

II. CADRE METHODOLOGIQUE

II.1. LES DOCUMENTS D'URBANISME ET L'ENVIRONNEMENT : UNE OBLIGATION ANCIENNE...

Depuis près de 40 ans, plusieurs législations, en particulier le code de l'environnement et le code de l'urbanisme, imposent une prise en compte de l'environnement.

- **La loi n°76-629 du 10 juillet 1976**, relative à la protection de la nature, fixe le principe de cette protection et affirme que le maintien des équilibres biologiques est d'intérêt général ; en conséquence, les documents d'urbanisme doivent respecter les préoccupations environnementales, sous peine d'illégalité.

- **La directive n°85/337/CEE du 27 juin 1985**, modifiée par la directive 97/11/CE du conseil du 3 mars 1997, prévoit que certains projets publics et privés susceptibles d'affecter l'environnement soient soumis à une évaluation de leurs incidences sur l'environnement. Cette évaluation, à la charge du maître d'ouvrage, comprend notamment les données nécessaires pour identifier et évaluer les principaux effets que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement ainsi qu'une description des mesures envisagées pour éviter et réduire les effets négatifs importants et si possible y remédier.

- **Les lois dites de décentralisation de 1983** ont renforcé ce principe en attribuant des objectifs aux documents d'urbanisme : équilibre entre la préservation de l'environnement et le développement urbain, utilisation de l'espace économe mais cohérente avec la recherche du développement économique.

- **La directive CEE/92/43 dite Habitats-Faune-Flore** du 21 mai 1992 a pour objet de contribuer à assurer la biodiversité par une gestion adaptée des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages sur le territoire européen. Dans cet objectif, les Etats Membres prennent les mesures qu'ils jugent nécessaires pour garantir le maintien, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels et habitats d'espèces abrités dans les Zones Spéciales de Conservation désignées sur leur territoire. Ce texte a été transcrit en droit français par l'ordonnance n°2001-321 du 11 avril 2001 et plusieurs décrets d'application. La circulaire dite « incidence » n°2004-1 du 5 octobre 2004 complète ces textes et soumet à évaluation de leurs incidences les programmes et projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements susceptibles d'affecter de façon notable les sites Natura 2000.

- **La loi « solidarité et renouvellement urbains » (SRU) du 13 décembre 2000, modifiée par la loi « urbanisme et habitat » (UH) du 2 Juillet 2003**, a renforcé les obligations légales des collectivités territoriales en matière de prise en compte de l'environnement dans l'élaboration de leurs documents d'urbanisme. Elle a également introduit la démocratisation des procédures à travers la généralisation de

la concertation et de l'enquête publique.

- **L'ordonnance du 3 juin 2004** transposant la **directive européenne 2001/42 du 27 juin 2001** relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, introduit un objectif de développement durable avec des principes fondamentaux et des exigences relatives à :

- l'analyse de l'état initial de l'environnement,
- l'évaluation des incidences, des choix d'orientations du schéma ou du plan sur l'environnement
- la manière dont le document prend en compte la préservation et la mise en valeur de l'environnement.

- **La Charte de l'Environnement** prenant place dans le préambule de la Constitution. Elle renforce la notion de prise en compte de l'environnement dans les projets d'infrastructures (articles 2 à 5).

- **La Loi Grenelle 1 n°2009-967 du 3 août 2009** qui impose l'intégration et la forte prise en compte des enjeux de biodiversité, de trame verte, d'énergie dans les documents d'urbanisme. La Loi Grenelle 1 impose notamment des modifications dans le droit de l'urbanisme, qui doit prendre en compte d'ici un an :

- la lutte contre la régression des surfaces agricoles et naturelles,
- la lutte contre l'étalement urbain et la déperdition d'énergie,
- l'harmonisation des documents d'orientation et des documents de planification établis à l'échelle de l'agglomération,
- la préservation de la biodiversité,
- la gestion économe des ressources et de l'espace,
- la performance énergétique des bâtiments,
- le lien entre densité et niveau de desserte par les transports en commun.

Les documents d'urbanisme doivent également prendre en compte les **engagements internationaux et communautaires** de la France (sommet de Rio, réseau Natura 2000, protocole de Kyoto) ainsi que les normes participant à la protection et à la gestion de l'environnement (loi montagne, loi littoral, loi sur l'air, loi sur l'eau ...).

