



# La prise en compte de la question environnementale dans les documents de planification au regard de la législation et des pratiques des professionnels de l'urbanisme

- Etudes des cas des PLU de Royan (17) et de Vars-sur-Roseix (19) -



Mémoire M1 Action Locale et Projet de Territoire

Flora VALETTE, Juillet 2019

Sous la direction de,  
**Florence LAUMIERE** : Maître de conférences  
**Jérémy PEREZ** : Urbaniste - Adjoint au directeur d'agence ALTEREO

Structure de stage : Bureau d'études ALTEREO





## REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier tout d'abord Florence Laumière pour son encadrement tout au long de mon stage. Vos conseils m'ont été précieux afin d'approfondir mon travail de recherche et dans la finalisation du document vos corrections ont été nécessaires.

Je remercie très chaleureusement Léa Petiteau ainsi que Florie Meissonnier qui ont partagé leur bureau avec moi. Merci de m'avoir fait part de vos connaissances et de vos méthodes de travail. Merci aussi d'avoir pris le temps de m'accompagner dans les tâches que j'ai eu à réaliser notamment dans la prise en main de logiciels que je ne maîtrisais pas.

Mes remerciements vont également à Anthony Lherm et Jeremy Perez pour m'avoir fait confiance en acceptant de me prendre en tant que stagiaire dans leur agence.

Merci à toute l'équipe ALTEREO de l'agence de Bordeaux qui m'a accueillie chaleureusement et sans qui mon expérience n'aurait pas été si agréable.

Enfin je tiens à remercier tous ceux qui, de près ou de loin, ont participé à ce mémoire et qui m'ont soutenue moralement ou professionnellement.

## *LISTES DES ABREVIATIONS ET SIGLES*

ALUR : (Loi pour) l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové

AVAP : Aire de mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine

BASIA : Base National des Anciens Sites Industriels et Activités de service

CABB : Communauté d'Agglomération du Bassin de Brive.

CARA : Communauté d'Agglomération Royan Atlantique

CAUE : Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement

CDPENAF : Commission Départementale de la Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers.

CEREMA : Centre d'Etude et d'expertises sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement

CGEDD : Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable

COP : Conference of Parties

DDT : Direction Départemental des Territoires

DREAL : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement

EBC / EBS : Espaces Boisés Classés / Espaces Boisés Significatifs

EE : Evaluation Environnementale

ELAN : (Loi) Evolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique

EPP : Espace Paysager à Protéger

FNE : France Nature Environnement

ICPE : Installation Classée pour la Protection de l'Environnement

MRAE : Missions Régionales d'Autorité Environnementale

PADD : Projet d'Aménagement et de Développement Durable

PAPI : Programme d'Action de Prévention des Inondations

PCET : Plan Climat-Energie Territorial

PDU : Plan de Déplacement Urbain

PLH : Plan Local de l'Habitat

PLU : Plan local d'urbanisme

PNM : Parc Naturel Marin

POS : Plan d'Occupation des Sols

PPA : personnes publiques associées

PPRn : Plan de Prévention des Risques naturels

RNU : Règlement National d'Urbanisme

SAGE : Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux

SCoT : Schéma de Cohérence Territoriale

SRADDET : Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires.

SRCE : Schéma Régional de Cohérence Ecologique

SRCAE : Schéma Régional Climat Air Energie

SRU : (Loi relative à) la Solidarité et au Renouvellement Urbains

STECAL : Secteurs de Taille Et de Capacité d'Accueil Limitées

TRI : Territoire à Risque Important

ZNIEFF : Zone Naturelle d'Intérêt Ecologique, Faunistique et Floristique

ZPPAUP : Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager

REMERCIEMENTS.....	2
LISTES DES ABREVIATIONS ET SIGLES .....	3
SOMMAIRE.....	5
INTRODUCTION.....	7

Partie I. Prise en compte des enjeux environnementaux dans le champ de la planification urbaine : de l'évolution réglementaire à sa traduction dans les documents d'urbanisme..... 10

1. Une ambition environnementale grandissante traduite dans l'évolution de la législation .....	11
a. L'ambition environnementale à l'international portée par de grands rassemblements : Sommets de la Terre, COP.....	11
b. Une ambition environnementale inscrite dans la législation française depuis les années 1970.....	13
c. Le cadre juridique autour de l'évaluation environnementale des plans et programmes .....	20
2. L'ambition environnementale victime d'une instabilité et d'une complexité des lois difficile à gérer pour les professionnels. ....	22
a. Des réglementations abondantes, floues et entraînant la complexité pour les professionnels de l'urbanisme ainsi que pour les élus .....	22
b. Le rôle de superviseur de l'Autorité environnementale peu valorisé .....	24
3. Traduction de la loi dans les documents d'urbanisme (PLU et SCoT).....	29
a. L'Évaluation environnementale, une bonne intention parfois mal vécue .....	29
b. Les enjeux environnementaux bien intégrés dans les SCoT : .....	32
c. Les enjeux environnementaux déclinés dans plusieurs étapes de PLU : .....	33

Partie II. Une prise en compte de l'environnement dans les plans locaux d'urbanisme qui dépend du caractère d'un territoire. Regard sur deux exemples de PLU : les PLU de Royan (Charente-Maritime) et de Vars-sur-Roseix (Corrèze). .... 36

1. Des enjeux environnementaux propres aux caractéristiques physiques des territoires.....	37
a. Présentation de l'environnement des territoires.....	37

b. Des différenciations territoriales qui permettent de dégager des enjeux environnementaux différents .....	46
c. Des différences territoriales retranscrites dans les pièces du PLU : rapport de présentation, zonage et règlement. ....	51
2. La sensibilisation des acteurs du territoire face à la question environnementale, un facteur déterminant la prise en compte de l'environnement dans le PLU. ....	57
a. Les acteurs du territoires intervenants dans la réalisation du PLU .....	58
b. En quoi le système d'acteur influe-t-il sur la prise en compte de l'environnement dans le projet de PLU ?.....	61
c. Des ambitions territoriales retranscrites dans la pièce du PLU portée par les élus : le PADD.....	63
 CONCLUSION.....	 66
BIBLIOGRAPHIE .....	68
TABLE DES FIGURES .....	71
LISTE DES ANNEXES .....	72

La question environnementale est un sujet qui gagne de plus en plus d'importance dans le débat public actuel. Les prémices de cette question sont possibles grâce à la montée des changements de mentalités rapport à l'environnement et à l'évolution de la perception de la nature. De façon croissante les populations et particulièrement les jeunes, étudiants ou jeunes travailleurs se sentent concernés par ce sujet urgent qu'est la question environnementale autour du réchauffement climatique, de la pollution des espaces naturels (notamment les océans), de la perte de biodiversité, etc. Cette agitation s'exprime, par exemple, par le succès des marches du climat à travers le monde et qui se sont installées en France depuis fin 2018. En revanche, cet engouement environnemental ne fait pas encore l'unanimité comme le prouve le mouvement des climatosceptiques remettant en cause l'incidence de l'activité humaine sur le réchauffement climatique. Le mouvement affiche un emballement important car il est de plus en plus médiatisé et que l'on retrouve parmi ces climatosceptiques de grands scientifiques comme le prix Nobel de physique Ivar Giaver ou encore Kary Mullis prix Nobel de chimie qui, de par leurs titres, convainquent les populations. Cette question environnementale devient alors une réelle question politique qui oppose au même titre que les questions économiques ou sociales. Aujourd'hui, et comme nous avons pu le remarquer dans les discours des candidats aux élections européennes, la question environnementale est reprise dans tous les discours que ce soit pour la valoriser ou bien pour l'étouffer au profit d'autres problématiques. En France, la « petite » victoire du parti Europe Ecologie qui finit 3ème des élections montre que même si ce n'est pas encore l'affaire de tous, la question environnementale rassemble les populations. La difficulté se trouve aujourd'hui dans l'équilibre entre l'économie et le respect de l'environnement, comme l'indique Jefferson Brotons<sup>1</sup>, *l'image de la ville durable économiquement dynamique et « urbainement » attractive est une « idylle »*. Les politiques aspirent à cette image mais ne se donnent pas pour autant les moyens de la réaliser.

Dans le domaine de l'aménagement du territoire cette question environnementale prend tout son sens. A ses débuts, l'urbanisme s'apparentait essentiellement à l'urbanisation, l'extension des espaces bâtis en milieu urbain sur les espaces alentour. Selon Le Grand Dictionnaire encyclopédique Larousse<sup>2</sup> l'urbanisme était défini comme *l'art de disposer l'espace urbain ou rural au sens le plus large (bâtiments d'habitation, de travail, de loisirs, réseaux de circulation et d'échanges) pour obtenir son meilleur fonctionnement et améliorer les rapports sociaux*. On a par la suite réalisé que l'extension de l'urbanisation ne serait pas infinie, qu'il manquerait d'espaces et c'est à ce moment-là qu'on a commencé à parler de rénovation, densification urbaine puis de préservation des espaces. La préservation des espaces concerne les espaces agricoles et naturels, les préserver c'est pouvoir conserver toutes nos richesses, nos ressources,

---

<sup>1</sup> Jefferson Brotons est un chargé de mission à la Direction Environnement et Ecologie Urbaine de la Communauté Urbaine Marseille Provence Métropole.

<sup>2</sup> Larousse. (1982). Grand Dictionnaire Encyclopédique Larousse. 15 vol.

c'est-à-dire conserver une bonne qualité de l'eau, une bonne qualité de l'air et la biodiversité autour de la faune et de la flore. La conservation de ces richesses est possible en faisant cohabiter l'urbanisation avec les espaces naturels, forestiers et agricoles. C'est donc pas à pas que nous percevons une évolution, les populations se rendent de plus en plus compte que la nature fournit des ressources essentielles à notre survie et qu'il est donc primordial de la protéger.

La prise en compte évolutive du débat environnemental dans l'urbanisme est perceptible dans l'évolution juridique des documents d'urbanisme réglementaires. On passe d'un urbanisme fonctionnaliste à un urbanisme environnementaliste. L'environnement se retrouve dans plusieurs points de ces documents, notamment dans la lutte contre une trop grande consommation des terres naturelles et agricoles par la densification des espaces bâtis. Il se retrouve aussi dans la lutte contre les impacts nocifs que peuvent avoir les gros projets d'aménagement, par la réalisation d'étude d'impact couplée à des objectifs de compensation des incidences négatives. Aussi, la prise en compte des trames vertes et bleues réserves de biodiversité et les continuités écologiques dans les plans d'urbanisme permet d'éviter que l'aménagement urbain empiète sur ces dernières. Cependant nous verrons par la suite que le débat environnemental prend beaucoup de place dans la législation et ce n'est pas facile de suivre les évolutions fréquentes. Jefferson Brotons énonce à ce sujet que *la complexification des politiques publiques n'ayant cessé de croître, la planification est clairement un défi nécessaire*, la réalisation de la planification serait selon lui déjà mal formée de par *le manque de volonté dans sa mise en œuvre des collectivités ancrées dans un antique positionnement concurrentiel urbain*, ou encore de par *les lourdeurs procédurales dues à une inflation normative croissante et aux nécessités de réévaluation périodiques*<sup>3</sup>.

Les documents d'urbanisme doivent être ambitieux en matière de prise en compte de la question environnementale, des risques et des défis à relever aujourd'hui du fait de l'accélération des crises environnementales qui ont des répercussions notables sur les sociétés humaines et sur les territoires dans lesquels elles se développent. Le document d'urbanisme doit permettre d'assurer un environnement sain, sûr et attractif pour ses populations. Un environnement sain c'est un environnement où la qualité de l'air est protégée, où les ressources vitales telles que l'eau sont tout aussi préservées. Un environnement sûr c'est un territoire sécurisé où les catastrophes naturelles et/ou technologiques sont appréhendées et prises en compte dans les documents de planification et les projets afin de les écarter. Et un environnement attractif est possible grâce à la qualité de l'air, des ressources proches mais aussi de la qualité des espaces que propose le territoire, les parcs, les sentiers de randonnée, les espace de respiration, la qualité du bâti etc.

Ce mémoire est écrit dans le cadre du stage réalisé dans le bureau d'études Altereo à Bordeaux où j'ai pu suivre l'élaboration de plusieurs plans locaux d'urbanisme (PLU). Altereo

---

<sup>3</sup> Brotons, J. (2013). La planification environnementale : nouveau modèle des politiques publiques territoriales durables ? *Les Notes du Pôle, CNRS- Aix Marseille Université*.

(anciennement nommé G2C Ingénierie) réalise des documents de planification urbaine depuis 2002. Durant ma période de stage j'ai notamment dû rédiger des diagnostics territoriaux, des règlements écrits, participer à des réunions de travail autour de projet de PLU, rédiger des rapports de présentation en justifiant les choix du règlement, réaliser des panneaux de concertation etc. C'était la première fois que je participais ainsi à la réalisation de PLU et c'est en travaillant sur toutes ces missions que j'ai pris la mesure de la place de la question environnementale dans l'élaboration de ces documents mais aussi des difficultés à faire coïncider cet objectif avec les projets d'aménagement. Je voudrais donc montrer dans ce mémoire l'importance actuelle de la question environnementale dans les documents de planification ainsi que son évolution. De plus je voudrais essayer de transmettre dans ce travail tout ce que j'ai pu ressentir au niveau de la prise en compte de l'environnement par les professionnels ainsi que par les acteurs impliqués dans la réalisation de documents d'urbanisme. Nous essayerons donc de répondre à la question suivante : **En quoi le développement des lois portant sur la prise en compte de l'environnement influe sur le contenu des documents d'urbanisme et comment les acteurs de l'urbanisme appliquent ces lois dans la pratique ?**

Il s'agira dans une première partie d'établir un état des lieux sur l'évolution réglementaire de la prise en compte des enjeux environnementaux dans le champ de la planification urbaine en montrant que l'abondance de lois peut parfois entraîner complexité et incompréhension. Aussi, on montrera comment les enjeux environnementaux sont traduits dans les différentes étapes de la réalisation des documents d'urbanismes, plus particulièrement dans les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) et dans les PLU.

La seconde partie de mon mémoire s'appuiera sur deux cas, deux PLU que j'ai pu suivre tout au long du stage. Ces derniers, qui proposent des problématiques territoriales différentes, me permettront de montrer les différences qui peuvent exister au niveau de l'intégration de la question environnementale dans la démarche de construction des documents d'urbanisme. Le premier exemple abordé sera celui de la révision du PLU de la commune de Royan, pôle structurant pour son territoire élargi, station balnéaire de la côte atlantique française soumise à Loi Littoral. Le deuxième document observé sera le PLU de la commune de Vars-sur-Roseix en cours d'élaboration, une petite commune rurale du département de la Corrèze, peu peuplée, proposant un bon nombre d'espaces agricoles, naturels et forestiers, qui viendra s'opposer à celui de Royan.

## Partie I. Prise en compte des enjeux environnementaux dans le champ de la planification urbaine : de l'évolution réglementaire à sa traduction dans les documents d'urbanisme

*Cette première partie retrace de manière exhaustive l'évolution réglementaire du cadre juridique des documents d'urbanisme autour de l'environnement. A la suite de ce premier point historique nous montrerons ce que la législation apporte en termes de complexité dans la réalisation des documents d'urbanisme et nous nous attarderons sur tous les points des SCoT ainsi que des PLU dans lesquels l'environnement est pris en compte pour montrer que malgré tout, l'environnement peut être bien présent dans les documents d'urbanisme actuels.*

## 1. Une ambition environnementale grandissante traduite dans l'évolution de la législation

Sur les dernières années un nombre de lois considérable est venu ponctuer l'intégration de la question environnementale dans l'urbanisme. Dans cette première partie il convient de rappeler l'historique des textes de loi qui ont amené à l'intégration de l'environnement dans la réglementation des documents de planification urbaine. L'historique de la législation nous permettra par la suite de mieux comprendre les difficultés de traduction des lois dans les documents, par les professionnels de l'urbanisme ou encore les difficultés à suivre le mouvement. Dans un premier temps nous nous attarderons sur ce qu'il s'est passé au niveau international, ensuite à ce qu'il se passe en France et puis nous ferons un point sur la législation autour de l'évaluation environnementale normée par des règles européennes.

### a. L'ambition environnementale à l'international portée par de grands rassemblements : Sommets de la Terre, COP.

Il est bon de montrer que depuis près de 50 ans la question environnementale devient une question internationale, qui se manifeste notamment par la tenue de « Sommets de la Terre » et de « Conférences of Parties » aussi nommé COP, des rencontres entre dirigeants mondiaux tournées essentiellement autour du sujet de l'environnement, du développement durable, de la biodiversité, des risques naturels ou encore de la pauvreté. Ces conférences réunissent des représentants de l'Etat mais aussi des organisations non-étatiques, des représentants de la société civile comme des ONG<sup>4</sup>, des entreprises, des organisations de protection de l'environnement, des instituts de recherche etc.

Le premier sommet de la terre fut celui de Stockholm en 1972. Ces conférences se déroulant tous les 10 ans ont porté les questions environnementales sur la scène internationale, en effet tous les pays membres de l'ONU<sup>5</sup> y sont conviés. A Stockholm ce sont les premières bases du développement durable qui sont énoncées, 26 principes sont alors adoptés ainsi qu'un plan d'action de lutte contre la pollution. Par exemple, le principe numéro deux stipule que « Les ressources naturelles du globe, y compris l'air, l'eau, la terre, la flore et la faune, et particulièrement les échantillons représentatifs des écosystèmes naturels, doivent être préservées dans l'intérêt des générations présentes et à venir par une planification ou une gestion attentive selon que de besoin. »

---

<sup>4</sup> Organisation Non Gouvernementale, association à but non lucratif qui ne relève ni de l'Etat, ni d'institutions internationales. Les ONG sont d'intérêt public.

<sup>5</sup> Organisation des Nations Unies, organisation internationale regroupant 193 Etats. Les objectifs de cette organisation sont le maintien de la paix et la sécurité internationale.

Dix ans plus tard le sommet de Nairobi est malheureusement décrit comme un échec. A cette époque la question environnementale semble s'effacer derrière d'autres préoccupations internationales comme par exemple celle de la guerre froide.

En 1992 c'est à Rio que se déroule donc le 3<sup>ème</sup> sommet, aujourd'hui décrit comme une immense réussite. Il met en place un programme ambitieux de lutte mondiale contre le changement climatique. Rio aboutit à la signature de la Déclaration de Rio qui remet en question les droits et les responsabilités des pays vis-à-vis de l'environnement. La déclaration de Rio ne sera pas juridiquement contraignante, en revanche les gouvernements ayant participé à ce sommet se sentiront moralement obligés d'adhérer aux principes et donc de traduire la déclaration en textes de loi à l'échelle nationale. Ce sommet de Rio témoigne des préoccupations environnementales grandissantes à l'échelle internationale. Depuis le sommet de Stockholm il y a 20 ans, sont apparus des dommages sur l'environnement dû en partie aux progrès économiques et aux profits qu'ils génèrent à défaut de prendre en compte la protection de l'environnement. La déclaration de Rio propose par exemple comme principe : « Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément », ou encore : « Afin de parvenir à un développement durable et à une meilleure qualité de vie pour tous les peuples, les Etats devraient réduire et éliminer les modes de production et de consommation non viables et promouvoir des politiques démographiques appropriées. »

A l'occasion de ce sommet la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques est créée. Cette convention permet l'apparition des COP qui auront lieu tous les ans, à partir de 1995. Lors de ces COP il est possible d'adopter des accords par rapport à des objectifs communs.

C'est ensuite à Johannesburg en 2002 et encore à Rio en 2012 que se dérouleront les deux derniers sommets de la terre. A Rio en 2012 il s'agissait de faire le bilan des sommets et de placer l'économie verte au premier plan. Le prochain sommet se tiendra encore une fois à Rio en 2022, des sommets qui durent et qui montrent donc bien que la question de l'environnement, du développement durable et de la protection des ressources est internationalisé, d'intérêt général et qu'elle n'est pas prête d'arrêter de l'être.

En 2015 s'est déroulé la COP21 à Paris qui a abouti sur un accord prévoyant de limiter le réchauffement climatique, c'est l'accord de Paris. L'accord contient des engagements de la part de chaque pays pour réduire les gaz à effet de serre, des règles pour contrôler les efforts entrepris et des solutions de financement durables pour la lutte et l'adaptation au changement climatique des pays en voie de développement. L'accord prévoit aussi un agenda des solutions regroupant les initiatives des acteurs non gouvernementaux.

Les sommets de la terre ainsi que les COP témoignent d'une ambition à l'échelle mondiale, ils démontrent que nous avons la capacité à gérer collectivement les problèmes planétaires. Cependant quand un pays aussi puissant et important que les Etats-Unis se retire d'un accord

tel que l'accord de Paris<sup>6</sup> ce sont toutes les décisions prises lors de ces conférences qui sont fragilisées. En effet pour que ces sommets perdurent ainsi que les COP, les dirigeants mondiaux doivent être conscients de l'enjeu environnemental actuel et doivent être plus ambitieux. De plus, les accords déjà passés doivent évoluer et non pas disparaître.

#### b. Une ambition environnementale inscrite dans la législation française depuis les années 1970

Nous allons maintenant nous intéresser à ce qui se passe en France, et voir aussi comment les principes internationaux se traduisent dans notre législation. Cette partie permettra de se rendre compte de l'évolution de la planification urbaine au gré de l'apparition de nouveaux textes de loi.

La loi de la protection de la nature<sup>7</sup> adoptée en 1976, est une des premières lois qui met au centre de son ambition la protection des espaces naturels. Ce texte historique a été souhaité et impulsé par France Nature Environnement (FNE)<sup>8</sup>, une association qui se bat pour la protection de la nature et de l'environnement. La loi a été présentée en 1968 mais sera maintes fois repoussée car dans les années 1970 le gouvernement n'est pas prêt à donner autant d'importance à la protection environnementale par peur d'être trop limité et contraint en matière d'aménagement du territoire. C'est donc grâce à l'association FNE que la loi a pu voir le jour, même si ses défenseurs n'étaient qu'une minorité.

Elle fixe le principe de protection de la nature et affirme que le maintien des équilibres biologiques est d'intérêt général. Par conséquent les documents d'urbanisme doivent désormais respecter les préoccupations environnementales et certains projets d'aménagement seront soumis à une étude d'impact afin d'évaluer les conséquences de leur réalisation sur l'environnement. L'étude doit comprendre au minimum une analyse de l'état initial du site et de son environnement et l'étude des modifications que le projet y engendrerait. L'objectif de ces mesures est d'avoir un effet neutre sur l'environnement ou si cela n'est pas possible, de réduire les impacts ou de les compenser.

Cette loi est à l'origine de la plupart des articles du code de l'environnement, elle introduit des outils importants, comme l'étude d'impact et la fameuse doctrine ERC (éviter, réduire, compenser) encore utilisés aujourd'hui. De plus cette loi institue l'analyse de l'état initial de

---

<sup>6</sup> Donald Trump, président des Etats-Unis se retire de l'accord de Paris sur le climat en 2017 qu'avait signé l'ancien président Barack Obama

<sup>7</sup> Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature

<sup>8</sup> France Nature Environnement (FNE) était en 1976 une association, elle est aujourd'hui la fédération française des associations de protection de la nature et de l'environnement, FNE existe depuis 1968. Elle permet de faire entendre les voix de ses 41 associations partenaires auprès des pouvoirs publics, des élus des médias et de la société civile.

l'environnement que l'on retrouve aujourd'hui obligatoirement dans tous les rapports de présentation des PLU.

En 1985 et en 1986 apparaissent respectivement la Loi Montagne<sup>9</sup> ainsi que la Loi Littoral<sup>10</sup>. Ces lois sont relatives au développement et à la protection de la montagne et des littoraux du point de vue de l'aménagement et de l'urbanisme. Elles témoignent de la volonté de protéger des espaces sensibles où l'économie, notamment autour du tourisme, est parfois nocive pour les espaces. Il s'agit à travers leur adoption de contribuer à la recherche d'un meilleur équilibre entre le développement territorial et la protection des milieux. Les dispositions de ces lois sont codifiées dans le Code de l'Urbanisme et celui de l'Environnement. En zone de montagne l'urbanisation est normalement pensée en continuité de l'existant afin d'éviter le mitage des espaces encore vierges, cependant cette loi est insuffisamment appliquée puisqu'elle est soit mal connue soit facilement contournable car peu stricte. En 2016 une Loi Montagne 2 sera rédigée mais celle-ci ne sera *pas à la hauteur des attentes des défis menaçants l'environnement en montagne* comme le notifie Philippe Yolka<sup>11</sup> spécialiste en environnement dans son article « l'environnement dans la « loi Montagne 2 » du 28 décembre 2016 ».

La seconde partie du mémoire nous donnera l'occasion de revenir sur ce qu'énonce en termes de réglementation la Loi Littoral, en traitant plus particulièrement du PLU de Royan, territoire soumis à cette loi.

Deux innovations majeures, relatives à la protection de l'environnement sont introduites ensuite par la loi Barnier<sup>12</sup> en 1995. Il s'agit d'abord de l'instauration de la « commission nationale du débat public » créée afin de faire participer les populations (ainsi que les associations) aux décisions sur les grands projets d'aménagement ayant une incidence importante sur le territoire et son environnement. La population est donc de plus en plus écoutée dans l'aménagement du territoire et notamment sur les questions environnementales et même si son importance n'est pas encore tout à fait d'envergure, le principe est posé.

La loi Barnier va introduire la création de « plans de prévention des risques naturels prévisibles » (incendies, inondations, mouvements de terrain, etc.), qui délimiteront les zones à risques et les régleront dans le but de réduire ces risques. Ces plans sont encore aujourd'hui des documents qui prennent de l'importance et qui ont évolué puisque les PLU doivent obligatoirement être compatibles avec eux. La prise en compte des risques naturels dans l'aménagement participe d'un meilleur cadre de vie, et environnement mais montre aussi de nombreuses limites si l'on se réfère aux victimes et aux dégâts des événements naturels contemporains (crues, tremblements de terre, submersion, etc.).

