'évolution

Pour notre sujet, il convient de distinguer la procédure de révision d'un document d'urbanisme, la procédure de modification de ce document et la procédure de mise en compatibilité d'un tel document, découlant d'une déclaration de projet.

Encore une fois... Certains documents d'urbanisme d'évolution sont systématiquement soumis à une évaluation environnementale (1). Pour d'autres, cette soumission est conditionnée (2).

1 - La réalisation systématique d'une évaluation environnementale

Sont concernées

- La révision des DTADD
- La révision des SCOT
- La révision des PLU tenant lieu de plans de PDU
- La révision des PLU et des CC, si leur territoire comprend tout ou partie d'un site Natura 2000.
- La mise en compatibilité d'un document d'urbanisme quel qu'il soit, dans le cadre de la procédure intégrée pour le logement - PIL – La PIL désigne la procédure ayant pour objet de permettre la réalisation dans une unité urbaine d'une opération d'aménagement ou d'une construction comportant principalement des logements et présentant un caractère d'intérêt général – *Ordonnance du 3 octobre 2013, créant un article L. 300-6-1 du code de l'urbanisme.*

2 - La réalisation conditionnée d'une évaluation environnementale

Si elle doit être réalisée, cette évaluation environnementale sera soit une nouvelle évaluation, soit une actualisation de l'évaluation réalisée lors de l'élaboration du document d'urbanisme en cause.

Les procédures d'évolution des documents d'urbanisme donnent lieu à évaluation environnementale dans trois situations.

- *1^{ère} situation* - Elle concerne les procédures d'évolution des documents d'urbanisme ayant pour objet de permettre la réalisation de projets d'opérations susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000. L'obligation d'évaluation environnementale est opposable quelle que soit la nature de la procédure d'évolution et la nature du document d'urbanisme.
- *2^{ème} situation* - Elle concerne les procédures d'évolution *ayant un autre objet*. Les procédures d'évolution en cause sont celles qui concernent tous les documents d'urbanisme soumis systématiquement à l'obligation d'évaluation environnementale – cf. I-1. Ces procédures sont soumises à évaluation environnementale si les changements projetés sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.
- *3^{ème} situation* - Elle concerne les procédures de mise en compatibilité d'un document d'urbanisme à la suite d'une déclaration de projet. Précision ou rappel - La déclaration de projet désigne une décision administrative qui reconnaît d'intérêt général un projet d'opération. La mise en compatibilité va permettre d'adapter le contenu d'un document d'urbanisme afin de permettre la réalisation de ce projet.

Pour déterminer l'existence d'une obligation d'évaluation environnementale, il faut distinguer selon la nature du document d'urbanisme devant être rendu compatible.

- S'il s'agit d'un SCOT, l'obligation d'évaluation environnementale est opposable dans deux cas.

1^{er} cas - La déclaration de projet porte atteinte aux orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables du SCOT ;

2nd cas - La déclaration de projet change les dispositions du document d'orientation et d'objectifs du SCOT déterminant les espaces et sites à protéger et précisant les modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques.

- S'il s'agit d'un PLU, l'obligation d'évaluation environnementale est opposable dans quatre cas.

1^{er} cas - La déclaration de projet change les orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables du PLU ;

2^{ème} cas - La déclaration de projet réduit un espace boisé classé ;

3^{ème} cas - La déclaration de projet réduit une zone agricole ou une zone naturelle et forestière ;

4^{ème} cas - La déclaration de projet réduit une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels.

La soumission d'un document d'urbanisme à évaluation environnementale suppose parfois la réalisation d'une condition. Il convient ainsi de s'attacher à la détermination de cette condition, c'est-à-dire au mode de détermination de l'obligation d'évaluation environnementale...

§2 - Le mode de détermination de l'obligation d'évaluation environnementale

Il convient ici de distinguer les critères majeurs de détermination de l'obligation et les autres critères qui, s'ils sont satisfaits, déclenchent l'obligation d'évaluation environnementale.

- La notion de critères majeurs renvoie aux cas dans lesquels il doit être généralement recouru, pour déterminer l'existence de l'obligation, à un dispositif particulier, appelé « *examen au cas par cas* ». Ce dispositif est directement inscrit dans la directive. La France a mis toutefois du temps à transposer ce dispositif, puisqu'il n'a été institué qu'avec le décret du 23 mai 2012, entré en vigueur le 1^{er} février 2013.
- Les autres critères renvoient aux autres facteurs de soumission d'un document d'urbanisme à l'obligation, sans utilisation du dispositif de l'examen au cas par cas⁵. Il appartient donc à la personne publique compétente pour adopter la réglementation en cause de vérifier elle-même si ces critères ne sont pas satisfaits.

