



Mission régionale d'autorité environnementale

Grand Est

**CADRAGE PRÉALABLE À L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE
DE LA MISE EN COMPATIBILITÉ PAR DÉCLARATION DE PROJET
DU PLAN LOCAL D'URBANISME DE LA COMMUNE DE
COMMERCY (55)**

n°MRAe 2017AGE42

Préambule relatif à l'élaboration du cadrage préalable

Pour tous les plans, programmes ou schémas soumis à évaluation environnementale ou à étude d'impact, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis.

Le code de l'urbanisme prévoit, par son article R104-19, la possibilité de consulter l'autorité environnementale sur le degré de précision que doit contenir le rapport de présentation du document d'urbanisme et son évaluation environnementale.

En application de l'article R104-21 du code de l'urbanisme indique que l'autorité environnementale est, dans le cas présent, la mission régionale d'autorité environnementale¹ (MRAe) de la région Grand Est, du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

* *

La MRAE a été saisie pour avis par Monsieur le Président de la Communauté de Communes de Commercy-Void-Vaucouleurs. Il en a été accusé réception le 2 février 2017.

Après en avoir délibéré lors de la réunion du 17 mai 2017, en présence de son président et de messieurs Yannick Tomasi et Eric tschitschmann et de monsieur Norbert Lambin, membre associé, la MRAe rend l'avis de cadrage qui suit.

Avant la réalisation de l'évaluation environnementale, le maître d'ouvrage peut demander à l'autorité environnementale un cadrage préalable de l'évaluation. Le cadrage préalable qu'établit l'autorité environnementale peut préciser les éléments permettant d'ajuster le contenu du rapport à la sensibilité des milieux et aux impacts potentiels du plan sur l'environnement ou la santé humaine.

1 Désignée ci-après par MRAe.

1. Contexte et constructions de l'évaluation environnementale

1.1. Contexte de la modification du document d'urbanisme

Le PLU de la commune de Commercy a été approuvé par délibération du conseil municipal en date du 29 janvier 2007. Ce dernier a fait l'objet de plusieurs modifications entre 2010 et 2015.

L'entreprise Saint-Michel située au sein de la zone d'activités économiques (ZAE) de la Canaire à Commercy ne dispose plus de disponibilités foncières pour étendre ou aménager son site industriel et souhaite s'étendre sur un terrain de 20 ha (dont 10 ha de réserve foncière).

A cet effet, elle projette de se délocaliser et de s'étendre sur un terrain de 20 ha situé au lieu dit « Les Nacelles » et lieu-dit « Les montants des Chauds », en zone naturelle du PLU à Commercy. Il s'agit donc de modifier le PLU de Commercy en transformant la zone N d'une surface de 20 ha en zone 1AUX afin de permettre l'installation de l'entreprise.

Par délibération n°059-2016 du 24 mars 2016, le Conseil communautaire s'est prononcé pour une procédure de déclaration de projet d'intérêt général emportant mise en compatibilité du PLU afin de permettre à l'entreprise Saint-Michel de réaliser son projet.

Un site Natura 2000 s'étend en partie sur le territoire communal et impose de mener une évaluation environnementale de cette déclaration de projet emportant mise en compatibilité du PLU de la commune de Commercy. Le cadrage doit donc permettre à la communautés de communes d'engager en toute connaissance de cause l'évaluation environnementale de la mise en compatibilité du document d'urbanisme.

1.2. Principes de construction de l'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale traduit, dans le cadre de procédures formalisées, l'exigence d'intégration de l'environnement dans les stratégies publiques. Ce n'est pas une évaluation a posteriori des impacts une fois le document établi, mais une évaluation intégrée à son élaboration. Elle contribue à le faire évoluer vers un projet de moindre impact sur l'environnement et apte à valoriser l'ensemble des opportunités (présence d'équipements, de réseaux...).

Véritable outil d'aide à la décision, elle contribue à opérer, en amont de la réalisation des projets, des choix pertinents pour assurer un développement équilibré et durable du territoire. Elle favorise la construction de documents de planification répondant aux besoins recensés par la collectivité dans le cadre du diagnostic du territoire.

La logique d'évitement, de réduction et, en dernier ressort, de compensation des impacts environnementaux, dans laquelle s'inscrit l'évaluation environnementale, doit permettre de limiter au maximum les impacts environnementaux de la mise en œuvre des documents d'urbanisme. Ainsi menée, l'évaluation environnementale peut se révéler une source d'économies importantes lorsqu'il s'agira de réaliser des projets dont l'insertion sur le territoire aura été anticipée.

L'évaluation environnementale répond également à une exigence de transparence à l'égard du public. Cette transparence se traduit non seulement par la consultation du public et le recueil de ses observations, mais aussi, dans le rapport de présentation du document d'urbanisme, par la justification des choix retenus et la description de la manière dont l'évaluation environnementale a été réalisée.

Le public pourra consulter sur le site internet de la MRAe l'avis formulé sur l'évaluation environnementale et la prise en compte de l'environnement par le projet de document d'urbanisme (<http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr>).

La collectivité à l'origine de la demande de cadrage pourra utilement prendre connaissance des bilans

d'activité des MRAe et des communiqués de presse qui, au-delà de l'exposé des avis adoptés, rendent compte des attentes de l'autorité environnementale sur différentes thématiques environnementales (<http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/les-communiqués-de-presse-de-la-mrae-grand-est-a241.htm>).

La présente note constitue le cadrage préalable du rapport environnemental de la mise en compatibilité (MEC) par déclaration de projet du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Commercy. Ce cadrage a pour objet d'indiquer le degré de précision des informations que doit contenir le rapport environnemental (article R104-19 du code de l'urbanisme). Il ne préjuge en rien de l'avis de cette autorité environnementale.

