

Évaluation environnementale des documents d'urbanisme et des UTN : un décret apporte clarifications et précisions

Le décret n° **2021-1345** du 13 octobre 2021 portant modification des dispositions relatives à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme et des unités touristiques nouvelles est dorénavant publié.

Pris en application de l'article **40** de la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (dite loi « ASAP ») qui avait modifié le régime de l'évaluation de certains plans et programmes régis par le Code de l'urbanisme, il vient apporter des précisions tant attendues que nécessaires.

Pour rappel, l'article 40 de la loi ASAP a modifié l'article **L. 103-2** du Code de l'urbanisme afin qu'il prévoie notamment que les procédures de mise en compatibilité des SCOT et des PLU soient soumises à concertation obligatoire du Code de l'urbanisme, que leurs modifications soient soumises à évaluation environnementale ainsi que l'élaboration et la révision des cartes communales.

Il a, en outre, modifié l'article **L. 104-1** du Code de l'urbanisme afin que tous les PLU soit soumis à évaluation environnementale lors de leur élaboration, en renvoyant à un décret le soin de préciser le régime d'évaluation environnementale des PLU s'appliquant aux procédures d'évolution des documents d'urbanisme.

À côté de ce cadre législatif récemment modifié, il convient de rappeler le contexte jurisprudentiel et européen puisque le décret répond à deux objectifs qui en sont issus.

D'une part, le décret intervient pour tirer les conséquences de deux arrêts du Conseil d'État intervenus le 19 juillet 2017 et le 26 juin 2019.

La première décision « annule les articles R. 104-21 à R. 104-22 du Code de l'urbanisme issus de l'article 1^{er} du décret du 28 décembre 2015 en tant qu'ils désignent l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement pour l'élaboration du chapitre individualisé du schéma de cohérence territoriale valant schéma de cohérence territoriale avec des documents supérieurs. » Elle « annule également les articles R. 104-1 à R. 104-16 du Code de l'urbanisme issue du décret du 28 décembre 2015, en ce qu'ils n'imposent pas la réalisation d'une évaluation environnementale dans tous les cas où, d'une part, les évolutions apportées au plan local d'urbanisme par la procédure de la modification et, d'autre part, la mise en compatibilité d'un document local d'urbanisme avec un document d'urbanisme supérieur, sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement au sens de l'annexe II de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 » (CE, 19 juill. 2017, n° **400420**, *Association France Nature Environnement*)

Par la deuxième décision, le Conseil d'État a prononcé l'annulation partielle du décret du 10 mai 2017 relatif à la procédure de création ou d'extension des unités touristiques nouvelles (UTN).

La Haute Juridiction a considéré que « 4. Si la création d'unités touristiques nouvelles structurantes ou locales par leur inscription dans le schéma de cohérence territoriale ou le plan local d'urbanisme est prise en compte par l'évaluation environnementale réalisée dans le cadre de l'élaboration de ces documents d'urbanisme,

imposée respectivement par le 47° et le 54° du I de l'article R. 122-17 du Code de l'environnement, tel n'est pas le cas pour celles qui sont autorisées par l'autorité administrative dans les communes non couvertes par ces documents. Eu égard à sa nature et à sa portée, la décision préfectorale créant une telle unité touristique nouvelle doit être regardée, non comme statuant sur une demande relative à un projet, mais comme constituant un plan ou programme au sens de la directive du 27 juin 2001 citée au point précédent » (CE, 26 juin 2019, n° 41493, *Association France Nature Environnement*)

Le Conseil d'État affirme donc que la décision de création d'une UTN doit obligatoirement faire l'objet d'une évaluation environnementale, si elle est susceptible d'emporter une incidence notable sur l'environnement.

D'autre part, ces nouvelles dispositions réglementaires viennent parachever la transposition de la directive [2001/42/CE](#) du 27 juin 2001 relative à l'évaluation de l'incidence de certains plans et programmes sur l'environnement dans le Code de l'urbanisme en couvrant toutes les procédures d'évolution des documents d'urbanisme.