I - Les critères majeurs de détermination de l'obligation

Ils sont – cela vient d'être souligné – généralement en lien avec le dispositif de l'examen au cas par cas. Cet examen relève de la compétence de deux autorités administratives de l'Etat distinctes selon la nature du document d'urbanisme en cause.

- Le préfet de département pour les SCOT et les PLU
- Le préfet de région pour les cartes communales

Les deux critères qui vont, alternativement, justifier l'obligation de réalisation d'une évaluation environnementale sont l'atteinte significative à un site Natura 2000 et les incidences notables sur l'environnement. Le rôle de l'autorité chargée de procéder à l'examen au cas par cas est de déterminer si un projet de réglementation est susceptible de générer une telle atteinte ou d'avoir de telles incidences.

Même si le critère de l'atteinte significative à un site Natura 2000 paraît plus précis que celui des incidences notables sur l'environnement, ils constituent tous deux des standards, c'est-à-dire des références générales de contrôle susceptibles de couvrir de très nombreuses situations, tant au regard du contenu du projet de réglementation qu'au regard du territoire d'application de cette réglementation.

⁵ Ce dispositif existe également au niveau de la détermination de l'obligation de soumettre certains projets d'opération à étude d'impact.

1 - Le critère de l'atteinte significative à un site Natura 2000

Rappel - Il est utilisé pour déterminer l'existence d'une obligation de réalisation de l'évaluation environnementale pour

- l'élaboration et la révision des CC de communes limitrophes d'une commune dont le territoire comprend tout ou partie d'un site Natura 2000.
- Les procédures d'évolution de tout autre document d'urbanisme – DTADD, SCOT, PLU et autres CC.

Il faut noter une incohérence - Seule la 1^{ère} de ces deux séries de procédures relèvent de l'examen au cas par cas. Aucune raison n'explique à mon sens l'exclusion des procédures d'évolution des autres documents d'urbanisme... Toutefois, en pratique, il est prévu que ces procédures peuvent faire l'objet d'un examen au cas par cas. Cette pratique est légale. En effet le juge admet qu'une autorité administrative puisse se soumettre elle-même à une procédure⁶.

Pour comprendre le critère de l'atteinte significative à un site Natura 2000, il faut partir d'une évidence... La seule circonstance qu'un projet de réglementation soit susceptible d'affecter un site Natura 2000 n'induit pas l'obligation de réaliser une évaluation environnementale. Cette précision est cruciale. En effet, un site Natura 2000 a été identifié comme tel en raison de la rareté ou de la fragilité des espèces sauvages, animales ou végétales, et de leurs habitats. Les caractéristiques d'un tel site sont telles qu'il serait assez simple de relever qu'un projet de réglementation serait susceptible de porter atteinte à un tel site. L'existence d'une obligation d'évaluation environnementale suppose que l'atteinte soit significative.

Qu'y a-t-il derrière cet adjectif *significatif*? Il désigne ce qui exprime quelque chose de manière nette, sans ambiguïté.

Deux exemples

1^{er} exemple, qui illustre un cas d'absence d'atteinte significative à un site Natura 2000 - CAA Nancy, 28 novembre 2013, M. P., n° 13NC00575. Lorsqu'un document d'urbanisme classe pour la première fois en zone constructible des terrains constituant un site Natura 2000, il importe d'apprécier la superficie des terrains concernés. En effet, dans cette affaire, le juge estime que « *eu égard à la superficie très limitée des parcelles concernées et au contrôle qui sera exercé sur d'éventuelles constructions* », le zonage retenu ne peut être regardé comme pouvant « *affecter de manière significative* » le site Natura 2000 concerné.

