

Synthèse de la consultation du public sur le projet de décret portant modification des dispositions relatives à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme et des unités touristiques nouvelles

Le projet de décret portant modification des dispositions relatives à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme et des unités touristiques nouvelles a été soumis à la consultation électronique du public, en application de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement, du 7 avril au 29 avril 2021¹.

Cette consultation a donné lieu à 16 contributions, dont trois font part d'observations ne concernant pas directement le projet de décret soumis à la consultation du public.

Les observations sont regroupées par thèmes. Les encadrés (en début et en fin de partie) correspondent à des précisions de l'administration :

- en début de partie : un rappel de l'objet des dispositions sur lesquelles portent les observations ;
- en fin de partie : des précisions relatives aux observations publiées et l'indication de celles dont il a été tenu compte.

Quatre thématiques peuvent être identifiées.

1. Contributions relatives au champ d'application

Sur les critères d'appréciation retenus pour déterminer l'ampleur probable des incidences du plan programme sur l'environnement.

Rappel

Le champ d'application de l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme et des UTN relève de l'application de la 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, qui soumet les plans et programmes et leur évolution à une évaluation environnementale systématique ou après un examen au cas par cas.

Les observations portent sur :

- une proposition d'ajout de critères permettant de considérer que le projet de plan est susceptible d'avoir des incidences sur l'environnement, tels que la prise en compte d'autres périmètres de protection écologiques que ceux des sites Natura 2000 (par exemple, les réservoirs de biodiversité et les corridors), une prise en compte de l'atteinte aux continuités écologiques ;
- une demande de transposition expresse des critères de l'annexe II de la Directive 2001/42 dans le corps du décret, plutôt que de procéder par un renvoi à l'annexe concernée de la Directive;

Précisions

Le projet de décret prévoit l'évaluation environnementale systématique pour toute élaboration, création ou extension et évolution de document d'urbanisme qui permettent la réalisation de travaux, aménagements, ouvrages ou installations susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000. Le volet Natura 2000 est « *sanctuarisé* » dans la directive 2001/42 (article 3§2, b) elle-même et le Conseil d'État considère également qu'il fait partie du « noyau dur » des évaluations systématiques (cf. conclusions du rapporteur public X. de Lesquen sous l'arrêt CE, 26 juin 2015, FNE, n° 360212, B ; CE, 26 juin 2015, FNE, n° 365876, C ; rappelé par Stéphane HOYNCK dans

¹http://www-maj.consultations-publiques.e2.rie.gouv.fr/ecrire/?exec=article&id_article=2334

ses conclusions sur CE, 26 juin 2019, Association France Nature Environnement, n° 414931, B sur le décret UTN).

Sur la transposition des critères de l'annexe II de la directive 2001/42, le renvoi tel qu'opéré par le projet de décret est d'une précision suffisante pour ne pas nécessiter la mention expresse de ces critères dans le décret. En effet, il n'y a aucune ambiguïté possible concernant le contenu de l'annexe II auquel il est renvoyé, cette annexe n'ayant pas été modifiée depuis l'adoption de la Directive, le 27 juin 2001.

Plusieurs contributions soulignent l'apport du décret en ce qu'il permet de soumettre à évaluation environnementale, soit systématique, soit après un examen au cas par cas, un plus grand nombre de documents d'urbanisme et de répondre ainsi aux exigences de la Directive 2001/42.

Sur le seuil de cinq hectares permettant de ne pas soumettre le projet de plan à évaluation environnementale systématique

Rappel

Le projet de décret prévoit que, de manière dérogatoire, la révision du PLU portant sur une ou plusieurs aires dont la superficie totale est inférieure à cinq hectares est soumise à un examen au cas par cas et non à une évaluation environnementale systématique.

Plusieurs contributeurs questionnent cette possibilité à travers :

- la mise en cause du principe même de l'exonération d'une soumission à évaluation environnementale systématique ;
- une interrogation sur les modalités de définition du seuil de 5 hectares ;
- une demande de cadrage, notamment temporel, dans sa mise en œuvre.

