ENVIRONNEMENT

Quand le droit de l'urbanisme se met « au vert »

- **Pendant longtemps, le droit de l'urbanisme et le droit de l'environnement ont cohabité, en toute indépendance, sans s'interpénétrer mais la donne est en train de changer, notamment depuis la loi « Grenelle I ».**
- **Deux exemples : les documents d'urbanisme doivent désormais intégrer en amont des objectifs environnementaux ; la remise en état des sites pollués par des installations classées peut être conditionnée par le contenu des documents d'urbanisme.**

Par LAURENCE ESTEVE DE PALMAS
Avocate au barreau de Paris

Le droit de l'urbanisme n'est pas fait pour protéger l'environnement : telle a été pendant longtemps l'idée dominante. En effet, à première vue, l'urbanisme et l'environnement sont deux matières, sinon antinomiques, en tout cas présentant des finalités différentes : il revient ainsi à l'urbanisme d'organiser l'occupation des territoires, alors que l'environnement a, au contraire, pour principal objectif de protéger des espaces et des milieux, voire de les restaurer.

En pratique, ces objectifs peuvent donc se confronter. De la même façon, le Conseil d'Etat a longtemps consacré le principe d'indépendance de ces deux législations, en considérant, par exemple, que la légalité des autorisations d'urbanisme ne peut être appréciée qu'au regard des règles d'urbanisme et en aucun cas d'environnement. L'organisation administrative, enfin, de ces matières, est différente, puisque la gestion de l'urbanisme est confiée à des autorités décentralisées (au niveau de la commune ou des établissements publics de coopération intercommunale) quand la protection locale de l'environnement reste de la compétence des services de l'Etat (par l'intermédiaire, par exemple, des DREAL – directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement). Pendant longtemps, l'urbanisme et l'environnement ont ainsi « cohabité » sans pour autant s'intégrer l'un avec l'autre. Cela change depuis quelques années et cette tendance se confirme avec le Grenelle de l'environnement.

LE « VERDISSEMENT » DES DOCUMENTS D'URBANISME LOCAUX

Les documents d'urbanisme doivent de plus en plus intégrer de contraintes environnementales, tant en matière d'objectifs environnementaux à atteindre que d'évaluation de l'impact de ces documents sur l'environnement.

Objectifs environnementaux

L'article L.110 du Code de l'urbanisme énonce les grandes orientations environnementales que doivent suivre les documents d'urbanisme. Il s'agit notamment de gérer le sol de façon économe, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages et de rationaliser la demande de déplacements. La loi du 3 août 2009, dite « Grenelle I », est venue élargir les « missions » des documents d'urbanisme, d'une part, à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, aux consommations d'énergie ainsi qu'à l'économie des ressources fossiles et d'autre part, à la préservation de la biodiversité, notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques.

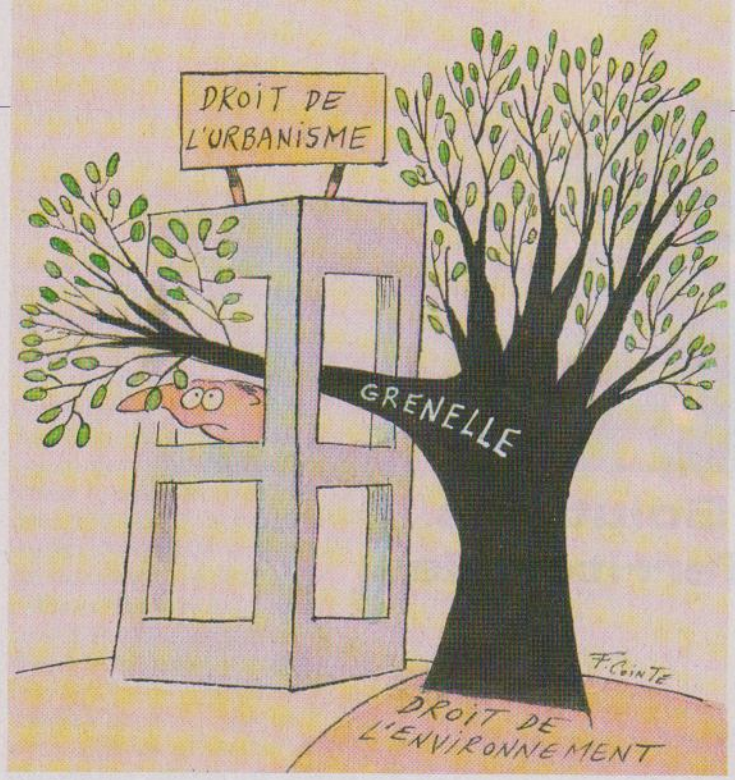
L'article L.121-1 du Code de l'urbanisme prévoit que les documents d'urbanisme doivent permettre d'assurer « l'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé [...] et la protection de la nature et des paysages en respectant les objectifs du développement durable ». Ils doivent aussi, en sus de l'utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, participer à la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, des écosystèmes, des espaces verts et des milieux, sites et paysages naturels. Un plan local d'urbanisme (PLU), censé édicter les règles d'urbanisme au niveau communal, doit donc désormais contenir, en outre, toute une série de mesures de nature à protéger l'environnement. Ces objectifs vont bien au-delà de la simple gestion de l'espace qui lui est traditionnellement confiée. Les schémas de cohérence territoriale (Scot) doivent aussi élaborer un projet d'aménagement et de développement durable, définir des objectifs relatifs à la protection des paysages et déterminer les espaces et sites naturels ou urbains à protéger (article L.122-1 du Code de l'urbanisme).