2^{ème} exemple, qui illustre un cas d'atteinte significative à un site Natura 2000 - TA Bordeaux, 8 juillet 2013, M. B., n° 1104102. Dans cette affaire, le projet adopté concernait la commune de Lège-Cap Ferret (Gironde). Il emportait des modifications de zonages, destinées à favoriser la réalisation d'équipement d'intérêt collectif (logements sociaux, caserne de pompiers, déchetterie, extension d'un cimetière...). Ces équipements étaient prévus à l'intérieur ou à proximité de sites Natura 2000. Par ailleurs, le projet adopté emportait plus largement l'ouverture à l'urbanisation de zones situées à proximité de tels sites. Pour le juge, cette ouverture à l'urbanisation aura pour effet « *d'une part, d'augmenter l'imperméabilisation des*

⁶ CE, 15 mars 1974, Syndicat national CGT-FO des fonctionnaires et agents du commerce intérieur et des prix, n° 85703 ; CE, 4 février 2013, Commune de Sainte-Lanne, n° 335589

sols et d'entraîner de ce fait des risques d'accumulation d'eaux ruisselées chargées de polluants et, d'autre part, de nécessiter un fort développement des systèmes d'assainissement ».

2 - Le critère des incidences notables sur l'environnement

Pour comprendre ce critère, il faut encore une fois partir d'une évidence ... La seule circonstance qu'un document d'urbanisme soit susceptible d'avoir des incidences sur l'environnement n'induit pas l'obligation de réaliser une évaluation environnementale. Il faut, pour qu'une telle obligation soit opposable, que ces incidences soient notables.

Qu'y a-t-il derrière cet adjectif *notable* ? Il désigne ce qui est digne d'être remarqué ou ce qui est relativement important.

Deux exemples

1^{er} exemple - CAA Marseille, 19 décembre 2013, Mme L., n° 11MA01905, à propos du PLU de la commune de Beausoleil (Alpes-Maritimes). Il était reproché à la commune de ne pas avoir soumis le projet de PLU à une évaluation environnementale. Pour l'auteur du recours, la seule création de zones à urbaniser justifiait la réalisation d'une évaluation environnementale. La Cour en a jugé autrement en relevant que la création de ces zones préservait les espaces naturels et les boisements existants.

2^{ème} exemple - TA Cergy-Pontoise, 9 juillet 2013, M. G., n° 1106925, à propos d'une procédure de révision du PLU de la commune de Boulogne-Billancourt destinée à permettre la réalisation d'une importante opération de construction sur l'île Seguin. Cette procédure avait été conduite sans évaluation environnementale. La délibération approuvant l'évolution du PLU a été annulée pour ce motif – « (...) la révision (...) du PLU permet la réalisation de constructions pouvant atteindre une hauteur de 120 mètres et d'une surface hors œuvre nette maximale de 310 000 m² ; (...) elle porte sur l'île Seguin, d'une superficie de 11,5 hectares, située dans une zone dense sur le plan démographique et sensible sur le plan environnemental, en raison, notamment, de sa proximité de la ressource en eau et de sa situation en vis-à-vis de nombreux sites et paysages, situés sur les communes de Meudon, de Sèvres et de Saint-Cloud, dont certains sont classés ou inscrits au titre des monuments naturels ou historiques ou en tant qu'espaces naturels sensibles ; (...) ainsi, compte tenu, notamment, de la superficie du territoire auquel elle s'applique, de la nature et de l'importance des travaux et aménagements qu'elle autorise, et de la sensibilité du milieu dans lequel ceux-ci doivent être réalisés, la révision (...) est susceptible d'avoir des effets notables sur l'environnement (...) ».

Plus globalement, que peut-on dire de ces deux critères majeurs de détermination de l'obligation d'évaluation environnementale ? Leur mise en œuvre suppose de procéder à un rapprochement entre deux séries de données.

La 1^{ère} série de données est relative au territoire concerné.

Doivent être ici pris en compte :

- L'étendue du territoire concerné par le projet de réglementation,
- ainsi que les caractéristiques de ce territoire, notamment sa vulnérabilité ou sensibilité.

Doivent être également appréhendées les caractéristiques du territoire situé à proximité immédiate de celui concerné par le projet de réglementation.

Il s'agit ici d'apprécier si l'environnement au sens large présente un intérêt ou un caractère particulier. Cet intérêt ou ce caractère particulier sera d'autant plus aisé à identifier lorsque le territoire en cause comprend tout ou partie d'un site Natura 2000. Mais bien évidemment, doit être prise en compte dans l'appréciation la présence de zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF), de zones humides, voire plus simplement de zones naturelles ou agricoles.

La 2^{ème} série de données est relative à l'objet du projet de réglementation. Doivent être ici prises en compte :

- L'existence d'une répartition entre les zones à constructibilité limitée et les zones constructibles,
- la situation de ces zones les unes par rapport aux autres,
- l'étendue et la nature des zones ouvertes à l'urbanisation,
- la nature des activités autorisées
- la consistance des règles applicables, relatives à la densité des constructions ou encore à leur volume.