La prise en compte de l'environnement dans les projets d'aménagement et de développement est imposée réglementairement depuis une quarantaine d'années. Cette intégration a par contre évolué, passant d'une démarche initialement réactive (évaluation *a posteriori* des incidences d'un projet et mise en place de mesures compensatoires) à une approche pro-active (évaluation *a priori* et définition de mesures de réduction et suppression, voire, si des effets néfastes persistent, de compensation).

II.2. ... APPLICABLE AUX DOCUMENTS DE PLANIFICATION

Les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) sont les outils principaux de mise en œuvre, à l'échelle communale, des politiques urbaines. Comme le faisaient les Plans d'Occupation des Sols (POS) qu'ils remplacent, ils précisent le droit des sols.

Les PLU sont des documents à la fois stratégiques, de programmation et opérationnels, énonçant des règles à court terme inscrites dans une vision prospective à long terme. Ils donnent aux communes un cadre de cohérence opérationnelle pour les différentes actions et opérations, publiques ou privées, et devront permettre d'assurer la diversité des fonctions urbaines prévues par la loi. Ils sont pour une collectivité territoriale ou un groupement de communes, à la fois :

- **l'expression d'un projet global de Développement Durable de son territoire.** La collectivité territoriale doit élaborer un Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD). Celui-ci se traduit en une organisation et un fonctionnement du territoire plus économe et plus soucieux d'un environnement conçu de manière globale. Le projet doit s'appuyer sur un diagnostic, qui prend en compte les champs économiques, sociaux et environnementaux, et leurs interactions, sur une analyse de l'état initial de l'environnement et sur une évaluation des incidences, des choix et des orientations vis-à-vis de l'environnement.
- **un outil au service de la protection de l'environnement et de l'amélioration du cadre de vie.** Le diagnostic et l'analyse de l'état initial de l'environnement sont l'occasion de mettre en évidence les enjeux environnementaux, d'alimenter la réflexion sur les orientations du projet et de définir les prescriptions et les orientations à prendre pour optimiser la préservation et la mise en valeur de l'environnement.
- La Loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) a réaffirmé le sens profond de la planification : l'élaboration du PLU doit ainsi être considérée comme l'occasion de revisiter l'exercice de planification "à la source", en partant de l'expression d'un projet d'aménagement et de développement urbain "guidé" par les principes de développement durable, et fondé sur un diagnostic qui analyse les différentes dimensions urbaines et leurs interactions.

La loi SRU a donné la possibilité de déterminer, avec les documents graphiques propres à chaque document d'urbanisme, les espaces et sites naturels à protéger et d'en définir précisément la localisation et la délimitation.

II.3. LA DEMARCHE D'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE : UNE EXIGENCE REGLEMENTAIRE...

La loi SRU avait déjà introduit, dans le rapport de présentation de chaque document d'urbanisme, une analyse de l'état initial de l'environnement et une évaluation des incidences des orientations sur l'environnement (article R.123 du Code de l'Urbanisme).

La directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement introduit les outils et méthodes de l'évaluation environnementale, dans le cadre de l'élaboration et du suivi de certains plans et programmes, dont les documents d'urbanisme.

L'objectif principal d'une telle démarche est :

- **d'assurer un niveau élevé de protection** de l'environnement et à **améliorer les résultats environnementaux d'un plan ou programme** en cernant les effets environnementaux possibles et en proposant des mesures d'atténuation pour en minimiser, si ce n'est supprimer, les effets nocifs ;
- de **contribuer à l'intégration de considérations environnementales** dans l'élaboration et l'adoption de certains plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ;
- de **favoriser une prise de décision plus éclairée** favorable au développement durable.

II.4. ... QUI S'APPLIQUE AU TERRITOIRE DE MILLAU

Le décret d'application n°2005-608 du 27 mai 2005 modifie le Code de l'Urbanisme, et particulièrement les dispositions communes aux documents d'urbanisme.

Concernant les PLU, font l'objet d'une évaluation environnementale (art. R.121-14) ceux :

- qui permettent la réalisation de travaux, ouvrages ou aménagements et dont la réalisation est de nature à affecter de façon notable un site Natura 2000 ;
- qui ne sont pas couverts par un schéma de cohérence territoriale ayant fait l'objet d'une évaluation environnementale ;
- relatifs à un territoire d'une superficie supérieure ou égale à 5 000 hectares et comprenant une population supérieure ou égale à 10 000 habitants (cas de la commune de Millau) ;
- qui prévoient la création, dans des secteurs agricoles ou naturels, de zones U ou AU d'une superficie totale supérieure à 200 hectares ;
- des communes littorales au sens de l'article L. 321-2 du code de l'environnement qui prévoient la création, dans des secteurs agricoles ou naturels, de zones U ou AU d'une superficie totale supérieure à 50 hectares.

Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement

« Article premier : Objectifs

La présente directive a pour objet d'assurer un niveau élevé de protection de l'environnement, et de contribuer à l'intégration de considérations environnementales dans l'élaboration et l'adoption de plans et de programmes en vue de promouvoir un développement durable en prévoyant que, conformément à la présente directive, certains plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient soumis à une évaluation environnementale.

Article 2 : Définitions

Aux fins de la présente directive, on entend par:

a) "plans et programmes": les plans et programmes, y compris ceux qui sont cofinancés par la Communauté européenne, ainsi que leurs modifications:

- élaborés et/ou adoptés par une autorité au niveau national, régional ou local ou élaborés par une autorité en vue de leur adoption par le parlement ou par le gouvernement, par le biais d'une procédure législative, et

- exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives;

b) "évaluation environnementale": l'élaboration d'un rapport sur les incidences environnementales, la réalisation de consultations, la prise en compte dudit rapport et des résultats des consultations lors de la prise de décision, ainsi que la communication d'informations sur la décision, conformément aux articles 4 à 9;

c) "rapport sur les incidences environnementales": la partie de la documentation relative au plan ou programme contenant les informations prévues à l'article 5 et à l'annexe I;

d) "le public": une ou plusieurs personnes physiques ou morales, ainsi que, selon la législation ou la pratique nationale, les associations, organisations et groupes rassemblant ces personnes.

Article 3 : Champ d'application

1. Une évaluation environnementale est effectuée ... pour les plans et programmes visés aux paragraphes 2, 3 et 4 susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ...

Article 5, paragraphe 1

Lorsqu'une évaluation environnementale est requise en vertu de l'article 3, paragraphe 1, un rapport sur les incidences environnementales est élaboré, dans lequel les incidences notables probables de la mise en œuvre du plan ou du programme, ainsi que les solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan ou du programme, sont identifiées, décrites et évaluées. Les informations requises à cet égard sont énumérées à l'annexe I. »

II.5. UNE DEMARCHE AU SERVICE D'UN PROJET COHERENT ET DURABLE

L'évaluation environnementale est une démarche qui permet de s'assurer que l'environnement est effectivement pris en compte, dans les mêmes conditions que les autres thématiques abordées dans le document d'urbanisme, afin de garantir un développement équilibré du territoire. Elle est l'occasion de répertorier les potentialités environnementales de celui-ci et de vérifier que les orientations, envisagées dans le document d'urbanisme, ne leur portent pas atteinte.

La transposition de la directive 2001/42/CE consacre l'intégration de la dimension environnementale dès la préparation des projets de travaux. Ce dispositif permet de faire procéder à des évaluations environnementales dès la planification, c'est-à-dire à un stade décisionnel où des inflexions sont encore possibles.

En ce sens, l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme doit être perçue comme une démarche au service d'un projet de territoire réfléchi, cohérent et durable. Elle constitue également un outil de simplification et de rationalisation des décisions.

II.6. ... MENE CONJOINTEMENT A L'ELABORATION DU PLU

L'élaboration d'un document de planification tel qu'un PLU (qui revêt la double dimension d'un projet politique, et de formalisation d'une stratégie territoriale d'aménagement) demande des études et réflexions approfondies sur les différentes orientations attendues, sur l'organisation de l'espace qui en découle, sur sa cohérence avec une stratégie de développement économique et sur la maîtrise des conséquences qu'elle fait peser sur l'environnement. Les considérations environnementales y tiennent donc une part importante.

Ce processus doit s'inscrire dans une démarche d'élaboration de propositions d'actions (affectations des sols, zonages, règlement ...), d'auto-évaluations successives, et de validations. L'évaluation environnementale doit ainsi s'inscrire tout au long de l'élaboration du document de planification, selon une démarche :

- ➔ continue : la prise en compte de l'environnement doit accompagner les travaux d'élaboration du PLU, permettant d'intégrer les considérations environnementales dans les processus de décisions, puis d'apprécier les incidences probables de celles-ci sur l'environnement ;
- ➔ itérative : l'évaluation environnementale doit être menée par itérations et approfondissements successifs, chaque fois que de nouvelles questions sont identifiées, en fonction de l'avancement du projet de PLU.