Précisions

Le paragraphe 3 de l'article 3 de la Directive 2001/42 permet de ne pas soumettre à évaluation environnementale systématique les plans-programmes qui déterminent des modifications mineures. Ce seuil de 5 hectares, qui est un maximum et qui est à articuler avec la superficie relative à l'ensemble du territoire qu'il représente, correspond, au regard des superficies moyennes des PLU et des PLUI, à ces modifications mineures. Par ailleurs, même lorsque la révision ne sera pas soumise à évaluation environnementale systématique, elle devra faire l'objet d'un examen au cas par cas.

Hypothèse de l'abrogation d'un PLU ou d'une carte communale

Un contributeur relève que le projet de décret ne traite pas l'hypothèse de l'abrogation d'un PLU ou d'une carte communale, entraînant le retour au RNU.

Précisions

Le Conseil d'Etat s'est déjà prononcé² sur la question des conséquences de l'absence de mention expresse de l'abrogation dans un décret relatif à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme. Ainsi, dans une décision du 26 juin 2015 (N° [365876](#)), le Conseil d'Etat bien que reconnaissant la possibilité pour l'abrogation d'un plan programme d'être susceptible d'avoir des effets notables sur l'environnement n'a pas pour autant censuré le décret n° 2012-995 du 23 août 2012 relatif à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme qui lui était déféré et qui ne mentionnait pas expressément les procédures d'abrogation.

En outre, les cas dans lesquels les documents d'urbanisme peuvent être abrogés recouvrent diverses situations mais cette procédure est très rarement mise en œuvre dans les faits. Par ailleurs, les abrogations concernant la carte communale interviennent le plus souvent en vue de l'adoption d'un PLU, procédure elle-même soumise à évaluation environnementale et de nature

² 26 juin 2015 n°[365876](#), 19 juillet 2017 n° 400420

à couvrir l'absence d'évaluation environnementale spécifique pour l'abrogation de la carte communale.

Dans ces conditions, il n'apparaît pas nécessaire d'inclure l'hypothèse de l'abrogation dans le champ du décret.

Cas des UTN

Un contributeur conteste la pertinence du seuil retenu pour déterminer la modalité selon laquelle le projet d'UTN portant sur les remontées mécaniques est soumis à évaluation environnementale, soit systématiquement, soit après un examen au cas par cas, tout en admettant que sous réserve que, dans l'hypothèse d'un examen au cas par cas, l'avis de la MRAE ne soit pas un avis tacite, cette modalité est admissible.

Précisions

Tous les projets d'UTN sont soumis à une procédure d'évaluation environnementale, soit systématique, soit à examen au cas par cas.

Le seuil retenu est celui de la nomenclature annexée à l'article R. 122-2 du code de l'environnement.

2. Contributions relatives à l'organisation de la procédure

Plusieurs contributions considèrent que le projet de décret constitue une avancée positive dans la transposition de la Directive 2001/42 et est de nature à améliorer la sécurité juridique des documents d'urbanisme.

L'examen au cas par cas effectué par la personne publique responsable

Rappel

Afin de simplifier la mise en œuvre de la procédure d'examen au cas par cas existante, le projet de décret crée un second dispositif d'examen au cas par cas réalisé par la personne publique responsable, dit « cas par cas ad hoc ».

Ce processus a vocation à être mis en œuvre lorsque la personne publique responsable est à l'initiative de l'évolution du document d'urbanisme ou, s'agissant de la carte communale, de son élaboration, pouvant donner lieu à évaluation environnementale.

Plusieurs contributeurs s'interrogent sur la pertinence de cette nouvelle procédure par rapport à la procédure d'examen au cas par cas de droit commun existante ou, à l'inverse, soulignent son intérêt. Son abandon est demandé dans la mesure où l'avis de l'autorité environnementale, lorsqu'il confirme l'absence de nécessité de réaliser une évaluation environnementale, peut être un avis tacite et que les raisons conduisant les MRAE à ne pas formaliser leurs avis tiennent à leur manque de moyens. Cette dispense serait alors non conforme au droit de l'Union européenne.

Un contributeur souhaite que la saisine de la MRAE soit effectuée par décision de l'organe exécutif et non par une délibération de l'organe délibérant.