II - Les autres critères de détermination de l'obligation

Ces critères sont utilisés pour soumettre à évaluation environnementale des procédures de mise en compatibilité découlant d'une déclaration de projet. Il convient de distinguer ici les critères pour la mise en compatibilité des plans locaux d'urbanisme (1) des critères pour la mise en compatibilité des schémas de cohérence territoriale (2).

1 - Les autres critères pour la mise en compatibilité des plans locaux d'urbanisme

Deux critères alternatifs apparaissent ici

1^{er} critère - La déclaration de projet change les orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables du plan, qui est, pour simplifier à l'extrême, la déclaration de politique générale de l'auteur du plan sur le territoire concerné.

2^{ème} critère - La déclaration de projet emporte réduction

- soit d'un espace boisé classé ;
- soit d'une zone agricole ou d'une zone naturelle et forestière ;
- soit d'une protection édictée en raison d'un risque de nuisance, ou bien en raison de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels.

2 - Les critères pour la mise en compatibilité des schémas de cohérence territoriale

Deux critères alternatifs apparaissent ici

1^{er} critère - La déclaration de projet change les orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables du schéma.

2^{ème} critère - La déclaration de projet change les dispositions du document d'orientation et d'objectifs du schéma déterminant les espaces et sites à protéger et précisant les modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques.

Si l'ensemble de ces critères (majeurs ou autres) sont déterminants de l'existence d'une obligation d'évaluation environnementale, ils permettent aussi indirectement d'en orienter en partie le contenu. En effet, le motif qui permet de justifier la soumission de tel ou tel document d'urbanisme à évaluation environnementale prédétermine en quelque sorte le champ de l'évaluation. Cela est particulièrement frappant lorsque l'obligation d'évaluation environnementale procède de ce qu'un projet de réglementation est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement. En effet, la réalisation de l'obligation est orientée vers la prise en compte de ces incidences.

Partie II

- La finalité de l'obligation d'évaluation environnementale des documents d'urbanisme -

La finalité de l'obligation d'évaluation environnementale des documents d'urbanisme est articulée autour de la rédaction d'un rapport sur les incidences environnementales, dont le contenu est encadré par la directive du 27 juin 2001 et le code de l'urbanisme (§1).

Ce rapport – qui est appelé rapport environnemental dans le code de l'urbanisme – s'inscrit lui-même dans le processus d'élaboration du document d'urbanisme. Dès lors qu'il doit tenir une place dans ce processus, son absence ou son insuffisance peuvent avoir un impact dans le contentieux des documents d'urbanisme (§2)

§1 - Le contenu du rapport environnemental

La directive du 27 juin 2001 fixe les grandes lignes de ce contenu. Elle indique qu'il doit identifier, décrire et évaluer :

- d'une part, les incidences notables probables de la mise en œuvre du plan ou du programme,
- d'autre part, les solutions de substitution raisonnables.

Le code de l'urbanisme décline ses deux dimensions en précisant, dans la continuité de la directive, que le rapport est proportionné à l'importance du document d'urbanisme. Le code précise également que le rapport est proportionné aux effets de la mise en œuvre du document d'urbanisme ainsi qu'aux enjeux environnementaux de la zone considérée.

« *Incidences notables probables* », « *proportionnalité* »... on retrouve une formulation sous la forme de standards générateurs d'incertitudes. Et cette incertitude a justifié l'institution d'une procédure de consultation, non obligatoire, de l'autorité environnementale, afin qu'elle puisse formuler un avis sur le degré de précision des informations que doit contenir le rapport. Un nouvel avis de cette autorité doit être par ailleurs sollicité à la suite de l'élaboration de ce rapport. Cet avis porte sur ce rapport, mais également sur le projet de document d'urbanisme.

Pour le reste, la logique gouvernant l'élaboration du rapport s'inscrit dans la continuité de celle gouvernant la rédaction d'une étude d'impact. En effet, le rapport comporte trois volets... Un volet de description et d'évaluation (*I*), un volet prescriptif et prospectif (*II*) et un dernier volet, un peu particulier, car il est directement en lien avec l'un des aspects de la place du rapport environnemental dans l'élaboration du document d'urbanisme, de sorte qu'il devra être abordé, par commodité, dans le §2.

I - Le volet de description et d'évaluation

Ce volet renvoie à une présentation dans le rapport, d'un côté, de l'environnement sans le projet (1), d'un autre côté, de l'environnement avec le projet (2).