Ainsi, c'est dans ce contexte textuel et jurisprudentiel assez riche que ce décret intervient avec l'objectif affiché d'améliorer et de clarifier la procédure d'évaluation environnementale des documents d'urbanisme (1) et de préciser les modalités d'évaluation environnementales des UTN (2).

1. L'évolution de l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme

Ce décret élargit le champ d'application de l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme, modifie la procédure et fait évoluer le contenu dans une temporalité très proche.

1.1. Une application immédiate du décret

Les dispositions du décret, entrées en vigueur le 16 octobre 2021, sont majoritairement d'application immédiate et ne s'appliquent donc pas uniquement aux seules procédures engagées postérieurement à sa publication.

Seules les procédures en cours pour lesquelles une décision de l'autorité environnementale dans le cadre d'un examen au cas par cas est intervenue avant la date d'entrée en vigueur restent régies par les dispositions antérieurement applicables, excepté lorsqu'elles concernent les procédures d'élaboration et de révision des PLU pour lesquelles une décision de dispense d'évaluation environnementale a été prise par l'autorité environnementale (art. [26](#)).

Même si la quasi-absence de dispositions transitoires peut paraître précipitée, il convient de rappeler que la directive devait être transposée depuis le 21 juillet 2004 et 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, depuis la décision du Conseil d'État du 19 juillet 2017, citée en introduction.

1.2. La création d'un second dispositif d'examen au cas par cas

Le décret a une incidence sur plusieurs aspects de la procédure et notamment la création d'un second dispositif d'examen au cas par cas.

D'une part, le décret actualise la liste des procédures concernées par ce type d'examen dans le cadre de la procédure d'examen au cas par cas réalisé par l'autorité environnementale, dite au « cas par cas de droit commun ». L'autorité environnementale est saisie d'un dossier dont les étapes de la procédure sont ajustées et modifiées.

Il est, par exemple, précisé par l'article 10 du décret qui modifie l'article R. 104-21 du Code de l'urbanisme que l'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) est compétente concernant les SCOT, PLU, cartes communales et UTN soumises à autorisation « lorsque leur périmètre excède les limites territoriales d'une région ».

D'autre part et non des moindres, l'innovation introduite par le décret est principalement, d'un point de vue procédurale, la création d'un second dispositif d'examen au cas par cas, dit « cas par cas *ad hoc* », réalisé par la personne publique responsable qui est à l'initiative de l'évolution du document d'urbanisme ou de l'élaboration de la carte communale, à côté du dispositif déjà existant d'examen au cas par cas réalisé par l'autorité environnementale.

L'objectif visé et annoncé est de simplifier la procédure. À cette fin, il existe dorénavant deux procédures alternatives d'examen au cas par cas au titre du Code de l'urbanisme.

Cette nouvelle procédure est introduite dans le Code de l'urbanisme par l'article 13 du décret qui y crée les articles R. 104-33 à R. 104-37.

En substance, la personne publique responsable apprécie si la procédure engagée est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement et, en conséquence, s'il y a lieu de réaliser une évaluation environnementale. Dans ce cadre, la conclusion qu'elle en tire peut être de deux ordres.

Dans le cas où la personne publique responsable considère devoir réaliser une évaluation environnementale, elle la soumet pour avis à l'autorité environnementale qui rend son avis sur l'évaluation environnementale dans un délai de 3 mois, dans les mêmes conditions que la procédure d'évaluation environnementale systématique (C. urb., art. R. 104-19 à R. 104-27).

Dans le cas où la personne publique responsable considère ne pas devoir réaliser une évaluation environnementale, elle saisit l'autorité environnementale pour avis sur sa décision de ne pas réaliser cette évaluation. L'autorité environnementale rend soit un avis conforme qui s'impose à la personne publique responsable sur cette décision dans un délai de deux mois, soit son silence vaut avis favorable.