Précisions

La création de cette procédure de cas par cas permettra une meilleure appropriation des enjeux liés aux impacts environnementaux par la collectivité territoriale en charge du document d'urbanisme, une meilleure maîtrise des délais de procédure et donc une certaine maîtrise des coûts. Elle permet en effet à la collectivité de procéder directement à l'évaluation environnementale, sans attendre la décision de la MRAE.

En outre, la Directive 2001/42 impose que, dans le cadre de l'examen au cas par cas, l'autorité environnementale soit consultée mais ne précise pas le formalisme selon lequel l'avis doit être rendu. L'avis favorable né en l'absence de réponse de l'autorité environnementale à l'issue d'un délai de deux mois ne traduit pas, par principe, l'absence d'examen de la part de l'autorité environnementale. En revanche, la saisine de l'autorité environnementale la met en mesure de rendre un avis exprès si elle estime qu'une évaluation environnementale est nécessaire.

La décision de soumettre ou non à évaluation environnementale se distingue des étapes procédurales d'évolution du document d'urbanisme. Elle nécessite dès lors le plein exercice, par l'organe délibérant, de sa compétence décisionnelle.

L'examen par l'autorité environnementale

Un contributeur souhaite un allongement du délai octroyé à la MRAE pour permettre, le cas échéant, de compléter un dossier et d'instruire le dossier dans des conditions moins contraintes.

Un contributeur suggère de revenir sur le principe de la compétence interrégionale de l'autorité environnementale du CGEDD lorsque le périmètre de l'évolution du document d'urbanisme interrégional concerne le territoire d'une seule région, en prévoyant dans ce cas la compétence de la MRAE territorialement concernée.

Précisions

L'allongement des délais d'instruction ne correspondrait pas à une simplification de procédure et ne semble pas nécessaire.

Le projet de décret prévoit que l'AE du CGEDD est compétente pour les documents ayant un périmètre interrégional. Par parallélisme des formes, la même autorité doit rester compétente de l'élaboration du document à toute procédure d'évolution, indépendamment du périmètre éventuellement réduit de son évolution.

Elle est mise en œuvre lorsque la collectivité est à l'initiative de la procédure d'évolution ou d'élaboration pour la carte communale (et de demande d'autorisation pour l'UTN).

Selon les articles et la procédure visée (article R. 104-29 : cas par cas de droit commun ; R. 104-33 : cas par cas ad hoc), la personne publique responsable visée n'est pas la même puisqu'il s'agira de la personne publique responsable de l'évolution du document d'urbanisme ce qui diffère selon les procédures.

Sur l'articulation des procédures

Les observations formulées suggèrent :

- D'étendre l'adaptation des délais d'instruction du permis de construire et du permis d'aménager prévue à l'article 22 en cas de mise en compatibilité, à l'ensemble des autorisations d'urbanisme sans limiter l'hypothèse au cas des autorisations délivrées par l'autorité de droit commun compétente en matière de délivrance;
- De raccourcir le délai d'instruction du permis de construire ou d'aménager en cas de mise en œuvre de la procédure environnementale commune pour les procédures spécifiques (procédure intégrée pour le logement par exemple) ;
- De préciser « *les éléments constitutifs du rapport de présentation* » que doit contenir l'étude d'impact au titre de l'évaluation environnementale dans le cadre de la procédure d'évaluation environnementale unique.

- De préciser à l'article 11 du décret, que les « avis rendus sur le projet de document à la date de la saisine » ne sont transmis à l'autorité environnementale par la personne publique responsable que « *Le cas échéant* », afin de prévoir l'hypothèse dans laquelle aucun avis n'a encore été rendu. Un autre contributeur estime que les MRAE souhaiteront très probablement disposer des avis en question avant de rendre leur avis, générant ainsi un allongement de la procédure.