Il permet de guider la commune dans son travail d'évaluation environnementale d'élaboration de son projet de modification du PLU. Il l'éclaire sur les enjeux environnementaux, leur hiérarchisation et précise les attentes de l'autorité environnementale concernant le rapport de présentation.

Les documents annexés présentent l'ensemble des éléments à prendre en compte pour les plans programmes et documents d'urbanisme, en général. Pour la MECDU de Commercy, ils n'ont pour utilité que d'apporter d'éventuel éclairages ou précisions souhaités par la communauté de communes.

Au préalable, il convient de rappeler que :

- le rapport environnemental doit respecter les différents items définis dans l'article R 104-18 du code de l'urbanisme (voir l'annexe 1) et notamment, comporter une analyse des principaux enjeux environnementaux, une appréciation des incidences de l'ensemble du plan sur l'environnement et les mesures prises pour éviter, réduire et compenser les éventuelles incidences ²;
- la procédure de PLU donnant lieu à évaluation environnementale entraîne l'obligation de réaliser une évaluation des incidences Natura 2000 (1° de l'article R. 414-19 du code de l'environnement). Un dossier d'évaluation des incidences Natura 2000 répondant aux prescriptions de l'article R. 414-23 du même code devra être fourni, soit au sein du rapport environnemental (en identifiant bien la partie relative à l'évaluation des incidences Natura 2000), soit dans un document séparé.

2. Méthode d'évaluation

2.1. Mise en perspective du PLU avec le projet

Le PLU de Commercy a été adopté en 2007 alors que les PLU n'étaient pas soumis à évaluation environnementale. Il a depuis l'objet de plusieurs modifications. La modification actuelle n'est pas une simplification à la marge du PLU puisqu'elle prévoit l'artificialisation de 20 ha, avec une activité elle-même génératrice de risques pour l'environnement, la santé ou la sécurité des populations puisque soumise à la réglementation ICPE.

Il est donc nécessaire de mettre en perspective la modification du PLU engendrée par le projet avec le PLU actuel et ses différentes modifications.

Il convient de vérifier en particulier

- si les hypothèses retenues et motivations qui avaient été prises pour élaborer le PLU initial sont toujours valables et resteront cohérentes après la mise en compatibilité ;
- si le reste du territoire couvert par le PLU est susceptible d'accueillir les mesures compensatoires du projet et si d'autres modifications ne sont pas nécessaires pour accepter ses compensations ;
- si le déplacement de l'établissement Saint Michel ne crée pas des opportunités qui pourraient être

2 Les incidences de l'urbanisation devront être analysées et, le cas échéant, des mesures d'évitement seront à proposer. Les mesures de réduction et enfin de compensation de ces incidences n'interviennent que lorsque les incidences négatives n'ont pu être respectivement totalement supprimées ou réduites, en cas d'impossibilité justifiée de l'évitement.

valorisées par une réutilisation de l'actuel site d'implantation de l'établissement, à des fins d'habitation, industrielles ou autres ; l'étude devra étudier si des économies peuvent être réalisées sur les autres surfaces classées 1AU ou 2AU et épargner ainsi des surfaces classées N.

2.2. Articulation avec les autres plans en lien avec les enjeux majeurs du PLUi

Le rapport précise de manière détaillée l'articulation du projet de PLUi avec les plans de niveau supérieurs pertinents au regard des enjeux environnementaux principaux en exposant ses orientations concernant le territoire et la manière dont le projet concourt à leur mise en œuvre. Le projet de PLUi devra montrer comment il s'articule avec les documents d'urbanisme des territoires environnants³. En l'absence de SCOT approuvé, les principaux documents de référence seront :

- le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) ;
- le Plan de gestion des risques d'inondation, en particulier pour le devenir du site industriel actuel ;
- le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) de Lorraine
- le schéma régional climat air énergie (SRCAE)

2.3. Justification du projet

Le choix du site d'implantation est essentiellement basé sur des motivations économiques. Il convient de le justifier également pour des raisons environnementales.

Cette justification sera conduite en comparant différentes solutions techniques et économiques envisageables, sur Commercy ou à proximité de Commercy. Cette comparaison sera conduite sur des bases techniques, économiques et environnementales.

3.3. Démarche Eviter, Réduire, Compenser (ERC)⁴

Une fois le site retenu et justifié, la réglementation prévoit que l'évaluation environnementale mette en œuvre la démarche ERC.

Le devenir du site industriel actuel et l'aménagement de la nouvelle zone urbanisable constitueront des éléments déterminants de l'appréciation de la démarche ERC :

- Le réaménagement du site industriel peut conduire à « créer » de l'évitement en épargnant des offrir des opportunités d'évitement (chapitre 3.1), de compensations en recréant des espaces naturels, des zones humides... et de réduction (dépollution des sols ou maîtrise de ces pollutions), ...
- les choix d'aménagement des 20 ha de la zone d'accueil du projet industriel peuvent prévoir un aménagement progressif ; la communauté de communes pourra utiliser les opportunités offertes le par le code de l'urbanisme dans ce cas, en ne classant 1AUX que les seuls secteurs immédiatement utilisés et en classant 2UAX les 10 ha de réserve foncière.

La MRAe souhaite attirer l'attention du pétitionnaire sur le point suivant : en matière de protection des milieux (biodiversité, ressource en eau en particulier), il est beaucoup plus aisé de mettre en œuvre la démarche ERC à l'amont du projet (dans le cadre de la modification du PLU par exemple) qu'au stade de

³ Par exemple, la localisation des gares, l'armature urbaine définie par le SCOT, l'ouverture à l'urbanisation aux limites du territoire du PLUi...