---

<sup>9</sup> Loi n°85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne

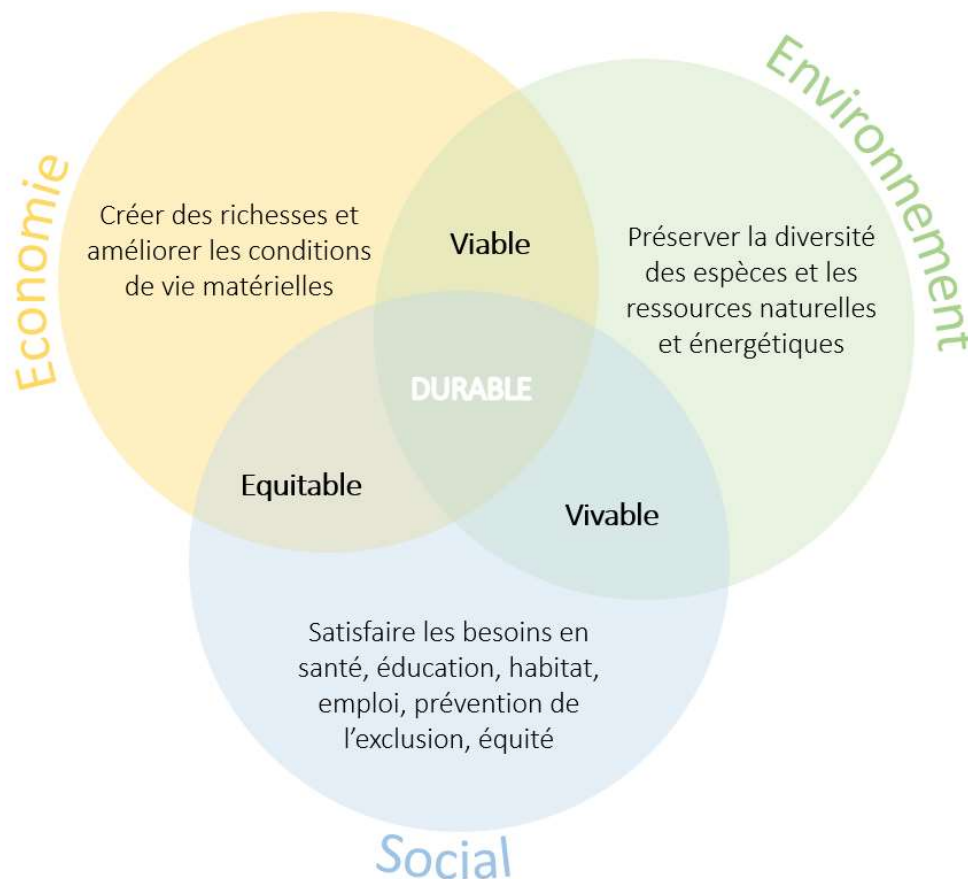
<sup>10</sup> Loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral

<sup>11</sup> Philippe Yolka est un professeur en droit public à la Faculté de Droit de Grenoble spécialiste en droit de la montagne.

<sup>12</sup> Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement

En décembre 2000, c'est un véritable tournant en matière de planification urbaine qu'introduit la Loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains<sup>13</sup> (SRU). En effet celle-ci réforme considérablement les documents de planification urbaine afin de les adapter aux enjeux actuels. Depuis 1967 et le Loi d'Orientation Foncière les documents de planification n'avaient pas été réformés, leur but principal était l'urbanisation sans grande réflexion autour des enjeux environnementaux ce qui entraînait une expansion urbaine mal maîtrisée. C'est donc la loi SRU qui instaure les PLU où la recherche d'un équilibre entre la planification urbaine, l'environnement, l'économie, les déplacements et l'habitat est prioritaire. La Loi SRU renforce les obligations légales des collectivités territoriales en matière de prise en compte de l'environnement dans l'élaboration de leurs documents d'urbanisme. Cette loi ne portait pas exclusivement sur la question environnementale puisqu'elle introduit aussi des points sur l'exigence de solidarité dans le but de créer un développement durable des territoires.

Figure 1 : Schéma explicatif du développement durable



Réalisation : Flora Valette

Source : Ministère en charge de l'écologie et du développement durable

Comme le montre le schéma ci-dessus le développement durable doit concilier l'économique, le social ainsi que l'environnemental. Dans la loi SRU la perspective environnementale est conséquente puisque la loi introduit de nouvelles exigences relatives à l'état initial de

<sup>13</sup> Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains

l'environnement, l'évaluation des incidences prévisibles des 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 Loi SRU incite à la réduction de la consommation des espaces naturels et agricoles en favorisant la densification des espaces urbanisés, il est alors possible de fixer une taille minimale aux terrains constructibles.

La loi SRU introduit également la démocratisation des procédures à travers la généralisation de la concertation et de l'enquête publique. Cette concertation prend de l'importance et peut être un avantage pour la prise en compte de l'environnement puisque les citoyens se sentent parfois plus concernés par la bonne qualité de leur territoire au niveau environnemental et par leur cadre de vie, en comparaison aux élus qui pensent souvent en premier lieu leur territoire comme un territoire devant être productif voire compétitif (au niveau économique, démographique, etc.).

En 2005, la charte de l'environnement<sup>14</sup> est adoptée, celle-ci amène une valeur constitutionnelle. La réalisation de cette charte est vue comme une nécessité par rapport aux dégradations environnementales grandissantes dans le monde (changement climatique, contamination de l'air et de l'eau, destructions d'écosystèmes, perte de biodiversité). Cette révision de la constitution va amener de nouveaux droits et devoirs en matière d'environnement, toujours dans l'objectif de concilier développement économique et social avec une gestion pérenne des ressources naturelles et la protection de l'environnement. La Charte reconnaît l'environnement comme un patrimoine commun de tous les êtres humains, donc la responsabilité écologique doit être partagée. Cette charte adossée à la constitution a fait débat, en effet certains craignaient qu'elle constitue un frein à l'innovation, alors que celle-ci proposait et encourageait l'innovation justement mais autour de la prévention et du traitement des risques environnementaux. On remarque donc qu'en 2005 une loi trop ambitieuse au niveau environnemental inquiète toujours autant qu'en 1976. Cette loi touche tout de même à un texte fondamental qu'est la constitution, elle a une portée plus importante que tous les textes antérieurs relatifs à la prise en compte de l'environnement. Les mentalités mettent du temps à changer, le développement économique garde encore une place supérieure par rapport au développement durable.

A partir de 2009 est adoptée une loi phare du point de vue de la prise en compte de l'environnement dans nos modes de vie, c'est le Grenelle de l'environnement<sup>15</sup>. La loi du 03 août 2009 est relative à sa mise en œuvre. Cette loi va définir le cadre d'action et organiser la gouvernance pour que les objectifs du Grenelle perdurent, ces objectifs correspondent aux conclusions observées à la suite des tables rondes du Grenelle de l'environnement. L'Etat veut s'assurer de la bonne mise en œuvre du Grenelle au vu de l'urgence écologique en créant un comité de suivi qui rend compte chaque année devant le parlement des résultats sur

---

<sup>14</sup> Loi constitutionnelle n°2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005 relative à la Charte de l'environnement

<sup>15</sup> Loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre de Grenelle de l'environnement

l'environnement tout en proposant des mesures d'amélioration. On est ici sur une nouvelle méthode qui permettra de réellement se rendre compte de ce qu'apporte la loi.

Cette loi de 2009 ne propose pas de contenu normatif. C'est donc l'adoption d'une seconde loi : Le Grenelle II de l'Environnement<sup>16</sup> (aussi dite loi ENE) du 12 juillet 2010, qui va poser le nouveau cadre législatif. Cette loi portant engagement national pour l'environnement amorce un véritable « verdissement » des plans locaux d'urbanisme, accélérant ainsi sensiblement le mouvement entamé par la loi SRU. Les professionnels de l'aménagement se voient désormais impliqués, lors de l'élaboration des documents d'urbanisme, dans des préoccupations nouvelles comme l'usage économe de l'espace, la rationalisation des consommations d'énergie, la protection des patrimoines, etc.

Quatre nouveaux objectifs environnementaux sont alors à prendre en compte par les PLU :

- La réduction des émissions de gaz à effet de serre,
- La préservation et la remise en état des continuités écologiques, l'identification de la trame verte et la trame bleue, dont l'objectif est d'enrayer la perte de biodiversité en participant à la préservation, à la gestion et à la remise en bon état des milieux biologiques
- La maîtrise de l'énergie et de la production énergétique à partir de ressources renouvelables
- Le développement des communications électroniques.

Le contenu des PLU doit aussi intégrer les objectifs de lutte contre l'étalement urbain et de lutte contre la régression des surfaces agricoles et naturelles. La loi impose désormais au Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD) de fixer « des objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain » et une obligation d'« analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers » dans le rapport de présentation. Le règlement pourra aussi imposer aux nouvelles constructions de satisfaire des performances énergétiques et environnementales, et de respecter des critères en matière d'infrastructures et réseaux de communications électroniques. Il est à partir de là obligatoire de cartographier les zones naturelles et d'en prendre compte. On retrouve dans cette loi Grenelle II une volonté pédagogique du législateur de rendre plus explicite les objectifs du développement durable ou encore la notion de protection des espaces.

Le dispositif de trame verte et bleue vecteur de conservation de biodiversité est réellement introduit dans le droit français par cette loi Grenelle II. La loi prévoit une prise en compte de la trame verte et bleue dans les documents d'urbanisme, à partir des Schémas Régionaux de Cohérence Ecologique (SRCE), jusqu'aux PLU avec lesquels ils devront être compatibles.

---

<sup>16</sup> Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

La trame verte et bleue : Un ensemble de corridors biologiques, de réservoirs de biodiversité. Elle permet aux différentes espèces animales et végétales de se déplacer et de réaliser leur cycle de vie. La trame permet aussi les échanges génétiques vecteurs d'une biodiversité riche.

Le PLU doit être désormais compatible avec deux nouveaux documents :

- Les SRCE, élaborés conjointement par les régions et l'Etat afin d'identifier la trame verte et la trame bleue,
- Les Plans Climats-Energies Territoriaux (PCET) élaborés par les collectivités (les régions, les départements, les communautés urbaines, les communautés d'agglomérations ainsi que les communes et les communautés de communes de plus de 50 000 habitants). Ils définissent les objectifs stratégiques et opérationnels de la collectivité afin de lutter efficacement contre le réchauffement climatique.

Plus récemment, en 2014, la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové<sup>17</sup> (ALUR) a été promulguée. Le texte se traduit par d'importantes modifications du code de l'urbanisme. Ainsi, la loi ALUR repositionne le rôle des SCoT en termes de planification stratégique de l'urbanisme et modifie les documents de planification communaux et intercommunaux. Par ailleurs, elle met fin aux Plans d'Occupation des Sols (POS), document d'urbanisme n'intégrant pas les objectifs du développement durable.

Au 31 décembre 2015, en l'absence de révision du POS en PLU, le POS devient caduc. Dès lors, la commune est obligée d'appliquer le règlement national d'urbanisme. Cependant, si une révision ou une élaboration de PLU est engagée avant le 31 décembre 2015, le POS sera maintenu jusqu'à l'approbation du PLU. Cette approbation doit intervenir au plus tard le 26 mars 2017. Cette disposition affirme la volonté d'intégrer la question environnementale dans la planification urbaine par l'élaboration obligatoire d'un PLU. En revanche on se rend compte que la loi peut être contournée puisque si un PLU ou une carte communale sont déclarés nuls ou illégaux après l'échéance de la caducité des POS, le POS immédiatement antérieur au document invalide est de nouveau applicable.

La Loi ALUR a eu plusieurs incidences sur le contenu du PLU, notamment dans le rapport de présentation. Celui-ci est enrichi pour mieux intégrer les préoccupations environnementales et foncières avec l'obligation de réaliser notamment : un inventaire des capacités de stationnement des véhicules motorisés, des véhicules hybrides et électriques et des vélos dans les parcs ouverts au public, une analyse de la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis ainsi qu'une analyse de la consommation foncière à compter de l'approbation de manière rétrospective et sur une durée de 10 ans. Le PADD devra à partir de cette loi ALUR fixer des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace. Et le règlement sera réorganisé, pour plus de souplesse.

---

<sup>17</sup> Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

Aussi, la Loi ALUR crée les Secteurs de Taille Et de Capacité d'Accueil Limitées (STECAL).

Secteurs de Taille Et de Capacité d'Accueil Limitées : permettent « à titre exceptionnel » de construire en extension des zones habitées situées en zone agricole, naturelle ou forestière (des hameaux). Ce dispositif permet notamment la mise en place d'aires d'accueil de gens du voyage ou résidences démontables telles que des campings, soumis à des conditions strictes de gabarit, de densité d'implantation et d'insertion dans le paysage.

Dans le respect des espaces naturels, agricoles et forestiers il est important de garder à l'esprit que les STECAL doivent être exceptionnels. De plus, ce sont les Commissions Départementales de Préservation des Espaces Naturels Agricoles et Forestiers (CDPENAF) qui, au moment de la consultation du PLU, peuvent se montrer favorable ou non à la création de STECAL en fonction des caractéristiques du territoire.

La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt<sup>18</sup> a aussi joué son rôle au niveau de l'aménagement du territoire en 2014. En effet, la loi prévoit de renforcer le rôle des CDPENAF qui pourront, dans le but de limiter l'artificialisation des terres, donner des avis contraignants sur les projets de PLU. La CDPENAF est un acteur très important, elle fait partie des personnes publiques associées lors de la réalisation d'un PLU, elle est consultée pour avis et s'assure que le projet ne nuit pas à la conservation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

Entre autres, cette loi préconise aussi une utilisation plus ciblée des produits phytosanitaires, le but étant de tourner les pratiques agricoles vers des méthodes alternatives plus respectueuses de l'environnement et des cultures.

La Loi sur l'Evolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique<sup>19</sup> (ELAN) du 24 novembre 2018 est la dernière loi en date qui concerne les documents de planification urbaine. Cette loi porte essentiellement autour de la question du logement. Cependant, elle revient aussi sur la caducité du POS (cf. loi ALUR), la loi ELAN prévoit que les POS remis en vigueur ne peuvent plus évoluer et qu'à défaut de ne pas réaliser un PLU dans les deux ans, ce sera le Règlement National d'Urbanisme (RNU) qui s'appliquera. A savoir qu'une commune au RNU est très limitée en matière de développement. Le contournement de la loi ALUR autour des POS est donc révolu, tout document de planification urbaine intégrera donc maintenant des objectifs liés à l'environnement du territoire.

Finalement, en France un cadre juridique étoffé régleme la prise en compte de l'environnement. Nous avons pu assister d'une part à la création d'un nombre important d'outils de planification en vue de protéger les intérêts environnementaux (PCET, SRCE, etc.), et d'autre part, à un verdissement des outils de planification territoriaux déjà existants. Mais on remarque que ce n'est que récemment que l'on ose réellement pousser les objectifs et les réglementations. On se trouve actuellement dans une transition entre une période où les lois étaient mal connues, peu strictes, facilement contournables et une nouvelle période de lois

---

<sup>18</sup> Loi n°2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt

<sup>19</sup> Loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique

plus précises et plus abouties depuis le Grenelle. Cette tendance ne risque pas ou plutôt n'a pas intérêt de s'essouffler au vu des problématiques environnementales qui s'aggravent.

c. Le cadre juridique autour de l'évaluation environnementale des plans et programmes

L'évaluation environnementale (EE) est un élément composant les documents d'urbanisme, elle se rédige tout au long de la réalisation et détermine les enjeux environnementaux du projet. Toutes réalisations de plans ou de projets urbains ne donnent pas obligatoirement lieu à une EE. Les cas de soumissions à EE ainsi que sa composition seront abordés plus loin dans le corps de ce mémoire. Il s'agit à ce stade de montrer que cette évaluation a fait souvent l'objet d'évolution dans la législation.

Depuis les années 1990 l'EE se construit peu à peu notamment après le Sommet de Rio et divers textes internationaux. En Europe elle devient obligatoire pour certains plans et programmes à partir de 2001. C'est donc la directive EIPPE<sup>20</sup> de 2001 qui l'introduit, en précisant le contenu attendu de l'EE pour certains plans et programmes. Par ailleurs, la directive renforce la consultation spécifique d'une autorité environnementale qui a pour but d'étudier les EE et de rendre un avis sur celle-ci.

Par la suite, une ordonnance du 03 juin 2004 vient rectifier certains points de la directive européenne de 2001. L'ordonnance permet une soumission plus souple à EE des plans et programmes, comme les propos suivants : "les plans et programmes [...] qui déterminent l'utilisation de petites zones au niveau local et des modifications mineures des plans et programmes [...], ne sont obligatoirement soumis à EE que lorsque les Etats membres établissent qu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement". C'est en 2004 que se mettent en place petit à petit les autorités environnementales déjà mentionnées en 2001, en revanche il faudra attendre 2009 pour qu'elles voient le jour en France.

En 2005 un nouveau décret vient apporter des précisions nouvelles sur les PLU soumis à la procédure d'EE à savoir :

- Les PLU permettant la réalisation de travaux, ouvrages ou aménagements mentionnés à l'article L414-4 du code de l'environnement, les aménagements affectant les sites Natura 2000

---

<sup>20</sup> Directive n°2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement

Site Natura 2000 : au nombre de 27 522 en Europe, ce réseau correspond à des espaces naturels ayant une valeur patrimoniale forte dû à la présence d'une faune et d'une flore remarquable. Ce réseau permet de conserver la biodiversité au sein de ces sites en prenant en compte les besoins des populations animales et végétales l'occupant.

- Les PLU qui prévoient la création de zones U ou AU d'une superficie totale ou supérieure à 200 hectares dans des secteurs agricoles ou naturels et qui ne font pas partie d'un SCoT où une EE a été réalisée
- Les PLU des communes situées en zone de montagne qui prévoient la réalisation d'unités touristiques nouvelles soumises à l'autorisation du préfet coordonnateur de massif
- Les PLU des communes littorales au sens de l'article L321-2 du code de l'environnement

La Loi SRU va, de son côté, poser les bases de l'EE pour le PLU en introduisant l'état initial de l'environnement dans le rapport de présentation qui intègre l'évaluation des incidences du plan sur l'environnement et montre que le plan prend en compte le souci de préservation de son environnement ainsi que de sa mise en valeur. L'EE est donc complètement intégrée au diagnostic territorial dans le rapport de présentation. Sur un plan général il s'agit de répondre aux directives européennes, aux évolutions du contexte social : des menaces affectant l'environnement, la santé publique et le bien-être des populations.

Aussi, en 2009, la loi ENE indiquera que les SCoT sont soumis obligatoirement à la réalisation d'une EE.

Les décrets du 2 mai et du 23 août 2012 relatifs à l'EE des documents d'urbanisme (SCOT, PLU, Déclaration de projet, cartes communales) viennent achever sa transposition en droit français. Ces décrets viennent réformer les EE des plans et programmes dans le Code de l'environnement ainsi que dans le Code de l'urbanisme. Ce sont ces décrets qui établissent l'examen au cas par cas des PLU. C'est-à-dire que certains PLU, mais pas tous, feront l'objet d'une EE si après examen au cas par cas l'autorité environnementale délibère d'une soumission à EE. De plus les PLU des communes sensibles (littoral, montagne, comprenant un site Natura 2000 etc.) doivent toujours faire l'objet d'une évaluation.

La loi ALUR a elle encore étendu le champ d'application des EE puisque les cartes communales sont désormais soumises à EE dans le cas où elles sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement (présence d'un site Natura 2000 sur son territoire par exemple).

Depuis une proposition de décret est rédigée qui rendrait systématique l'EE dans les procédures d'élaboration et de révision des PLU. Le décret, après consultation publique fin 2018 n'a pas abouti, cependant l'idée est toujours en débat. De plus en mars dernier la France a été rappelée à l'ordre par la commission européenne car la législation relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement en France n'est pas conforme aux normes européennes. La commission l'indique de cette manière : « la législation nationale (française) semble exclure

certain types de projets des procédures d'évaluation des incidences sur l'environnement et fixer des seuils d'exemption inadaptés pour les projets ». Cette observation témoigne d'une faiblesse de notre législation au vu de la question de l'EE en comparaison au cadre réglementaire adopté dans les autres pays européens. En effet l'exécutif européen a observé et mis en demeure seulement cinq états membres sur vingt-huit à ce sujet.

Le cadre juridique nous montre que la soumission à EE n'est pas toujours claire et que malgré toutes les dispositions inscrites dans les textes de loi, il est compliqué d'en comprendre sa finalité. De plus les cas de soumissions sont contournables et les examens au cas par cas ne sont pas toujours crédibles, ces points seront développés dans une partie ultérieure.

## 2. L'ambition environnementale victime d'une instabilité et d'une complexité des lois difficile à gérer pour les professionnels.

Comme nous venons de l'évoquer, l'ambition environnementale a été mainte fois traduite dans la législation cependant cette législation pose un problème au niveau de sa compréhension et de sa mise en œuvre. Il s'agit désormais de montrer qu'une abondance de règles est possiblement un point négatif pour la prise en compte de la question environnementale dans les documents d'urbanisme. Ce point nous permettra aussi de nous arrêter sur le rôle de l'autorité environnementale tout comme sur la soumission ou non des projets et plans à évaluation environnementale.

### a. Des réglementations abondantes, floues et entraînant la complexité pour les professionnels de l'urbanisme ainsi que pour les élus

Un bon nombre de règles existent autour de la prise en compte de l'environnement dans la démarche de planification urbaine. Cette abondance montre bien que le sujet est important et elle témoigne aussi de l'implication des responsables politiques dans la conception de la loi. Cependant l'inconvénient de tout cela est bien la mise en œuvre des textes. Cette complexité repose sur deux dimensions : l'information et la formation

- L'information

Les professionnels de l'urbanisme ont le devoir de rester informés de l'actualité des lois, de faire un travail de « veille » afin de pouvoir réaliser des documents d'urbanisme conformes aux lois. Dans certains bureaux d'études une personne peut être chargée de réaliser cette veille afin de tenir au courant l'ensemble de l'équipe. En revanche toutes les entreprises n'ont pas les moyens financiers de réserver un poste spécifique à cette veille juridique.

Le meilleur moyen de s'informer reste de communiquer entre professionnels de l'urbanisme, que ce soit de manière informelle au sein d'un bureau d'études ou encore lors de rencontres

plus organisées, de forums nationaux ou bien de conférences à l'échelle locale. Par ailleurs, il existe une fédération des SCoT qui met en place chaque année une rencontre nationale proposant des ateliers, des échanges, conférences ou encore tables rondes. Ces rencontres permettent de communiquer sur les pratiques des professionnels afin de s'enrichir sur de nouvelles méthodes, nouveaux outils.

Pour contrecarrer le problème d'information les professionnels de l'urbanisme peuvent s'appuyer sur différents sites internet proposant des éléments de veille, tels que idcite.com ou encore urbanisme.legibase.fr. Toutefois certains sites sont payants, comme Lexisactu.fr ou encore legalnews.fr ce qui occasionne encore un frein à l'accès à ces informations.

Cette démarche, qui relève du bon vouloir des professionnels, est aussi assez chronophage et cela peut constituer un vrai problème pour les petits bureaux d'études.

Une fois l'information relevée il faut la comprendre, l'interpréter et savoir comment s'en saisir. Cela peut renvoyer à une nouvelle dimension, un nouveau problème, celui de la formation.

- La Formation

L'urbanisme est en constante évolution du fait des nouvelles lois impactant la gestion des territoires et l'élaboration des documents réglementaires (notamment avec la loi ALUR (2014) ainsi que la loi ELAN (2018)). Il est donc nécessaire de saisir la traduction de ces évolutions, de ces lois, pour pouvoir les appliquer correctement dans les nouveaux documents d'urbanisme.

Les professionnels de l'urbanisme qui doivent prendre en compte toutes ces réglementations sont parfois un peu perdus et ne savent pas toujours comment les retranscrire. En effet les formations ne sont pas obligatoires, tous les bureaux d'études n'accompagnent pas leurs urbanistes dans ces formations. De plus, il est compliqué de se former en dehors des heures de travail surtout quand on sait que les urbanistes en bureau d'études ont une charge de travail de plus en plus conséquente.

Le manque de formation empêche les professionnels de jouer leur rôle de conseil auprès des élus. En effet il est pourtant de leur devoir d'informer les élus de ce qui est possible ou non en matière d'aménagement sur leur territoire par rapport aux lois. Il leur arrive fréquemment de se retrouver face à des élus ignorants ces nouvelles lois qui peuvent parfois refuser les propositions des urbanistes en charge du dossier. Dans ces conditions, ne disposant pas toujours des armes nécessaires, comment les urbanistes peuvent-ils accomplir correctement leur mission de conseils auprès des élus ?

Pour s'appropriier les nouvelles lois, les professionnels peuvent compter sur les sites des cabinets d'avocats qui ont l'obligation de formation autour des lois, cependant la lecture d'articles n'apportera pas autant d'éléments que des cours vivants.

Il faut savoir aussi qu'un accompagnement est proposé par l'Etat, notamment par la Direction Départementale des Territoires (DDT), le Centre d'Etudes et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA, anciennement CERTU) ou encore le

Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE). Ils réalisent des fiches méthodes, fiches outils de l'aménagement plus ou moins bien fournies. A leur promulgation les nouvelles réglementations sont en expérimentation ce qui complique la réalisation de fiches méthodes, elles ne peuvent pas être précises. En effet pour que la loi soit conforme aux réalités il faut la mettre en place et l'analyser.

Par ailleurs, confrontés à un contexte évolutif de plus en plus complexe, on demande aux professionnels de l'urbanisme d'être compétents dans plusieurs domaines, en effet l'urbanisme est un domaine pluridisciplinaire qui permet de répondre aux différentes nouvelles problématiques environnementales, sociales, économiques, architecturales etc. Ceci prouvé par le fait que l'encadrement juridique des questions d'urbanisme relève du Code de l'Urbanisme mais aussi du Code de l'Environnement, du Code Rural, du Code Forestier, du Code de la Construction et de l'Habitation ainsi que de celui des collectivités territoriales, du patrimoine, de la santé publique, du tourisme, etc.

Prenons l'exemple de l'EE, pour sa réalisation il est nécessaire d'avoir des compétences en paysagisme, en biodiversité, en traitement de l'eau, etc. Ces compétences ne sont pas toujours acquises par des bureaux d'étude monodisciplinaires où l'on retrouve des chargés d'études diplômés de formation d'urbaniste « généralistes ». La formation de l'urbaniste devrait de plus en plus s'intéresser à de nouvelles disciplines.

Finalement l'instabilité des lois mais aussi les mutations territoriales liées créent la complexité et la longueur de rédaction d'un PLU le rend dans certain cas obsolète avant même d'avoir été adopté. Pour Antoine Grumbach<sup>21</sup>, la complexité actuelle signe la fin des plans d'urbanisme.