Même si la pertinence d'une nouvelle procédure en vue d'une simplification peut interroger, la création de ce second dispositif aura pour principal intérêt de permettre à la collectivité de procéder directement à l'évaluation environnementale, sans attendre la décision de la MRAE. Elle disposera ainsi d'outils plus adaptés pour appréhender les impacts environnementaux, les délais de procédure et les coûts.

1.3. Le remaniement du champ d'application de l'évaluation environnementale

Le décret élargit le champ de l'évaluation environnementale afin de s'appliquer aux procédures d'évolution des documents d'urbanisme. Le champ d'application de l'évaluation environnementale de nombreux documents d'urbanisme est complété et remanié afin de préciser les cas où l'évaluation est systématique, « au cas par cas » ou dispensé.

Ainsi, le schéma d'aménagement régional, le plan d'aménagement et de développement durable de Corse (art. 4), le schéma de cohérence territoriale (art. 5), le plan local d'urbanisme (art. 6) et la carte communale (art. 7) sont concernés.

Les modifications les plus nombreuses concernent le champ d'application de l'évaluation environnementale du PLU qu'il convient d'approfondir.

L'article R. 104-11 du Code de l'urbanisme dispose désormais que « I.-Les plans locaux d'urbanisme font l'objet d'une évaluation environnementale à l'occasion : 1° De leur élaboration ; 2° De leur révision : a) Lorsqu'elle permet la réalisation de travaux, aménagements, ouvrages ou installations susceptibles d'affecter

de manière significative un site Natura 2000 ; b) Lorsque l'établissement public de coopération intercommunale compétent ou la commune décide de changer les orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables ; c) Dans tous les autres cas où une révision est requise en application de l'article L. 153-31, sous réserve des dispositions du II. »

Ainsi, l'évaluation sera par exemple systématique lorsque l'élaboration ou l'évolution du document d'urbanisme permettra la réalisation de travaux, d'aménagement, d'ouvrages et d'installations susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000. Le Conseil d'État avait déjà estimé que le volet Natura 2000 faisait partie du « noyau dur » des évaluations systématiques (CE, 26 juin 2015, n^{os} 360212 et 365876, *Association France Nature Environnement*, ccl RP X. de Lesquen).

Néanmoins, l'article R.104-11 II. du Code de l'urbanisme prévoit de manière dérogatoire que lorsque l'incidence de la révision porte sur une ou plusieurs aires comprises dans le territoire couvert par le plan local d'urbanisme concerné, pour une superficie totale inférieure ou égale à un millième (1 ‰) de ce territoire, dans la limite de cinq hectares (5 ha) ou sur une ou plusieurs aires comprises dans le territoire couvert par le plan local d'urbanisme intercommunal concerné, pour une superficie totale inférieure ou égale à un dix millième (0,1 ‰) de ce territoire, dans la limite de cinq hectares (5 ha), l'examen n'est pas systématique mais au cas par cas.

En outre, l'article R. 104-13 du Code de l'urbanisme précise dorénavant que « les plans locaux d'urbanisme font l'objet d'une évaluation environnementale à l'occasion de leur mise en compatibilité : 1° Lorsque celle-ci permet la réalisation de travaux, aménagements, ouvrages ou installations susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000 ; 2° Lorsque celle-ci emporte les mêmes effets qu'une révision, au sens de l'article L. 153-31, et que cette révision concerne l'un des cas mentionnés au I de l'article R. 104-11 ; 3° Dans le cadre d'une procédure intégrée prévue à l'article L. 300-6-1, lorsqu'en application des conditions définies au V de cet article l'étude d'impact du projet n'a pas inclus l'analyse de l'incidence des dispositions concernées sur l'environnement. »

Enfin, les révisions assimilables à une modification mineure (inférieure à 5 ha) hors site Natura 2000, le changement des orientations du PADD, les autres modifications (sauf erreur matérielle et réduction de zone urbaine ou à urbaniser) et les autres mises en compatibilité seront soumises à modification au cas par cas.

En conséquence, les procédures de modification du PLU ayant pour seul objet de réduire la surface d'une zone urbaine ou à urbaniser ou de rectifier une erreur matérielle sont les seules dispensées d'évaluation environnementale.