⁴ La séquence « éviter, réduire, compenser » (dite ERC) a pour objet de tendre vers l'impact résiduel le plus faible possible, voire nul. Elle est définie réglementairement par l'art. R. 122-20 du code de l'environnement (alinéas a, b et c du 6°). La 1ère étape d'évitement (ou « mesure de suppression ») modifie une action d'un document de planification afin de supprimer un impact négatif identifié que cette action engendrerait. Les mesures d'évitement sont recherchées très en amont dans la conception du document de planification. Il peut s'agir de « faire ou ne pas faire », « faire moins », « faire ailleurs » ou « faire autrement ». Les mesures d'évitement doivent être visibles à travers le choix du scénario retenu dont l'argumentaire explique les raisons pour lesquelles la solution retenue est la plus satisfaisante au regard des enjeux environnementaux. La réduction intervient dans un second temps, dès lors que les impacts négatifs sur l'environnement n'ont pu être évités. Ces impacts doivent alors être suffisamment réduits, notamment par la mobilisation des actions propres à chaque type de document. Enfin, si des impacts négatifs résiduels significatifs demeurent, il s'agira d'envisager la façon la plus appropriée d'assurer la compensation de ses impacts. En identifiant les enjeux majeurs à éviter, un document de planification permet d'anticiper sur la faisabilité des mesures compensatoires de futurs projets.

l'autorisation du projet proprement dite. Les réflexions menées au titre de l'évaluation environnementale du plan programme sont donc fondamentales pour la réussite du projet lui-même.

En effet,

- La démarche d'évitement – fondamentale au titre de la réglementation européenne et française sur l'environnement – ne peut plus être mise en œuvre une fois définies les parcelles aménageables ;
- les mesures compensatoires nécessitent de prévoir et si possible désigner les secteurs privilégiés pour leur mise en œuvre ; en l'absence de nouvelles considérations sur les besoins de logement ou de terrains d'activités, ce pourrait être par exemple le retour en secteur naturel de certaines zones destinées aujourd'hui à l'urbanisation.

2.4. Hiérarchisation des enjeux, priorisation, proportionnalité

Le rapport de présentation est, au titre de l'évaluation environnementale, proportionné à l'importance de la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme, aux effets de sa mise en œuvre ainsi qu'aux enjeux environnementaux.

Le dossier doit bien faire apparaître les enjeux environnementaux majeurs et les traiter en priorité

Le dossier doit clairement exprimer dans les différentes parties du PLU (PADD, OAP, règlement et documents graphiques, annexes) comment le projet a pris en compte l'environnement.

Le processus d'évaluation environnementale et la composition du dossier soumis à l'avis de l'autorité environnementale est détaillé en annexes.

3. Identification des principaux enjeux de la modification du PLU pour la MRAe

Sur la base des documents disponibles à ce stade, la MRAE identifie les principaux enjeux environnementaux suivants :

- la consommation d'espaces naturels et agricoles, sachant que les 20 ha prévus à urbanisation s'ajoutent aux évolutions actées par le PLU et ses modifications ;
- la protection de la biodiversité avec, en particulier, les incidences éventuelles sur les sites Natura 2000 ;
- la préservation des paysages ;
- la protection de la ressource en eau (assainissement, nappes).

3.1. La consommation d'espaces naturels et agricoles

Un document d'urbanisme est susceptible d'engendrer une consommation d'espaces naturels et agricoles au profit de l'urbanisation, qu'il doit s'attacher à modérer, notamment lorsqu'il définit des zones d'extension urbaine. Le projet communal prévoyant la création d'une zone à urbaniser avec une consommation d'espaces classés N (naturels) aujourd'hui dédiés à l'exploitation agricole, il convient d'étudier les effets de cette consommation dans le projet de PLU. Cette incidence doit être analysée, tant dans ses impacts directs (superficie consommée) que dans ses impacts indirects : impact sur les exploitations agricoles concernées (nombre d'exploitants concernés, part de la surface agricole utile concernée pour chacun et impacts sur la pérennité de l'exploitation, etc), impacts sur les espèces dont on supprime un secteur de chasse ou de reproduction, etc.

Il est important d'établir une synthèse des changements intervenus à l'occasion de la MEC dans le bilan des surfaces urbanisées ou à urbaniser et des surfaces agricoles et naturelles de la communauté de communes avec l'adoption du PLU en 2007 et des modifications intervenues depuis.

3.2. La protection de la biodiversité

La Communauté de communes présente des enjeux écologiques qui se traduisent notamment par la

présence sur le territoire communal d'espaces naturels remarquables comme en témoignent les zonages environnementaux de protection et d'inventaires suivants :

- le site Natura 2000, Zones de Protection Spéciale (Directive Oiseaux), FR4112008 – Vallée de la Meuse au nord et à l'extrême est du territoire ;
- la zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type 1 « Boisements en forêt communale et domaniale de Commercy » ;
- la ZNIEFF de type 1 « Prairie humide sous la côte le Marchal à Commercy » au Nord Est de la commune ;
- la ZNIEFF de type 1 « Vallée de la Meuse au Sud de Boncourt-sur-Meuse » ;
- la ZNIEFF de type 2 « Vallée de la Meuse » ;
- un arrêté de protection de biotope, FR3800335, « Bois Rébu » ;
- un espace naturel sensible « Bois Rébus ».

Le périmètre à retenir pour l'état initial de référence concernant les milieux naturels et la biodiversité doit permettre une analyse pertinente des impacts cumulés du projet. Cet état initial devra s'appuyer, en termes de biodiversité, sur les informations les plus récentes. Une réflexion doit être menée quant à la nécessaire coordination des inventaires naturalistes nécessaires pour documenter la présente évaluation et la future étude d'impact du projet.