#### b. Le rôle de superviseur de l'Autorité environnementale peu valorisé

La complexité des lois doit être aussi accompagnée par l'autorité environnementale. En France celle-ci est aussi nommée comme « autorité de l'Etat compétente en matière d'environnement ». C'est une entité présente dans chaque pays européen, qui est liée à la réalisation des EE. C'est la directive 2001 du parlement européen qui a introduit l'autorité environnementale pour évaluer les incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (cf. I.1.c.).

Sa fonction peut être exercée directement par le Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD) ou bien par les Missions Régionales d'Autorité Environnementale (MRAE) assurées par le préfet. Le CGEDD s'occupe plutôt des projets d'envergure, des plans et programmes à caractère national, et les MRAE traitent EE plus « simples » telles que celles des SCoT, des Plans de Déplacement Urbain (PDU), des Schéma Régionaux de Développement Durable et d'Egalité des Territoires (SRADDET), des Schémas

---

<sup>21</sup> Antoine Grumbach est un architecte et grand prix de l'urbanisme

d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) et des PLU. Le CGEDD existe depuis 2009, conformément au droit européen de l'environnement. Les MRAE ont été créées en avril 2016, elles reprennent les missions anciennement déléguées aux préfets de région. Chaque année l'autorité environnementale a le devoir de publier en ligne un rapport sur son activité et sur ses avis émis à propos des EE reçues. Par rapport à la complexité législative l'instance qui devrait éclaircir et accompagner les territoires est bien l'autorité environnementale, mais comment fonctionne-t-elle vraiment, quelles sont concrètement ses prérogatives ?

L'autorité à deux missions distinctes. Elle doit d'abord recevoir puis donner des avis sur les plans et programmes afin de les soumettre ou non à EE, puis elle doit donner son avis sur les EE réalisées. Sa deuxième mission est une mission de conseil, elle doit être un appui pour les territoires vis-à-vis de la question environnementale. L'autorité environnementale doit améliorer la prise en compte de l'environnement dans les plans, programmes, projets et accompagner le public, les autorités décisionnaires en les éclairant sur les conséquences de leurs plans sur l'environnement. Elle veille à la juste compensation du dommage environnemental.

- La mission d'avis sur les EE contestée par les professionnels, les maîtres d'ouvrages.

Pour mieux comprendre cette critique nous allons rappeler ici les conditions de réalisation de l'EE en France pour les PLU. En effet à l'inverse des SCOT ils ne font pas toujours l'objet d'une EE.

L'EE est une démarche accolée à celle du diagnostic de territoire dans le rapport de présentation, cependant celle-ci ne concerne pas tous les PLU. En effet d'après la réglementation européenne la France rentre dans la catégorie « petites zones au niveau local » (cf. I.1.c ordonnance 2004), c'est-à-dire d'un territoire prenant appui sur un maillage communal important, notamment avec de très nombreuses petites communes. Du fait de ce classement les PLU ne nécessitent pas systématiquement une EE, cependant elle est obligatoire pour certains cas comme le montre les schémas ci-dessous. Pour ce qui est de l'élaboration ou la révision d'un PLU dans le cas général<sup>22</sup> il doit faire l'objet d'un examen au cas par cas afin de déterminer ou non si une EE est nécessaire. Concernant une modification dans ce cas général, aucun examen au cas par cas, ni EE, ne sont nécessaires. Pour les cas particuliers une EE est obligatoire pour chaque élaboration ou révision de PLU. Pour ce qui est de la modification dans les cas particuliers une EE doit être réalisée seulement quand le nouvel aménagement est susceptible d'affecter un site Natura 2000 ou quand la modification d'un PLU d'une commune de montagne concerne une unité touristique nouvelle. Les plans et programmes devant faire l'objet d'EE sont énumérés dans l'article R122-17 du Code de l'Environnement (cf. annexe 1)

---

<sup>22</sup> Cas général : PLU réalisé hors commune littorale, hors commune accueillant un site Natura 2000, hors commune tenant lieu d'un PDU ou d'un SCoT, et hors commune de montagne réalisant une unité touristique nouvelle.

Figure 3 : conditions de soumission à évaluation environnementale ou à examen au cas par cas d'un PLU

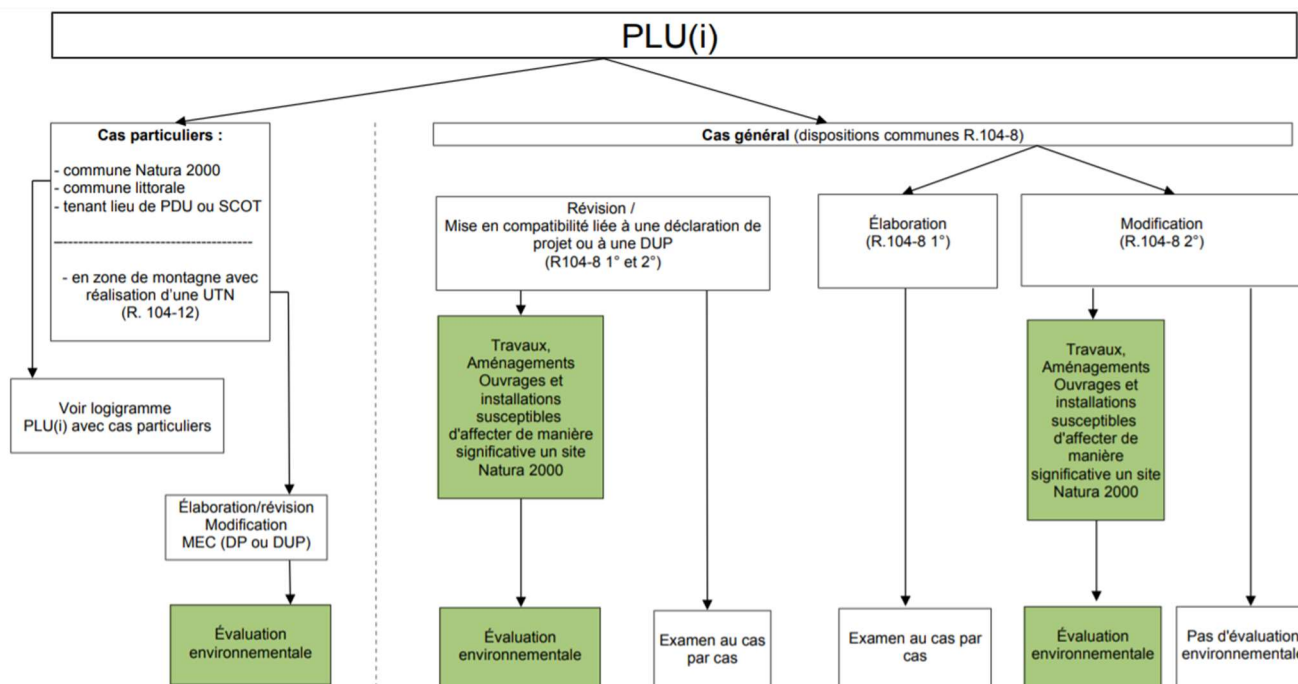
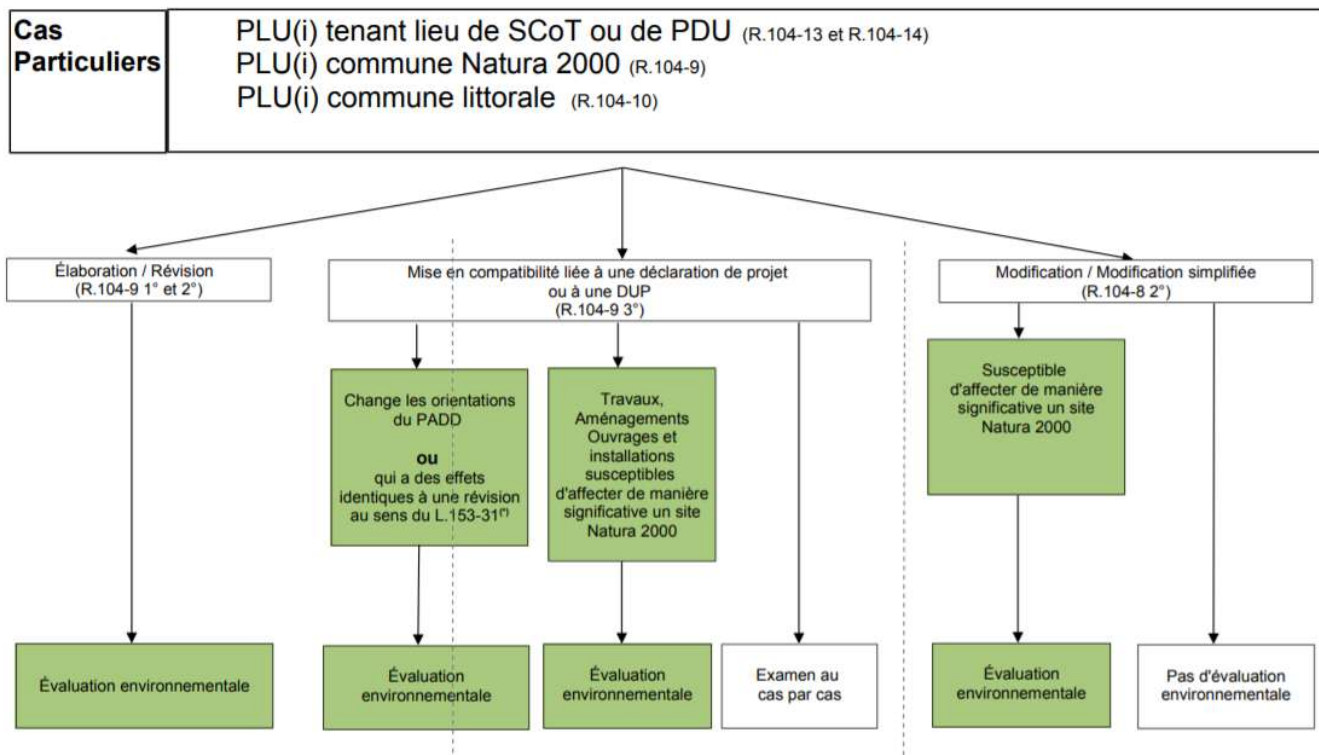


Figure 2 : conditions de soumission à évaluation environnementale pour les cas particuliers de PLU



\* L.153-31 du Code de l'urbanisme : Réduction d'un EBC, d'une zone A ou d'une zone naturelle et forestière ou réduction d'une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites des paysages ou des milieux naturels ou prévoyant une évolution de nature à inclure de graves risques de nuisance

Source : DREAL Nouvelle-Aquitaine

On remarque que les critères de soumission à EE sont tout de même peu nombreux, seuls 4 cas existent pour lesquels le PLU doit être soumis. Finalement la liste des PLU soumis s'avère très restreinte, et on remarque que le droit français permet à un très grand nombre de communes d'éviter cette soumission car elles ne correspondent pas aux critères.

Tous les PLU ne faisant pas l'objet d'un EE de fait sont soumis à un examen au "cas par cas". Cette procédure a été mise en place en 2010 par la loi ENE. Elle permet d'élargir le champ des possibles en termes de réalisation d'EE. Cet examen au cas par cas repose sur un document qui reprend quelques éléments du diagnostic territorial et notamment les données présentes dans l'état initial de l'environnement. Son but est de déterminer, au regard des possibles impacts du PLU sur l'environnement s'il est nécessaire ou non de réaliser une EE. En fin du document de cas par cas un tableau décrivant les principales incidences du projet sur l'environnement et la santé humaine est réalisé, et qualifie les incidences de faible, modérée ou forte portée.

Dans la plupart des cas les personnes qui rédigent ces examens au « cas par cas » minimisent les incidences ou du moins essaient de montrer que le projet n'aura pas d'incidence sur l'environnement. Il est du rôle de l'autorité environnementale de bien s'approprier le sujet du projet pour déterminer si vraiment une EE est nécessaire. On peut soulever ici une première limite à l'autorité environnementale du point de vue de sa décision, celle-ci peut être faussée ou accompagnée par un examen au cas par cas très bien réalisé très bien tourné de manière à ne pas être soumis et ce même si le projet peut avoir une réelle incidence environnementale. A l'inverse une « mauvaise » rédaction d'un « cas par cas », par un professionnel maîtrisant peu le sujet, peut aboutir à une EE dans des cas où elle ne serait pas nécessaire.

Le rôle de décisionnaire de l'autorité environnementale est souvent critiqué car celle-ci commet parfois des incohérences. Ces incohérences sont souvent liées au fait que l'autorité environnementale ne s'intéresse pas vraiment au territoire, elle est éloignée et se contente des informations notées dans l'examen au cas par cas. Cet éloignement n'a pas toujours été le cas, dans le passé l'autorité environnementale se rapprochait plus des communes, communiquait avec les acteurs du territoire au moment d'examiner le « cas par cas » voire se déplaçait sur le terrain. Parfois les rédacteurs de PLU se demandent comment sont évalués ces « cas par cas ». J'ai pu observer cela au cours du stage, alors qu'une dizaine de « cas par cas » étaient lancées, dans le cadre d'un groupement de PLU en Corrèze, sur des territoires voisins et très ressemblants, très ruraux et aux problématiques territoriales proches, un seul territoire a finalement été soumis à EE.

Finalement, comme le montre le rapport de l'autorité environnementale<sup>23</sup>, ce sont très peu d'examens au cas par cas qui aboutissent à une EE.

---

<sup>23</sup> Conseil Général de l'Environnement et de Développement Durable. (2019). Rapport annuel 2018 de l'Autorité environnementale.

L'autorité environnementale émet ensuite des avis sur les EE réalisées. Cet avis est conçu comme un support pour une meilleure prise en compte de l'environnement mais il n'est pas optimal dans l'état actuel des choses. L'avis de l'autorité environnementale semble relatif puisque souvent ce sont des remarques lourdes qui sont données et pourtant qui ne sont pas prises en compte. Si les remarques faites par l'autorité environnementale sont lourdes cela prouve encore une fois que l'exercice de l'EE n'est pas maîtrisé. Par ailleurs on remarque que le mémoire en réponse du PLU qui doit répondre aux différentes remarques, de l'autorité environnementale mais aussi des PPA s'attache seulement à justifier pourquoi le PLU ne tiendra pas compte des remarques ou alors affirme que la remarque a été prise en compte sans démonstration quelconque. En revanche les remarques secondaires sont quant à elles souvent appliquées, quand elles concernent seulement de la mise en page, une erreur de données ou de lisibilité. De plus, répondre à l'avis de l'autorité environnementale peut prendre du temps et de l'argent que certaines collectivités ne veulent pas engager.

Enfin, l'EE n'est pas systématiquement utilisée comme un outil d'aide à la décision mais est la plupart du temps perçue comme une obligation procédurale, produite à l'issue de la finalisation du plan/programme.

Un autre point décrédibilise parfois l'avis de l'autorité environnementale, c'est le fait que dans certains cas de plans et programmes son rôle est confié aux préfets dont les missions sont parfois contradictoires. En effet le préfet peut porter un projet d'envergure et en même temps être celui qui valide ou non l'évaluation de ce projet. La cour de justice de l'Union Européenne stipule pourtant que l'autorité environnementale doit « disposer d'une autonomie réelle », « qu'elle soit pourvue de moyens administratifs et humains qui lui sont propres » pour garantir l'objectivité de ses avis. Le conflit entre le développement économique et la protection de la nature est réel et pourtant le débat n'existe pas quand c'est une seule et même personne qui prend les décisions relatives aux deux enjeux. Ainsi le préfet de département, dans le cas des ouvrages de protection contre les risques naturels par exemple, possède le rôle de décisionnaire, d'autorité environnementale et en même temps celui de maître d'ouvrage. Il serait donc judicieux de rendre plus crédible cette autorité environnementale en différenciant la personne qui administre de celle qui autorise. Le renforcement du contrôle de légalité semble être un axe à privilégier.

- La mission de conseil auprès des professionnels et des maîtres d'ouvrages peu perceptible

La seconde mission de l'autorité environnementale est celle de conseil. En effet elle doit aider le maître d'ouvrage ou les professionnels rédigeant des plans durant la réalisation de l'EE en réalisant des « cadrages préalables » sensés faciliter l'identification des principaux enjeux.

Cependant ces cadrages ne sont pas toujours réellement réalisés. Certes certaines fiches méthodes sont disponibles et téléchargeables auprès de la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) notamment ou encore sur les

sites des MRAE mais cela ne suffit pas. L'EE est complexe et mal connue, l'autorité environnementale devrait se rendre plus accessible. Dans ce contexte et face aux limites qui viennent d'être pointées, le processus d'EE est appelé à évoluer, tout comme son autorité de tutelle, l'autorité environnementale.

La mouvance du contexte législatif, l'abondance de lois, décrets, ainsi que la restriction des budgets voire le manque de formation des professionnels, sont autant d'éléments peu favorables à la production de documents d'urbanisme de bonne qualité avec une intégration rigoureuse de la question environnementale, pourtant primordiale aujourd'hui.

### 3. Traduction de la loi dans les documents d'urbanisme (PLU et SCoT)

Ce point permet de mettre en évidence les différentes traductions des questions environnementales dans les documents d'urbanisme. Ces questions concernent notamment la consommation des espaces, les problèmes de densification, de la biodiversité, de la gestion de l'eau etc. Nous nous attarderons sur seulement deux types de documents d'urbanisme, à savoir les SCoT et les PLU.

#### a. L'Évaluation environnementale, une bonne intention parfois mal vécue

Après avoir compris le rôle de l'autorité environnementale nous allons maintenant nous attarder sur la composition des EE et sur ce qu'elles apportent réellement aux documents d'urbanisme.

L'EE est un outil d'intégration des considérations en matière d'environnement dans le PLU ou dans le SCoT. Celle-ci permet de déterminer les incidences potentielles de la mise en œuvre de ces documents et de les prendre en compte. C'est une démarche qui s'intéresse autant aux milieux naturels qu'aux pollutions et nuisances, aux ressources, aux risques ou encore au patrimoine et au cadre de vie.

L'EE est une démarche itérative qui permet à chaque étape du projet d'évaluer les incidences des choix d'urbanisation sur l'environnement et en cas d'incidence notable de remettre en cause ces choix. C'est une démarche qui se fonde donc dans le rapport de présentation, la combinaison entre ce rapport de présentation et l'EE crée un document plus étoffé qui prend la dénomination de rapport environnemental. Ce dernier ne modifie pas fondamentalement le rapport de présentation mais il vient compléter l'analyse des effets du projet de territoire sur l'environnement.

Les dimensions environnementales que l'EE doit aborder sont les suivantes :

- Préservation de la biodiversité : protection des espaces remarquables, des sites Natura 2000, renforcement de la trame verte et bleue naturelle, préservation des réserves de biodiversité, réintégration de la nature en ville. La préservation de la biodiversité peut passer par exemple par la création de zone « tampon » autour des zones habitées afin d'offrir des espaces de nature qui structurent le paysage, ou créent des passages comme des écoducs afin de faire communiquer les trames vertes et bleues, au-delà des obstacles formés par exemple par le réseau viaire.
- Gestion économe des ressources naturelles : limitation des consommations d'espace, maîtrise des consommations énergétiques et des émissions de gaz à effet de serre, développement des déplacements doux, amélioration de la performance thermique des bâtiments, développement de la production d'énergies renouvelables. Cette gestion économe est possible par la densification ou encore le renouvellement urbain par exemple.
- Maîtrise des pollutions et des nuisances : maîtrise des effets de l'imperméabilisation des sols et des rejets des eaux pluviales, limitation de la pollution atmosphérique et des nuisances sonores par la maîtrise des déplacements, optimisation du réseau de collecte et de traitement des déchets.
- Prévention des risques naturels et technologiques : ceci est possible en mettant en cohérence la destination des sols avec les aléas connus du territoire (inondation mouvement de terrain, etc.), et en mettant aussi en cohérence les zones d'urbanisation et les grands équipements avec la présence de risques technologiques.
- Production d'un cadre de vie agréable : analyse des entités paysagères propres au territoire et leur évolution, valorisation des éléments de patrimoine, rédaction d'une charte paysagère afin de créer un habitat bien intégré dans son paysage, création d'espaces urbains de qualité pour favoriser le « bien vivre ensemble ».

L'EE relève d'une démarche transversale puisqu'elle concerne l'ensemble des composantes de l'environnement, c'est aussi une démarche prospective car elle prend en compte les évolutions induites à long terme par le projet puis enfin c'est une démarche territorialisée. L'EE est réalisée du début du diagnostic jusqu'à l'arrêt du PLU.

L'EE se décompose en quatre parties :

- L'analyse de l'EIE,
- L'évaluation des incidences des orientations du PLU sur l'environnement,

- La recherche de mesures compensatoires, destinées à éviter, réduire ou compenser les incidences du projet sur l'environnement
- La justification du projet au regard de la protection de l'environnement et les mesures de préservation et de mise en valeur.

L'analyse de l'état initial de l'environnement suit sensiblement la trame du diagnostic même si dans l'EE il est possible d'élargir cet état à d'autres sujets spécifiques au territoire. L'approche doit bien entendu être centrée sur les spécificités de chaque territoire en intégrant une appréciation critique des aspects positifs et négatifs des évolutions observées au cours des dernières années.

L'évaluation des incidences correspond au cœur de l'EE, et doit bien sûr porter sur les incidences négatives mais aussi sur les incidences positives du document d'urbanisme sur l'environnement. De plus des zones d'aménagement, telles que les zones à urbaniser faisant l'objet d'orientations d'aménagement programmées, demandent d'établir un état initial spécifique. Le but est de remettre en cause ou non les orientations choisies dans un premier temps pour éviter les potentiels impacts notables. Ceci peut être donc suivi de la recherche de mesures compensatoires pour éviter les incidences trop importantes du projet de PLU ou de SCoT sur l'environnement. Les mesures visant à rétablir un équilibre sont retenues quand les impacts négatifs d'un projet sur l'environnement ne peuvent pas être évités ou suffisamment réduits pour être jugés acceptables.

La justification du projet permet de montrer que les choix retenus prennent en compte les objectifs de protection de l'environnement, ceci passe par le témoignage des différentes options proposées autour d'une extension d'urbanisation par exemple. Si l'on montre plusieurs scénarii de densification et que l'on prouve que le choix retenu prend en compte les demandes des élus ainsi que les questions environnementales, la justification sera bonne. Dans l'hypothèse où le choix retenu pénaliserait l'environnement, une justification devra être argumentée en précisant les avantages qui ont conduit à opter pour ce choix-là.

Nous avons démontré jusqu'ici que l'EE est une démarche positive dans la réalisation de documents d'urbanisme cependant il faut savoir qu'elle est aussi critiquée du fait de sa trop grande importance. L'environnement est à considérer non pas comme une contrainte mais plutôt comme un avantage, un potentiel pour le développement local. Pourtant certaines personnes voient l'EE comme un frein au développement économique mais aussi comme une complexité supplémentaire inutile à l'élaboration des documents d'urbanisme. France Nature Environnement (FNE) (2018) l'a bien démontré. Selon elle l'évaluation devrait être plutôt perçue comme un processus permettant d'améliorer un projet. L'association relève que "La fragilité juridique du (...) texte risque une nouvelle fois d'être relevée, directement ou par voie d'exception, par ceux qui voudront s'opposer aux autorisations accordées dans le cadre rénové

de la réglementation"<sup>24</sup>. La fragilité juridique du texte est donc remise en question puisque la complexité de l'EE décourage ceux qui la rédigent à bien la rédiger.

De plus, ceux-là doivent aussi gérer la pression des élus pour lesquels ils travaillent qui veulent imposer leur vision du territoire. Il est donc compliqué de faire travailler ensemble des acteurs relevant de sphères décisionnelles différentes, c'est-à-dire de faire comprendre aux élus locaux que la prise en compte de l'environnement est essentielle et qu'une urbanisation massive n'est plus possible, et faire comprendre à l'autorité environnementale que, dans certains cas, la prise en compte de l'environnement peut être plus souple, moins stricte notamment quand les territoires ne subissent pas de tension urbanistique.

#### b. Les enjeux environnementaux bien intégrés dans les SCoT :

Le SCoT permet de mettre en cohérence des orientations d'aménagement relatives à des communes appartenant à un même territoire. Ce document donne une vision à long terme (20 ans). Ce schéma s'impose aux schémas sectoriels tels que les PLU, PDU, PLH, etc. c'est à dire que même s'il laisse une certaine marge de manœuvre dans les outils à utiliser il soumet quand même des objectifs qui devront être respectés, et ce notamment en matière d'environnement. De plus les SCoT doivent être compatibles avec les schémas régionaux comme le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable et d'Égalité du Territoire (SRADDET) qui fusionne le Plan régional de prévention et gestion des déchets, le schéma régional climat air énergie (SRCAE) et le schéma régional de cohérence écologique (SRCE). La portée juridique du SRADDET se traduit par sa prise en compte dans les SCoT et donc par défaut dans les tous les PLU.

Les principaux enjeux du SCoT sont la limitation de la consommation d'espace, l'impact climatique, l'eau et les milieux aquatiques et la préservation de la biodiversité.

Dans le diagnostic de territoire, qui a pour objectif de dresser le portrait du territoire, on retrouve un état initial de l'environnement, adossé à l'EE. Le diagnostic prend en compte la qualité des paysages et du patrimoine architectural pour identifier les espaces dans lesquels des capacités de densification doivent être analysées. Il présente aussi une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du schéma et justifie les objectifs chiffrés de limitation de cette consommation compris dans le Document d'Orientation et d'Objectifs (DOO). Le rapport de présentation dans lequel se trouve le diagnostic comprend aussi un résumé non technique des éléments précédents et une description de la manière dont l'EE a été effectuée.

---

<sup>24</sup> Radisson, L. (2018). Le gouvernement réduit le périmètre des projets soumis à évaluation environnementale.

Dans le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) on retrouve la vision des élus, le projet du schéma, une stratégie fondée sur le positionnement du territoire.

Dans le DOO, traduction réglementaire du SCoT, on décline les orientations du PADD mais aussi d'après l'article L.121-1 du Code de l'Urbanisme le SCoT doit y « déterminer les espaces et sites naturels, agricoles ou urbains à protéger et peut en définir la localisation ou la délimitation ». Donc ces sites à protéger seront obligatoirement repris dans les PLU et permettent une bonne conservation cohérente des espaces dans le territoire dans son échelle élargie au SCoT.

De plus depuis les lois Grenelle le SCoT peut déterminer des densités minimales, des performances énergétiques et environnementales ou encore des normes de qualité environnementales et paysagères.

