

Prise en compte de Natura 2000 dans les plans locaux d'urbanisme (PLU)

DREAL Centre

15 mai 2013

Le réseau Natura 2000 a pour objectif de préserver ou rétablir une diversité des habitats naturels et des espèces considérés comme d'intérêt européen, tout en tenant compte des exigences économiques, sociales et culturelles et des activités indispensables au développement des territoires.

En région Centre, le réseau Natura 2000 se compose de :

- 41 Sites d'Importance Communautaire (SIC) et Zones Spéciales de Conservation (ZSC), en application de la directive dite « Habitats » du 21 mai 1992. Les SIC et ZSC concernent des habitats naturels d'intérêt européen (représentatifs d'une région biogéographique, ou en voie de régression ou de disparition) et des espèces d'intérêt européen (en danger, vulnérables, rares ou endémiques).
Les ZSC Sologne et Brenne concernent des territoires importants et recouvrent de nombreuses communes. Les autres SIC/ZSC ont un périmètre plus limité et centré sur la présence d'habitats naturels et d'espèces d'intérêt européen, de manière ponctuelle et/ou linéaire (vallée de la Loire par exemple).
Pour la jurisprudence communautaire, conformément à l'article 4 § 5 de la directive « Habitats », la validation européenne des SIC entraîne leur soumission au régime d'évaluation établi par cette directive¹ au même titre que la ZSC désignées par arrêté ministériel.
- 18 Zones de Protection Spéciale (ZPS), désignées par arrêtés ministériels. Une ZPS est établie sur un site abritant des populations d'oiseaux d'intérêt européen, ou des espèces migratrices à la venue régulière (directive « Oiseaux » du 2 avril 1979).

Un document de gestion, appelé « document d'objectifs » (DOCOB), est prévu pour chacun des sites. Un tel document est réalisé localement et en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés, par un opérateur désigné par la DREAL ; il contient un diagnostic écologique et socio-économique du site et propose des actions concrètes de gestion, pour maintenir la biodiversité de la zone.

La quasi-totalité des sites est aujourd'hui pourvue d'un DOCOB validé et accessible sur le site internet de la DREAL.

I – Les obligations réglementaires de réalisation d'une évaluation des incidences Natura 2000

- **articulation entre évaluation des incidences Natura 2000 et évaluation environnementale :**

L'**évaluation environnementale**² et l'**évaluation des incidences Natura 2000** d'un plan local d'urbanisme sont deux procédures distinctes prévues réciproquement par les articles L. 121-1 du code de l'urbanisme et L. 414-4 du code de l'environnement. En effet, si l'évaluation environnementale est une démarche très large, qui s'intéresse à l'ensemble des thématiques environnementales (y compris les zones Natura 2000), l'évaluation des incidences se focalise uniquement sur la préservation et la mise en valeur des sites Natura 2000. Le décret n°2011-2019 du 29 décembre 2011, modifiant l'article R. 414-22 du code de l'environnement, précise toutefois que l'évaluation environnementale peut tenir

¹ Cf. CJCE, 13 janvier 2005, *Società Italiana Dragaggi SpA e.a.*, aff. C-117/03.

² Se référer à la « *Notice régionale pour l'évaluation environnementale des plans locaux d'urbanisme* » pour plus de détails.

lieu d'évaluation des incidences Natura 2000 si elle satisfait aux exigences réglementaires auxquelles cette dernière est soumise (notamment en termes de contenu).

Parallèlement, la possibilité de son incidence sur un ou plusieurs sites Natura 2000 est l'un des critères qui a été retenu par la réglementation pour exiger qu'un plan local d'urbanisme fasse l'objet d'une évaluation environnementale. Ainsi, sont notamment soumis à évaluation environnementale :

- les plans locaux d'urbanisme sur un territoire comprenant tout ou partie d'un site Natura 2000 ;
 - les plans locaux d'urbanisme qui permettent la réalisation de travaux, aménagements, ouvrages ou installations susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000.
- **plans locaux d'urbanisme concernés par l'évaluation des incidences Natura 2000 :**

L'article R. 414-19 du code de l'environnement prévoit que tout document de planification soumis à évaluation environnementale au titre de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme fasse l'objet d'une évaluation de ses incidences sur le réseau Natura 2000, qu'il soit ou non soumis à évaluation environnementale en raison de ses incidences possibles sur un ou plusieurs sites Natura 2000.