Natura 2000

Le territoire de la commune est concerné par une zone de protection spéciale (ZPS)

On recense également dans un rayon de 10 km autour de la commune :

- la ZPS « Forêt humide de la Reine et Caténa de Rangeval » (FR4112004) ;
- 3 zones spéciales de conservation (ZSC – directive « habitats ») :
 - ✓ « Hauts de Meuse » (FR4100166) ;
 - ✓ « Vallée de la Meuse (secteur Sorcy Saint-Martin) » (FR4100236) ;
 - ✓ « Forêt humide de la Reine et Caténa de Rangeval » (FR4100189).

Le 1° du III de l'article L414-4 du code de l'environnement exige une évaluation d'incidence Natura 2000. L'évaluation Natura 2000 peut être une partie intégrante du dossier sous réserve de respecter les prescriptions de l'article R. 414-23 du code de l'environnement. Son objet est de déterminer si le plan portera atteinte aux objectifs de conservation des habitats et espèces végétales et animales ayant justifié la désignation des sites. Le contenu de l'étude d'incidence est détaillé par l'article R. 414-23 du code de l'environnement. Il est aussi possible de se référer aux annexes 2 et 5 de la circulaire du 15 avril 2010 relative à l'évaluation des incidences Natura 2000.

Le dossier d'incidences doit, a minima, être composé d'une présentation simplifiée du PLU, d'une carte situant celui-ci par rapport aux périmètres des sites Natura 2000 les plus proches et d'un exposé argumenté des incidences que le plan est susceptible ou non de causer à un ou plusieurs sites Natura 2000. Les incidences du plan doivent être évaluées pour l'ensemble des espèces et des habitats qui ont justifié la désignation du site. Il convient pour cela de prendre en compte l'aire d'évolution des espèces et le périmètre au sein duquel les incidences du plan seront perceptibles.

Elle est proportionnée à l'importance du projet et aux enjeux de conservation des habitats et espèces en présence et est conclusive : l'évaluation des incidences doit formuler une conclusion sur l'atteinte à l'intégrité du ou des sites Natura 2000 concernés.

S'il apparaît, en constituant ce dossier préliminaire, que les objectifs de conservation d'un ou plusieurs sites sont susceptibles d'être affectés, le dossier sera complété conformément à la réglementation⁵.

⁵ L'exposé argumenté cité ci-dessus qui identifie le ou les sites Natura 2000 pouvant être affectés en fonction de la topographie, de l'hydrographie, du fonctionnement des écosystèmes, des caractéristiques des habitats et espèces des sites concernés, etc. ; l'analyse des différents effets du plan sur le ou les sites : permanents et temporaires, directs et indirects, cumulés avec d'autres

3.3. La préservation du paysage

La question de l'impact du plan sur le paysage et de l'intégration du territoire communal dans l'entité paysagère à laquelle la commune appartient doit être étudiée.

Une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) pourra être utilement réalisée afin de garantir l'intégration du projet. Le règlement de la zone devra concourir à la bonne qualité architecturale et paysagère. Il conviendra également de porter une attention au traitement des franges paysagères, notamment la transition de l'urbanisation avec l'espace agricole ouvert à l'ouest du projet ainsi qu'avec le Bois de Ville-Issey au sud du secteur. Le règlement devra prévoir des dispositions permettant d'assurer cette transition (à titre d'exemple : limitation de l'emprise au sol, obligation d'un traitement paysager des espaces restés libres après urbanisation, végétalisation des limites séparatives, etc).

3.4. La protection de la ressource en eau

Le territoire communal est traversé par la Meuse et la branche Nord du Canal de l'Est. La vallée de la Meuse est entourée de plateaux calcaires. La déclaration de projet emportant mise en compatibilité du PLU doit porter une vigilance toute particulière à la préservation en qualité et en quantité de la ressource en eau et s'inscrire dans les actions définies au programme de mesures du SDAGE. Il y a lieu de prendre en compte les problématiques liées à la qualité des eaux superficielles et souterraines (dont d'éventuelles nappes karstiques). La protection des éventuels captages d'eau est également à examiner.

Le projet doit évoquer le traitement et le rejet des eaux usées et pluviales du projet dans le milieu récepteur. Priorité sera donnée à la réduction des rejets et à leur traitement à la source (effluents industriels et eaux pluviales). L'imperméabilisation des sols est un des éléments à prendre en compte dans la gestion des eaux pluviales.

Le cas échéant, l'évaluation environnementale devra s'attacher à décrire les modalités techniques de l'assainissement décrit dans le règlement de la zone 1AUX⁶. Elle devra analyser la compatibilité, la conformité et l'aptitude de la station d'épuration à recevoir les eaux usées du projet industriel ainsi que la capacité des milieux récepteurs à recevoir les rejets des effluents traités par temps sec et les rejets par temps de pluie.

3.5. Autres enjeux

3.5.1. Les risques

La mise en compatibilité du PLU doit s'attacher à prendre en compte les risques présents sur son territoire, ainsi que les impacts du projet en matière de risques industriels. Il est à noter que la commune n'est concernée par aucun plan de prévention.

3.5.2. Les nuisances (air, bruit, déchets, trafic)

Il conviendra d'analyser les effets induits par le projet de construction de l'usine Saint-Michel en matière de déplacements (projet situé à proximité de la RD 964), bruit, qualité de l'air et production de déchets.

3.5.3. Atténuation et adaptation au changement climatique

Le traitement des questions relatives à la transition énergétique et au changement climatique peut concerner différents domaines de l'environnement et prendre plusieurs formes dans un document d'urbanisme.