1 - L'environnement sans le projet

Deux points doivent ici être évoqués.

1^{er} point - Le rapport environnemental doit comprendre une analyse de l'état initial de l'environnement. Est en particulier exigé une présentation des caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du document, c'est-à-dire les zones sensibles ou vulnérables sur un plan environnemental. Il s'agit également d'identifier les zones exposées à des risques naturels. Ces zones doivent être décrites de manière précise, surtout lorsqu'elles sont affectées par le projet de réglementation. Ainsi, s'il s'agit d'un site Natura 2000, il importe de préciser les caractéristiques actualisées des habitats et des espèces végétales et animales qui s'y trouvent. Cette actualisation suppose des études de terrain.

2nd point - Le rapport environnemental doit comprendre une analyse des perspectives d'évolution de l'environnement dont l'état initial été présenté. Attention - il ne faut pas confondre cette analyse avec l'évaluation des incidences notables sur l'environnement découlant de la mise en œuvre du document d'urbanisme. En effet, il s'agit – et la directive du 27 juin 2001 est claire – de décrire les perspectives d'évolution si le plan ou programme n'est pas mis en œuvre. La démarche est sans doute hautement délicate.

2 - L'environnement avec le projet

Deux points devraient être ici abordés.

1^{er} point - Le rapport environnemental doit contenir une présentation résumée des objectifs du document d'urbanisme, de son contenu et, s'il y a lieu, de son articulation avec les autres documents de planification, en précisant leur relation juridique (compatibilité, prise en compte). Doit s'y ajouter un exposé des motifs pour lesquels ce projet de document a été retenu au regard des objectifs de protection de l'environnement et les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables.

Ces raisons doivent être en particulier exposées dans deux cas... ce n'est pas exhaustif

1^{er} cas - Le projet de document prévoit la création d'une zone ou d'un secteur spécifique à la réalisation d'un grand projet d'équipement. Il importe qu'apparaisse dans le rapport à la fois les motifs pour lesquels la réalisation de ce grand projet est prévue et les raisons de la délimitation de la zone ou du secteur sur cette partie précise du territoire d'application du document⁷.

2^{ème} cas qui renvoie aux axes généraux de la politique de zonage, notamment la localisation et l'étendue des zones urbaines, des zones à urbaniser, des zones naturelles et des zones agricoles. Il importe de justifier cette répartition au regard des caractéristiques du territoire d'application du document

⁷ TA Bordeaux, 8 juillet 2013, M. Philippe B. n° 1104102, 1200259 – « (...) pour l'application du 4° de l'article R.123-2-1 du code de l'urbanisme précité relatif à l'explication des choix retenus, et, le cas échéant, aux raisons qui justifient les choix opérés par rapport aux autres solutions envisagées, s'agissant en particulier des projets situés dans le périmètre du site Natura 2000 n°FR7200678, le rapport de présentation ne comporte pas d'explication pour ce qui est de la déchetterie et de l'extension du cimetière de l'Herbe et se borne à affirmer, en sa page 219, pour la zone 2AUn2000 au nord du Cap-Ferret, sans plus de précisions, que « du fait des nombreuses contraintes présentes sur le territoire et des nombreuses sensibilités, aucune alternative n'est possible. Enfin, ce projet de caserne des pompiers est un élément indispensable pour assurer la sécurité du territoire » ; (...) ce rapport ne comporte pas non plus d'explications concernant le choix d'implanter à terme, sur les 18 hectares situées à Claouey et classés en zone 2AUn, des équipements et activités de haute technologie ; »

2nd point - On entre dans le cœur du sujet - Le rapport environnemental doit contenir une analyse exposant les incidences notables probables de la mise en œuvre du document sur l'environnement, qu'il s'agisse des incidences positives ou négatives. L'environnement est pris ici au sens très large. En effet, la directive renvoie à la diversité biologique, la santé humaine, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, les facteurs climatiques, les biens matériels, le patrimoine culturel, et les paysages. Dans cette analyse, une place particulière doit être donnée aux problèmes posés par l'adoption du document sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement, tels que les sites Natura 2000.