- **grands principes de l'évaluation des incidences Natura 2000 :**

L'évaluation des incidences Natura 2000 distingue deux phases lors de l'élaboration du PLU par la collectivité territoriale³ :

- indiquer les habitats naturels et les espèces d'intérêt européen présents sur le territoire communal et évaluer les incidences du PLU : les conclusions de cette phase seront soit positives (absence d'atteinte notable à l'intégrité du site), soit négatives ;
- si les conclusions sont négatives, l'évaluation devra alors prévoir des mesures pour supprimer ou réduire les effets défavorables du PLU au regard d'autres solutions envisageables, et proposer, en l'absence de solutions alternatives, des mesures compensatoires.

La précision de l'évaluation des incidences doit être proportionnée aux enjeux effectivement présents sur le territoire communal.

II – Informations à fournir pour les zones d'urbanisation ou d'aménagement

Au cas où une ou plusieurs **zones d'urbanisation nouvelle ou d'aménagement nouveau** seraient envisagées **à l'intérieur du site Natura 2000**, les documents d'urbanisme devront comporter, pour de telles zones, une localisation précise des habitats naturels et espèces d'intérêt européen justifiant la désignation du site. *Cette localisation permettra ainsi d'évaluer les incidences du document d'urbanisme au regard de l'ampleur des projets envisagés.*

Une telle exigence pourrait également s'imposer pour les zones d'urbanisation nouvelle situées **en périphérie du site**, en fonction des caractéristiques topographiques et hydrographiques des lieux (bassin versant), du bon fonctionnement des écosystèmes (risque de coupures de corridors ou d'encerclement d'un site), des risques de perturbation et/ou de pollution diffuse. Ces hypothèses nécessiteront une appréciation au cas par cas ; en cas de doute, la DREAL pourra être consultée.

Si le document d'objectifs (DOCOB) du site Natura 2000 est suffisamment avancé pour fournir des informations exploitables, l'élaboration du document d'urbanisme pourra intégrer les informations comprises dans le DOCOB sur la cartographie des espèces et habitats d'intérêt européen présents sur le site.

³ Ces deux phases correspondent respectivement aux paragraphes 3 et 4 de l'article 6 de la directive « Habitats » interprétée par la Cour de Justice des Communautés européennes (cf. par exemple CJCE, 14 avril 2005, *Commission c/ Pays-Bas*, aff. C-441/03).

Toutefois, un **inventaire complémentaire** sera réalisé dans les cas suivants :

➤ pour les ZSC Sologne et Brenne, couvrant souvent la totalité des territoires communaux concernés, un inventaire est requis afin de pallier l'absence de cartographie des milieux naturels et habitats d'espèces à l'échelle de ces deux sites (y compris au niveau du DOCOB).

➤ pour un site ponctuel ou de taille réduite, c'est-à-dire au périmètre centré sur la présence d'habitats et d'espèces d'intérêt européen, il conviendra de réaliser un inventaire seulement si le DOCOB n'est pas suffisamment avancé pour bénéficier d'informations exploitables.

Sont concernés tous les SIC/ZSC autres que Brenne et Sologne, ainsi que les ZPS suivantes : vallée de la Loire (Cher, Indre-et-Loire, Loir-et-Cher, Loiret), vallée de l'Yèvre (Cher), basses vallées de la Vienne et de l'Indre (Indre-et-Loire), prairies du Fouzon (Loir-et-Cher), étang de Galetas (Loiret).

Pour un site Natura 2000 de taille réduite, l'existence d'une zone urbanisable ou d'aménagements importants à l'intérieur du périmètre est en principe à proscrire.

➤ pour les ZPS non mentionnées dans le point précédent, couvrant la totalité ou une partie significative des territoires communaux, un inventaire n'est pas automatiquement nécessaire dans le cas d'une extension urbaine maîtrisée de faible ampleur en continuité directe de zones déjà construites. Mais une localisation précise des espèces d'intérêt européen justifiant le site (nidification, territoire de chasse, etc.) est requise pour une zone d'urbanisation ou d'aménagement constituant soit un secteur d'un seul tenant d'une superficie importante par rapport à la surface totale des zones déjà bâties, soit un secteur isolé non construit éloigné des zones déjà urbanisées. Dans ces cas, si le document d'objectifs (DOCOB) comprend une cartographie exploitable des habitats d'espèces d'intérêt européen présentes sur le site, l'élaboration du PLU pourra intégrer les informations du DOCOB ; sinon, il conviendra de réaliser un inventaire faune/milieux pour les secteurs concernés.