Dans le cas présent, Il y a lieu d'évoquer les émissions de gaz à effets de serre liées au projet et aux déplacements induits.

activités. Lorsque les étapes décrites ci-dessus ont caractérisé un ou plusieurs effets significatifs, certains ou probables, sur un ou plusieurs sites Natura 2000, l'évaluation intègre des mesures de correction pour supprimer ou atténuer les effets.

6 Le règlement devra notamment préciser pour le chapitre assainissement : le type de réseau, le système de collecte, le dispositif de traitement et d'évacuation des eaux pluviales.

Les mesures prises pour atténuer le changement climatique comme une meilleure maîtrise énergétique, le développement de l'offre de transports en commun... ou l'adaptation au changement climatique (réduction des surfaces imperméabilisées, etc.....) sont à préciser.

4. De nouvelles dispositions

1) Procédures communes et coordonnées d'évaluation environnementales (articles L 122-13 et 14 du code de l'environnement)

À partir du 16 mai 2017, une procédure d'évaluation environnementale unique valant à la fois évaluation environnementale du plan ou du programme et d'un projet peut être réalisée à l'initiative de l'autorité responsable du plan ou du programme et du maître d'ouvrage concerné, lorsque le rapport sur les incidences environnementales du plan contient les éléments exigés au titre de l'étude d'impact du projet.

La procédure d'évaluation environnementale est dite commune lorsque des procédures uniques de consultation et de participation du public portent à la fois sur le plan ou le programme et sur le projet. Lorsque le projet est soumis à enquête publique, cette procédure s'applique. Dans le cas présent, une procédure d'évaluation environnementale commune peut être mise en œuvre, à l'initiative du maître d'ouvrage du projet subordonné à la présente déclaration de projet impliquant la mise en compatibilité de l'actuel document d'urbanisme également soumis à évaluation environnementale, lorsque l'étude d'impact du projet contient l'ensemble des éléments mentionnés à l'article R. 122-20. L'autorité environnementale unique sera celle compétente pour le projet, à savoir le préfet de la région Grand Est.

L'article R 104-34 du code de l'urbanisme encadre ces procédures dont les dispositions pratiques sont précisées aux articles 122-25 à 27 du code de l'environnement.

2) Évaluation des impacts agricoles des projets de travaux, ouvrages et aménagements

Le décret du 31 août 2016⁷ vient préciser le champ d'application et la teneur de l'évaluation des impacts agricoles, créée par la loi d'avenir pour agriculture, l'alimentation et la forêt en octobre 2014⁸. La nouvelle étude concerne les projets, néanmoins, dans ce cas présent de mise en compatibilité du document d'urbanisme emportant déclaration du projet de construction d'une usine, il paraît intéressant d'anticiper la rédaction de ce document et de le co-construire en même temps que l'évaluation environnementale de la MEC.

L'étude à produire doit décliner 5 rubriques :

- description du projet et délimitation du territoire concerné,
- analyse de l'état initial de l'économie agricole de ce territoire,
- étude des effets positifs et négatifs du projet sur l'économie agricole,
- une évaluation foncière,
- une présentation des mesures prévues pour éviter et réduire les effets négatifs identifiés et exposition des mesures de compensation collective nécessaires en cas d'impacts négatifs résiduels⁹.

⁷ décret n° 2016-1190 du 31 août 2016 relatif à l'étude préalable et aux mesures de compensation prévues à l'article L. 112-1-3 du code rural et de la pêche maritime, JO du 2 septembre 2016, texte n° 19.

⁸ C. rural. art. L.112-1-3, créé par L. n° 2014-1170, 13 oct.2014, art.28 : JO, 14 oct.

⁹ C. rural. art. D. 112-1-1

ANNEXE 1 : Article R1046-18

L'article R104-18 du code de l'urbanisme précise que les documents d'urbanisme sont accompagnés d'un rapport environnemental comprenant :

1° Une présentation résumée des objectifs du document, de son contenu et, s'il y a lieu, de son articulation avec les autres documents d'urbanisme et les autres plans et programmes mentionnés à l'article L. 122-4 du code de l'environnement avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte ;

2° Une analyse de l'état initial de l'environnement et des perspectives de son évolution en exposant notamment les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du document ;

3° Une analyse exposant :

a) Les incidences notables probables de la mise en œuvre du document sur l'environnement ;

b) Les problèmes posés par l'adoption du document sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement, en particulier l'évaluation des incidences Natura 2000 mentionnée à l'article L. 414-4 du code de l'environnement ;

4° L'exposé des motifs pour lesquels le projet a été retenu au regard des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national et les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du document ;

5° La présentation des mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du document sur l'environnement ;

6° La définition des critères, indicateurs et modalités retenus pour suivre les effets du document sur l'environnement afin d'identifier, notamment, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées ;

7° Un résumé non technique des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée.

ANNEXE 2¹⁰ relative à l'application de la procédure d'évaluation environnementale pour les plans locaux d'urbanisme

La directive européenne du 27 juin 2001 sur l'évaluation environnementale des plans et programmes est transposée dans le code de l'urbanisme aux articles L.104-1 à L.104-8 et R.104-1 à R.104-34.

L'évaluation environnementale traduit, dans le cadre de procédures formalisées, l'exigence d'intégration de l'environnement dans les stratégies publiques. Ce n'est pas une évaluation a posteriori des impacts une fois le document établi mais une évaluation intégrée à son élaboration. Véritable outil d'aide à la décision, elle prépare et accompagne la construction du document.