Deux contributeurs s'interrogent sur la mise en œuvre de la procédure de mise en compatibilité par voie de déclaration de projet, prévue à l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme. Un contributeur se demande comment est prise en compte l'hypothèse visée à l'avant-dernier alinéa de l'article L.300-6 du code de l'urbanisme qui prévoit une évaluation environnementale de la mise en compatibilité par voie de déclaration de projet lorsque c'est l'opération d'aménagement ou le programme de construction (et non la MECDU) qui est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement, il demande si le texte législatif se suffit à lui-même. Un autre s'interroge sur l'articulation des deux procédures de cas par cas, qu'il estime susceptibles d'être applicables, notamment dans le cadre de la mise en œuvre d'une mise en compatibilité par voie de déclaration de projet prévue à l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme, tout en relevant qu'il semble se déduire de la rédaction du décret qu'il convienne de mettre en œuvre la procédure dite de droit commun.

Précisions

La première observation est déjà satisfaite par le renvoi à l'autorité compétente mentionnée à l'article L.422-1 du code de l'urbanisme, qui ne vise pas uniquement l'autorité de droit commun compétente en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme (maire au nom de la commune) mais également, en son b), l'hypothèse dans laquelle l'autorité est compétente au nom de l'Etat (maire ou préfet).

Par ailleurs, la mesure prévue à l'article 22 du projet de décret vise à mieux articuler le point de départ des délais d'instruction du permis de construire ou du permis d'aménager avec la mise en œuvre de la procédure commune. Son objet n'est pas de raccourcir le délai d'instruction du permis. L'analogie avec la procédure intégrée pour le logement, qui ne poursuit pas le même objectif, n'est pas pertinente.

Des documents de communication illustreront de manière détaillée la mise en œuvre de cette procédure avec la liste et le contenu précis des éléments requis notamment « *les éléments constitutifs du rapport de présentation* ».

La rédaction relative à la transmission des avis rendus est suffisamment claire pour imposer la transmission des seuls avis « existants » à la date de saisine de l'autorité environnementale.

S'agissant des mises en compatibilité, le décret prévoit que les mises en compatibilité des documents d'urbanisme par déclaration de projet sont soumises à évaluation environnementale, soit de manière systématique, soit après un examen au cas par cas. Dès lors, que le projet soit ou non soumis à évaluation environnementale, il y a lieu de se référer aux dispositions du décret pour déterminer laquelle des modalités il y a lieu de mettre en œuvre. Les mises en compatibilité couvrant de nombreuses hypothèses, notamment en raison des impacts qu'elles sont susceptibles de générer et de la diversité des personnes pouvant conduire la procédure, des documents pédagogiques accompagneront la mise en œuvre du décret.

3. Dispositions transitoires et entrée en vigueur

Trois contributeurs demandent que soient introduites des dispositions transitoires pour que le décret ne s'applique qu'aux procédures engagées après l'entrée en vigueur du décret.

Précisions

La 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 doit être transposée en droit

français depuis le 21 juillet 2004. En conséquence, des dispositions transitoires ne sont pas nécessaires.

Par ailleurs, il convient de rappeler que depuis la décision du 19 juillet 2017 du Conseil d'Etat (n° 400420), il est notoire que tout document d'urbanisme élaboré ou révisé sans évaluation environnementale est susceptible d'être entaché d'illégalité pour méconnaissance du champ d'application de la directive 2001/42 telle qu'interprétée par la CJUE. Depuis cette date, il est d'ailleurs recommandé aux communes et EPCI compétents en matière de PLU, pour toutes les procédures d'évolution de documents d'urbanisme de saisir volontairement l'autorité environnementale afin qu'elle examine au cas par cas si la procédure est soumise ou non à évaluation environnementale dans l'attente des dispositions réglementaires modificatives. Cette recommandation a été suivie puisqu'il résulte du dernier rapport d'activité de l'AE et MRAE 2019 que le nombre de saisines a quadruplé concernant les PLUi et a augmenté de 20% pour les PLU entre 2018 et 2019, année de pleine mise en œuvre de la recommandation.

4. Demande d'explicitations du texte, de précisions ou de modifications rédactionnelles

Onze observations suggèrent des modifications du texte pour nuancer, préciser la procédure ou rendre sa lecture plus aisée.

L'une d'entre elles relative à l'absence d'application outre-mer des directives "oiseaux" et "habitats-faune-flore (2009/147/CE et 92/43/CEE) a été prise en compte et le projet de décret a été modifié en conséquence.