Cadrage de l'inventaire :

Lorsque le cas se présente, les secteurs à retenir pour un inventaire seront des secteurs non aménagés pressentis pour accueillir une urbanisation ou des aménagements nouveaux, correspondant notamment à :

- certaines futures zones urbaines «U» si elles comportent des secteurs encore non construits de taille importante ;
- les futures zones à urbaniser «AU» ;
- certaines futures zones naturelles «N» ou « A » si des aménagements importants y sont autorisés/prévus (campings, parcs de loisirs, éoliennes, carrières, centrales photovoltaïques, ...).

L'inventaire sera ciblé : il se fera au regard des habitats et espèces d'intérêt européen justifiant la désignation du site. Ainsi, pour une ZPS, seule sera visée la population avifaune concernée et les milieux associés.

Cet inventaire sera effectué le plus en amont possible de la procédure d'élaboration du PLU, afin d'initier une véritable démarche de justification et d'évaluation des choix d'urbanisation par rapport à l'objectif de préservation de la biodiversité et de la qualité du territoire communal. Il aura lieu à une saison de prospection favorable (généralement le printemps).

III - Rédaction du rapport de présentation du PLU

Concrètement, l'évaluation des incidences Natura 2000 se traduit par des développements complémentaires à insérer dans le rapport de présentation du PLU, selon les étapes prévues par l'article R. 123-2-1 du code de l'urbanisme. Il s'agit essentiellement de mettre en mots et d'illustrer, de manière visible et explicite, les réflexions engagées quant à la prise en compte du ou des site(s) Natura 2000 dans l'élaboration du PLU.

III-1) Définition des enjeux environnementaux : état initial de l'environnement.

► *Description de l'articulation du PLU avec les autres documents d'urbanisme soumis à évaluation environnementale avec lesquels le plan doit être compatible*

Dans le cadre de l'évaluation des incidences Natura 2000 des PLU, devront être pris en compte les SCoT ayant fait l'objet d'une évaluation environnementale. Il s'agira de montrer que, lors de l'élaboration du PLU, il a bien été tenu compte des orientations du SCoT concernant le(s) site(s) Natura 2000 concerné(s), ainsi que des conclusions de l'évaluation environnementale de ce SCoT.

► *Analyse de l'état initial de l'environnement*

Les éléments suivants devront figurer dans l'état initial de l'environnement :

- carte des secteurs Natura 2000 ;
- les caractéristiques des habitats naturels et espèces d'intérêt européen justifiant le site, en détaillant si possible ceux présents sur le territoire communal concerné ;
- une description synthétique de l'actuelle occupation des sols du(es) site(s) Natura 2000 pour les parties situées sur le territoire communal : cultures, boisements, friches, aménagements déjà existants... ;
- si des zones d'urbanisation ou d'aménagement sont pressenties sur le site (ou, si elles sont susceptibles d'affecter celui-ci, en périphérie immédiate) : cartographie des milieux naturels, avec mise en évidence des habitats et espèces d'intérêt européen et description de leur état de conservation. Ce diagnostic sera basé sur le résultat de l'inventaire réalisé ou la reprise des informations du DOCOB. L'insertion de photographies donnera également une bonne vision de la physionomie des habitats naturels.

Un point de vigilance important concerne la pertinence de l'information environnementale : les données utilisées devront être aussi *actuelles* que possible et l'information sera *localisée* à la commune concernée par l'élaboration du PLU ; l'aire d'étude variera selon que le site englobe la totalité du territoire communal, ou qu'il constitue un secteur très localisé. Si un inventaire est effectué, les échelles cartographiques utilisées devront être exploitables à l'échelle du PLU (c'est-à-dire à la parcelle cadastrale).

► *Analyse des perspectives d'évolution de l'environnement*

Le diagnostic ne peut se réduire à une compilation de données environnementales à l'instant « t » mais doit également identifier des tendances d'évolution par rapport à l'échelle de temps d'un PLU (généralement 10-15 ans).

L'étude pourra par exemple faire état d'éventuelles pressions dues aux activités humaines (fréquentation, pression urbaine, dégradation de la qualité des milieux à proximité, déprise agricole...) ou à d'autres facteurs (tels les espèces invasives), ainsi que des mesures de gestion ou de protection déjà prévues (forêts domaniales...) et analyser succinctement les conséquences sur le(s) site(s) Natura 2000 des choix d'urbanisation du précédent POS (ou PLU).

Il s'agit d'une exigence nouvelle du code de l'urbanisme depuis le décret n° 2005-608 du 27 mai 2005. Cette partie pourra être succincte et générale (essentiellement en termes d'occupations des sols) en l'absence de zones d'urbanisation ou d'aménagement donnant lieu à inventaire complémentaire.