En application de l'article R.104-9 du code de l'urbanisme, les plans locaux d'urbanisme, dont le territoire comprend en tout ou partie un site Natura 2000, font l'objet d'une évaluation environnementale à l'occasion :

1° de leur élaboration ;

2° de leur révision ;

3° de leur mise en compatibilité, dans le cadre d'une déclaration d'utilité publique ou d'une déclaration de projet, lorsque la mise en compatibilité emporte les mêmes effets qu'une révision au sens de l'article L. 153-31.

Dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique, l'évaluation environnementale et le projet de PLU donneront lieu à un avis spécifique émis par la mission régionale de l'autorité environnementale en tant qu'autorité environnementale. Cet avis portera, d'une part, sur la qualité de l'évaluation environnementale contenue dans le rapport de présentation et, d'autre part, sur la prise en compte de l'environnement par le projet de PLU.

La consultation de l'autorité environnementale sera initiée au moins trois mois avant l'ouverture de l'enquête publique. L'avis de l'autorité environnementale devra être joint au dossier d'enquête publique.

I. Thématiques à traiter par l'évaluation environnementale

6 thématiques environnementales principales sont identifiées :

- biodiversité et milieux naturels : recensement des milieux et espèces, fonctionnement biologique des écosystèmes (corridors), périmètres réglementaires de protection, zones humides, boisements...
- pollution et qualité des milieux : qualité de l'air (effet de serre, particules...), qualité des eaux (causes urbaines, industrielles et agricoles), pollutions des sols, déchets...
- gestion des ressources naturelles : eaux souterraines et superficielles, carrières, maîtrise de l'énergie, traitement et gestion de l'espace péri-urbain...
- risques naturels et technologiques : inondations, mouvements de sols, feux de forêts, risques technologiques...
- cadre de vie : paysage, bruit, déplacements...
- patrimoine : sites classés ou inscrits, monuments historiques, sites archéologiques, patrimoine géologique...

Il convient de souligner qu'il ne s'agira pas de réaliser systématiquement des monographies exhaustives, mais que la collecte des informations devra être adaptée aux particularités du territoire communal et proportionnée aux enjeux.

10 Annexe produite dans le cadre de Cadrage préalable par la Mission Régionale d'Autorité environnementale des Hauts-de-France

II. Rédaction du rapport de présentation

Cette partie détaille le contenu du rapport de présentation dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique (R.104-18).

Un guide sur la procédure d'évaluation environnementale des documents d'urbanisme, ainsi que des fiches méthodologiques, sont disponibles sur le site internet du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, à l'adresse suivante :

<http://www.environnement-urbanisme.certu.developpement-durable.gouv.fr/guide-sur-l-evaluation-environnementale-des-a116.html>

L'évaluation environnementale stratégique se matérialise par un contenu détaillé du rapport de présentation, traduisant une évaluation précise des incidences de ce document de planification sur l'environnement. L'article R.104-18 du Code de l'urbanisme reprend les différentes étapes de cette évaluation.

II.1. Une présentation résumée des objectifs du document, de son contenu et, s'il y a lieu, de son articulation avec les autres documents d'urbanisme et les autres plans et programmes mentionnés à l'article L. 122-4 du code de l'environnement avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte.

La présentation est établie au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, de surfaces agricoles, de développement forestier, d'aménagement de l'espace, d'environnement et de transports.

Il s'agit de montrer que, lors de l'élaboration du PLU, il a bien été tenu compte des autres plans et programmes soumis à évaluation environnementale et que le document d'urbanisme reste compatible avec ces autres documents, plan départemental de gestion des déchets non dangereux, schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), schéma de cohérence territoriale (SCOT) approuvé... Il convient également de tenir compte des PLU ou cartes communales des communes voisines.

II.2 Analyse de l'état initial de l'environnement

Il s'agit notamment :

- de décrire la réalité physique et géographique de l'aire d'étude ;
- d'identifier les forces et faiblesses par thématique environnementale, de hiérarchiser les enjeux environnementaux et de réaliser une synthèse globale ;
- de définir les menaces, leur intensité et la probabilité de leur occurrence pesant sur le territoire et les pressions dues aux activités humaines.

Divers points de vigilance méritent d'être signalés :

Pertinence des données environnementales : les données utilisées devront être aussi actuelles que possible ; la réactualisation de données anciennes ou non adaptées sera à prévoir. Par ailleurs, chaque enjeu environnemental nécessitera d'être abordé à l'échelle d'analyse la plus pertinente, qui pourra dépasser le seul territoire de la commune (par exemple, pour les périmètres réglementaires liés aux activités, la ressource en eau ou le risque inondation) ; les échelles cartographiques utilisées devront être exploitables pour localiser les enjeux.

Hiérarchisation et clarté du diagnostic : il conviendra de mettre en avant les caractéristiques essentielles par thématique et par territoire. L'état initial de l'environnement doit être stratégique : il doit identifier et hiérarchiser les enjeux du territoire, avec la possibilité de spatialiser ces enjeux aboutissant à un découpage en unités géographiques fonctionnelles.

Approche transversale : les interactions entre différentes thématiques environnementales devront être identifiées en fonction des spécificités du territoire de la commune (ex : paysage et biodiversité).

a) Analyse des perspectives d'évolution de l'environnement

L'état initial de l'environnement ne peut se réduire à une compilation de données environnementales à l'instant « t ». La structure chargée du diagnostic doit identifier les tendances d'évolution du territoire en mettant en exergue les plus significatives. L'analyse de l'évolution probable de l'environnement nécessitera l'adoption d'un scénario de référence se basant sur l'état actuel de l'environnement dans l'aire du PLU et décrivant son évolution si le PLU n'était pas mis en œuvre. L'adoption d'un scénario de référence pertinent est une phase-clé de l'élaboration du rapport environnemental. L'échelle de temps à retenir est celle prévue pour la mise en œuvre du PLU.

b) Analyse des caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du document

Les zones où les enjeux environnementaux sont les plus importants devront être identifiées. Ce pourrait être soit une zone concentrant plusieurs enjeux environnementaux, soit une zone particulièrement sensible sur une thématique particulière. Des zones à sauvegarder devront être identifiées. Il convient de procéder à des analyses plus fines sur les sites où les ressources pourront être touchées par les conséquences du plan ou du document.