Ainsi, plus le secteur à analyser sera sensible, plus l'analyse devra être approfondie. C'est l'une des traductions de la proportionnalité entre le rapport et les enjeux environnementaux du projet. Cette analyse doit être conduite au regard des dispositions du document d'urbanisme s'appliquant sur le secteur et à proximité. Et l'approfondissement devra être à la mesure de l'objectif qui est d'exposer les incidences notables probables de la mise en œuvre de ces dispositions. Ainsi, il s'agit de les appréhender dans leurs grandes lignes... dispositions ouvrant à l'urbanisation, dispositions permettant la réalisation d'importants projets d'équipements collectifs...

Exemple - TA Bordeaux, 8 juillet 2013, M. Philippe B., n° 1104102... à propos d'un PLU, dont le rapport environnemental a été considéré comme insuffisant.

Rappel - Dans cette affaire, le projet adopté emportait des modifications de zonages, destinées à favoriser la réalisation de logements sociaux, d'une caserne de pompiers, d'une déchetterie, de l'extension d'un cimetière.... Ces équipements étaient prévus à l'intérieur ou à proximité de sites Natura 2000. Par ailleurs, le projet adopté emportait plus largement l'ouverture à l'urbanisation de zones situées à proximité de tels sites.

(...) le rapport (...) comporte (...) une partie dédiée aux « incidences des projets d'équipements et aménagements d'intérêt collectif » qui indique, pour chacun des (...) projets majeurs retenus, les impacts (...) très négatif (...) très positif [et] (...) neutre[s] ; (...) ce système de notation est également repris (...) concernant les « incidences du zonage et du règlement » et (...) concernant les « incidences des emplacements réservés » ; (...) il est également repris (...) concernant les incidences des projets et zonages sur les sites Natura (...) qui comportent des tableaux ayant pour objet de croiser les projets et mesures liées au zonage avec les habitats et espèces végétales et animales concernés ;

(...) en ce qui concerne la création de la zone (...) AU de 9,7 hectares, le rapport (...) indique (...) que « la zone concernée ne remet pas en cause l'intégrité du site Natura 2000. Le projet ne porte pas atteinte aux espèces animales susceptibles de fréquenter le site. Il se situe en limite du site et en continuité du bâti existant » et, (...) sur cette zone, « les zones constructibles correspondent essentiellement à des parcelles boisées en pins, de moindre sensibilité écologique » ; (...) toutefois, aucune référence à une quelconque étude de terrain ne vient étayer ces affirmations, alors qu'elles sont en partie contradictoires avec les tableaux (...) qui indiquent que la création de cette zone aura des incidences négatives sur les « dunes boisées (...) » et sur trois espèces animales (...) ;

(...) en ce qui concerne la zone d'une superficie de 18 hectares (...) concernée par un classement en zone (...) AU, le rapport (...) se borne à mentionner (...) l'absence d'incidences significatives sur l'environnement sans se référer à des études particulières menées sur ce secteur ; (...) plus généralement (...), il n'est à aucun moment fait référence à des études ayant eu pour objet d'évaluer précisément les impacts environnementaux des projets et

zonages sur les habitats et les espèces présents sur des parties du territoire communal incluses dans des sites Natura 2000 ; (...) par ailleurs, les effets indirects sur ces sites, liés notamment au développement de l'urbanisation dans leur voisinage, n'y sont pas précisément quantifiés, que ce soit en termes de ruissellement des eaux pluviales, potentiellement polluantes, ou au regard de la nécessité de nouveaux dispositifs d'assainissement individuels ou collectifs ;

Pour la réalisation de l'analyse des incidences notables, il est important d'évoquer le lien entre l'évaluation environnementale à réaliser et une évaluation environnementale antérieure ou postérieure.

- Une évaluation environnementale antérieure peut être exploitée, dans la mesure où il peut exister d'autres documents d'urbanisme relatifs à tout ou partie de la même zone géographique, pour l'élaboration desquels une évaluation environnementale aura été réalisée.

Exemple - CAA Douai, 19 avril 2012, Syndicat SCOT Le Havre Pointe de Caux estuaire, n° 11DA00229, à propos d'un SCOT définissant deux grands projets d'équipement – Le prolongement du grand canal du Havre + Le franchissement ferroviaire de l'estuaire de la Seine – Le juge a relevé l'insuffisante analyse des incidences notables du projet notamment sur des sites Natura 2000. L'auteur du SCOT avait tenté d'invoquer la référence faite à la directive territoriale d'aménagement de la Seine qui retenait le principe du prolongement du grand canal du Havre. Mais le juge a relevé que celle-ci ne comprenait pas d'étude environnementale sur ce point.