► *Analyse des caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable*

L'état initial de l'environnement doit être stratégique : il faut identifier et hiérarchiser les enjeux du territoire en procédant à des analyses plus fines sur les secteurs Natura 2000 qui pourront être plus

spécifiquement touchés par le PLU. Pour ces secteurs, il convient de se reporter à la partie de la présente note sur les informations à fournir pour les zones d'urbanisation ou d'aménagement.

Dans ces cas, l'état initial de l'environnement doit être élaboré de manière à fournir non seulement une image de l'état actuel de l'environnement, mais aussi de son fonctionnement (problème des coupures de continuité biologique) et de son évolution (dynamique de la végétation). Il devra être précisé en vue d'apporter les informations nécessaires aux analyses des incidences du projet qui sera retenu, notamment pour les secteurs les plus sensibles ou les plus exposés aux futurs aménagements. L'ensemble de ces informations permettra d'orienter les décisions en matière d'urbanisation, d'aménagement et de développement durable.

III-2) Analyse environnementale des orientations du PADD.

► Explication des choix retenus par le Projet d'aménagement et de développement durable

Les choix retenus par le PADD seront expliqués au regard des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau communautaire. Ainsi, sera exposée la part donnée à l'enjeu de maintien des sites Natura 2000 dans un état de conservation favorable dans la justification des orientations retenues.

Les choix de zonage prévus sur le(s) site(s) Natura seront explicitement justifiés (y compris quand il s'agira d'un zonage protecteur affichant une volonté de préserver le site). Pour des sites couvrant une partie significative du territoire communal, les choix d'emplacement des zones d'urbanisation et d'aménagement seront justifiés par rapport à la valeur écologique des différentes parties de ce territoire (urbanisation limitée en continuité du bourg pour les ZPS par exemple).

► Explication, le cas échéant, des raisons qui justifient le choix opéré au regard des autres solutions envisagées

Cette partie du rapport de présentation ne concerne que les cas où des incidences négatives notables sur le(s) site(s) Natura 2000 ont pu être identifiées au cours de l'élaboration du PLU – en fonction des choix de zonages discutés à cette occasion.

Les solutions écartées devront être réalistes et raisonnables : elles doivent être présentées de manière suffisamment précise, ainsi que les raisons pour lesquelles elles ne constituent pas la meilleure option.

III-3) Analyse des incidences notables prévisibles du PLU sur l'environnement.

L'analyse démontrera si le PLU a ou non des effets directs (détérioration) ou indirects (perturbation de la faune), temporaires (travaux provisoires) ou permanents sur les habitats naturels et espèces d'intérêt européen. Il convient de ne pas écarter, si c'est le cas, l'exposé des incidences positives sur le milieu.

S'agissant des incidences notables : l'analyse tiendra compte de la présence ou non d'habitats naturels ou d'espèces d'intérêt européen dans les zones d'urbanisation ou d'aménagement prévues, de leur état de conservation, de leur représentativité à l'échelle du site Natura 2000 concerné, des risques de détérioration ou de perturbation sur le site ou à proximité, et, pour l'avifaune (ZPS), de la préservation du domaine vital des espèces et des milieux susceptibles de les abriter.

Les zones périphériques au site seront intégrées à l'analyse (absence d'activités significativement polluantes ou perturbatrices). Pour les ZSC Sologne et Brenne, les effets pourront être analysés par secteurs géographiques, en fonction de l'étude effectuée dans l'état initial de l'environnement (cf. inventaire complémentaire).

L'étude adoptera un point de vue global pour l'ensemble de la partie de la commune située en Natura 2000 : elle sera vigilante sur les effets cumulés de l'ensemble des projets prévus sur le site ou en périphérie.

De même, des effets négligeables, combinés aux problèmes environnementaux déjà existants, pourront également engendrer des incidences notables.

A titre d'exemples, les éléments suivants devront être pris en compte pour l'évaluation des incidences : risque de destruction, de dégradation ou de fragmentation des habitats ; perte de continuité biologique par l'isolement d'un site encerclé par l'urbanisation ; pollution des habitats (eau,

sol, air,...) par des aménagements prévus à proximité du site ou sur une zone en lien fonctionnel avec celui-ci (cours d'eau par exemple)...

S'agissant des incidences prévisibles : il s'agit de s'inscrire dans le cadre d'une démarche prospective. La détermination des incidences dépendra des informations récoltées et des tendances dégagées dans l'état initial de l'environnement ; si des incertitudes existent quant à la réalisation de certains projets lors de l'approbation du PLU, elles devront être évoquées.