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 (cas des corridors biologiques par exemple) et de son évolution. 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.

II.3. Analyse exposant :

a) les incidences notables probables de la mise en œuvre du document sur l'environnement

b) les problèmes posés par l'adoption du document sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement, en particulier l'évaluation des incidences Natura 2000 mentionnées à l'article L. 414-4 du code de l'environnement

Il s'agit de préciser les pressions supplémentaires sur l'environnement (milieux, ressources, climat, cadre de vie...) consécutives à la mise en œuvre du document d'urbanisme. Il convient de ne pas écarter, si c'est le cas, l'exposé des incidences positives sur le milieu. L'analyse consiste à identifier et mesurer les incidences du projet de PLU sur l'environnement dans son état actuel et non à apprécier ces incidences par rapport au document en vigueur.

Il s'agit des incidences directes (consommation d'espace, besoins en eau potable supplémentaires, augmentation de la pression sur le réseau d'assainissement, atteinte au fonctionnement écologique, continuités écologiques...) mais aussi des incidences indirectes (augmentation des rejets d'eaux pluviales, augmentation de la vulnérabilité des captages d'eau potable existants, perturbation des espèces animales par l'augmentation de la fréquentation des sites naturels remarquables, augmentation de la vulnérabilité et de l'aléa inondation, augmentation des émissions de gaz à effet de serre, augmentation des polluants...). En particulier, l'évaluation des incidences sur Natura 2000 prévue par l'article R.414-23 du Code de l'environnement doit être intégrée au projet de PLU.

S'agissant des incidences notables : l'importance des effets sera appréciée en fonction de la marge d'action du PLU face aux enjeux environnementaux identifiés, de la sensibilité et de la taille des zones affectées.

Des effets négligeables, combinés aux problèmes environnementaux déjà existants, peuvent engendrer des incidences notables. Les effets pourront être analysés de manière globale (par enjeu environnemental) ou par territoire géographique, en fonction de la hiérarchisation effectuée dans le diagnostic ; les secteurs où les impacts sont les plus forts seront localisés de manière utile à l'échelle du PLU. Le rapport de présentation devra notamment exposer les problèmes posés par l'adoption du document sur les zones revêtant une importance particulière et les zones protégées par des obligations législatives ou réglementaires (par exemple Natura 2000, zones humides...).

S'agissant des incidences prévisibles : il s'agit de s'inscrire dans le cadre d'une démarche prospective. La

détermination des incidences dépendra de la connaissance de chaque thématique environnementale, des informations disponibles, de la localisation plus ou moins précise des projets d'aménagement dans le PLU. Toutes les incidences environnementales ne seront pas connues précisément à ce stade : le rapport de présentation devrait donc indiquer les préconisations du maître d'ouvrage sur le contenu des cahiers des charges des évaluations environnementales à un stade ultérieur (en particulier, il pourrait être précisé les points particuliers sur lesquels les futures études d'impact devront être vigilantes).

II.4. Exposé des motifs pour lesquels le projet a été retenu au regard des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national et les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du document.

Il s'agit de montrer que les choix effectués tiennent compte des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire et national.

Ce sont en particulier les textes qui s'imposent à la France et qui sont pertinents au regard de chaque thématique environnementale considérée (directive Natura 2000, directive cadre sur l'eau...). Les objectifs environnementaux du document d'urbanisme peuvent alors être explicités et positionnés par rapport aux objectifs internationaux, communautaires et nationaux.

La Loi ALUR a précisé la place du paysage dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD). Le paysage fait son apparition parmi les orientations générales que doit définir le PADD du PLU. Ainsi, le PLU doit également, à son échelle et dans le respect du principe de subsidiarité, décliner et formuler explicitement des orientations en matière de protection, de gestion et/ou d'aménagement du paysage et du cadre de vie.

Le rapport de présentation devra comporter une partie dédiée aux solutions alternatives envisagées. La justification des choix retenus au regard d'autres solutions envisagées suppose de pouvoir présenter des choix dans les grandes orientations du document d'urbanisme mais aussi, le cas échéant, les arbitrages retenus pour répondre à des enjeux spécifiques (déplacements, gestion de l'eau ou des déchets...).

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. La comparaison avec la solution finalement choisie doit notamment s'effectuer sur un même laps de temps, en tenant compte du même champ géographique et des mêmes thématiques environnementales. La part donnée aux critères environnementaux dans le choix effectué sera exposée.

II.5. Présentation des mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du document sur l'environnement

Il conviendra de prévoir d'abord des mesures pour éviter, puis pour réduire les conséquences dommageables sur l'environnement. La mise en place de mesures compensatoires n'a lieu qu'en dernier recours, et après avoir justifié l'absence de solutions alternatives plus favorables. Ce principe vaut notamment pour le choix de l'implantation des extensions urbaines en fonction de leurs incidences directes ou indirectes.