Au-delà de ces éléments concrets qui existent déjà, la loi précitée du 3 août 2009 « Grenelle I » prévoit (art.7) que le droit de l'urbanisme devra prendre en compte, dans le délai d'un an, sept objectifs supplémentaires et notamment : la lutte contre la régression des surfaces agricoles et naturelles (des objectifs chiffrés devant même être fixés par les collectivités territoriales) ; la lutte contre l'étalement urbain et la déperdition d'énergie (les collectivités locales peuvent désormais conditionner la création de nouveaux quartiers ou les opérations d'aménagement au renforcement correspondant des infrastructures de transport et prescrire aussi, dans certaines zones, des seuils maximaux de densité ou des performances énergétiques supérieures à la réglementation) ; la préservation de la biodiversité ; la gestion économe des ressources et de l'espace (en réexaminant pour cela les dispositifs fiscaux et les incitations financières en matière de logement et d'urbanisme) ; la mise en œuvre de travaux d'amélioration de la performance énergétique des bâtiments (notamment l'isolation extérieure), ainsi que la création d'un lien entre densité et niveau de desserte par les transports en commun.

Les documents d'urbanisme doivent donc désormais intégrer des

L'ESSENTIEL

- **Traditionnellement, le droit de l'urbanisme devait réglementer l'utilisation de l'espace et le droit de l'environnement le protéger.**
- **Désormais, les documents d'urbanisme ont des objectifs environnementaux à atteindre et certains d'entre eux doivent faire l'objet d'une évaluation de leurs impacts sur l'environnement.**
- **Quant aux différentes procédures liées aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), elles doivent prendre en compte les contraintes de l'urbanisme, notamment en cas de cessation d'activité.**



problématiques d'environnement, de construction et de transports. Le projet de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement en cours d'examen au Parlement, dit « Grenelle II », confirme et renforce ces objectifs.

Evaluation environnementale des documents d'urbanisme

Depuis l'ordonnance du 3 juin 2004 transposant la directive 2001/42 du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, certains documents d'urbanisme doivent, en outre, faire l'objet d'une évaluation de leur impact sur l'environnement. Ce sont les directives territoriales d'aménagement (DTA), le schéma directeur de la région Ile de France (Sdrif), les schémas de cohérence territoriale (Scot) et les PLU qui sont susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement (article L.121-10 du Code de l'urbanisme), de par l'étendue du territoire qu'ils couvrent, l'importance des travaux et aménagements qu'ils autorisent et la sensibilité du milieu. Il s'agit de procéder, lors de l'élaboration de ces documents, à une véritable étude d'impact, intégrée dans le rapport de présentation du document. Elle doit analyser l'état initial de l'environnement; indiquer les incidences notables prévisibles de sa mise en œuvre sur l'environnement et les zones protégées; expliquer pourquoi ce document a été retenu au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement et présenter les mesures envisagées pour réduire, voire compenser ses incidences sur l'environnement. La révision de ces documents donne aussi lieu à une évaluation environnementale, qui doit être actualisée tous les dix ans.

Le juge administratif attache une importance particulière à la rédaction du rapport de présentation dans lequel est intégrée l'étude d'impact, et il n'hésite pas à annuler un PLU qui n'est pas assez précis ou détaillé dans l'analyse des impacts précités *(voir notamment CAA Marseille 2 juillet 2009, n°07MA00707, « SA Tuilerie Briqueterie du Pont d'Avignon »; TA Strasbourg 19 mai 2009, « Association de sauvegarde de la faune sauvage », n°06.06389)*.