S'il apparaît que certaines incidences ne peuvent pas être connues précisément à ce stade, le rapport de présentation devrait indiquer par anticipation les préconisations de la commune sur le contenu des cahiers des charges des évaluations environnementales ultérieures : en particulier, il pourrait être précisé les points particuliers sur lesquels les futures modifications du PLU ou les futures études d'impact devront être vigilantes.

III-4) Mesures envisagées pour éviter, réduire, et, si possible, compenser s'il y a lieu, les conséquences dommageables

La définition de mesures réductrices ou compensatoires n'est pas systématique : elle est liée à l'existence d'impacts négatifs.

Le rapport de présentation indiquera alors précisément :

- les mesures envisagées pour supprimer ou réduire des effets potentiellement significatifs (nouveaux choix de zonage, modification de l'implantation et/ou de la conception des travaux, ouvrages ou aménagements, période des travaux, ...) ;
- le cas échéant, les raisons justifiant l'absence de solutions alternatives ;
- à défaut de mesures ou solutions alternatives permettant la suppression d'effets défavorables, l'adoption de mesures compensatoires et l'échéancier de leur mise en oeuvre.

Les mesures de compensation doivent permettre de rétablir globalement la valeur initiale des milieux : le rapport de présentation exposera dans ce cas, en fonction du site Natura 2000 concerné, l'échelle spatiale retenue pour appréhender cette valeur initiale et sa conservation globale. Il faudra veiller à ce qu'elles portent sur les mêmes habitats naturels ou espèces, au minimum dans les mêmes proportions et qu'elles assurent les mêmes fonctions écologiques.

Si des mesures prévues sont susceptibles d'avoir des effets indirects pour d'autres thématiques environnementales (paysage, gestion des ressources et des risques,...), il s'agira de les prendre en compte dans l'analyse.

Les mesures réductrices ou compensatoires seront adaptées au contenu du PLU : elles ne sauraient se résumer à des déclarations d'intention, mais doivent s'inscrire dans les documents normatifs du PLU (orientations d'aménagement, identification d'éléments paysagers à protéger, adaptation du règlement d'urbanisme,...). L'échéancier de leur mise en oeuvre sera précisé en adéquation avec le délai d'exécution du PLU.

III-5) Présentation de la méthode d'évaluation utilisée et dispositif de suivi

Le rapport de présentation doit comprendre un *résumé non technique des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée*. Dans le cas où les projets prévus par le PLU ont nécessité une évaluation des incidences poussée (réalisation d'un inventaire, existence d'incidences négatives et de mesures réductrices ou compensatoires), la description des méthodes utilisées doit alors permettre d'apprécier la qualité des informations et le niveau de fiabilité des résultats : source, actualisation des données, échelles d'analyse, consultations réalisées, méthode d'arbitrage entre différentes solutions envisageables,...

Le PLU fera l'objet d'une « analyse des résultats de son application, notamment en ce qui concerne l'environnement, au plus tard à l'expiration d'un délai de dix ans à compter de son approbation » (art. R. 123-2-1 du code de l'urbanisme). Au cas où des mesures réductrices ou compensatoires ont été prévues, il sera opportun de prévoir un dispositif de suivi de réalisation de ces mesures pour permettre une analyse des résultats de la mise en oeuvre du plan.

III-6) Un contenu proportionné aux enjeux

De façon générale, l'analyse à mener sera proportionnée et ajustée aux enjeux identifiés dans le diagnostic sur le territoire d'étude : l'ampleur de l'évaluation sera fonction de l'importance et de la nature des projets du PLU et de leurs incidences sur les habitats naturels et espèces d'intérêt européen.

L'évaluation des incidences Natura 2000 sera appropriée également au site concerné : pour les ZSC Brenne et Sologne incluant les centres-bourgs, des exigences particulières sont identifiées dans la présente note (cf. II) ; pour les ZPS, l'ampleur de l'évaluation dépendra des choix d'urbanisation de la commune ; pour la vallée de la Loire, l'évaluation pourra se contenter d'éléments succincts et généraux s'il n'est pas prévu de projets susceptibles de modifier l'état du site Natura 2000...

Pour un site Natura 2000 qui sera protégé par un zonage et un règlement adapté et en l'absence de projets impactant en limite de ce site, il pourra être facilement justifié l'absence d'incidences notables : dans ce cas, il n'y a pas à ce jour de charges supplémentaires par rapport aux obligations déjà présentes dans la loi SRU ; le rapport de présentation identifiera cependant visiblement les parties consacrées à Natura 2000.