Les mesures de compensation doivent permettre de conserver globalement la valeur initiale des milieux : le rapport de présentation exposera dans ce cas l'échelle spatiale retenue pour appréhender cette valeur initiale et sa conservation globale. Si des mesures prévues pour un enjeu environnemental particulier sont susceptibles d'avoir des effets indirects nuisibles sur d'autres domaines environnementaux, il s'agira de les prendre en compte dans l'analyse.

Les mesures réductrices ou compensatoires seront adaptées au contenu normatif du PLU. L'échéancier de leur mise en œuvre sera précisé en adéquation avec le temps d'exécution du PLU.

La totalité du raisonnement sera exposée dans le rapport, à savoir : identification et caractérisation des incidences, description des mesures d'évitement et de réduction adoptées au fur et à mesure de l'élaboration du document, des mesures de compensation et des incidences résiduelles

II.6 Définition des critères, indicateurs et modalités retenus pour suivre les effets du document sur l'environnement afin d'identifier, notamment, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées.

Un dispositif de suivi doit avoir été mis en place et exposé dans le rapport de présentation pour permettre l'analyse des résultats de l'application du PLU dans un délai de neuf ans au plus tard. Ce suivi peut viser l'état de

l'environnement et la mise en oeuvre des prescriptions du PLU en matière d'environnement (notamment les mesures réductrices ou compensatoires). Les indicateurs choisis devront être fiables, acceptés, faciles à utiliser et à interpréter. Il sera possible de s'appuyer sur les procédures de suivi déjà existantes si elles sont pertinentes (qualité de l'air par exemple).

Il est important d'identifier le service ou organisme ressource pour la fourniture des données et le responsable du traitement de l'indicateur et/ou du dispositif de suivi.

II.7 Résumé non technique des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée.

Le rapport doit comprendre un résumé non technique des éléments précédents. Il s'agit de rédiger une synthèse à l'attention du grand public. Le résumé non technique fait partie des éléments composant le rapport de présentation. Il en est une pièce « clé ». Il participe à la transparence et à l'appropriation du document par le public. Le résumé non technique doit être également clairement identifiable dans le sommaire.

Le rapport doit fournir une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée. La description des méthodes utilisées doit 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... Il peut utilement comporter des illustrations.

III. Points de vigilance généraux

L'évaluation environnementale s'articule autour de trois dimensions : ☐

- connaître les enjeux environnementaux présents sur l'aire d'étude et savoir les hiérarchiser ;
- identifier les incidences des dispositions envisagées et favoriser des décisions ayant le souci de la qualité environnementale ;
- rendre compte en mobilisant les citoyens et les acteurs concernés.

L'article L. 104-5 du code de l'urbanisme pose des principes de proportionnalité et de sincérité dans la réalisation de l'évaluation environnementale : « **Le rapport de présentation contient les informations qui peuvent être raisonnablement exigées, compte tenu des connaissances et des méthodes d'évaluation existant à la date à laquelle est élaboré ou révisé le document, de son contenu et de son degré de précision et, le cas échéant, de l'existence d'autres documents ou plans relatifs à tout ou partie de la même zone géographique ou de procédures d'évaluation environnementale prévues à un stade ultérieur.** »

L'évaluation environnementale sera donc adaptée à l'échelle du PLU et aux informations mobilisables. Il est toutefois nécessaire d'optimiser autant que faire se peut la pertinence des informations environnementales utilisées, afin de garantir la bonne réalisation de l'évaluation.

L'évaluation environnementale est fondée sur une méthode itérative. Les enjeux doivent être affinés au fur et à mesure de l'élaboration du plan ou document. Ils seront identifiés dès l'état initial de l'environnement et pris en compte pour l'élaboration des orientations du PLU. C'est cette cohérence qui devra être mise en exergue dans le rapport de présentation.

Au fur et à mesure que le projet d'aménagement se précisera et que les principaux secteurs géographiques touchés se dessineront, certains enjeux environnementaux pourront faire l'objet d'une attention plus poussée par rapport à des thèmes moins prioritaires. De même, lorsque l'impact environnemental de certaines orientations sera jugé excessif, la recherche de solutions alternatives devra être envisagée.

L'état initial de l'environnement doit donc être stratégique, prospectif et rendre compte des sources, des données et des méthodes utilisées : ces éléments ont vocation à être réutilisés pour l'analyse des solutions alternatives, des orientations retenues et le suivi du PLU. C'est un outil d'aide à la décision pour l'organisme responsable de l'élaboration du plan ou document.

L'évaluation environnementale doit donc se caractériser par le souci :

- ☐ d'insister sur les enjeux les plus importants et approfondir les points sensibles (hiérarchisation) ;
- d'adopter une démarche prospective (scénario d'évolution, anticipation et prévisibilité des incidences, mesures réductrices ou compensatoires...);

- d'assurer une approche transversale pour prendre en compte les interactions entre les différents enjeux environnementaux et assurer ainsi la cohérence entre les différentes dimensions du PLU.

L'objectif est d'élaborer une politique d'aménagement et de développement décloisonnant les approches sectorielles. Pour garantir un développement durable, les préoccupations d'environnement devront être intégrées à l'identification des enjeux et à la hiérarchisation des priorités dans les domaines de la politique d'aménagement, par exemple : équilibre entre espaces urbanisés et espaces naturels ou agricoles ; évolution des paysages (entrées de ville...) ; utilisation sociale des espaces « verts » ; urbanisme de prévention vis-à-vis des risques (inondation, pollution, préservation des ressources...) ; densités et formes d'habitat plus économes de l'espace et en énergie ; choix d'urbanisation intégrant les axes de transport en commun et les circulations douces ; préservation de la biodiversité par la définition de continuités écologiques...

Pour la Mission régionale d'autorité environnementale
(MRAe Grand Est)



Le Président
Alby SCHMITT