A contrario, cela signifie qu'il est possible de se référer à une évaluation environnementale antérieure évoquant un aspect du projet de réglementation, pour lequel une évaluation environnementale doit être réalisée.

- La nécessité d'une évaluation environnementale postérieure peut par ailleurs éclairer le contenu de celle qui doit être réalisée en amont. La question est importante lorsque le document d'urbanisme permet la réalisation d'un important projet, dont la teneur est connue et dont on sait que sa réalisation sera subordonnée à une étude d'impact – CE, 17 juillet 2013, Commune d'Ollières, n° 362022. Cette affaire mettait en cause la légalité d'une délibération approuvant une évolution d'un PLU afin de permettre la réalisation d'un projet d'intérêt général, en l'occurrence l'implantation d'un parc éolien – Une vingtaine d'éoliennes de 120 mètres de hauteur – à proximité immédiate de sites Natura 2000. Le Conseil d'Etat a estimé que l'évaluation environnementale ne portait pas sur le projet de parc éolien, mais sur les dispositions permettant sa réalisation, c'est-à-dire, en l'espèce, la création d'une zone dédiée et le règlement applicable à cette zone (règles d'implantation par rapport à la route). Le Conseil d'Etat en a déduit que le rapport n'avait pas obligatoirement à contenir des documents tels que des photomontages permettant d'apprécier l'impact visuel du parc éolien. Tout cela relève de l'étude d'impact.

II – Un volet prescriptif et prospectif

Le volet prescriptif renvoie à la définition de mesures (1), alors que le volet prospectif renvoie à la présentation de méthodes (2).

1 - La définition de mesures

Le rapport environnemental doit présenter des mesures qui sont en lien avec les conséquences dommageables de la mise en œuvre du document d'urbanisme sur l'environnement. Il s'agit des mesures qui sont envisagées pour, soit éviter, soit réduire, soit compenser ces conséquences. Il y a une hiérarchie dans la définition de ces mesures. Les mesures d'évitement doivent être recherchées en premier. Ce n'est qu'en cas d'impossibilité, qu'il convient de prévoir des mesures de réduction. Enfin, en dernier recours, des mesures de compensation doivent être définies.

L'identification de ces mesures au stade de la réalisation de l'évaluation environnementale doit permettre précisément aux auteurs du document d'adapter leur projet de réglementation, d'où l'importance de les identifier au plus tôt. Il peut s'agir de mesures s'inscrivant dans des dispositions d'urbanisme, et relatives par exemple à l'intégration paysagère des projets d'opérations ou encore à la protection des zones sensibles, et ce au travers des règles strictes d'affectation des constructions.

2 - La présentation de méthodes

Le rapport environnemental doit définir des critères, indicateurs et modalités retenus pour suivre les effets du document sur l'environnement afin d'identifier le plus tôt possible, dès l'exécution des dispositions adoptées, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées.

§2 - La place du rapport environnemental

Cerner la place du rapport environnemental, c'est comprendre l'importance de la qualité de l'évaluation environnementale. Cette importance doit être appréhendée lorsque l'on aborde la place du rapport dans l'élaboration du document d'urbanisme (I), mais aussi sa place dans le contentieux des documents d'urbanisme (II).

I - La place dans l'élaboration du document d'urbanisme

Envisager la place du rapport environnemental dans l'élaboration du document d'urbanisme revient à envisager la place de ce rapport dans un processus, c'est-à-dire à la fois la procédure d'adoption (1) et le résultat de cette procédure, c'est-à-dire l'adoption de l'acte lui-même (2).

1 - La place dans la procédure d'adoption de l'acte

Dès lors qu'il intervient à un stade précoce de la procédure, le rapport qui consigne les résultats de l'évaluation environnementale en constitue l'un des documents majeurs. Il ne doit pas être conçu comme le justificatif de choix qu'il ne serait plus possible de mettre en cause. Il est destiné à s'inscrire dans un processus de décision en cours de construction. C'est pourquoi, le rapport doit, avec le projet lui-même, être porté à la connaissance :

- des personnes publiques associées à l'élaboration du document ;
- puis du public, dont les observations doivent être prises en considération par l'auteur du document.

La participation du public est un principe inscrit désormais dans la Constitution, puisque l'article 7 de la Charte de l'environnement énonce que « *Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant*

une incidence sur l'environnement. ». Cette participation se concrétise par l'organisation d'une enquête publique et le dossier soumis à l'enquête publique doit contenir le rapport environnemental.