Elle repose sur trois principaux axes :

- une estimation complète de l'intérêt et de l'impact du projet à l'aide d'une grille du développement durable ;
- la réalisation d'un profil environnemental du territoire d'étude, permettant de mesurer l'état de l'environnement et l'impact des projets et programmes, et donc d'opérer des choix en toute connaissance de cause ;
- la mise en place d'indicateurs de suivi des principales interventions.

II.7. ... QUI VISE A CONNAITRE, INFORMER, SUIVRE ET EVALUER

Les dispositions relatives à l'évaluation environnementale d'un plan ou d'un programme sont désormais codifiées dans le code de l'environnement, aux articles L.121-10 à L.121-15 s'agissant de la procédure générale, et aux articles L.122-4 à L.122-10 s'agissant du cas particulier des documents d'urbanisme.

Toute évaluation environnementale comprend :

- **le rapport d'environnement** devant, à partir du profil environnemental du territoire, identifier, décrire et évaluer les incidences notables du plan ou du programme sur l'environnement. Il précise également les mesures envisagées pour éviter, réduire et compenser les incidences négatives du plan ou du programme. Les dispositions relatives à son contenu sont essentiellement exposées dans les articles 2 et 5 ainsi qu'à l'annexe I de la directive n°2001/42/CE du 27 juin 2001 ;
- **la consultation** de l'autorité environnementale sur le projet de plan ou de programme accompagné du rapport environnemental présentant l'évaluation avant approbation et, si nécessaire, en amont de l'élaboration pour un cadrage préalable, mais aussi consultation du public ;
- **la publication d'informations** sur la décision prise et sur la façon dont le rapport environnemental et les résultats des consultations ont été prises en considération ;
- **un suivi environnemental** des incidences notables résultant de la mise en œuvre du plan ou programme.

II.8. ... QUI SE TRADUIT PAR UN DOSSIER COMMUN

Dans le cadre de l'évaluation des documents d'urbanisme, l'article R.123-1 précise l'articulation entre les pièces constitutives de ce dernier et les éléments que doit comporter l'évaluation (cf ci-contre).

Articulation PLU/évaluation

(Article R.123-2-1 du Code de l'Urbanisme)

(inséré par Décret n° 2005-608 du 27 mai 2005 art. 4 Journal Officiel du 29 mai 2005)

Lorsque le plan local d'urbanisme doit faire l'objet d'une évaluation environnementale conformément aux articles L. 121-10 et suivants, le rapport de présentation :

1° Expose le diagnostic prévu au premier alinéa de l'article L. 123-1 et décrit l'articulation du plan avec les autres documents d'urbanisme et les plans ou 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 considération ;

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

3° Analyse les incidences notables prévisibles de la mise en œuvre du plan sur l'environnement et expose les conséquences éventuelles de l'adoption du plan sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement telles que celles désignées conformément aux articles R. 214-18 à R. 214-22 (1) du code de l'environnement ainsi qu'à l'article 2 du décret n° 2001-1031 du 8 novembre 2001 relatif à la procédure de désignation des sites Natura 2000 ;

4° Explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable, au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national, et, le cas échéant, les raisons qui justifient le choix opéré par rapport aux autres solutions envisagées. Il expose les motifs de la délimitation des zones, des règles qui y sont applicables et des orientations d'aménagement. Il justifie l'institution des secteurs des zones urbaines où les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement sont interdites en application du a de l'article L. 123-2 ;

5° Présente les mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du plan sur l'environnement et rappelle que le plan 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 ;

6° Comprend un résumé non technique des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée.

En cas de modification ou de révision, le rapport de présentation est complété par l'exposé des motifs des changements apportés.

Le rapport de présentation peut se référer aux renseignements relatifs à l'environnement figurant dans d'autres études, plans et documents.

II.9. UNE APPROCHE ESSENTIELLEMENT QUALITATIVE

La méthode d'évaluation environnementale utilisée pour le PLU reprend, en l'adaptant, le contenu de l'étude d'impact d'un projet, à cette différence près que, visant des orientations en termes d'aménagement du territoire, les projets qui en découleront ne sont pas toujours précisément définis ni localisés sur le territoire. En fonction de leurs caractéristiques, ces projets feront ensuite l'objet d'une évaluation particulière par le biais des évaluations environnementales et études d'impact conduites aux différents stades d'étude.