Le SCoT est plus adapté que le PLU pour aborder les grands enjeux d'équilibres, de développement et de protection des risques, de l'eau, sur les territoires sensibles notamment. Il est à bonne échelle pour traiter de manière globale la consommation économe d'espace. La mutualisation des études environnementales à une échelle supra-communale permet de mieux appréhender les incidences et d'apporter des solutions à des questions qui ne peuvent souvent trouver une réponse sur une seule commune.

#### c. Les enjeux environnementaux déclinés dans plusieurs étapes de PLU :

Le PLU est le document réalisé à l'échelle communale, institué par la loi SRU en 2000 il tient compte des nouvelles exigences environnementales. Globalement il permet de gérer les enjeux fonciers et architecturaux d'une commune dans un souci de développement durable.

- Dans le rapport de présentation

Le premier élément du PLU est le rapport de présentation, il explique d'abord les choix retenus pour établir le Projet d'Aménagement de Développement Durable (PADD). Le PADD présente les choix et les solutions d'aménagement qui permettent la réalisation d'un projet de territoire cohérent.

Il doit au travers du rapport de présentation et à partir du diagnostic mettre en évidence les enjeux environnementaux à l'échelle du territoire, anticiper les incidences les plus fortes sur l'environnement et envisager des choix d'aménagement alternatifs et présenter les mesures envisagées pour éviter ou réduire les conséquences dommageables, notamment en ce qui concerne l'environnement. Il met en corrélation la capacité d'accueil et les objectifs de développement. Le PADD doit être porté par les élus, le maître d'œuvre doit être ici qu'un accompagnateur à la construction des orientations.

Par ailleurs, l'autorité environnementale et les MRAe notent un écart fréquent entre les ambitions affichées et les orientations retenues. Un décalage est visible par exemple entre les bonnes intentions affichées dans les PADD et leur transcription dans le zonage, le règlement. Par conséquent, le PADD est le point le plus intéressant du PLU en termes d'ambition environnementale mais si les orientations notamment dans la réglementation ne suivent pas peut-on alors réellement dire que la question environnementale a bien été prise en compte ? Ce genre de situation est complexe pour l'autorité environnementale.

Dans le rapport de présentation du PLU, un état initial de l'environnement (EIE) est obligatoirement réalisé, ce qui permet une bonne connaissance du territoire puisqu'il traite de toutes les thématiques de l'environnement (eau, paysage, topographie, biodiversité, énergie, patrimoine etc.). La connaissance permet et amène la prise en compte des éléments environnementaux qui peuvent être des éléments à protéger. Le diagnostic intègre depuis la loi ENE une analyse de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers. Cela doit permettre de trouver un équilibre entre le renouvellement urbain et le développement urbain.

Le rapport de présentation doit contenir une analyse de la consommation antérieure des espaces naturels et agricoles et doit analyser le potentiel de densification sur le territoire depuis la loi ALUR.

- Dans le règlement et le zonage

Le PLU règlemente l'usage des sols, sa réglementation couvre l'intégralité du territoire communal en zone urbaine, à urbaniser, agricole ou naturelle et forestière. De ce fait il permet de déterminer pour chaque zone des réglementations spécifiques. Le règlement doit fixer des règles applicables au sein de chacune d'elles. Par exemple en zone agricole et naturelle aucune construction n'est autorisée sans conditions. En effet les zones naturelles et forestières ou agricoles sont réservées au développement de la biodiversité, à la préservation des ressources et à la préservation de l'activité agricole et forestière.

En zone urbaine le règlement du PLU donne des obligations en termes de desserte, d'implantation, d'emprise au sol ou encore d'hauteur des constructions, toutes ces réglementations peuvent permettre d'influencer sur la densité de la zone urbaine dans un PLU.

Un zonage environnemental est un zonage qui préserve les milieux naturels en densifiant les zones déjà urbanisées et en limitant l'extension de nouvelles zones constructibles. En revanche comme l'explique les auteurs Ghislain Geniaux et Claude Napoléone<sup>25</sup> un zonage environnemental trop stricte nuirait au développement économique et social du reste de la commune. L'argument important qu'ils soulèvent est celui de la restriction de l'offre foncière qui entrainerait une croissance des prix des terrains et qui donc perturberait l'accès au logement pour les ménages modestes et perturberait aussi l'accès à la terre pour l'activité

---

<sup>25</sup> Geniaux Ghislain, Napoléone Claude. Évaluation des effets des zonages environnementaux sur la croissance urbaine et l'activité agricole. In: *Economie et statistique*, n°444-445, 2011. pp. 181-199.

agricole. Il est bon alors de trouver un équilibre, d'essayer de trouver le juste milieu entre un zonage trop environnemental, restrictif et un zonage trop permissif.

Le PLU zone aussi des espaces boisés classés (EBC) en zone naturelles et forestières où l'élagage d'arbres est interdit. Ces EBC se trouvent notamment autour des cours d'eau. Ils offrent des opportunités de déplacement, de nourrissage et de gîte pour les espèces qui occupent le territoire. Il semble opportun de préserver les ensembles boisés le plus significatifs établis par le SCoT en complément de la préservation des espaces agricoles. Cette protection en EBC est relativement stricte.

La réglementation peut aussi déterminer des zones de tampon où les constructions sont interdites comme par exemple autour des cours d'eau, ceci pour mieux protéger la ressource en eau.

Le PLU est plus adapté que le SCoT pour transposer les orientations d'aménagement, notamment au travers du zonage et du règlement. Il est l'outil qui permet de protéger, à la parcelle si besoin est, les espaces naturels sensibles. Il permet aussi de traiter les problèmes de nuisances sonores, de développer des réponses en matière d'assainissement, d'eau ainsi que de gestion des déchets.

La complexité des différentes lois ainsi que le caractère instable de la législation entraînent donc des difficultés en termes d'application au niveau des documents d'urbanisme. De plus les objectifs de la planification stratégique territoriale sont multiples et comme le soulèvent Christophe Demazière et Xavier Desjardins<sup>26</sup> ils seraient « souvent pompeux et grandiose (la mixité sociale, le développement durable, la réduction des émissions de gaz à effet de serre), et il est aisé de mesurer l'écart entre ces ambitions et les transformations réelles qui suivent ». Nous avons vu dans ce dernier point que la prise en compte de l'environnement se retrouvait dans plusieurs points mais aussi dans plusieurs étapes de la réalisation ou la révision d'un PLU. Il s'agit maintenant d'illustrer, en analysant deux cas de PLU, les problématiques soulevées dans cette première partie et apporter un regard critique sur l'écart entre les ambitions et les applications.

---

<sup>26</sup> Demazière, C. Desjardins, X. (2016). La planification territoriale stratégique : une illusion nécessaire ? *Riurba*, n°2.

Partie II. Une prise en compte de l'environnement dans les plans locaux d'urbanisme qui dépend du caractère d'un territoire. Regard sur deux exemples de PLU : les PLU de Royan (Charente-Maritime) et de Vars-sur-Roseix (Corrèze).

*Cette deuxième partie permet de rendre compte de deux cas de PLU sur lesquels j'ai pu travailler tout au long du stage. L'objectif poursuivi est de soulever les différences qui peuvent apparaître selon deux contextes territoriaux différents. La première est la problématique physique du territoire, comment les caractéristiques physiques du territoire influent sur la prise en compte de la question environnementale dans la réalisation du PLU ? La deuxième problématique est la question des acteurs réalisant ce PLU, comment les élus, les citoyens ou encore les professionnels de l'urbanisme peuvent influencer eux aussi sur la prise en compte de l'environnement dans le PLU ?*

# 1. Des enjeux environnementaux propres aux caractéristiques physiques des territoires

## a. Présentation de l'environnement des territoires

### ● Royan

Figure 4 : Localisation de la ville de Royan



Royan est une commune qui appartient à la région Nouvelle-Aquitaine et au département de la Charente-Maritime. C'est une commune de 18 372 habitants<sup>27</sup> qui fait partie des cinq principales centralités départementales avec La Rochelle, Rochefort, Saintes et Jonzac. De plus Royan appartient à la Communauté d'Agglomération Royan Atlantique (CARA), et constitue le centre territorial de cette communauté d'agglomération.

La commune est ouverte sur l'Océan Atlantique, elle se situe dans le grand ensemble paysager des zones littorales, composé à la fois de marais et de terres hautes.



La côte littorale de Royan formée par une successions de conches

Ces paysages correspondent à des milieux fragiles qui ont été fortement perturbés par l'ouverture brutale au tourisme lors des années 1960. Royan s'inscrit au sein d'un linéaire urbanisé en bord de mer allant de Saint-Palais-sur-Mer jusqu'à Meschers-sur-Gironde.

C'est sur cet ensemble que s'exercent les plus fortes pressions foncières du littoral charentais et que la préservation des dernières poches naturelles constitue un enjeu majeur. Royan est donc soumise à la Loi Littoral.

Figure 5 : Matérialisation du linéaire urbanisé sur la côte royannaise



Source : Géoportail  
Réalisation : Flora Valette

<sup>27</sup> Source INSEE - 2016

La Loi Littoral : Loi qui a permis de combiner la protection des équilibres biologiques et écologiques, la lutte contre l'érosion, la préservation des sites et paysages et du patrimoine, le développement des activités économiques liées à la proximité de l'eau notamment touristiques ou bien agricoles, sylvicoles.

La soumission à la Loi Littoral stipule que le territoire doit respecter certaines règles afin de protéger au mieux le territoire. Cette loi ordonne des capacités d'accueil limitées pour les espaces urbanisés ou à urbaniser en tenant compte de la préservation des espaces et milieux remarquables, des risques littoraux, des conditions de fréquentation par le public des espaces naturels, rivages et de la protection des espaces nécessaires au maintien ou au développement des activités agricoles, pastorales, forestières et maritimes.



Source : Altereo

*Marais de Pousseau, il en résulte des étendues d'eau libre relativement grandes pouvant accueillir une biodiversité spécifique*

Puis elle précise que l'extension de l'urbanisation doit se faire en continuité avec les agglomérations et villages existants ou bien en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement<sup>28</sup>. On peut voir sur la carte ci-après (Figure 6) les limites de ce qui est défini comme l'urbanisation. De plus, la Loi Littoral définit une bande de 100 mètres, matérialisée aussi sur la carte ci-après, dans laquelle les constructions ou installations sont interdites en dehors des espaces déjà urbanisés.

A Royan, l'analyse urbaine a révélé une urbanisation historique de la façade littorale. L'ensemble du trait de côte est urbanisé. La partie non urbanisée comprise dans la bande des 100 mètres n'existe presque pas. Cependant les espaces libres restant devront tout de même être préservés et le développement d'habitations supplémentaires y sera interdit.

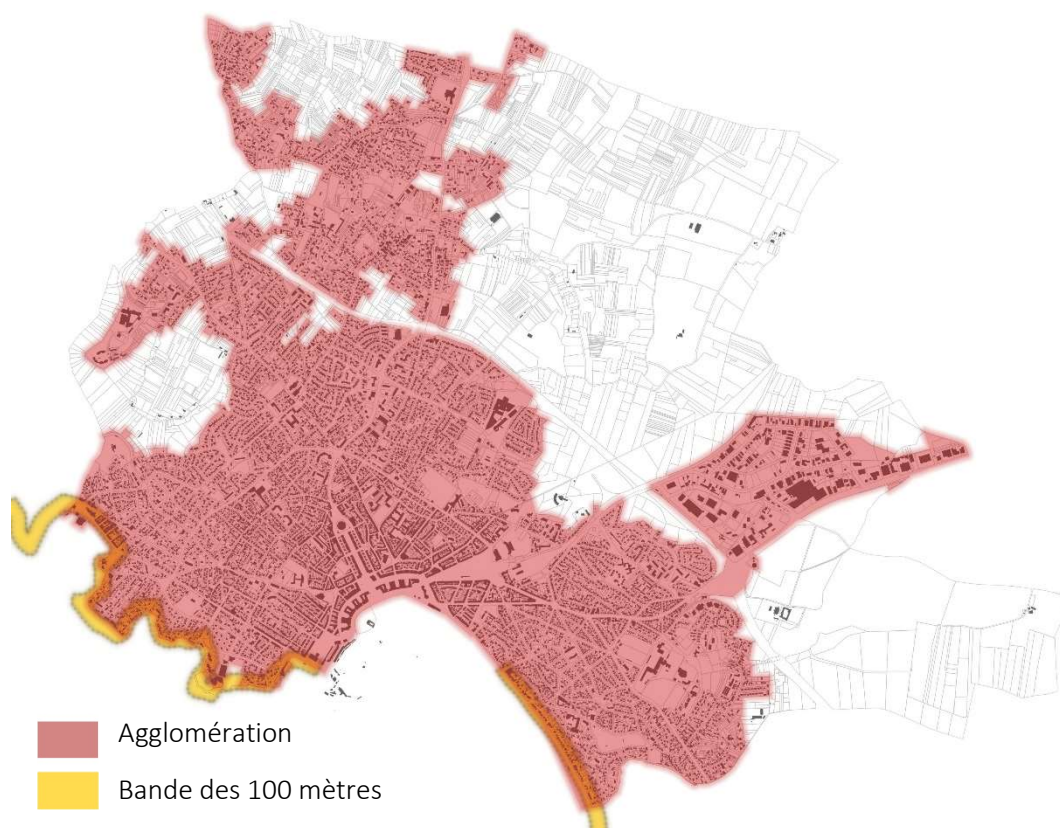


Source : Altereo

*Une vue limitée par les constructions du front de mer*

<sup>28</sup> Conformément aux articles L121-8 à 12 du Code de l'Urbanisme

Figure 6 : L'agglomération ainsi que la bande des 100 mètres définis par la loi Littoral à Royan



Réalisation : Altereo

Royan compte deux espaces naturels remarquables identifiés par le SCoT, des secteurs classés en zone Natura 2000. La Loi Littoral est très stricte sur la préservation de ces espaces remarquables. En effet « Les documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des sols préservent les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques. »<sup>29</sup>

Les protections environnementales sont donc nombreuses sur la commune, deux zones Natura 2000 mais aussi un Parc Naturel Marin (PNM).

Parc Naturel Marin : En France les parcs naturels marins sont des structures régis par la loi n°2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux. Ils permettent de protéger une zone maritime d'intérêt particulier pour sa biodiversité et pour ses activités humaines.

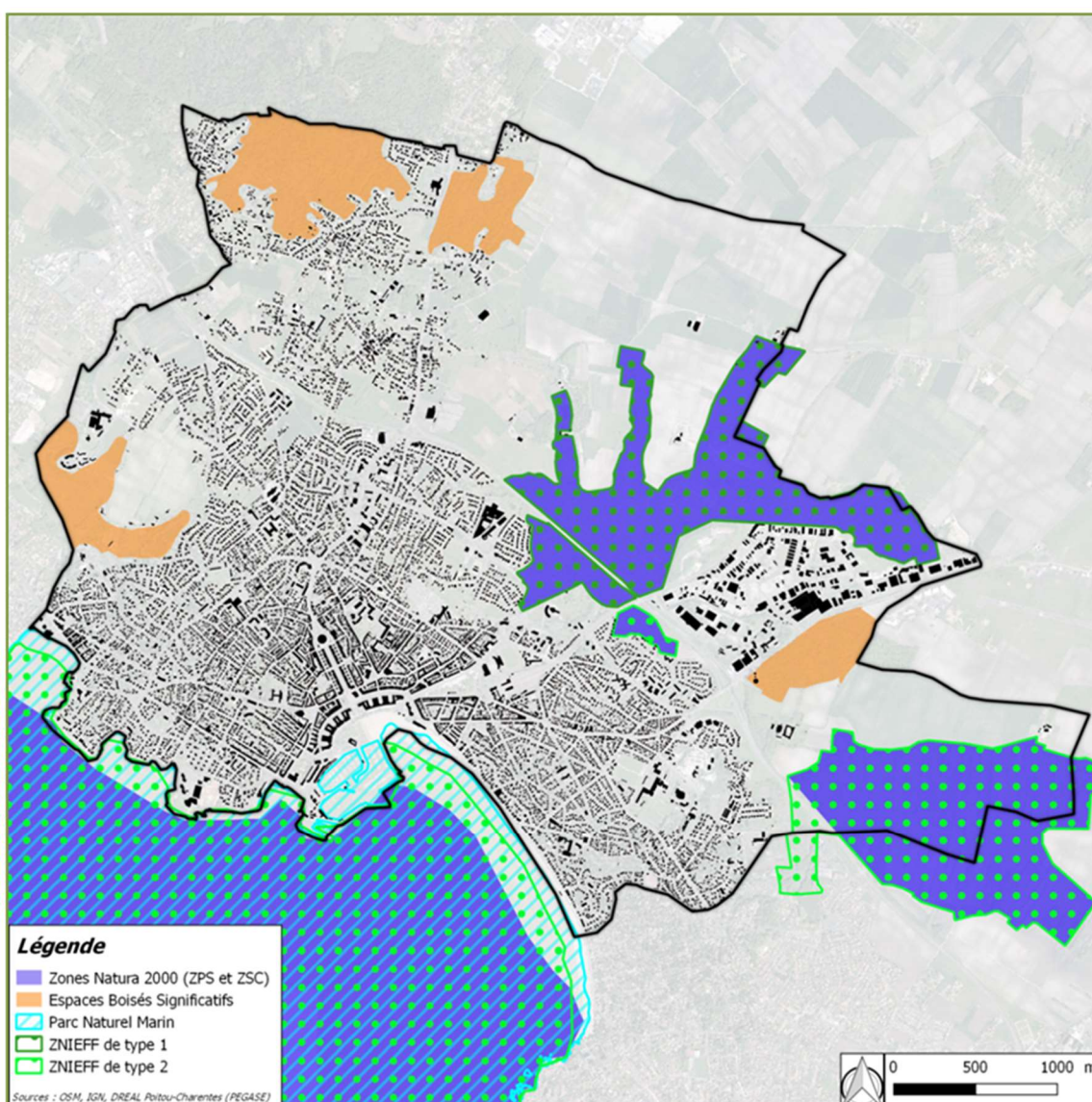
Par ailleurs, trois Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique, Faunistique et Floristique (ZNIEFF), une de type 1 et deux de type 2, sont aussi identifiées.

<sup>29</sup> Conformément à l'article L. 121-23 du Code de l'Urbanisme

Zone Naturelle d'Intérêt Ecologique, Faunistique et Floristique : Ce classement correspond à des espaces naturels où l'on réalise des inventaires de biodiversité en raison de leur caractère remarquable. Elle ne constitue pas une mesure de protection réglementaire. Elle permet une bonne connaissance du patrimoine naturel du territoire.

Différents espaces boisés significatifs sont également identifiés par le SCoT de la CARA qui devront être repris dans le zonage du PLU. Ce classement peut concerner des espaces boisés en zones urbaines, comme des parcs, ou bien des espaces boisés forestiers, des arbres isolés, des haies. Des plantations d'alignement peuvent aussi être concernées.

Figure 7 : Les protections environnementales présentes sur la commune de Royan



Réalisation : Altereo

Le PLU de Royan doit prendre en compte le Schéma Régional de Cohérence Ecologique (SRCE) de la région Poitou-Charentes qui définit les enjeux et objectifs en termes de continuités écologiques. Il fournit une lecture régionale de la trame verte et bleue et des enjeux supra-territoriaux. Des corridors biologiques et coupures vertes sont aussi identifiés par le SCoT de la CARA. Ce sont des zones continues non fragmentées par l'urbanisation, qui constituent des passages potentiels pour la faune.

Le caractère urbain de la ville de Royan ne laisse que peu de place à une flore diversifiée, la nature en ville se traduit principalement par des zones plus ou moins arborées. Le taux de végétation au sein du bâti permet de quantifier la présence de la nature en ville. A Royan aucun secteur n'est significativement dépourvu de végétation, des ambiances écologiques très agréables sont bien présentes.

Cependant il n'existe pas de continuité claire dans la nature en ville. D'un point de vue plus écologique, cette présence de végétation est positive mais peu de couloirs de déplacement sont présents, le bâti étant globalement dense et les clôtures et murets extrêmement présents, la nature en ville est principalement représentée par les jardins privés.



Source : Altereo

*Dans l'urbain dense le végétal est présent via les jardins privés, des arbres importants permettent d'abriter de nombreux oiseaux*



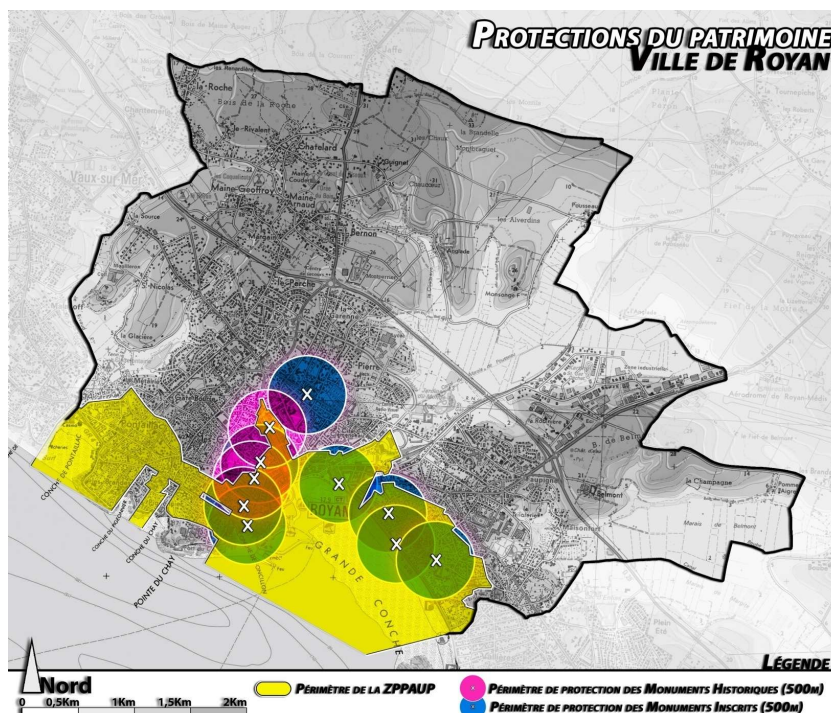
Source : Altereo

*Plusieurs parcs sont présents à proximité du port. Même s'ils sont très horticoles ils apportent une verdure indispensable à cette partie artificialisée de la ville*

Par ailleurs, la ville de Royan jouit d'un patrimoine très varié issu de son histoire atypique. Différents dispositifs existent pour protéger et valoriser ces atouts historiques, il s'agit des Monuments Historiques (classés et inscrits), ainsi que la Zone de Protection du Patrimoine

Architectural Paysager et Urbain (ZPPAUP)<sup>30</sup>. Ces protections montrent qu'au-delà des protections du patrimoine naturel à Royan la protection du patrimoine bâti est tout autant à prendre en compte, toujours dans le but d'être une ville touristiquement attrayante.

Figure 8 : Les protections patrimoniales de la ville de Royan



Réalisation : Altereo

Royan dispose d'un système hydrographique riche et complexe qui est concerné par de nombreuses problématiques liées à la qualité et la quantité des eaux superficielles et souterraines. Les pressions urbaines et agricoles très fortes pour cette échelle territoriale sont à l'origine des enjeux de la gestion de l'eau dans cette commune. La fréquentation touristique explique aussi l'intérêt de cet enjeu. L'assainissement et l'alimentation en eau potable sont gérés par la CARA qui apporte une gouvernance adaptée au contexte urbain fortement développé sur le territoire communal. L'enjeu global pour cette thématique environnementale est ainsi considéré comme fort.

La commune de Royan est cadrée par :

- Le Schéma Régional Climat Air Energie de la région Poitou-Charentes (SRCAE),
- Le Plan Climat Energie Territorial de la Charente-Maritime (PCET),
- Le SCoT de la CARA,
- Le Schéma directeur pour le développement des énergies renouvelables.

Ces schémas fixent des orientations pour un territoire plus respectueux de l'environnement notamment autour de la maîtrise énergétique, de la production et distribution d'énergie, du

<sup>30</sup> La loi « Grenelle 2 » stipule que les ZPPAUP soient remplacée par une Aire de mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine (AVAP). Ce dispositif a pour objectif de mieux prendre en compte le développement durable, la rédaction du règlement de l'AVAP est actuellement en cours.

développement des énergies renouvelables, etc. Ils vont tous dans le sens de l'efficacité énergétique et du développement des énergies renouvelables qui permettent de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de diminuer la dépense énergétique et d'améliorer la qualité de l'air. Deux opportunités de développement des énergies renouvelable sont envisageables sur la commune de Royan : la production de biogaz ainsi que la production photovoltaïque possible grâce aux 2300 heures d'ensoleillement du territoire par an.

A propos des risques naturels et technologiques, on retrouve aussi à Royan des documents cadres impliquant une réglementation comme :

- Le Plan de Prévention des risques naturels (PPRn) de l'Embouchure Nord Gironde qui concerne le risque submersion marine et feux de forêt.
- Le programme d'Action de Prévention contre les Inondations (PAPI) de l'Estuaire de la Gironde
- La localisation du Territoire à Risque Important d'inondation (TRI) Littoral Charentais

Au total la commune est exposée à 8 risques majeurs, le risque fréquent de tempêtes, le risque d'inondation lente, le risque de submersion marine, le risque sismique, le risque retrait-gonflement d'argile, le risque cavités souterraines, le risque feux de forêts et le risque technologique de transport de marchandises dangereuses.

Ce nombre conséquent de risques majeurs, pourtant présents dans des aléas globalement moyens, est expliqué par la forte densité des zones urbaines et un contexte territorial côtier soumis à de forts risques. De plus, des sensibilités environnementales formant des risques plus réduits sont également présentes via la présence de nombreux sites BASIAS<sup>31</sup>, quatre ICPE<sup>32</sup> et une forte proximité avec une industrie déclarant des rejets de polluants. Le cumul de ces risques forme des facteurs aggravants avec des synergies particulièrement problématiques comme l'effondrement des carrières dont le risque est fortement amplifié par les autres risques. Ainsi, l'enjeu autour de la thématique des risques est considéré comme très fort.

---

<sup>31</sup> Base Nationale des Anciens Sites Industriels et Activités de Service : Base de données française des sites où les activités s'y étant déroulées ont pu donner lieu à la présence de polluants dans le sol et les eaux souterraines.

<sup>32</sup> Installation Classée pour la Protection de l'Environnement : Correspond à une installation pouvant présenter des dangers ou des nuisances pour la santé des riverains, la salubrité publique, l'agriculture ou la protection de la nature et de l'environnement. Une législation leur est propre afin d'encadrer la manière dont ces installations doivent être gérées.