PRISE EN COMPTE DES CONTRAINTES D'URBANISME PAR LES INSTALLATIONS CLASSÉES

On constate par ailleurs que les législations d'urbanisme et d'environnement sont de plus en plus coordonnées au niveau du droit des installations classées, tant lors de la procédure d'autorisation que lors de la cessation d'activité.

Deux procédures liées

Le Conseil d'Etat, de manière constante, veille au respect du principe d'indépendance des législations d'urbanisme et d'environnement. Récemment encore, il a jugé que le maire qui délivre un permis de construire pour une installation classée n'a pas à vérifier le respect des prescriptions contenues dans l'arrêté d'autorisation d'exploiter l'installation (CE 2 février 2009, req. n°312131), même s'il s'agit de règles relatives à l'implantation des constructions. Néanmoins, les procédures d'autorisation d'exploiter une installation classée et de permis de construire sont indéniablement liées, ne serait-ce que du fait des articles L.512-15 et R.512-4-2 du Code de l'environnement qui imposent à l'exploitant de l'installation classée: d'une part, d'adresser sa demande d'autorisation au préfet ou sa déclaration en même temps que sa demande de permis de construire; et, d'autre part, d'accompagner la demande d'autorisation de la justification du dépôt de la demande de permis de construire. En application de ces articles, le Conseil d'Etat a, par exemple, jugé que le dossier d'autorisation d'exploiter est incomplet et doit être refusé si la demande de permis de construire est classée sans suite. Les deux procédures ont donc, de fait, un lien entre elles (CE 31 mars 2008, « Sté normande de nettoiement », req. n°285690).

Cessation d'activité

Mais c'est surtout au niveau de la cessation d'activité des installations classées que l'imbrication des deux législations se fait le plus ressentir. En effet, la remise en état des sites ayant supporté des installations classées mises à l'arrêt depuis le 1er octobre 2005 est désormais définie suite à une négociation entre l'exploitant, le propriétaire du terrain d'emprise de l'installation et le maire (ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale en charge des questions d'urbanisme) sur l'usage futur du site, lequel sert de base pour définir l'étendue de la dépollution requise (article R.512-75 du Code de l'environnement). A défaut d'accord, la remise en état doit permettre un usage comparable à celui de la dernière période d'exploitation, c'est-à-dire, en pratique, un usage industriel ou agricole.

Par exception, en l'absence d'accord, le préfet peut imposer un niveau de remise en état allant au-delà de l'usage de la dernière période d'exploitation, s'il y a une incompatibilité manifeste entre cet usage et l'usage futur de la zone résultant des documents d'urbanisme en vigueur à la notification de la mise à l'arrêt.

L'objet de cette exception est essentiellement de traiter des installations industrielles enclavées en zones urbanisées. Lorsqu'existe un projet d'aménagement urbain dans un site industriel qui a été enclavé, il faut pouvoir imposer à l'exploitant un degré de dépollution compatible avec ce projet.

Dans ce cas, l'article R.512-75 précité prévoit que le maire peut transmettre au préfet, à l'exploitant et au propriétaire du terrain, un mémoire sur une éventuelle incompatibilité manifeste de l'usage prévu avec l'usage futur de la zone tel qu'il résulte des documents d'urbanisme. Le préfet se prononce alors dans un délai de deux mois, après avis du propriétaire et de l'exploitant, sur l'éventuelle incompatibilité manifeste de l'usage proposé par l'exploitant avec l'usage futur de la zone et « fixe le ou les types d'usage qui devront être pris en compte par l'exploitant pour déterminer les mesures de remise en état ». Un exploitant qui envisage de cesser son activité a donc intérêt à s'assurer des prescriptions d'urbanisme autour de son installation et de leurs modifications ultérieures. L'adoption du PLU est en effet susceptible de s'accompagner d'une redéfinition des zones pour tenir compte de la réalité du terrain. ■

EN SAVOIR PLUS

- **Textes officiels:** art. L.110 et 121-1 du Code de l'urbanisme; art. L.512-15 et R.512-42 du Code de l'environnement; voir la loi du 3 août 2009 publiée dans « Le Moniteur » du 14 août 2009, cahier détaché n°2.
- **Articles du « Moniteur »:** « Entre Grenelle 1 et Grenelle 2, le droit de l'urbanisme au milieu du gué », 11 septembre 2009, p.106; « La consécration des principes du droit de l'environnement », 8 février 2008, p.76.
- **Ouvrages publiés aux Editions Le Moniteur:** « L'urbanisme durable » par Catherine Charlot-Valdieu et Philippe Outrequin, éd. 2009; « Réussir un projet d'urbanisme durable », Ademe, éd. 2006.