L'évaluation des incidences du PLU fait donc appel à des méthodes d'analyse plus globales, en cohérence avec la nature de planification stratégique du document. La nature, l'échelle et le degré de précision des enjeux à prendre en compte et des mesures à proposer sont ainsi adaptés aux éléments évalués.

L'analyse des incidences vise à vérifier la compatibilité des orientations et des objectifs d'aménagement et de développement retenus avec les enjeux de protection et de valorisation de l'environnement et du cadre de vie.

L'examen des composantes environnementales (eau, milieu naturel, paysage ...) affectées par le projet de PLU a permis de formuler des principes de mesures de suppression ou de réduction des effets négatifs prévisibles.

A ce stade, l'évaluation environnementale ne peut être que qualitative. La définition conjointe d'indicateurs, destinés à permettre de produire un « état zéro » permettra la réalisation du suivi environnemental du projet.

Les éléments de méthodologie ainsi que les difficultés rencontrées pour cette évaluation, sont exposés dans la partie VI de la présente évaluation environnementale.

II.10. ARTICULATION DU PLU AVEC LES AUTRES PLANS ET PROGRAMMES

Un certain nombre de documents et de programmes supra-communaux s'impose réglementairement au PLU ou font part de préconisations pouvant avoir une relation directe avec les orientations du document d'urbanisme.

Afin de s'assurer de la bonne coordination du PLU avec ces différentes procédures et de l'absence d'orientations contradictoires avec des enjeux supra-communaux, les textes prévoient une prise en compte, dans le cadre de l'évaluation environnementale, des autres plans et programmes pouvant avoir une interaction avec le PLU dans les domaines de l'environnement.

Le tableau suivant résume l'articulation du PLU avec ces plans et programmes.

Liste des plans et programmes annexés à l'I. de l'article L122-4 du code de l'environnement	Remarques au regard du PLU de Millau
Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux prévus par les articles L.212-1 et L.212-2 du code de l'environnement.	Le PLU doit être compatible avec le SDAGE Adour Garonne 2010-2015. L'évaluation environnementale explicite les moyens mis en œuvre pour respecter les prescriptions de ce schéma.
Schémas d'aménagement et de gestion des eaux prévus par les articles L.212-3 à L.212-6 du code de l'environnement.	Le PLU doit être compatible avec le SAGE Tarn-Amont. L'évaluation environnementale explicite les moyens mis en œuvre pour respecter les prescriptions de ce schéma.
SCoT	A ce jour, il n'existe pas de SCoT en vigueur.
Schémas multimodaux de services collectifs de transport prévus par l'article 14-1 de la loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 modifiée d'orientation des transports intérieurs	Sans Objet
Schémas de mise en valeur de la mer prévus par l'article 57 de la loi n°83-8 du 7 janvier 1983.	Sans Objet
Plans de déplacements urbains prévus par les articles 28, 28-2-1 et 28-3 de la loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 modifiée d'orientation des transports intérieurs.	Sans Objet
Plans départementaux des itinéraires de randonnée motorisée prévus par l'article L.361-2 du code de l'environnement.	Absence de lien juridique spécifique : prise en compte
Plans départementaux ou interdépartementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés prévus par l'article L.541-14 du code de l'environnement.	Absence de lien juridique spécifique : prise en compte
Plans régionaux ou interrégionaux d'élimination des déchets industriels spéciaux prévus par l'article L.541-13 du code de l'environnement.	Absence de lien juridique spécifique : prise en compte
Plans nationaux d'élimination de certains déchets spéciaux dangereux prévus par l'article L.541-11 du code de l'environnement.	Absence de lien juridique spécifique : prise en compte
Directives régionales d'aménagement des forêts domaniales prévues par l'article L.4 du code forestier.	Sans objet
Schémas régionaux d'aménagement des forêts des collectivités prévus par l'article L4 du code forestier.	Sans objet
Schémas régionaux de gestion sylvicole des forêts privées prévus par l'article L.4 du code forestier.	Sans objet
Programmes situés à l'intérieur du périmètre d'un site Natura 2000 visés à l'article R.214-34-1(d) du code de l'environnement.	Le PLU ne prévoit pas de projets au sein ou à proximité d'un site Natura 2000.
Schémas départementaux des carrières prévus par l'article L.515-3 du code de l'environnement.	Absence de lien juridique spécifique : prise en compte