## ● Vars-sur-Roseix

Figure 9 : Localisation de Vars-sur-Roseix



La commune de Vars-sur-Roseix est située au sein de la région Nouvelle-Aquitaine, dans le département de la Corrèze. C'est une petite commune rurale de 375 habitants<sup>33</sup>. Elle appartient à la communauté d'Agglomération du Bassin de Brive (CABB).

Le PLU de Vars-sur-Roseix doit prendre en compte le SRCE Limousin au même titre que les orientations du SCoT duquel elle relève. Ces schémas permettent une vision à plus grande échelle des déplacements des espèces, une vision sur la trame verte et bleue. Vars-sur-Roseix se situe à l'interface de plusieurs continuités écologiques identifiées dans le SCoT, les éléments de ces continuités sont : les vallées du Roseix et ses ramifications, les espaces agricoles ouverts ainsi que les espaces boisés.

Vars est une commune vallonnée établie sur des sols favorables à l'agriculture, des activités qui sont aujourd'hui sources d'identité, supports d'une économie locale spécifique et structurante du paysage local, et qui doivent faire l'objet d'une protection et d'une mise en valeur.

L'essentiel des sols de la commune sont de type « Sol brun acide »<sup>34</sup> ce qui est un type de sol très favorable à l'agriculture car il assure un bon développement de la végétation. La surface

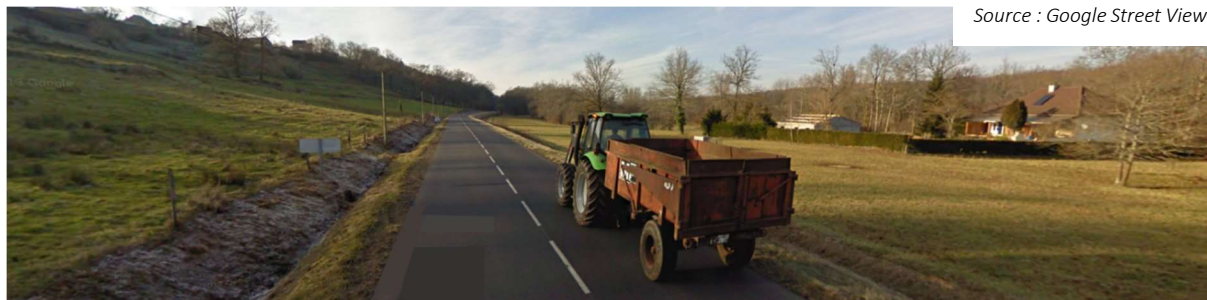
Source : Altereo



Prairies en bordure d'un massif forestier au sud de Vars-sur-Roseix

agricole utilisée est de 241 hectares en 2017, soit 55,5% du territoire communal. Le territoire compte très peu d'espaces urbanisés par rapport aux prairies permanentes, espaces cultivés ou encore boisements comme on peut le voir sur la carte ci-après (figure 10). 78% de la surface agricole utilisée correspond à des prairies (permanentes ou temporaires) ce qui témoigne de l'importance de l'élevage dans la commune.

Source : Google Street View

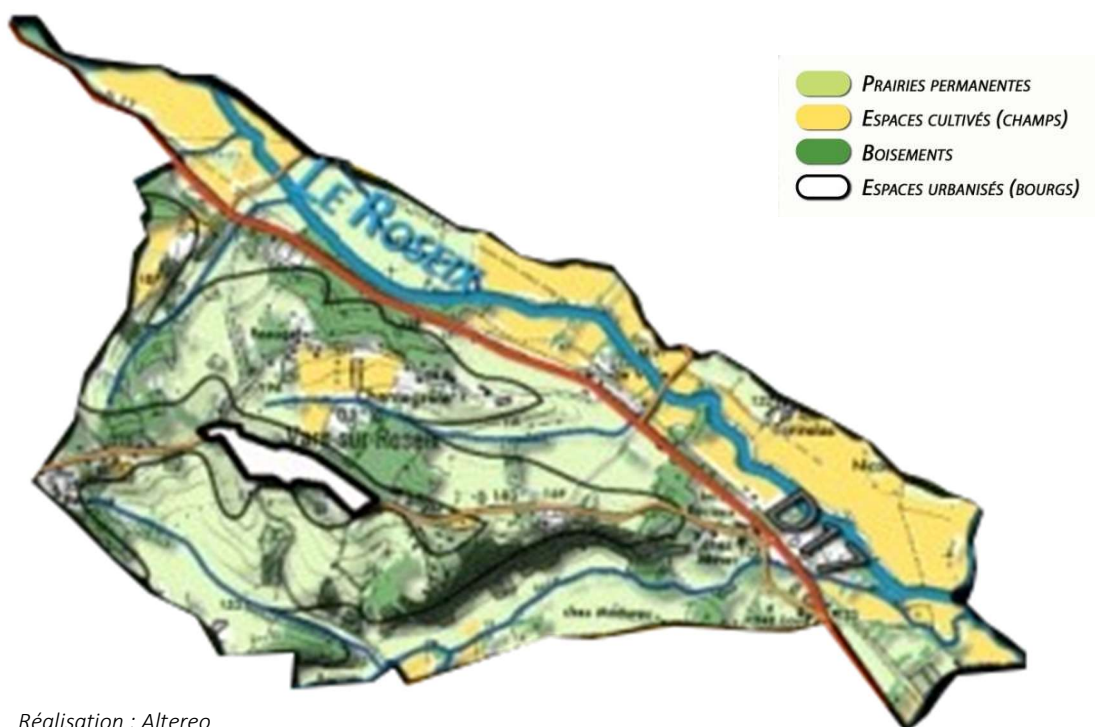


La route départementale 17 au Nord de la commune qui traverse les espaces agricoles et notamment de pâturage.

<sup>33</sup> Source INSEE - 2016

<sup>34</sup> Source : Direction Départemental des Territoires (DDT) de la Corrèze

Figure 10 : Occupation du sol à Vars-sur-Roseix



Au niveau des protections environnementales la commune ne fait l'objet ni de zones Natura 2000, ni de ZNIEFF. Même si la commune ne connaît pas ces protections, au vu de leur intérêt paysager et de leur fonctionnalité écologique, la préservation des nombreux boisements, bosquets ou linéaires boisés paraît être un enjeu. De plus les secteurs cultivés de plaines et les vallons offrent un caractère paysager particulièrement adapté aux déplacements des espèces ordinaires.

Concernant le patrimoine aucun site classé ni inscrit n'est présent sur la commune, le territoire propose seulement du « petit » patrimoine rural, à savoir une église et un calvaire.

Le réseau hydrographique est constitué prioritairement du Roseix et de plusieurs petits ruisseaux. Ces ruisseaux, positionnés en fond de vallée, traversent des espaces naturels, boisés ou encore agricole. Quelques boisements humides en lien avec les cours d'eau ou bosquets formant une ripisylve sur quelques mètres d'épaisseur ont aussi été répertoriés. Ainsi, près de 144,8 ha de prairies humides ont été répertoriés. Vars est cadré par :

- Le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) Adour-Garonne.
- Le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) de la Vézère-Corrèze
- Le Plan de Gestion de l'Étiage (PGE) de l'UHR<sup>35</sup> de la Vézère.
- Le Contrat de Rivière de la Vézère signé en 1985

<sup>35</sup> Unité Hydrographique de Référence

La commune de Vars-sur-Roseix est faiblement sensible aux risques naturels. Le territoire n'est pas exposé au risque inondation cependant il est soumis à un aléa de remontée des eaux par nappes souterraines, cet aléa est localisé le long du Roseix. On retrouve, au bord de ce cours d'eau, principalement de l'activité agricole, ainsi l'aléa impacte un très faible nombre de constructions. Le risque mouvement de terrain ou l'aléa retrait gonflement des argiles est très faible aussi. Concernant les risques technologiques on retrouve une ICPE, un site de récupération de métaux qui fait partie des sites et sols pollués.

Nous avons donc ici deux territoires plutôt opposés puisque Royan est une commune littorale, balnéaire proposant un bon nombre de services et équipements, rayonnant sur son environnement et Vars-sur-Roseix, une commune rurale dépendante en termes de services et équipements. Royan regroupe des zones de protection environnementale qui témoignent d'une richesse de biodiversité indéniable qui doit être protégée. Un bon nombre de schémas et de programmes font ressortir les différents enjeux environnementaux de la commune mais aussi les risques, notamment naturels. De son côté Vars-sur-Roseix est une petite commune avec presque 50 fois moins d'habitants et, même si elle se trouve à 30 minutes de Brive, c'est une commune très rurale où l'activité agricole est encore bien présente. On retrouve sur la commune de nombreux espaces agricoles, naturels et forestiers (des boisements, des prairies, etc.). Vars-sur-Roseix ne fait pas l'objet de protection environnementale et n'est pas non plus sensible aux risques naturels.

#### b. Des différenciations territoriales qui permettent de dégager des enjeux environnementaux différents

Les différents enjeux soulevés dans la partie précédente nous conduisent à montrer ici comment est pris en compte l'environnement dans les documents d'urbanisme selon des caractéristiques territoriales différentes.

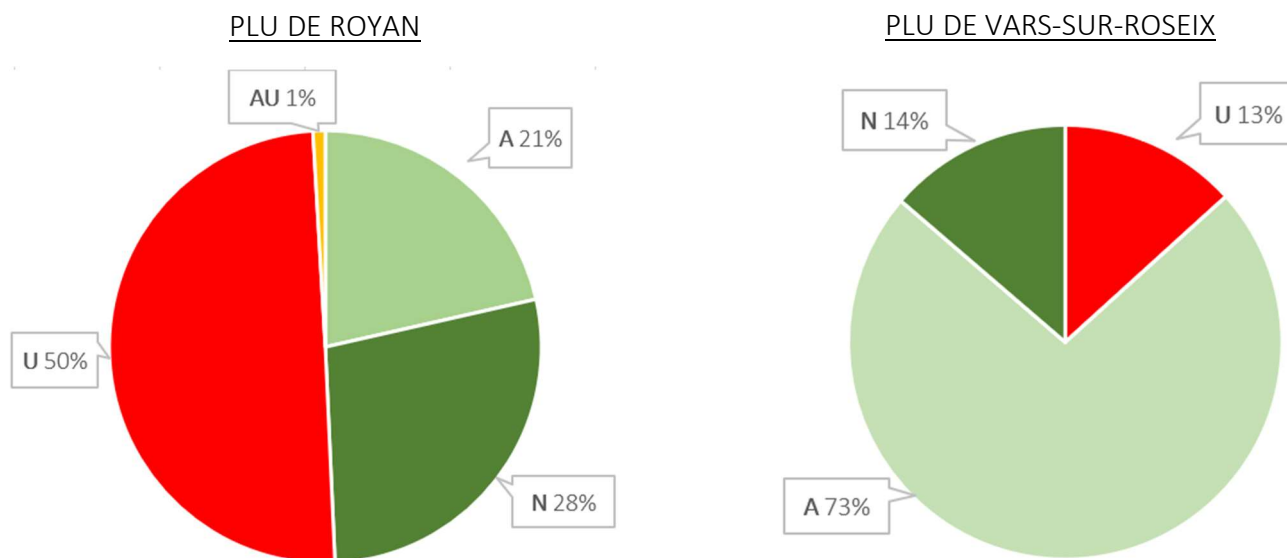
Nous allons nous y intéresser en nous appuyant sur plusieurs points :

- La pression des zones urbaines sur les zones agricoles, naturelles et forestières

Le zonage du PLU s'établit selon 4 grandes familles, les zones Agricoles (A), les zones Naturelles et forestières (N), les zones A Urbaniser (AU) et les zones Urbaines (U).

A Vars-sur-Roseix 87% du territoire est zoné en zone agricole, naturelle et forestière., A Royan seul 49% du territoire est concerné par ces mêmes zones, comme on peut le voir sur les graphiques ci-dessous (Figure 11).

Figure 11 : Le zonage représenté en pourcentage selon les 4 grands types de zones pour chacun des PLU



Réalisation : Flora Valette

La présence plus importante de milieux naturels à Vars-sur-Roseix rend l'enjeu peu sensible. En effet sur le sujet de la densification, de la préservation des espaces naturels et agricoles Vars-sur-Roseix ne se sent pas menacée ni inquiète. La zone urbanisée est moindre tandis qu'à Royan elle est beaucoup plus importante. A Royan les espaces agricoles et naturels sont tout de même bien représentés, on est sur un équilibre entre la zone urbanisée et les zones combinées naturelles et agricoles. A savoir que dans les zones naturelles de Royan on retrouve aussi des zones « moins naturelles » réservées à l'accueil de camping et de caravaning qui représentent 4% de la zone N.

Le sentiment d'avoir besoin de préserver l'espace naturel est beaucoup plus accentué dans un territoire très urbain, à l'image des grandes villes, des métropoles où la question de la nature en ville prend de plus en plus d'importance dans les débats et où on cherche à réintégrer du vert. En milieu rural ce sentiment est beaucoup moins représenté, c'est-à-dire que les populations sont entourées d'espaces verts et ne voient pas de ce fait l'intérêt de densifier ou de construire en extension des zones déjà bâties. Pourtant les lois stipulent de manière large que l'aménagement doit se faire dès que possible en densification sans distinction entre les territoires quel que soit le degré de l'enjeu environnemental concernant la pression des zones urbaines. La densification est alors souvent perçue négativement en milieu rural.

- La présence de dispositifs de protection environnementale sur le territoire

La commune de Royan est une commune du littoral français, de ce fait elle est soumise à la Loi Littoral qui est très stricte en termes d'urbanisation et permet donc une bonne protection du littoral. De plus, le cadre paysager remarquable qu'apporte le littoral à la commune de Royan sensibilise les populations à sa protection. D'ailleurs le caractère touristique de la ville relève

de ce cadre paysager de qualité. Ce paysage est donc une véritable ressource, que l'on sait sensible et qu'il faut protéger.

On retrouve par ailleurs sur la commune de Royan deux sites Natura 2000, des sites protégés dans le zonage du PLU. Dans un rayon de 4 km autour de Royan on retrouve 7 sites Natura 2000 ce qui témoigne de la richesse du territoire même élargi. La présence d'espèces rares, protégées, comme le papillon Azuré à Royan ou encore les ZNIEFF prouvent aussi que la biodiversité y est riche et ce notamment de par le climat et la position du territoire de Royan proche de l'océan atlantique. Cette biodiversité rend l'enjeu autour de sa protection fort, il doit bien être pris en compte dans la réalisation du PLU.

Vars-sur-Roseix n'étant soumis à aucune protection environnementale, loin de sites Natura 2000, de ZNIEFF, le territoire n'est pas donc pas autant sensibilisé que Royan à la protection de l'environnement. Finalement la présence de mesures de protection environnementale oblige les territoires à s'intéresser et à mieux prendre en compte la question de la biodiversité dans le PLU.

- La pollution de l'air de la commune

La commune de Royan fait l'objet d'une plus grande pollution de par son caractère urbain et notamment à cause de l'utilisation massive de la voiture en ville. Ce phénomène est amplifié en période estivale avec l'arrivée de nombreux touristes ce qui entraîne des pics de pollution. Cette problématique de pollution est plus compliquée en prendre en compte puisqu'elle dépend non pas que de l'utilisation de la voiture en ville mais de plusieurs autres facteurs non planifiables dans les documents d'urbanisme. Royan, sensible à ce phénomène de pollution devrait intégrer dans son PLU des orientations afin de réduire les pollutions qu'elle peut réduire par exemple en limitant l'utilisation de la voiture en ville.

A Vars-sur-Roseix la pollution est moindre mais il faut savoir que le caractère agricole de la commune peut entraîner la pollution de l'air et surtout des sols. En effet l'activité agricole peut avoir recours à des produits polluants, même si cette problématique ne relève pas des documents d'urbanisme il est bon de la reconnaître et d'éviter de placer les habitations ou des équipements collectifs près des zones agricoles en créant des zones tampons par exemple.

- Le potentiel en énergie renouvelable de la commune

Le potentiel en énergie renouvelable est aussi un facteur qui peut faire pencher un territoire vers un caractère plus « écolo » qu'un autre. Ce caractère est très aléatoire en fonction des caractéristiques du territoire, apte ou non à produire de l'énergie renouvelable à partir de ses ressources.

La présence de schémas de développement des énergies renouvelables sur les territoires de Royan et de Vars-sur-Roseix permet de se rendre compte du potentiel qu'elles détiennent et donc de valoriser ensuite la production d'énergies renouvelables.

Que ce soit à Vars-sur-Roseix ou à Royan l'ensoleillement permet un bon développement du photovoltaïque comme énergie renouvelable. Le développement doit être rendu possible dans le règlement du PLU en autorisant la mise en place de panneaux photovoltaïques sur les constructions (maisons individuelles, bâtiments publics, tertiaires et industriels). L'énergie renouvelable du photovoltaïque est la plus pertinente pour les deux territoires, il est bon de la prendre en compte.

D'autres possibilités de production d'énergie renouvelable sont aussi pensées dans les schémas, à Royan par exemple la géothermie pourrait être développée.

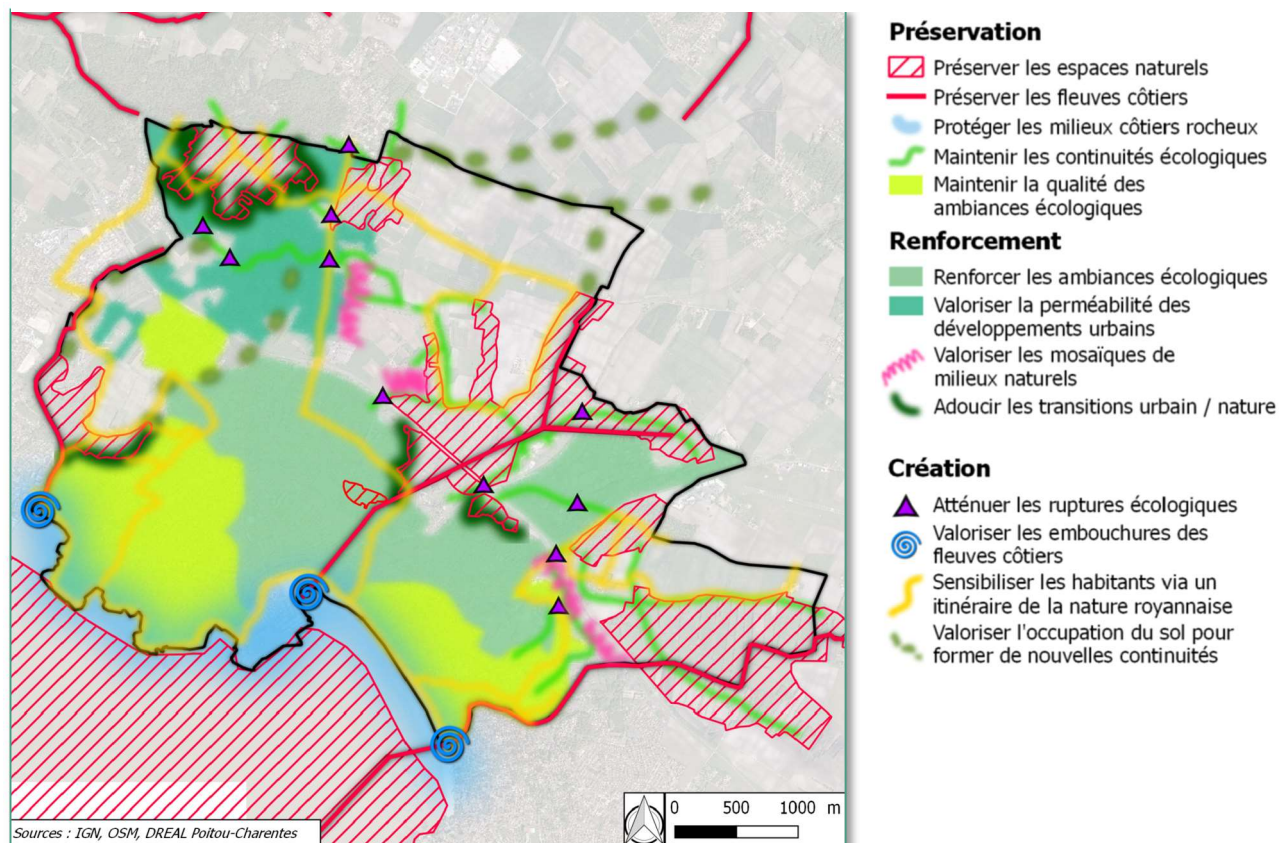
- La présence d'un SCoT sur un territoire

La compatibilité d'un PLU avec un SCoT est très importante pour une bonne prise en compte de l'environnement dans le PLU. Le SCoT identifie la trame verte et bleue dans un environnement plus élargi que les simples limites communales, il détermine des corridors écologiques à enjeux. De plus il repère des espaces boisés significatifs et les espaces remarquables tels que les sites Natura 2000, qui doivent être protégés par le document de PLU. Le SCoT fait aussi l'objet obligatoirement d'une EE.

Sur ce point les deux territoires sont similaires aussi puisqu'ils font tous les deux parties d'un SCoT. Royan est soumise au SCoT de la CARA depuis fin 2007, ce document révèle de réelles ambitions en matière de qualité environnementale comme avec l'objectif « Concilier la préservation de la biodiversité et le développement de l'urbanisation » visant à :

- Concilier la préservation des richesses naturelles et patrimoniales tout en les valorisant pour le développement du territoire,
- Être vigilant sur les choix d'urbanisation futurs par rapport à la présence de corridors écologiques,
- Avoir un regard particulier sur le développement à proximité immédiate des secteurs écologiques dégradés,
- Intégrer les principes de préservation des fonctionnalités écologiques dans les aménagements urbains et infrastructures,
- Protéger les zones humides

Figure 12 : Synthèse de la Trame Verte et Bleue Royannaise

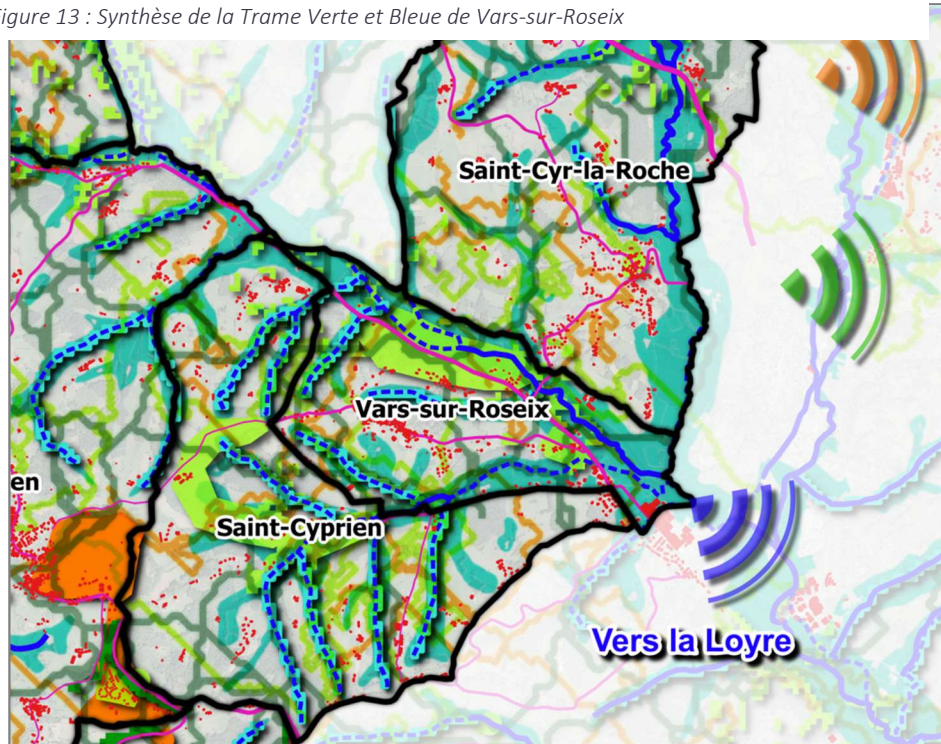


La commune de Vars-sur-Roseix est quant à elle couverte par le SCoT Sud-Corrèze depuis le 11 décembre 2011. La grande orientation concernant la préservation du capital environnemental et de sa valorisation au profit de l'attractivité et du développement du territoire est formalisée selon plusieurs axes :

- Préserver et valoriser le patrimoine environnemental du territoire
- Préserver et valoriser les sites et paysages vecteurs de l'identité du territoire du SCoT
- Améliorer la connaissance et la prise en compte des risques
- Mettre la proximité au cœur de la démarche pour concilier qualité environnementale et création d'emplois
- Réduire la dépendance énergétique du territoire

Cependant le SCoT datant de 2011, il s'appuie sur un Etat Initial de l'Environnement qui n'est plus aujourd'hui entièrement d'actualité. Ceci peut être problématique notamment sur les espaces boisés significatifs repérés ou encore sur le dessin de la trame verte et bleue qui peut avoir changé au vu de nouveaux enjeux territoriaux.

Figure 13 : Synthèse de la Trame Verte et Bleue de Vars-sur-Roseix



**Réservoirs de biodiversité (SRCE)**

- Sous-trame des Milieux boisés
- Sous-trame des Milieux ouverts
- Sous-trame des Milieux bocagers
- Sous-trame des Milieux aquatiques
- Sous-trame des Milieux humides

**Milieux support au déplacement des espèces**

- Sous-trame des Milieux aquatique (réseau hydrographique)
- Sous-trame des Milieux humides (données du SRCE)

**Principes essentiels de déplacement des espèces**

- Sous-trame des Milieux boisés
- Sous-trame des Milieux ouverts
- Sous-trame des Milieux bocagers

**Proximités avec les continuités régionales**

- Sous-trame des Milieux boisés
- Sous-trame des Milieux ouverts
- Sous-trame des Milieux bocagers
- Sous-trame des Milieux aquatiques

- c. Des différences territoriales retranscrites dans les pièces du PLU : rapport de présentation, zonage et règlement.

Ces différenciations territoriales se retranscrivent dans les différentes pièces du PLU, dans le rapport de présentation, dans le règlement graphique comme dans le règlement écrit.

- Dans le rapport de présentation

Le rapport de présentation fait état de l'environnement du territoire dans son diagnostic. La connaissance des caractéristiques environnementales est importante afin d'en tirer des enjeux et mieux les prendre en compte ensuite.

De plus, les deux cas les PLU ont été soumis à EE, Royan y a été soumis d'office du fait de son caractère littoral et de la présence de deux zones Natura 2000. Vars-sur-Roseix a été soumis après examen au cas par cas par l'autorité environnementale (cf. annexe 2). C'est dans le rapport de présentation que cette EE détaille les effets du projet de PLU sur l'environnement pour une bonne prise en compte de tous les enjeux.