Afin d'ailleurs d'en faciliter la lecture par le public, ce rapport doit comporter - c'est son troisième volet évoqué plus haut - un résumé non technique, c'est-à-dire accessible, de l'ensemble des éléments précédemment évoqués, et donc notamment des incidences notables probables du projet sur l'environnement. De même doivent figurer dans le rapport, une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée, y compris les difficultés rencontrées lors de la collecte des informations requises. Le crédit de l'évaluation dépend en effet de la qualité scientifique.

2 - La place dans l'acte adopté à l'issue de la procédure

Si l'évaluation environnementale constitue une étape à part entière de l'élaboration d'un document d'urbanisme, le rapport n'est pas nécessairement formalisé à part, c'est-à-dire de manière autonome par rapport à d'autres composantes du projet. En effet, le rapport environnemental sera le plus souvent plus ou moins dilué dans le rapport de présentation, qui constitue l'un des éléments d'un document d'urbanisme, essentiellement d'un SCOT – *Article R. 122-2 du code de l'urbanisme* – d'un PLU – *Article R. 123-2-1 du code de l'urbanisme* – ou d'une CC – *Article R. 124-2-1 du code de l'urbanisme*. Le rapport environnemental sera en revanche formalisé à part lorsque l'évaluation environnementale aura concerné une procédure d'évolution d'un document d'urbanisme. En effet dans ce cas, le rapport de présentation n'est complété que par l'exposé des motifs des changements apportés.

Mais, dans tous les cas, le rapport environnemental doit être considéré comme une composante de l'acte adopté, même s'il n'est pas, par lui-même, normatif. Et, l'auteur de l'acte doit indiquer la manière dont il a été tenu compte du rapport. Il le fera le plus souvent dans le rapport de présentation du document d'urbanisme.

II - La place dans le contentieux relatif aux documents d'urbanisme

La présentation de la place du rapport environnemental ou plus largement de l'évaluation environnementale dans le contentieux relatif aux documents d'urbanisme permet de cerner le risque contentieux... Deux mots... L'un sur l'origine du risque, l'autre sur le mode de réalisation du risque.

1 - L'origine du risque contentieux

Le risque peut tenir soit à l'absence d'évaluation environnementale, soit à l'insuffisance de l'évaluation environnementale

- Le risque tenant à l'insuffisance de l'évaluation environnementale fait écho aux lacunes pouvant entacher le contenu du rapport environnemental, notamment dans l'analyse des incidences notables probables du projet de document sur l'environnement.

- Quant au risque tenant à l'absence d'évaluation environnementale, il peut procéder de deux facteurs distincts.

1^{er} facteur de risque - Le législateur ou le pouvoir réglementaire national a omis de soumettre des plans et programmes entrant dans le champ de la directive du 27 juin 2001, à évaluation environnementale. Un requérant peut en effet invoquer l'incompatibilité entre le droit

national et la directive du 27 juin 2001. Ce facteur de risque semble amoindri avec les dernières évolutions des dispositions réglementaires du code de l'urbanisme accroissant les catégories de documents d'urbanisme soumis à évaluation environnementale.

2nd facteur de risque - L'autorité environnementale a, à tort, estimé, dans le cadre de la mise en œuvre de la procédure de l'examen au cas par cas, qu'un document ne devait pas être soumis à évaluation environnementale.

2 - Le mode de réalisation du risque contentieux

Ce risque contentieux peut se réaliser à l'occasion d'un recours tendant à l'annulation d'un document d'urbanisme.

Il peut également se réaliser à l'occasion d'un recours en annulation d'une autorisation d'urbanisme, et à l'appui duquel serait invoqué un moyen tiré de l'illégalité du document d'urbanisme sous l'empire duquel il a été délivré. Sur ce dernier point, le risque paraît limité dans la mesure où l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme fait obstacle à ce que l'illégalité pour vice de procédure d'un document d'urbanisme puisse être invoqué après l'expiration d'un délai de six mois à compter de la prise d'effet de ce document. Or l'absence ou l'insuffisance d'une évaluation environnementale peut être considéré comme un vice de procédure. Il appartiendra au juge de se prononcer sur ce point.

Mais, en conclusion, l'absence ou l'insuffisance d'une évaluation environnementale nuisent avant tout et surtout à une mise en œuvre efficace du principe d'intégration de la protection et de la valorisation de l'environnement dans les politiques d'urbanisme et elles nuisent par suite à la réalisation de l'objectif de qualité des documents d'urbanisme.