1.4. Un contenu précisé

Le contenu des rapports de présentation et, à défaut, du rapport environnemental est harmonisé et adapté pour être conforme aux informations requises par la directive 2001/42/CE (art. 5 et annexe I, f).

Ainsi, l'article 11 du décret vient modifier l'article R. 104-23 et R. 104-25 du Code de l'urbanisme en précisant le contenu du dossier dont est saisie l'autorité environnementale. Celui-ci devra être composé des documents suivants « 1° Le projet de document ; 2° Le rapport environnemental lorsque le document ne comporte pas de rapport de présentation ; 3° Les avis rendus sur le projet de document à la date de la saisine. »

Il est également précisé que « l'autorité environnementale formule un avis sur le rapport de présentation ou, à défaut, le rapport environnemental mentionné à l'article R. 104-18, et sur le projet de document [...] ».

Le texte se conforme également à la directive 2001/42 CE (art. 9) en prévoyant l'information du public, de l'autorité environnementale et des instances consultées relative à la manière dont il a été tenu compte des consultations et motifs qui ont fondé les choix opérés par plan ou le document compte tenu des diverses solutions envisagées.

1.5. L'articulation des procédures dévaluation environnementale et d'autorisation d'urbanisme

L'article 22 du décret vise à adapter les délais d'instruction en vue d'améliorer l'articulation de la procédure d'évaluation environnementale de mise en compatibilité du document d'urbanisme avec celle du projet qui la nécessite. En ce sens, le point de départ du délai d'instruction du permis de construire et du permis d'aménager ne court qu'à compter de la date à laquelle la décision de mise en compatibilité est exécutoire.

L'objectif n'est nullement de raccourcir le délai d'instruction du permis mais de permettre aux documents d'urbanisme soumis à évaluation environnementale de faire l'objet des procédures communes et coordonnées prévues dans le Code de l'environnement.

Telles sont les principales modifications ou précisions qui ont été apportées par le décret, même si celles-ci ne sont pas exhaustives puisque d'autres compléments ou changements plus marginaux ont été introduits.

2. L'évolution de l'évaluation environnementale des unités touristiques nouvelles

Ce décret intervient pour préciser les cas dans lesquels sont soumises à évaluation environnementale, au titre des plans et programmes, les unités touristiques nouvelles soumises à autorisation préfectorales et tire les conséquences de la décision n° 414931 du 26 juin 2019, mentionnée en introduction.

L'article 8 du décret prévoit à cette fin qu'« après la sous-section 9 de la section première du chapitre IV du titre préliminaire du livre I^{er}, est créée une sous-section 10, ainsi rédigée : « Sous-section 10 « Unités touristiques nouvelles dans les communes non couvertes par un schéma de cohérence territoriale ou par un plan local d'urbanisme » comprenant les nouveaux articles R. 104-17-1 et R. 104-17-2.

Ces articles ont vocation à régir les UTN créées ou étendues en application d'un arrêté préfectoral, étant rappelé que lorsque les UTN sont incorporées dans un PLU ou un SCoT, le régime de leur évaluation environnementale suit celui dudit document d'urbanisme.

La procédure d'évaluation environnementale des plans et programmes est adaptée à chaque type d'UTN selon l'ampleur de son impact sur l'environnement.

Par exemple, le décret soumet à évaluation environnementale « les unités touristiques nouvelles soumises à autorisation en application du second alinéa des articles L. 122-20 et L. 122-21 [...] à l'occasion de leur création et de leur extension lorsqu'elles permettent la réalisation de travaux, aménagements, ouvrages ou installations susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000 » (C. urb., art. R. 104-17-1).

Toutefois, le décret soumet à évaluation au « cas par cas », dans plusieurs autres cas présentés à l'article R. 104-17-2, 2° du Code de l'urbanisme.

Ces modifications visent à clarifier le régime de l'évaluation environnementale pour l'amélioration de la sécurité juridique des documents d'urbanisme et des projets.