Pour ce qui est de l'EE de Royan, elle doit contenir une partie spécifiquement relative aux sites Natura 2000 afin de vraiment limiter les mauvais effets du projet sur ces sites sensibles.

- Dans le règlement graphique

A Royan même si le pourcentage en zone N est faible en comparaison des zones U, si on décortique les zones N certaines sont relativement strictes à la protection et donc témoignent d'une prise en compte de l'environnement très poussée. Par exemple une zone Nr est déterminée (sites et paysages naturels remarquables ou caractéristiques du littoral en vert d'eau sur la carte ci-dessous, Figure 14), c'est au sein de cette zone que l'on retrouve les sites Natura 2000 ainsi que la bande de 100m de la Loi Littoral. Un classement spécifique pour ces espaces sensibles constitue une protection supplémentaire puisque le règlement sera plus strict les concernant. Les zones agricoles sont situées au Nord de la commune ainsi qu'à l'extrémité Est, collées à la zone Natura 2000.

Figure 14 : Zonage des différents secteurs Naturels et Forestiers à Royan

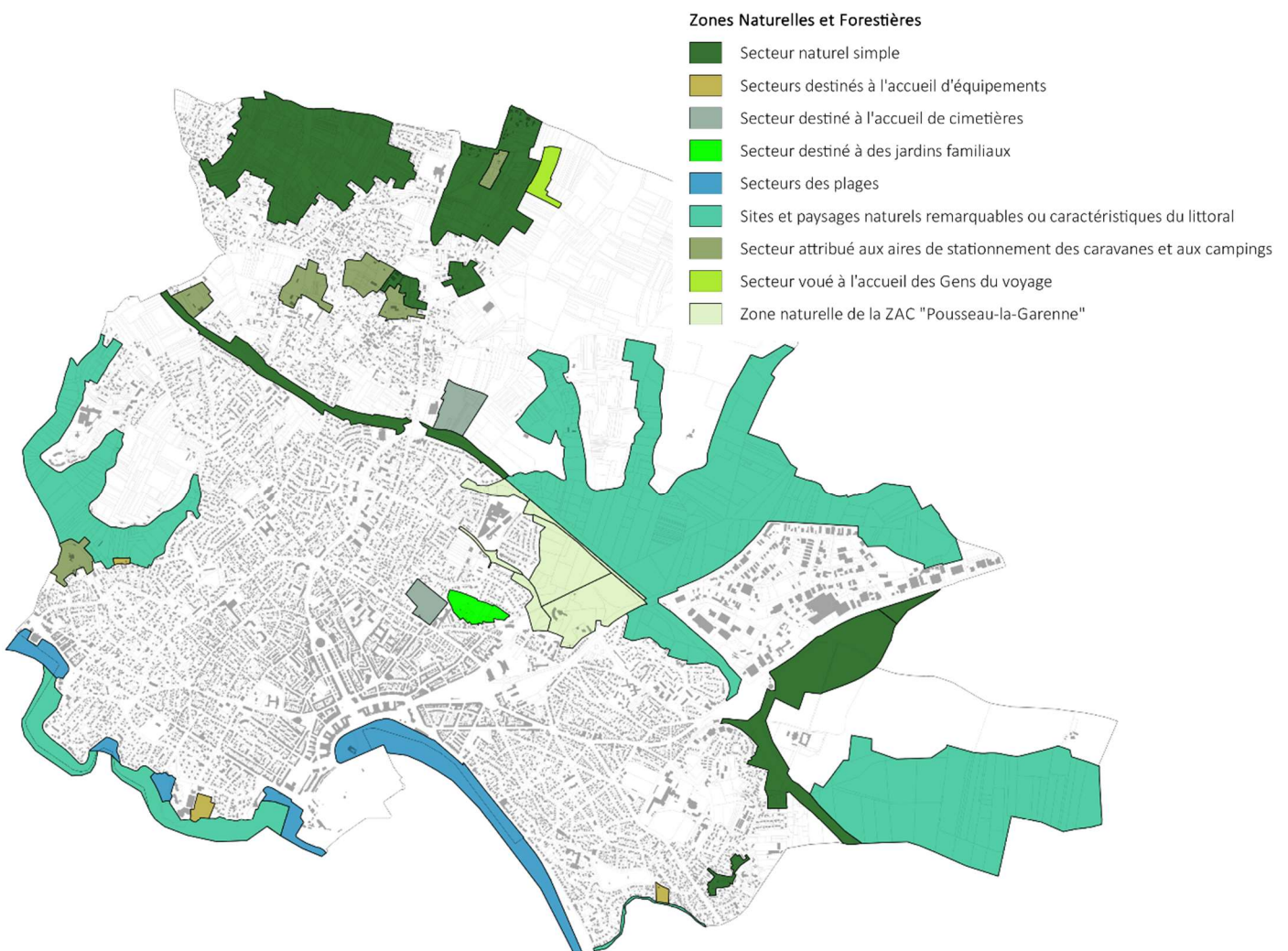
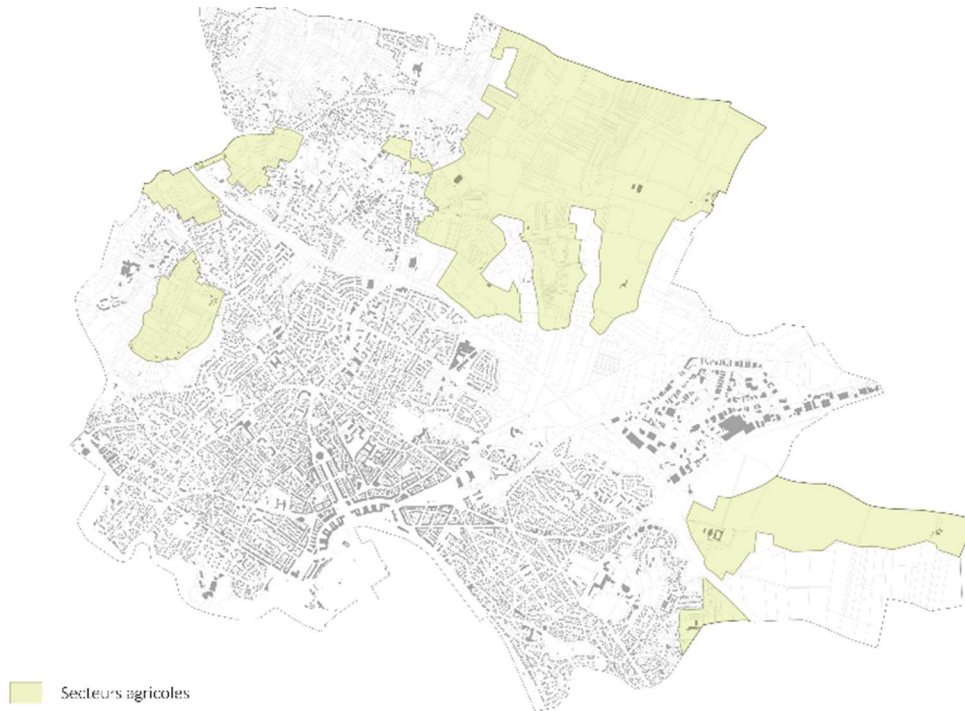


Figure 15 : Zonage du secteur Agricole à Royan



A Vars-sur-Roseix la zone N ne propose pas de sous catégories N stricte comme à Royan puisqu'on ne retrouve pas de protections environnementales sur la commune. En revanche on note une zone réservée aux activités artisanales existantes où certaines constructions sont autorisées. La zone agricole est vraiment prédominante sur la commune de Vars-sur-Roseix.

Figure 16 : Zonage des différents secteurs Naturels et Forestiers à Vars-sur-Roseix

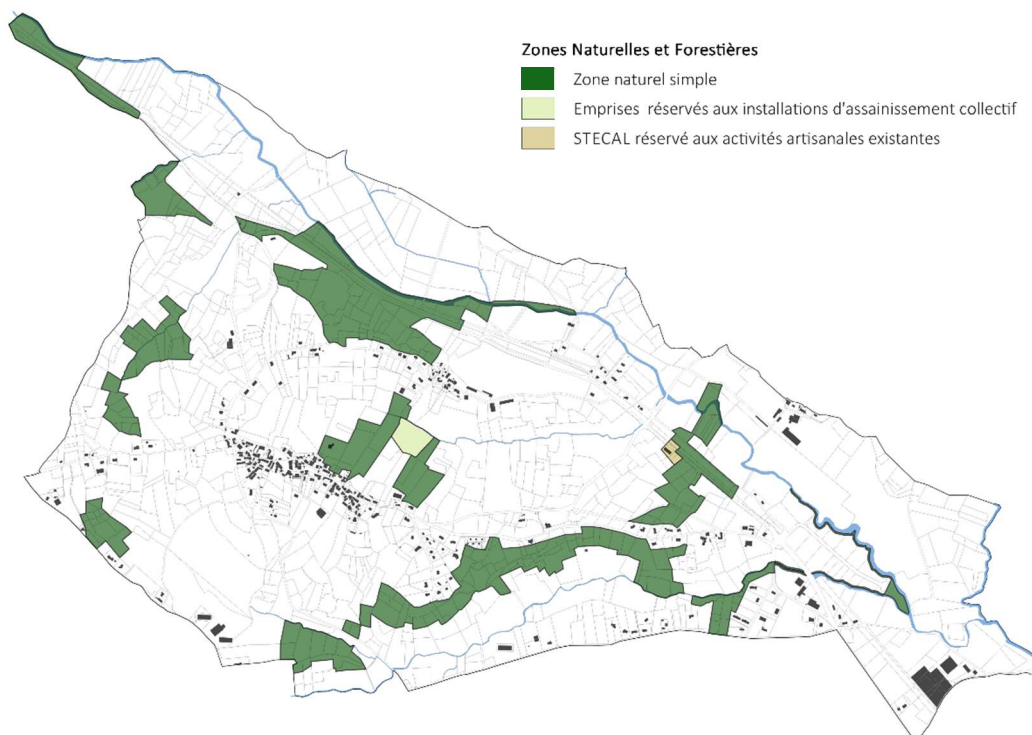
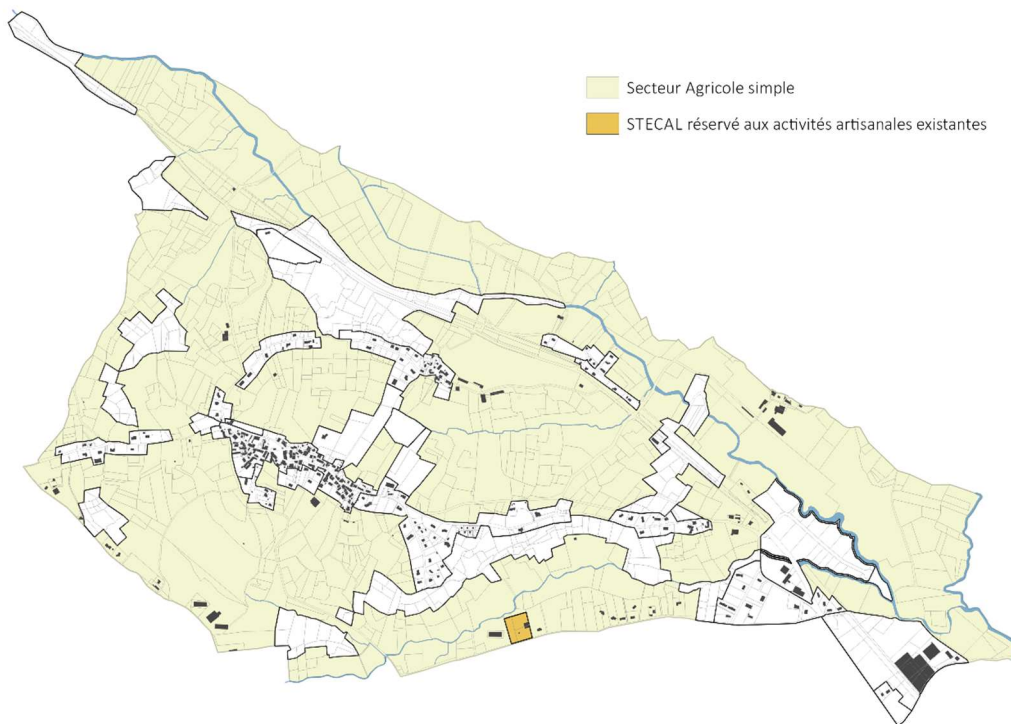


Figure 17 : Zonage du secteur Agricole sur Vars-sur-Roseix



Dans le règlement graphique sont aussi déterminés des EBC. Ces EBC doivent reprendre les EBS du SCOT. A Royan en plus des EBS identifiés dans le cadre du SCOT, d'autres boisements ont été classés en EBC, notamment pour participer au maintien d'îlots verts en zone urbaine importants pour atténuer les effets négatifs des îlots de chaleur sur les habitants, mais également en zone naturelle pour maintenir des espaces supports de biodiversité. Au total Royan est couverte par 135,92 ha d'EBC, soit 6,8% de son territoire communal.

A Vars-sur-Roseix les EBC sont identifiés de manière plus libre, ce sont des boisements et ensembles arborés formant la ripisylve des bords des cours d'eau ou des bosquets dispersés au sein des espaces naturels et agricoles de plus de 5000m<sup>2</sup> dès lors qu'ils sont susceptibles de participer aux déplacements des espèces. Au total Vars-sur-Roseix est couverte par 44,99 ha d'EBC soit 10,6% de son territoire communal.

Figure 18 : Périmètres des EBC identifiés au plan de zonage de Royan et de Vars-sur-Roseix



- Dans le règlement écrit

Les règles relatives à chaque zone repérée dans le document graphique sont inscrites dans le règlement écrit. Nous allons nous intéresser ici aux réglementations que l'on retrouve dans les différentes zones agricoles, naturelles et forestières.

### Le règlement de la zone N

La zone N correspond aux espaces naturels de la commune, à protéger en raison de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages ou de leur intérêt historique.

Intéressons-nous premièrement à la zone la plus stricte des zones naturelles que l'on retrouve à Royan, la zone N remarquable. Dans cette zone sont autorisés lorsqu'ils sont nécessaires à la gestion ou à l'ouverture au public de ces espaces ou milieux, les équipements légers et démontables nécessaires à leur préservation et à leur restauration, les cheminements piétonniers et cyclables et les sentiers équestres ni cimentés, ni bitumés, les objets mobiliers destinés à l'accueil ou à l'information du public, les postes d'observation de la faune, les équipements démontables liés à l'hygiène et à la sécurité tels que les sanitaires et les postes de secours lorsque leur localisation dans ces espaces est rendue indispensable par l'importance de la fréquentation du public, et les équipements d'intérêt général nécessaires à la sécurité des populations et à la préservation des espaces et milieux.

Royan admet aussi dans cette zone N remarquable quelques constructions mais seulement si ce sont des aménagements nécessaires à l'exercice des activités agricoles, pastorales et forestières ou des constructions et aménagements exigeant la proximité immédiate de l'eau liés aux activités traditionnellement implantées dans la zone (pêche, cultures marines, conchyliculture, etc.).

La zone N remarquable est la plus stricte en matière de respect de l'environnement et pourtant elle tolère certains aménagements utiles à la valorisation de ces espaces. Mais alors où est la limite entre sa bonne préservation et son bon développement pédagogique autour de la protection des espaces remarquables comme les sites Natura 2000 ?

Sinon, en zone N les extensions et aménagements des bâtiments d'habitation existants sont autorisés tant qu'ils ne compromettent pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site. De plus des limitations en termes de surface de plancher et d'emprise au sol sont à respectées.

A Vars-sur-Roseix dans la zone où l'on retrouve le STECAL, une zone réservée au développement de l'artisanat existant, les constructions et installations à destination industrielle et d'entrepôt sont autorisés si elles sont liées à la poursuite des activités existantes dans la limite de 250 m<sup>2</sup> de surface de plancher totale. A Royan certaines installations sont aussi autorisées dans la zone réservée aux équipements sportifs par exemple. De plus dans la zone naturelle réservée au camping à Royan on autorise les équipements techniques nécessaires au fonctionnement des services publics, les blocs sanitaires ou encore les aménagements de loisirs liés au fonctionnement de ces installations.

On remarque alors qu'au niveau des constructions la zone N propose beaucoup d'alternatives pour une zone où les constructions sont par défaut interdites. Que ce soit pour développer les zones naturelles d'un point de vue touristique ou bien développer une autre activité se trouvant au milieu de ces zones. On revient donc ici sur l'intérêt économique primant souvent sur l'intérêt environnemental.

Dans la zone N que ce soit à Vars-sur-Roseix ou à Royan les matériaux des constructions, extensions, aménagements doivent être naturels, de manière à s'intégrer dans le paysage. De plus au niveau du traitement des espaces non bâtis, ils devront faire l'objet d'un traitement végétal : arbres d'ombrages pour les parkings, haies végétales en limites, intégration de surfaces engazonnées ou plantées de vivaces. Le choix des essences d'arbustes et arbrisseaux doivent être cohérent avec les essences locales répandues dans la région. A Vars-sur-Roseix la liste est établie par le CAUE et à Royan il n'y a pas de liste mais le règlement précise que « les plantations doivent faire appel aux essences locales, adaptées aux caractéristiques naturelles du sol et du site ». Cette réglementation permet aussi la conservation des espaces locaux dans un environnement cohérent.

#### Le règlement de la zone A

Il s'agit de préserver les exploitations et les terres, de permettre leur développement, tout en préservant le paysage communal. Ainsi, l'identification des zones agricoles repose sur le principe de protection des terres agricoles, qu'elles soient cultivées ou non au moment de l'arrêt du projet de PLU.

Les seules constructions et installations nouvelles autorisées doivent être nécessaires à l'exploitation agricole, ou alors doivent être des annexes de construction existantes. Les extensions, annexes sont réglementées en termes d'emprise au sol et de surface de plancher.

Par ailleurs il est zoné sur la commune de Vars-sur-Roseix un STECAL artisanal en zone A. Tout comme dans le STECAL de la zone N, les constructions et installations à destination industrielle et d'entrepôt sont autorisées à condition d'être liées et nécessaires à la poursuite des activités existantes dans la limite de 250 m<sup>2</sup> de surface de plancher totale.

Ici aussi les constructions doivent être compatibles avec le paysage, leur intégration doit être soignée, par exemple les clôtures maçonnées apparentes sont interdites en zone A à Royan et à Vars-sur-Roseix les clôtures doivent être obligatoirement végétalisées et composées d'essences locales doublées ou non d'un grillage.

De plus à Royan ou à Vars-sur-Roseix le changement de destination de bâtiment en zone agricole est autorisé à condition qu'il constitue un développement autour de l'activité agricole comme des gîtes ruraux, camping à la ferme, chambre d'hôtes, ferme auberge, relais équestre etc.

## Le règlement des prescriptions surfaciques

Le document graphique délimite les terrains classés comme Espaces Boisés à conserver, à protéger. Ce classement interdit tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements. Dans les EBC les coupes et abattages sont soumis à déclaration préalable<sup>36</sup>.

Un autre classement moins strict que les EBC est le classement en éléments paysager à protéger (EPP). Ces éléments peuvent être des vues remarquables, des éléments ponctuels particuliers, comme le calvaire du village de Vars-sur-Roseix, ou encore du patrimoine arboré. A Royan certains arbres et arbustes ou alignements d'arbres sont protégés dans le règlement, en effet les arbres repérés comme remarquables ne doivent pas être abattus, excepté pour renouvellement sanitaire coordonné, dans le cadre d'une rénovation globale ou dans des cas particuliers justifiés. Et tout arbre abattu doit être remplacé. On retrouve parmi ces arbres et arbustes remarquables des cèdres ou encore des magnolias.

De plus, à Royan certains espaces font partie d'une AVAP, dans ces espaces le règlement de l'AVAP est supérieur au règlement du PLU, c'est donc ce règlement qui doit être respecté. Le règlement de l'AVAP sur Royan est en cours de rédaction, cependant on peut quand même indiquer qu'il est particulièrement tourné autour de la protection du patrimoine bâti historique de la ville. A savoir que le zonage ne suit pas forcément le périmètre de l'AVAP.

## 2. La sensibilisation des acteurs du territoire face à la question environnementale, un facteur déterminant la prise en compte de l'environnement dans le PLU.

Les acteurs du territoire sont de véritables influenceurs dans la réalisation d'un PLU. Les collectivités locales sont devenues les acteurs centraux de l'aménagement et de l'urbanisme à partir des lois de décentralisation puisque l'Etat leur a transféré ses compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement. C'est une nouvelle liberté pour les collectivités locales même si elles n'ont pas toujours toutes les ressources nécessaires à la bonne réalisation de cette compétence, (ressources financières tout comme ressources humaines, techniques). De plus, le respect des législations nationales particulièrement abondantes, comme cela a été vu en première partie, doivent être sues et respectées. Par ailleurs la commune peut choisir de transférer sa compétence à la collectivité locale supérieure à savoir l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

Dans nos cas la compétence appartient à la commune puisque nous sommes dans des cas de PLU, nous allons donc premièrement présenter les différents acteurs intervenant dans

---

<sup>36</sup> Conformément aux articles R421-23 et R421-23-2 du Code de l'Urbanisme

l'élaboration des PLU puis nous montrerons que la prise en compte de l'environnement dans le PLU dépend aussi de la sensibilisation des acteurs, qui est aléatoire suivant les territoires.

a. Les acteurs du territoires intervenants dans la réalisation du PLU

Les acteurs principaux, décidant de lancer la procédure d'élaboration de PLU, de sa modification ou de sa révision, sont les élus locaux, maîtres d'ouvrage. Ils suivent toute la procédure et interviennent lors des différentes réunions d'avancement. À la suite d'un appel d'offre la commune va missionner un bureau d'études, des professionnels de l'urbanisme chargés de rédiger les documents écrits et graphiques du PLU avec la commune. Même si c'est le bureau d'études qui réalise le PLU les décisions sont prises avec les élus, ce sont eux qui décident des orientations du projet de PLU et notamment qui rédigent le PADD.

Le bureau d'études à un rôle de superviseur et de conseil auprès des élus, il amène sa technicité dans la réalisation du diagnostic, de productions graphiques, du zonage, du règlement écrit etc. Ce sont des professionnels qui ont notamment des compétences juridiques, et qui maîtrise les différents outils et méthodes nécessaires à la réalisation des documents de planification. Ces compétences doivent être partagées avec les élus au moment de l'élaboration du PLU.

A différentes étapes du PLU le conseil municipal se réunit pour débattre du projet de PLU, particulièrement lors de la validation des orientations générales du PADD. Puis au-delà du conseil municipal on retrouve des Personnes Publics Associées (PPA). Il faut comprendre qu'il existe une multitude de PPA, chacun représentant un intérêt particulier et chacun étant responsable d'un des domaines du document précis ou large. Les PPA interviennent au moment où le conseil municipal arrête le PLU pour venir donner un avis sur le projet de PLU arrêté, mais ils peuvent aussi intervenir dans la phase de l'élaboration du projet de PLU afin de donner des avis intermédiaires.

Nous allons ici fournir la liste des PPA qui doivent être consultées<sup>37</sup> :

Le préfet de département, première PPA : il a un rôle très important. En effet c'est le département qui accueille un bon nombre de services techniques tels que la Direction Départementale des Territoire (DDT) dans le cas de Vars-sur-Roseix ou la Direction Départementale des Territoires et de la Mer (DDTM) dans le cas de Royan. Elle accueille aussi un service environnement. De plus, elle est à l'origine des documents qui doivent être respectés dans le projet de PLU tels que les PPRI et donc ces services peuvent jouer un rôle de conseil auprès de la commune. Par ailleurs s'il y a un avis à suivre c'est bien celui de la préfecture puisque c'est elle qui assure le contrôle de la légalité du PLU au moment de l'approbation.

On retrouve ensuite comme PPA le conseil régional ou encore les EPCI comprenant la commune pour laquelle le PLU est réalisé, c'est-à-dire ici la CABB ainsi que la CARA. Les chambres de

---

<sup>37</sup> Conformément aux article L 123-7, L132-9 et L132-10 du Code de l'Urbanisme.

commerce et d'industrie, des métiers, d'agriculture sont elles aussi convoquées ainsi que la CDPENAF. Dans les communes littorales comme à Royan le Comité Régional de la Conchyliculture de Poitou-Charentes<sup>38</sup> est concerné.

Dans le cas où la commune est soumise à un SCoT, comme sur les deux communes étudiées, l'établissement public chargé de l'élaboration, de la gestion et de l'approbation du SCoT est aussi une PPA.

Lors de réunions prévues avec ces personnes publiques associées la commune doit toutes les convier selon la liste qui leur est imposée en fonction du territoire. Cependant il faut savoir qu'il est difficile de solliciter tout le monde, souvent tous ne sont pas présents aux réunions car il ne se sentent pas concerné. Parfois c'est juste une question de temps, la commune envoie les invitations trop tard et par soucis de calendrier les PPA ne peuvent pas toujours se libérer. Par ailleurs ils peuvent être là mais peu ou pas impliqués dans le projet du PLU. Il y a du côté de ces PPA parfois une forme de banalisation du travail, l'investissement peut donc s'amoindrir.

Au cours de l'élaboration du projet, la commune et les PPA débattent ensemble ou plutôt négocient sur tous les points du PLU, mais ce n'est pas pour autant que toutes les recommandations des PPA seront respectées par la commune. La commune reste « maitresse » de la procédure, tant qu'elle n'est pas dans l'illégalité. Ainsi, si elle reçoit un avis défavorable, il lui appartient d'apprécier s'il est opportun ou non de modifier son projet aux égards des remarques formulées.

Une fois le projet arrêté le document est soumis pour avis aux PPA mais aussi, et à leur demande, aux communes limitrophes par exemple. Dans le cas de l'élaboration du PLU de la commune de Vars-sur-Roseix un autre acteur intervient à sa demande, c'est l'unité départementale de l'architecture et du patrimoine (UDAP).

Les avis doivent être rendus dans un délai de trois mois après transmission du projet de PLU. Si aucun avis n'est rendu l'avis est alors considéré comme favorable.

Une personne compétente, qualifiée, doit établir une enquête au cours de l'élaboration du PLU : le commissaire enquêteur. Celui-ci organise l'enquête autour du projet et veille à la bonne information du public. A la suite de son enquête il doit rédiger un rapport sur son déroulement, ainsi que des conclusions, dans lesquels il se positionne favorablement ou défavorablement par rapport au projet de PLU. Cet avis est uniquement consultatif avant d'obtenir l'autorisation finale du préfet.

Cependant des menaces pèsent sur l'enquête publique, tout comme les avis des PPA, ils peuvent être faussés par des relations entre acteurs politiques. A titre d'exemple Gabriel Ullmann, docteur en droit de l'environnement et commissaire enquêteur a pu voir ses avis fortement contestés. En effet à la suite des différents avis défavorables qu'il avait rendus il s'est

---

<sup>38</sup> Le Comité Régional de la Conchyliculture du Poitou-Charentes est un organisme qui représente auprès des pouvoirs publics, les intérêts de la filière conchylicole. Il représente les entreprises de ce milieu.

vu radier de la liste des commissaires par le préfet de l'Isère. Ce cas, même s'il reste rare, témoigne d'une faiblesse qu'il peut y avoir au niveau de la pertinence des avis des PPA et du commissaire-enquêteur guidés par des conversations, des relations entre acteurs créées autour d'intérêt personnel tel que le portage d'un projet d'envergure qui pourrait ne pas respecter l'environnement du territoire. Pinson<sup>39</sup> nous fait remarquer que la décision politique prend du recul en matière d'autorité et les grandes entreprises montent en puissance dans la définition des intérêts collectifs ce qui pour lui prédit la mort ou le déclin du plan au profit du « projet ».

Un autre acteur impliqué, qui n'est pas une PPA, c'est l'autorité environnementale, comme on a pu le voir dans les points précédents. En effet pour l'élaboration et les révisions des PLU l'autorité environnementale doit être saisie pour avis. Les dossiers sont transmis à la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) sous forme de saisine de la MRAe.

Tout au long de la procédure de rédaction du document une phase de concertation est mise en place auprès de la population du territoire, un acteur clé dans l'élaboration du PLU. La mairie, les élus locaux doivent rester à l'écoute des différentes demandes de la population autour du projet de PLU. Par ailleurs des réunions publiques sont organisées pour que la population puisse prendre connaissance de l'état d'avancement du PLU, du projet porté par les élus et pour qu'elle puisse échanger autour de ce projet avec eux. La concertation est essentielle pour mettre d'accord les acteurs et soutenir les projets, elle permet de gérer les critiques et les remises en cause des projets avant leur validation.

A la population peuvent s'ajouter les associations locales et notamment les associations environnementales. Ces associations de défense de l'environnement peuvent apporter leur expertise du point de vue environnemental puisque celles-ci connaissent très bien le territoire. Nous assistons depuis 10 ans à une meilleure prise en compte du rôle des associations, elles sont aujourd'hui devenues de vrais partenaires des pouvoirs publics. Les associations locales d'usagers agréées et les associations de protection de l'environnement sont consultées, à leur demande dès l'élaboration<sup>40</sup>. Elles peuvent obtenir une copie du projet de PLU ou des documents qui le composent ou bien demander à les consulter à n'importe quel stade de la procédure.

A Royan dans le cadre de la révision du PLU, l'association OBIOS<sup>41</sup>, association nationale pour la conservation de la biodiversité, a indiqué aux élus qu'une espèce de papillon menacée au niveau mondial était présente dans la commune (l'Azuré de Serpolet Phengaris Arion). Cette information permet donc à la commune d'assurer le maintien de cette espèce. Le courrier

---

<sup>39</sup> Gilles Pinson est un professeur de science politique à l'université de Bordeaux. Il est l'auteur de l'ouvrage *Gouverner la ville par projet* : Pinson, G. (2009). *Gouverner la ville par projet*. Presses de Sciences Po. 424p.

<sup>40</sup> Conformément à l'article Art. R. 132-17 du Code de l'Urbanisme

<sup>41</sup> Objectifs Biodiversités

d'OBIOS au maire propose des moyens pour la protection de l'Azuré, comme le maintien de véritables corridors écologiques (cf. annexe 3).

Finalement, tous ces acteurs sont de vraies ressources pour le bureau d'études chargé de réaliser le PLU, les informations qu'ils peuvent apporter permettent de réaliser un diagnostic plus complet et une prise en compte de toutes les problématiques du territoire. Sans ces échanges, cette participation à la fois des PPA mais aussi des habitants et associations, le PLU serait plus faible car les informations ne sont pas toujours facilement accessibles. Il est donc important que les acteurs se déplacent souvent dès la réunion de lancement afin d'établir un travail commun qui soit pertinent par rapport au territoire, les apports non institutionnels permettent une connaissance plus fine du territoire.

b. En quoi le système d'acteur influe-t-il sur la prise en compte de l'environnement dans le projet de PLU ?

Prendre en compte l'environnement dans les documents d'urbanisme est un défi pour les élus afin de répondre aux attentes actuelles environnementales, tout en répondant aux autres problématiques du territoire (démographie, habitat, économie, etc.).

Cette prise en compte de l'environnement est tout à fait aléatoire et dépend des acteurs mobilisés autour de la réalisation du PLU.

- Les élus autour du projet de PLU

A Vars-sur-Roseix nous avons pu remarquer que les élus avaient lancé la procédure de PLU non pas pour « maîtriser », « planifier » leur urbanisation mais essentiellement pour rendre constructibles certains terrains jugés stratégiques. Cette commune était au RNU avant l'élaboration du PLU, ce qui veut dire qu'elle était très restreinte en termes d'ouverture à l'urbanisation de certaines zones et cela ne lui permettait pas de mener des projets d'urbanisme. La commune ne porte donc pas un réel projet de PLU.

De ce fait on remarque que la prise en compte de l'environnement passe en second choix dans le PLU, qui met en revanche l'accent sur l'accueil de nouveaux ménages et la réponse à la demande des populations, anciennes et nouvelles.

Par ailleurs dans une petite commune comme Vars-sur-Roseix le maire est souvent proche de ses administrés, ils peuvent facilement le contacter pour telle ou telle demande. De ce fait, et souvent à l'approche des élections municipales, le maire aimerait répondre favorablement aux différentes demandes et, si nous poussons le raisonnement jusqu'au bout, privilégier parfois l'intérêt personnel à l'intérêt collectif. C'est pour cela que le maire essaye de rendre constructible dans son PLU des terrains non pas pour des raisons réellement stratégiques de planification urbaine mais pour des raisons plus électoralistes ce qui entraîne une incohérence

sur le zonage. La difficulté est ensuite, pour les professionnels en charge du zonage, de justifier ces choix.

A Royan, nous suivons le cas d'une révision de PLU, c'est-à-dire que la volonté de la commune autour d'un projet de PLU n'est pas nouvelle puisqu'elle existe depuis 2008, date de son approbation. Les élus sont conscients qu'il est préférable de faire passer l'intérêt commun avant l'intérêt personnel pour le bon développement de la commune. Royan a des qualités environnementales force d'un développement touristique et d'une attractivité territoriale connue qui doivent être rendue pérenne. De ce fait la réalisation d'un vrai projet de PLU est nécessaire pour les élus locaux afin de planifier et de bien organiser le développement du territoire autour de la protection de la qualité paysagère, de la protection des zones naturelles remarquables et du développement économique, notamment du tourisme. Il faut arriver à concilier ces différents enjeux.

- Les populations, leurs demandes, leurs ressentis

Les ménages, la population de Vars-sur-Roseix, sont aussi acteurs de la réalisation du PLU, avec dans leur cas un profil de population rurale. Ces populations installées profitent de grandes parcelles implantées de manière diffuses dans le territoire communal et sont attachées à cette particularité du monde rural. Les nouveaux arrivants, viennent eux chercher cette caractéristique, c'est-à-dire de grands terrains éloignés le plus possible du voisinage. La conclusion de ces remarques est donc qu'il est difficile de venir ici imposer une densification des espaces déjà bâtis puisque la demande des habitants est tout à fait contraire.

A l'inverse la commune de Royan est une commune urbaine où l'habitat collectif, densifié est dominant. En effet, un ménage s'installant à Royan, vient avant tout chercher la proximité de l'océan, la pluralité des services à retrouver dans un pôle structurant comme celui-ci et donc n'est pas effrayé par l'idée de vivre dans un environnement plus « dense ».

Par ailleurs à Royan on a pu relever que la biodiversité était plus riche que sur la commune de Vars-sur-Roseix. Ce niveau de biodiversité pousse les associations environnementales à se préoccuper de la révision du PLU. Ces associations permettent de sensibiliser aux enjeux en termes de biodiversité et de faire pression sur les élus. Elles peuvent, au moment de l'arrêt du PLU, vérifier que les réglementations autour de la protection de la biodiversité sont bien d'envergure et elles ont ensuite assez de pouvoir pour s'opposer au projet voir le « retoquer »<sup>42</sup>. A titre d'exemple à Andernos-les bains, station balnéaire du Bassin d'Arcachon, le maire avait de grands projets d'urbanisation sur des zones en grande partie classées, très loin des impératifs imposés par la Loi Littoral. Par conséquent le PLU a été désapprouvé et ce en grande partie par la mobilisation des associations environnementales. Si la législation donnait plus de poids aux PPA ainsi qu'aux associations lors de la rédaction de PLU il n'y aurait pas ce genre de problème, il serait traité avant l'approbation du projet.

---

<sup>42</sup> Retoquer un PLU fait suite à un recours déposé par une personne physique ou morale, cette action annule le projet de PLU par la décision du tribunal administratif.

A Royan le risque de voir annuler le document du PLU est faible puisque le PLU a été élaboré légalement en respectant les espaces naturels.

A Vars-sur-Roseix aucune association environnementale n'est intervenue, la biodiversité locale étant moins sensible, on s'en préoccupe moins. La protection de la biodiversité doit alors être défendue par les PPA ou bien les élus eux-mêmes.

- Les PPA

Les PPA tels que la DDT ou encore la CDPENAF sont propres à chaque département. De ce fait leur sensibilisation aux questions environnementales peut différer. De plus comme on l'a vu dans la partie précédente ce sont des acteurs qui peuvent être influencés par d'autres facteurs que la question environnementale selon le projet de PLU mis en place.

Finalement bien prendre en compte l'environnement relève avant tout de la volonté des élus derrière le projet de PLU. L' élu doit savoir combiner plusieurs enjeux et rassembler les citoyens, les acteurs du tourisme, les acteurs économiques, les associations de défense de la nature, autour d'un projet commun en répondant à toutes les situations conflictuelles qui peuvent apparaître. Juliette Rochmann et Corinne Siino appuient ce point dans leur article paru dans la revue *Riurba*<sup>43</sup>. En effet elles mettent en exergue le rôle important des élus communaux pour concilier la venue d'activités économiques avec la préservation du cadre de vie. De plus l'ambition de l' élu au niveau de sa nécessité à agir sur le plan environnemental est importante puisque son action ne s'inscrit pas seulement localement. Ses orientations pourront peser sur des orientations stratégiques de niveau supérieur, par exemple dans l'élaboration d'un SCOT.

Des divisions entre élus, citoyens, groupes d'individus appartenant à un même territoire peuvent être remarquées, mais ces divisions doivent être vues comme constructives et non pas négatives afin d'aller plus loin, d'élaborer des plans de plus en plus ambitieux d'un point de vue environnemental.

c. Des ambitions territoriales retranscrites dans la pièce du PLU portée par les élus : le PADD

Les ambitions territoriales différentes, relatives aux acteurs se reconnaissent dans l'étape PADD du PLU. En effet comme évoqué en Partie I. le PADD témoigne des orientations que veulent suivre les élus pour leur territoire. Ce sont souvent des orientations larges qui laissent une marge de manœuvre, mais même si elles sont ouvertes elles peuvent tout de même être

---

<sup>43</sup> Rochmann, J. Siino, C. (2016). La planification des périphéries métropolitaines à la recherche d'éléments de cohésion. Une comparaison Toulouse/Montréal. *Riurba*, n°2

orientées de manière précise sur tel ou tel point. Au moins un axe doit être engagé en matière de protection de l'environnement.

Le PADD témoigne de l'engagement des acteurs locaux dans la réalisation de leur PLU. A Vars-sur-Roseix, on est dans le cas de l'élaboration d'un PLU, les élus ne connaissent pas bien la procédure du PADD. Le PADD est donc léger et laisse une large marge de manœuvre au niveau de la réglementation.

Le PADD de Vars-sur-Roseix se décompose à 3 axes :

- Un bourg et des hameaux réinvestis
- Un village accueillant et dynamique
- Une campagne à l'environnement préservé

Ce troisième axe stipule de conserver la richesse écologique naturelle notamment en préservant la végétation des bords de ruisseau, et en protégeant les ensembles boisés comme cela est traduit dans le zonage par les EBC. Dans cet axe on retrouve aussi la volonté de « préserver » les activités agricoles ainsi que de « s'assurer » d'une gestion responsable des ressources. On peut voir alors que le PADD intègre à son niveau l'environnement dans le projet même si les termes « préserver » ou encore « s'assurer » ne sont pas très ambitieux.

Ce PADD de Vars-sur-Roseix est réellement tourné vers le développement urbain de la commune, même si ce développement se dit raisonné il est tout de même libre pour pouvoir accueillir facilement de nouvelles constructions. De plus la commune connaît des problématiques rurales sur l'offre de proximité, le PADD avance donc la possibilité de permettre l'évolution des équipements communaux (équipement sportif, école, cimetière), il soutient aussi la fréquentation des commerces, services et équipements existants en poursuivant l'accueil de population.

Sur le cas de Vars-sur-Roseix, au vu du PADD ainsi que du règlement, on peut dire que la question environnementale est insérée seulement pour les questions paysagères et les questions d'un bon cadre de vie. Ce bon cadre de vie est recherché dans le but d'accueillir de nouveaux ménages et de rendre attractif le territoire, cet axe est le principal du projet de PLU de Vars-sur-Roseix.

Concernant le PADD de Royan, celui-ci pouvait s'appuyer sur le PADD réalisé antérieurement à l'élaboration du PLU en 2008, mais aussi sur ceux rédigés lors des révisions. On remarque que le projet est plus poussé dans cette commune de par sa plus grande maîtrise de l'exercice.

Le PADD de Royan se décompose en 3 axes :

- Organiser le renouvellement de Royan, ville de l'innovation architecturale et urbaine
- Renforcer l'attractivité de la ville de Royan
- Assurer la préservation du patrimoine naturel du territoire

C'est sur ce troisième axe qu'on retrouve le plus d'orientations liées à la prise en compte de l'environnement dans le PLU. On relève notamment un point sur l'amélioration de la trame verte et bleue. Ici le mot « amélioration » est fort, il montre que le projet veut aller plus loin qu'une « préservation ». De plus un autre mot fort est utilisé celui de « renforcement ». En effet dans cet axe une orientation doit permettre de « renforcer la présence de la nature en ville ». Ce PADD montre que l'on est plus ambitieux autour de la question environnementale.

Dans cet axe on retrouve aussi un point qui garantit un développement urbain sécurisé vis-à-vis des risques naturels. A Royan le risque est vraiment qualifié comme étant un enjeu qui doit être pris en compte en matière de planification. Dans le PADD on se préoccupe notamment du risque inondation et de la préservation de la qualité de la ressource en eau.

Les orientations de la Loi Littoral sont tout aussi intégrées puisque le PADD avance un point sur la protection des réservoirs écologiques et les milieux naturels sensibles du littoral (marais, espaces boisés significatifs, espaces côtiers).

De plus à Royan le PADD indique qu'il souhaite offrir des alternatives à l'usage de l'automobile que l'on sait très important dans cette ville. Des alternatives qui porteraient sur le développement de pistes cyclables notamment, le développement du co-voiturage, l'encouragement à utiliser plutôt le vélo ou encore la voiture électrique etc.

A côté de tout ça il faut quand même préciser que le PADD est très ambitieux du point de vue de la prise en compte du développement touristique, il se tourne vers une nouvelle offre hôtelière de qualité et veut stopper l'extension des campings ce qui est une bonne initiative à l'égard des zones naturelles mais c'est une moins bonne initiative à l'égard du tourisme pour les ménages plus modestes. Par ailleurs le développement touristique passe aussi par l'augmentation des capacités d'accueil dans le port et le développement des activités de plaisance, mais le PADD précise tout de même que les orientations du parc naturel marin doivent être respectées afin que le littoral soit protégé.

Finalement, le projet de PLU de Royan fait bien le tour de la question environnementale, grâce à tout ce qui existe autour, aux volontés des élus ainsi qu'aux volontés des populations. L'axe principal du projet de PLU de Royan est le développement touristique mais la ville veille à ce que ce développement se fasse dans le respect de l'environnement et même en allant plus loin en parlant de valorisation.

Dans la législation française actuelle tout porte à croire que l'environnement est un point central de la planification territoriale. Pourtant nous remarquons une régression autour de cette prise en compte de l'environnement puisque l'Etat préfère s'intéresser au développement économique, au développement de ses voies de communication ou encore au développement touristique sans intégrer la question environnementale. De ce fait il est complexe de se rendre compte de la position de l'Etat par rapport à cette problématique environnementale, sa sincérité n'est pas claire.

Malgré l'intérêt unanimement reconnu autour de la prise en compte de l'environnement dans les documents d'urbanisme, celui-ci devient relativement flou lorsqu'il faut le traduire dans les politiques publiques d'aménagement. Finalement, la prise en compte de l'environnement dans l'élaboration d'un document d'urbanisme passe souvent au second plan face à d'autres intérêts. Il faut absolument réconcilier protection de l'environnement et développement économique au risque de mettre encore plus en danger nos ressources naturelles, notre biodiversité. L'environnement n'est pas encore prioritaire dans les choix du zonage, celui-ci s'intéresse plus à la définition d'un projet démographique, à des objectifs d'accueil de population.

Dans une tribune du « Monde »<sup>44</sup> dénonçant la communication « perverse » de l'Etat il est précisé par exemple au sujet du nouveau projet de loi d'orientation de mobilité qu'il « ne résout rien et n'interdit le moteur thermique à la vente que dix ans après l'Allemagne, autorise de nouvelles autoroutes, le contournement de Strasbourg, le projet immobilier Europa City, et prévoit même de nouvelles voies comme le contournement d'Arles au risque de massacrer la Camargue ».

Au niveau international la question environnementale s'affaiblit avec la montée en puissance d'hommes d'Etats tels que Donald Trump (Président des Etats-Unis) ou encore Jair Bolsonaro (Président de la République fédérative du Brésil) qui menacent la lutte contre le réchauffement climatique et la défense de l'environnement.

Par ailleurs, la revalorisation de l'évaluation environnementale est un nouveau défi, en effet celle-ci pourrait apporter de réelles compensations environnementales autour des projets. Si l'évaluation était plus stricte on se permettrait moins de proposer des projets scandaleusement irrespectueux de l'environnement. En revanche, la question de la différenciation territoriale se pose ici, est-ce que l'évaluation doit être aussi stricte dans des communes où les enjeux environnementaux sont minimes comparé à des communes comme les communes littorales où les enjeux environnementaux pèsent.

---

<sup>44</sup> Collectif. (25 juin, 2019). En France, on assiste à une régression continue du droit de l'environnement. *Le Monde*, Tribune.

La pratique des acteurs de l'urbanisme au niveau de l'environnement s'essouffle au vu de la complexité à concilier les enjeux environnementaux portés par les lois mais faiblement et les enjeux économiques portés par les territoires et les entrepreneurs avec conviction. Si l'évaluation environnementale est revalorisée, les professionnels doivent être mieux formés pour qu'elle soit pertinente, et le poids des acteurs locaux ayant la volonté de protéger l'environnement doit être valorisé comme le rôle des associations environnementales.

Aujourd'hui, plus largement que la prise en compte de l'environnement dans les documents de planification on peut dire que la planification territoriale est confrontée à de nombreux défis. Comme le révèlent Demazière et Desjardins<sup>45</sup>, elle est dominée par de très nombreuses certitudes molles sur la durabilité, la résilience ou encore l'intérêt d'une approche territoriale. L'enjeu pour les décennies à venir est de réussir à dépasser ces certitudes molles pour construire un savoir pratique.

---

<sup>45</sup> Demazière, C. Desjardins, X. (2016). La planification territoriale stratégique : une illusion nécessaire ? *Riurba*, n°2.

Articles :

Brotons, J. (2013). La planification environnementale : nouveau modèle des politiques publiques territoriales durables ? *Les Notes du Pôle, CNRS- Aix Marseille Université*. <https://pddtm.hypotheses.org/140>

Collectif. (25 juin, 2019). En France, on assiste à une régression continue du droit de l'environnement. *Le Monde, Tribune*. [https://www.lemonde.fr/idees/article/2019/06/25/en-france-on-assiste-a-une-regression-continue-du-droit-de-l-environnement\\_5481023\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2019/06/25/en-france-on-assiste-a-une-regression-continue-du-droit-de-l-environnement_5481023_3232.html)

Demazière, C. Desjardins, X. (2016). La planification territoriale stratégique : une illusion nécessaire ? *Riurba*, n°2. <http://riurba.net/Revue/la-planification-territoriale-strategique-une-illusion-necessaire/>

Direction générale de l'urbanisme de l'habitat et de la construction. (2006). La prise en compte de l'environnement dans les plans locaux d'urbanisme. [http://www.environnement-urbanisme.certu.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/DGUHC\\_sites\\_temoins\\_PLU\\_mars2006\\_cle7dc197.pdf](http://www.environnement-urbanisme.certu.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/DGUHC_sites_temoins_PLU_mars2006_cle7dc197.pdf)

DREAL Midi-Pyrénées. (2014). Evaluation environnementale de SCoT. [http://www.occitanie.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Note\\_de\\_cadrage\\_SCoT\\_cle74953e.pdf](http://www.occitanie.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Note_de_cadrage_SCoT_cle74953e.pdf)

Gauthier, M. (2009). Urbanisme et développement durable. *Environnement urbain*, vol 3. <https://journals.openedition.org/eue/892#quotation>

Geniaux, G., & Napoléone, C. (2011). Evaluation des effets des zonages environnementaux sur la croissance urbaine et l'activité agricole. *Economie et statistique*, n°4444-445, 181-199.

Guermond, Y. (2006). Repenser l'urbanisme par le développement durable ? *Natures Sciences Sociétés*, Vol. 14, no 1, p. 80-83.

Janin, P. (2013). Programmation et planification dans le domaine de l'environnement. *Revue juridique de l'environnement*, spécial (5), 43-51. <https://www.cairn.info/revue-revue-juridique-de-l-environnement-2013-5-page-43.htm>.

Janin, P. (2013). Programmation et planification dans le domaine de l'environnement. *Revue juridique de l'environnement*, spécial(5), 43-51. <https://www.cairn.info/revue-revue-juridique-de-l-environnement-2013-5-page-43.htm>

Leroux, E. (2012). Le SCOT : un outil de Management public territorial au service du développement durable des territoires ?. *Gestion et management public*, volume 1/1(1), 38-52. <https://www.cairn.info/revue-gestion-et-management-public-2012-1-page-38.htm>

Loiseau, E. Junqua, G. Roux, P. Maurel, P. Bellon-Maurel, V. (2012). Evaluation environnementale de territoires : apports, limites et adaptation du cadre méthodologique de

l'Analyse du Cycle de vie. *Conférence Interdisciplinaire sur l'Écologie Industrielle et Territoriale*. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00811194/document>

Mesnard, A.-H. (1980). La protection de l'environnement dans le contentieux administratif de l'urbanisme et de l'aménagement. *Revue Juridique de l'Environnement*, n°1, pp. 3-26;

Ministère de la transition écologique et solidaire. (2017). Évaluation environnementale : préconisations méthodologiques. Consulté sur [https://www.aitf.fr/system/files/files/thema\\_-\\_infrastructures\\_de\\_transport\\_et\\_urbanisation.pdf](https://www.aitf.fr/system/files/files/thema_-_infrastructures_de_transport_et_urbanisation.pdf)

Ministère de l'écologie du développement et de l'aménagement durables. (2007). Promouvoir l'environnement et l'aménagement durable dans les documents d'urbanisme. [https://www.gironde.fr/sites/default/files/2018-03/b31\\_promouvoir\\_environnement\\_1.pdf](https://www.gironde.fr/sites/default/files/2018-03/b31_promouvoir_environnement_1.pdf)

Moulinard, Ch. Monedraire, G. Texier, A. Savy, R. (1982). Urbanisme et environnement. *Revue Juridique de l'Environnement*, n°4, pp. 372-385.

Pheulpin, S. (2017). Evaluation environnementale des documents d'urbanisme : les conseils avisés de l'autorité environnementale. *Le Moniteur*. <https://www.lemoniteur.fr/article/evaluation-environnementale-des-documents-d-urbanisme-les-conseils-avisés-de-l-autorite-environnementale.924094>

Radisson, L. (2018). Le gouvernement réduit le périmètre des projets soumis à évaluation environnementale. *Actu environnement*, n° 382. <https://www.actu-environnement.com/ae/news/evaluation-environnementale-etude-impact-nomenclature-projets-decret-champ-31415.php4>

Rochmann, J. Siino, C. (2016). La planification des périphéries métropolitaines à la recherche d'éléments de cohésion. Une comparaison Toulouse/Montréal. *Riurba*, n°2. <http://riurba.net/Revue/la-planification-des-peripheries-metropolitaines-a-la-recherche-delements-de-cohesion-une-comparaison-toulousemontreal/>

Ullmann, G. (2018). L'évaluation environnementale des projets : une peau de chagrin. *Actu Environnement*, n°388. <https://www.actu-environnement.com/ae/news/evaluation-environnementale-projets-32604.php4>

Yolka, P. (2017). L'environnement dans la loi « Montagne 2 » du 28 décembre 2016. *Revue juridique de l'environnement*, vol 42, p. 233-249. <https://www.cairn.info/revue-revue-juridique-de-l-environnement-2017-2-page-233.htm>

#### Ouvrages :

Barnier, V. (1999) Ville et environnement : de l'écologie urbaine à la ville durable. 1 vol. 87 p.

Dubois-Maury, J. (2010). Documents d'urbanisme et développement durable – guide pratique pour une application aux SCOT, PLU et Cartes communales. Ed. Du puits fleuri N°268. 314p.

Larousse. (1982). Grand Dictionnaire Encyclopédique Larousse. 15 vol.

Pinson, G. (2009). Gouverner la ville par projet. Presses de Sciences Po. 424p.

#### Rapports :

Conseil Général de l'Environnement et de Développement Durable. (2019). Rapport annuel 2018 de l'Autorité environnementale. [http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/raae-2018-v5-web\\_cle1e82fe.pdf](http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/raae-2018-v5-web_cle1e82fe.pdf).

#### Mémoires :

Anglès, J. (2015). L'intégration de la densité dans le Plan Local d'Urbanisme de Castelsarrasin

Blasius, A. (2018). Les systèmes d'acteurs dans la planification territoriale des communes rurales. L'exemple des PLUS dans le département de l'Aude.

Bourg, A. (2018). L'environnement et la biodiversité au sein des documents de planification.

Gardes, T. (2016). Perception et vécu de la densité : concilier enjeux environnementaux, évolutions législatives et qualité de vie au sein des opérations denses.

Leca, P.-F. (2012). Analyse critique de l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme.

Poteau, C. (2015). Avis de l'autorité environnementale, un support pour une prise en compte plus effective de l'environnement dans les documents d'urbanisme ? Analyse sur les plans et programmes des documents d'urbanisme soumis à évaluation environnementale en Aquitaine.

#### Sites internet :

- actu-environnement.com
- fne.asso.fr
- Legifrance.gouv
- Vie-publique.fr

Figure 1 : Schéma explicatif du développement durable.....	15
Figure 2 : conditions de soumission à évaluation environnementale ou à examen au cas par cas d'un PLU .....	26
Figure 3 : conditions de soumission à évaluation environnementale pour les cas particuliers de PLU .....	26
Figure 4 : Localisation de la ville de Royan.....	37
Figure 5 : Matérialisation du linéaire urbanisé sur la côte royannaise.....	37
Figure 6 : L'agglomération ainsi que la bande des 100 mètres définis par la loi Littoral à Royan .....	39
Figure 7 : Les protections environnementales présentes sur la commune de Royan.....	40
Figure 8 : Les protections patrimoniales de la ville de Royan .....	42
Figure 9 : Localisation de Vars-sur-Roseix.....	44
Figure 10 : Occupation du sol à Vars-sur-Roseix.....	45
Figure 11 : Le zonage représenté en pourcentage selon les 4 grands types de zones pour chacun des PLU.....	47
Figure 12 : Synthèse de la Trame Verte et Bleue Royannaise.....	50
Figure 13 : Synthèse de la Trame Verte et Bleue de Vars-sur-Roseix.....	51
Figure 14 : Zonage des différents secteurs Naturels et Forestiers à Royan .....	52
Figure 15 : Zonage du secteur Agricole à Royan.....	53
Figure 16 : Zonage des différents secteurs Naturels et Forestiers à Vars-sur-Roseix .....	53
Figure 17 : Zonage du secteur Agricole sur Vars-sur-Roseix .....	54
Figure 18 : Périmètres des EBC identifiés au plan de zonage de Royan et de Vars-sur-Roseix	54

Annexe 1 – Article R122-17 du Code de l'Environnement relatif aux Evaluations Environnementales

Annexe 2 – Décision de la MRAe de Nouvelle-Aquitaine après examen au cas par cas, sur l'élaboration du PLU de Vars-sur-Roseix (19)

Annexe 3 – Lettre d'OBIOS à destination du Maire de Royan concernant la protection d'une espèce menacée : l'Azuré du Serpolet

**Code de l'environnement**

- Partie réglementaire
  - Livre Ier : Dispositions communes
    - Titre II : Information et participation des citoyens
      - Chapitre II : Evaluation environnementale
        - Section 2 : Evaluation de certains plans et documents ayant une incidence notable sur l'environnement
          - Sous-section 1 : Champ d'application et autorité de l'Etat compétente en matière d'environnement

**Article R122-17**

- Modifié par Décret n°2018-435 du 4 juin 2018 - art. 2

I. – Les plans et programmes devant faire l'objet d'une évaluation environnementale sont énumérés ci-dessous :

1° Programmes opérationnels élaborés par les autorités de gestion établies pour le Fonds européen de développement régional, le Fonds européen agricole et de développement rural et le Fonds de l'Union européenne pour les affaires maritimes et la pêche ;

2° Schéma décennal de développement du réseau prévu par l'article L. 321-6 du code de l'énergie ;

3° Schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables prévu par l'article L. 321-7 du code de l'énergie ;

4° Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux prévu par les articles L. 212-1 et L. 212-2 du code de l'environnement ;

5° Schéma d'aménagement et de gestion des eaux prévu par les articles L. 212-3 à L. 212-6 du code de l'environnement ;

6° Le document stratégique de façade prévu par l'article L. 219-3, y compris son chapitre relatif au plan d'action pour le milieu marin ;

7° Le document stratégique de bassin maritime prévu par les articles L. 219-3 et L. 219-6 ;

8° Programmation pluriannuelle de l'énergie prévue aux articles L. 141-1 et L. 141-5 du code de l'énergie ;

8° bis Stratégie nationale de mobilisation de la biomasse prévue à l'article L. 211-8 du code de l'énergie ;

8° ter Schéma régional de biomasse prévu par l'article L. 222-3-1 du code de l'environnement ;

9° Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie prévu par l'article L. 222-1 du code de l'environnement ;

10° Plan climat air énergie territorial prévu par l'article R. 229-51 du code de l'environnement ;

11° Charte de parc naturel régional prévue au II de l'article L. 333-1 du code de l'environnement ;

12° Charte de parc national prévue par l'article L. 331-3 du code de l'environnement ;

13° Plan départemental des itinéraires de randonnée motorisée prévu par l'article L. 361-2 du code de l'environnement ;

14° Orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques prévues à l'article L. 371-2 du code de l'environnement ;

15° Schéma régional de cohérence écologique prévu par l'article L. 371-3 du code de l'environnement ;

16° Plans, schémas, programmes et autres documents de planification soumis à évaluation des incidences Natura 2000 au titre de l'article L. 414-4 du code de l'environnement, à l'exception de ceux mentionnés au II de l'article L. 122-4 du même code ;

17° Schéma mentionné à l'article L. 515-3 du code de l'environnement ;

18° Plan national de prévention des déchets prévu par l'article L. 541-11 du code de l'environnement ;

19° Plan national de prévention et de gestion de certaines catégories de déchets prévu par l'article L. 541-11-1 du code de l'environnement ;

20° Plan régional de prévention et de gestion des déchets prévu par l'article L. 541-13 du code de l'environnement ;

21° Plan national de gestion des matières et déchets radioactifs prévu par l'article L. 542-1-2 du code de l'environnement ;

22° Plan de gestion des risques d'inondation prévu par l'article L. 566-7 du code de l'environnement ;

23° Programme d'actions national pour la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole prévu par le IV de l'article R. 211-80 du code de l'environnement ;

24° Programme d'actions régional pour la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole prévu par le IV de l'article R. 211-80 du code de l'environnement ;

25° Programme national de la forêt et du bois prévu par l'article L. 121-2-2 du code forestier ;

- 26° Programme régional de la forêt et du bois prévu par l'article L. 122-1 du code forestier et en Guyane, schéma pluriannuel de desserte forestière ;
- 27° Directives d'aménagement mentionnées au 1° de l'article L. 122-2 du code forestier ;
- 28° Schéma régional mentionné au 2° de l'article L. 122-2 du code forestier ;
- 29° Schéma régional de gestion sylvicole mentionné au 3° de l'article L. 122-2 du code forestier ;
- 30° Schéma départemental d'orientation minière prévu par l'article L. 621-1 du code minier ;
- 31° Les 4° et 5° du projet stratégique des grands ports maritimes, prévus à l'article R. 5312-63 du code des transports ;
- 32° Réglementation des boisements prévue par l'article L. 126-1 du code rural et de la pêche maritime ;
- 33° Schéma régional de développement de l'aquaculture marine prévu par l'article L. 923-1-1 du code rural et de la pêche maritime ;
- 34° Schéma national des infrastructures de transport prévu par l'article L. 1212-1 du code des transports ;
- 35° Schéma régional des infrastructures de transport prévu par l'article L. 1213-1 du code des transports ;
- 36° Plan de déplacements urbains prévu par les articles L. 1214-1 et L. 1214-9 du code des transports ;
- 37° Contrat de plan Etat-région prévu par l'article 11 de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification ;
- 38° Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires prévu par l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales ;
- 39° Schéma de mise en valeur de la mer élaboré selon les modalités définies à l'article 57 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions ;
- 40° Schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris et contrats de développement territorial prévus par les articles 2,3 et 21 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris ;
- 41° Schéma des structures des exploitations de cultures marines prévu par l'article D. 923-6 du code rural et de la pêche maritime ;
- 42° Schéma directeur territorial d'aménagement numérique mentionné à l'article L. 1425-2 du code général des collectivités territoriales ;
- 43° Directive territoriale d'aménagement et de développement durable prévue à l'article L. 102-4 du code de l'urbanisme ;
- 44° Schéma directeur de la région d'Ile-de-France prévu à l'article L. 122-5 ;
- 45° Schéma d'aménagement régional prévu à l'article L. 4433-7 du code général des collectivités territoriales ;
- 46° Plan d'aménagement et de développement durable de Corse prévu à l'article L. 4424-9 du code général des collectivités territoriales ;
- 47° Schéma de cohérence territoriale et plans locaux d'urbanisme intercommunaux comprenant les dispositions d'un schéma de cohérence territoriale dans les conditions prévues à l'article L. 144-2 du code de l'urbanisme ;
- 48° Plan local d'urbanisme intercommunal qui tient lieu de plan de déplacements urbains mentionnés à l'article L. 1214-1 du code des transports ;
- 49° Prescriptions particulières de massif prévues à l'article L. 122-24 du code de l'urbanisme ;
- 50° Schéma d'aménagement prévu à l'article L. 121-28 du code de l'urbanisme ;
- 51° Carte communale dont le territoire comprend en tout ou partie un site Natura 2000 ;
- 52° Plan local d'urbanisme dont le territoire comprend en tout ou partie un site Natura 2000 ;
- 53° Plan local d'urbanisme couvrant le territoire d'au moins une commune littorale au sens de l'article L. 321-2 du code de l'environnement ;
- 54° Plan local d'urbanisme situé en zone de montagne qui prévoit une unité touristique nouvelle au sens de l'article L. 122-16 du code de l'urbanisme.
- II. – Les plans et programmes susceptibles de faire l'objet d'une évaluation environnementale après un examen au cas par cas sont énumérés ci-dessous :
- 1° Directive de protection et de mise en valeur des paysages prévue par l'article L. 350-1 du code de l'environnement ;
- 2° Plan de prévention des risques technologiques prévu par l'article L. 515-15 du code de l'environnement et plan de prévention des risques naturels prévisibles prévu par l'article L. 562-1 du même code ;
- 3° Stratégie locale de développement forestier prévue par l'article L. 123-1 du code forestier ;
- 4° Zones mentionnées aux 1° à 4° de l'article L. 2224-10 du code général des collectivités territoriales ;
- 5° Plan de prévention des risques miniers prévu par l'article L. 174-5 du code minier ;

- 6° Zone spéciale de carrière prévue par l'article L. 321-1 du code minier ;
- 7° Zone d'exploitation coordonnée des carrières prévue par l'article L. 334-1 du code minier ;
- 8° Plan de sauvegarde et de mise en valeur prévu par l'article L. 631-3 du code du patrimoine ;
- 8 bis Plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine prévu par l'article L. 631-4 du code du patrimoine ;
- 9° Plan local de déplacement prévu par l'article L. 1214-30 du code des transports ;
- 10° Plan de sauvegarde et de mise en valeur prévu par l'article L. 313-1 du code de l'urbanisme ;
- 11° Plan local d'urbanisme ne relevant pas du I du présent article ;
- 12° Carte communale ne relevant pas du I du présent article ;
- 13° Plan de protection de l'atmosphère prévu par l'article L. 222-4 du code de l'environnement .

III. – Lorsqu'un plan ou un programme relevant du champ du II ou du III de l'article L. 122-4 ne figure pas dans les listes établies en application du présent article, le ministre chargé de l'environnement, de sa propre initiative ou sur demande de l'autorité responsable de l'élaboration du projet de plan ou de programme, conduit un examen afin de déterminer si ce plan ou ce programme relève du champ de l'évaluation environnementale systématique ou d'un examen au cas par cas, en application des dispositions du IV de l'article L. 122-4.

L'arrêté du ministre chargé de l'environnement soumettant un plan ou un programme à évaluation environnementale systématique ou après examen au cas par cas est publié au Journal officiel de la République française et mis en ligne sur le site internet du ministère chargé de l'environnement.

Ses effets cessent au plus tard un an après son entrée en vigueur ou à l'entrée en vigueur de la révision des listes figurant au I et II du présent article, si elle est antérieure.

IV. – Pour les plans et programmes soumis à évaluation environnementale en application du I, du II ou du III, l'autorité environnementale est :

1° La formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable pour les plans et programmes dont le périmètre excède les limites territoriales d'une région ou qui donnent lieu à une approbation par décret ou à une décision ministérielle, ainsi que pour les plans et programmes mentionnés aux 4°, 8°, 8° ter, 9°, 11°, 15°, 17°, 22°, 24°, 30°, 37° et 38° du I et aux 2°, 5° et 13° du II ;

2° La mission régionale d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable pour les autres plans et programmes mentionnés au I et au II.

La formation d'autorité environnementale peut, de sa propre initiative et par décision motivée au regard de la complexité et des enjeux environnementaux du dossier, exercer les compétences dévolues à la mission régionale d'autorité environnementale. Dans ce cas, la mission régionale d'autorité environnementale transmet sans délai le dossier à la formation d'autorité environnementale. Les délais prévus aux articles R. 122-18 et R. 122-21 courent à compter de la date de saisine de la mission régionale d'autorité environnementale.

V. – Lorsqu'elle est prévue par la législation ou la réglementation applicable, la révision d'un plan, schéma, programme ou document de planification mentionné au I fait l'objet d'une nouvelle évaluation.

Lorsqu'elle est prévue par la législation ou la réglementation applicable, la révision d'un plan, schéma, programme ou document de planification mentionné au II fait l'objet d'une nouvelle évaluation après un examen au cas par cas.

VI. – Sauf disposition particulière, les autres modifications d'un plan, schéma, programme ou document de planification mentionné au I ou au II ne font l'objet d'une évaluation environnementale qu'après un examen au cas par cas qui détermine, le cas échéant, si l'évaluation environnementale initiale doit être actualisée ou si une nouvelle évaluation environnementale est requise.

VII. – Par dérogation aux dispositions de la présente section, les règles relatives à l'évaluation environnementale des plans et programmes mentionnés aux rubriques 43° à 54° du I et 11° et 12° du II sont régies par les dispositions du chapitre IV du titre préliminaire du code de l'urbanisme.



Mission régionale d'autorité environnementale

Région Nouvelle-Aquitaine

**Décision de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) de Nouvelle-Aquitaine, après examen au cas par cas, sur l'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) de Vars-sur-Roseix (19)**

N° MRAe 2019DKNA3

dossier KPP-2018-7456

**Décision après examen au cas par cas  
en application de l'article R. 104-28 du Code de l'urbanisme**

La Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) de la Région Nouvelle-Aquitaine

Vu la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et notamment son annexe II ;

Vu le Code de l'urbanisme, notamment ses articles L.104-1 à L.104-8 et R.104-1 et suivants ;

Vu le décret n°2016-519 du 28 avril 2016 portant réforme de l'Autorité environnementale ;

Vu le décret n°2016-1110 du 11 août 2016 relatif à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes ;

Vu le décret n°2015-1229 du 2 octobre 2015 modifié relatif au Conseil général de l'environnement et du développement durable, notamment son article 11 ;

Vu l'arrêté de la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer du 12 mai 2016 portant approbation du règlement intérieur du Conseil général de l'environnement et du développement durable ;

Vu les arrêtés ministériels du 12 mai 2016 et du 17 avril 2018 portant nomination des membres des Missions Régionales d'Autorité environnementale (MRAe) du Conseil général de l'environnement et du développement durable ;

Vu la décision du 27 avril 2018 de la Mission Régionale d'Autorité environnementale portant délégation de compétence aux membres permanents pour statuer sur les demandes d'examen au cas par cas présentées au titre des articles R. 122-18 du Code de l'environnement et R. 104-28 du Code de l'urbanisme ;

Vu la demande d'examen au cas par cas enregistrée sous le numéro de dossier figurant dans l'encadré ci-dessus, déposée par la commune de Vars-sur-Roseix, reçue le 23 novembre 2018, par laquelle celle-ci demande à la Mission Régionale d'Autorité environnementale s'il est nécessaire de réaliser une évaluation environnementale à l'occasion du projet d'élaboration de son plan local d'urbanisme (PLU) ;

Vu l'avis de l'Agence régionale de santé en date du 17 décembre 2018 ;

**Considérant** que la commune de Vars sur Roseix, 375 habitants en 2016 sur un territoire de 4,26 km<sup>2</sup>, envisage l'accueil de 20 habitants d'ici 2030 ;

**Considérant** que le projet souhaite permettre la construction de 35 à 40 logements pour le maintien de la population actuelle et l'accueil des nouveaux habitants, et que pour cela la collectivité souhaite mobiliser cinq à six hectares pour l'habitat ;

**Considérant** que le projet de développement urbain vise notamment à « organiser l'extension du bourg en direction des hameaux de la route d'Ayen et de Chantegrèle » ;

**Considérant** que ces extensions urbaines ainsi que les autres parcelles ouvertes à l'urbanisation, notamment aux lieux-dit « Barrière de Chantegrèle » et « les Coustaloux » constituent la poursuite d'une urbanisation linéaire ;

**Considérant** que le dossier n'explique pas les alternatives étudiées, ayant finalement abouti à ce choix d'aménagement ;

**Considérant** que le dossier fourni n'analyse pas les incidences paysagères de ce type d'urbanisation, notamment au regard des co-visibilités identifiées de et vers le bourg ;

**Considérant** de plus que les parcelles en extension urbaine aux lieux dits Beugefert et Chantegrèle ne semblent pas cohérentes avec la volonté affichée dans le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) de préserver des coupures d'urbanisation ;

**Considérant** par ailleurs que les informations fournies ne permettent pas de garantir l'atteinte d'une densité d'urbanisation supérieure à celle des années passées ;

**Considérant** que la description des milieux présents dans les parcelles ouvertes à l'urbanisation à vocation d'habitat est partielle et ne permet pas de conforter la conclusion d'absence de présence de milieux naturels à forts enjeux dans les extensions proposées ;

**Considérant** que la commune dispose de zones à vocation économique Ux au lieu-dit « chez Minet » ;

**Considérant** que le dossier fait apparaître de forts enjeux environnementaux sur ces parcelles pré-aménagées, entièrement constituées de prairies humides et en contact direct avec la ripisylve du Roseix, identifiée dans le dossier comme support d'une continuité écologique intercommunale ;

**Considérant** que le dossier fait également apparaître un enjeu lié aux remontées de nappe, non analysé pour les zones Ux pourtant concernées ;

**Considérant** que l'absence d'orientation d'aménagement et de programmation et d'extraits du règlement écrit, ainsi que de toute analyse spécifique des incidences environnementales relative à ces zones Ux ne permet pas d'évaluer la démarche de réduction des impacts potentiels sur l'environnement ;

**Considérant** de plus que l'absence d'exposé des projets ou demandes d'acteurs économiques ne permet pas de comprendre l'ouverture immédiate à l'urbanisation de surfaces à vocation économique aussi importantes ;

**Considérant** que le dossier indique que la défense contre l'incendie est insuffisante, sans toutefois détailler la couverture du territoire par des dispositifs de défense ; qu'il est nécessaire de connaître ces éléments pour évaluer la cohérence avec les développements de l'urbanisation proposés dans le projet de PLU ;

**Concluant**, qu'au vu de l'ensemble des informations fournies par la personne responsable, des éléments évoqués ci-avant et des connaissances disponibles à la date de la présente décision, le projet d'élaboration du PLU de Vars-sur-Roseix est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement et sur la santé humaine au sens de l'annexe II de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement ;

## **Décide :**

### **Article 1<sup>er</sup> :**

En application des dispositions du chapitre IV du Livre Premier du Code de l'urbanisme et sur la base des informations fournies par la personne responsable, le projet d'élaboration du PLU de Vars-sur-Roseix présenté par la commune de Vars-sur-Roseix (19) **est soumis à évaluation environnementale**.

### **Article 2 :**

Les objectifs spécifiques poursuivis par la réalisation de l'évaluation environnementale sont explicités dans les considérants de la présente décision. La présente décision ne dispense pas des obligations auxquelles le projet présenté peut être soumis par ailleurs. Elle ne dispense pas les projets, éventuellement permis par ce plan, des autorisations administratives ou procédures auxquelles ils sont soumis.

### Article 3 :

La présente décision sera publiée sur le site Internet de la Mission Régionale d'Autorité environnementale <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr> En outre, en application de l'article R.104-33 du Code de l'urbanisme, la présente décision doit être jointe au dossier d'enquête publique ou de mise à disposition du public.

Fait à Bordeaux, le 15 janvier 2019

Le président de la MRAe  
Nouvelle-Aquitaine

**signé**

Frédéric DUPIN

#### Voies et délais de recours

##### **1 - décision soumettant à la réalisation d'une évaluation environnementale :**

**Le recours administratif** préalable est **obligatoire** sous peine d'irrecevabilité du recours contentieux.

Il doit être formé dans le délai de deux mois suivant la mise en ligne de la décision sur le site internet de l'autorité environnementale et adressé à **Monsieur le Président de la Mission Régionale d'Autorité Environnementale**

**Recours gracieux, hiérarchique et contentieux, dans les conditions de droit commun.**

##### **2 - décision dispensant de la réalisation d'une évaluation environnementale :**

**Les décisions dispensant de la réalisation d'une évaluation environnementale étant considérées comme des actes préparatoires ne faisant pas grief, elles ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'un recours.**

**Toutefois, elles pourront être contestées à l'appui d'un recours contentieux dirigé contre la décision d'approbation du plan, schéma ou programme.**

# OBIOS



OBJECTIFS BIODIVERSITES ASSOCIATION NATIONALE POUR LA CONSERVATION  
DE LA BIODIVERSITE

Siège social : 22 rue du Docteur Gilbert, 17250 Pont l'Abbé d'Arnoult

Mail : thirion.jean-marc@sfr.fr

---

Pont l'Abbé d'Arnoult le, 23 janvier 2017

Monsieur le Maire de Royan  
Mairie, 80 avenue de Pontaillac  
17200 Royan

**Objet :** Prise en compte d'une espèce menacée et protégée au niveau européen dans les projets d'urbanisme

Monsieur le Maire,

Dans le cadre d'inventaires d'une espèce menacée de Papillon Rhopalocère, l'Azuré du Serpolet *Phengaris arion* (syn. *Maculinea arion*), l'association OBIOS a trouvé des stations de cette espèce sur la commune de Royan.

Vous n'êtes pas sans savoir que cette espèce de papillon est protégée au niveau européen, annexe IV de la directive « Habitats, Faune, Flore » (92/43/CEE) comme au niveau national par l'arrêté du 22 juillet 1993 relatif à la liste des insectes protégés sur le territoire national en application des articles L. 411-1 à L. 412-1 et R. 411-1 à R. 412-7 du code de l'environnement. Cette espèce en régression sur une grande partie de son aire de répartition est considérée comme quasi-menacée au niveau mondial et en danger au niveau européen par l'Union Internationale de la Conservation de la Nature (Liste rouge). C'est pour ces raisons que l'Azuré du serpolet a fait l'objet d'un plan national d'actions (PNA) qui vise à définir les actions nécessaires à la conservation et à la restauration de cette espèce fortement menacée afin de s'assurer de son bon état de conservation faisant suite aux Grenelles de l'environnement.

Pour la commune de Royan, notre association a cartographié et mis à jour (été 2016) la répartition des populations connues d'Azuré du serpolet (Cf. Figure 1).

Un des constats du PNA est l'isolement des populations d'Azuré du serpolet. Il est donc nécessaire d'assurer le maintien de ces populations en établissant de véritables corridors écologiques. La nouvelle loi sur la biodiversité précise les espaces de continuité écologique dans le code de code de l'environnement, à l'article L.110-2 ainsi que le prévoit également le code de l'urbanisme. Il serait donc nécessaire que le plan local d'urbanisme identifie ces secteurs d'importance pour la conservation d'une espèce menacée au niveau mondial ainsi que les espaces de continuités écologiques comme le préconise la loi.

L'association Objectifs BIOdiversitéS attire toute votre attention sur l'enjeu de la conservation de cette espèce menacée présent dans votre commune et se tient à votre disposition pour d'éventuels compléments d'information.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Maire, l'expression de notre respectueuse considération.

**Alain Durand-Lasserve**

Président de l'association Objectifs BIOdiversitéS



et

**Jean-Marc THIRION**

Directeur de l'association Objectifs BIOdiversitéS

Membre du Conseil Scientifique et Technique du Conservatoire des Espaces Naturels du Poitou-Charentes

Membre du Conseil Scientifique du Parc National des Pyrénées

Consultant à la Faculté des Sciences de Poitiers



**Copie du courrier :** DREAL, Préfecture Charente-Maritime

**Bibliographie :**

DUPONT, P. (2010). *Plan national d'actions en faveur des Maculinea*. Office pour les insectes et leur environnement-Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement. 138 pp.



**Figure 1.** Localisation des contacts d'Azuré du serpolet (point bleu) sur la commune de Royan.

## La prise en compte de la question environnementale dans les documents de planification au regard de la législation et des pratiques des professionnels de l'urbanisme

La question environnementale est de plus en plus mise en avant par les politiques publiques, cependant son intégration dans les documents d'urbanisme n'est pas toujours ambitieuse. La complexité du cadre législatif autour de l'environnement rend difficile son application dans les pratiques des professionnels de l'urbanisme. Nous nous retrouvons dans une mauvaise équation où la prise en compte de l'environnement est fastidieuse, complexe, et parfois peu cohérente au vu des différenciations territoriales alors qu'elle est absolument essentielle. Par ailleurs on remarque qu'il est difficile de faire passer l'enjeu environnemental avant les enjeux économiques dans un contexte où les territoires se veulent productifs et compétitifs. Ce mémoire traitera donc des difficultés à intégrer le volet environnemental dans les documents de planification et notamment dans les plans locaux d'urbanisme. Cette étude se fera au regard du cadre juridique complexe mais aussi au regard de l'ambition environnementale présente ou non dans le discours des acteurs locaux associés à la réalisation de ces plans locaux d'urbanisme. L'étude s'appuiera sur la prise en compte de l'environnement dans deux cas de PLU différents, celui de la commune de Royan, situé sur le littoral charentais et celui de la commune de Vars-sur-Roseix, situé dans la campagne corrézienne.

Mots clés : Environnement, Biodiversité, Espaces naturels, Royan, Vars-sur-Roseix, Planification locale, Urbanisme

Juillet 2019 – Flora VALETTE

