

Fiche 5

LA HIÉRARCHIE DES NORMES, L'ARTICULATION AVEC LES AUTRES PLANS ET PROGRAMMES

Des obligations de compatibilité ou prise en compte

Le code de l'urbanisme introduit une hiérarchie entre les différents documents d'urbanisme, plans et programmes, dans un rapport de compatibilité ou de prise en compte entre certains d'entre eux. Si ces deux termes ne sont pas définis par les textes réglementaires ou législatifs (et se différencient de la conformité qui exige une stricte identité), ils le sont par la jurisprudence.

La prise en compte implique que le document « *ne doit pas, en principe, s'écarter des orientations fondamentales sauf, sous le contrôle du juge, pour un motif tiré de l'intérêt de l'opération et dans la mesure où cet intérêt le justifie* »¹.

Le rapport de compatibilité implique² :

- ▼ de procéder à une analyse globale du document de rang supérieur, ce qui conduit à se placer à l'échelle de l'ensemble du territoire couvert et à prendre en compte l'ensemble de ses prescriptions ;
- ▼ de rechercher si le document de rang inférieur ne contredit pas les prescriptions qu'impose le document de rang supérieur compte tenu de leur degré de précision (ces prescriptions pouvant être, en partie, exprimées sous forme quantitative), sans rechercher l'adéquation du document de rang inférieur au regard de chaque disposition ou prescription particulière du document de rang supérieur³.

La personne publique responsable du document d'urbanisme dispose d'une certaine marge d'appréciation

pour décliner le document de rang supérieur. Cette marge est nuancée selon que le document d'urbanisme est soumis à une obligation de prise en compte ou de compatibilité avec le document de rang supérieur.

Les principales relations de compatibilité et de prise en compte sont décrites, pour les SCOT, dans les articles L. 131-1 à L. 131-3 du code de l'urbanisme, pour les PLU et cartes communales, dans les articles L. 131-4 à L. 131-7 et, pour le cas particulier des PLU intercommunaux tenant lieu de plan de déplacements urbains, à l'article L. 131-8. Elles sont traduites dans le schéma ci-dessous.

Par ailleurs, les chartes de pays s'imposent au PADD des SCOT : « *Lorsque le périmètre d'un schéma de cohérence territoriale recouvre en tout ou partie celui d'un pays ayant fait l'objet d'une publication par arrêté préfectoral, le PADD du SCOT prend en compte la charte de développement du pays.* » (article L. 141-4 du code de l'urbanisme).

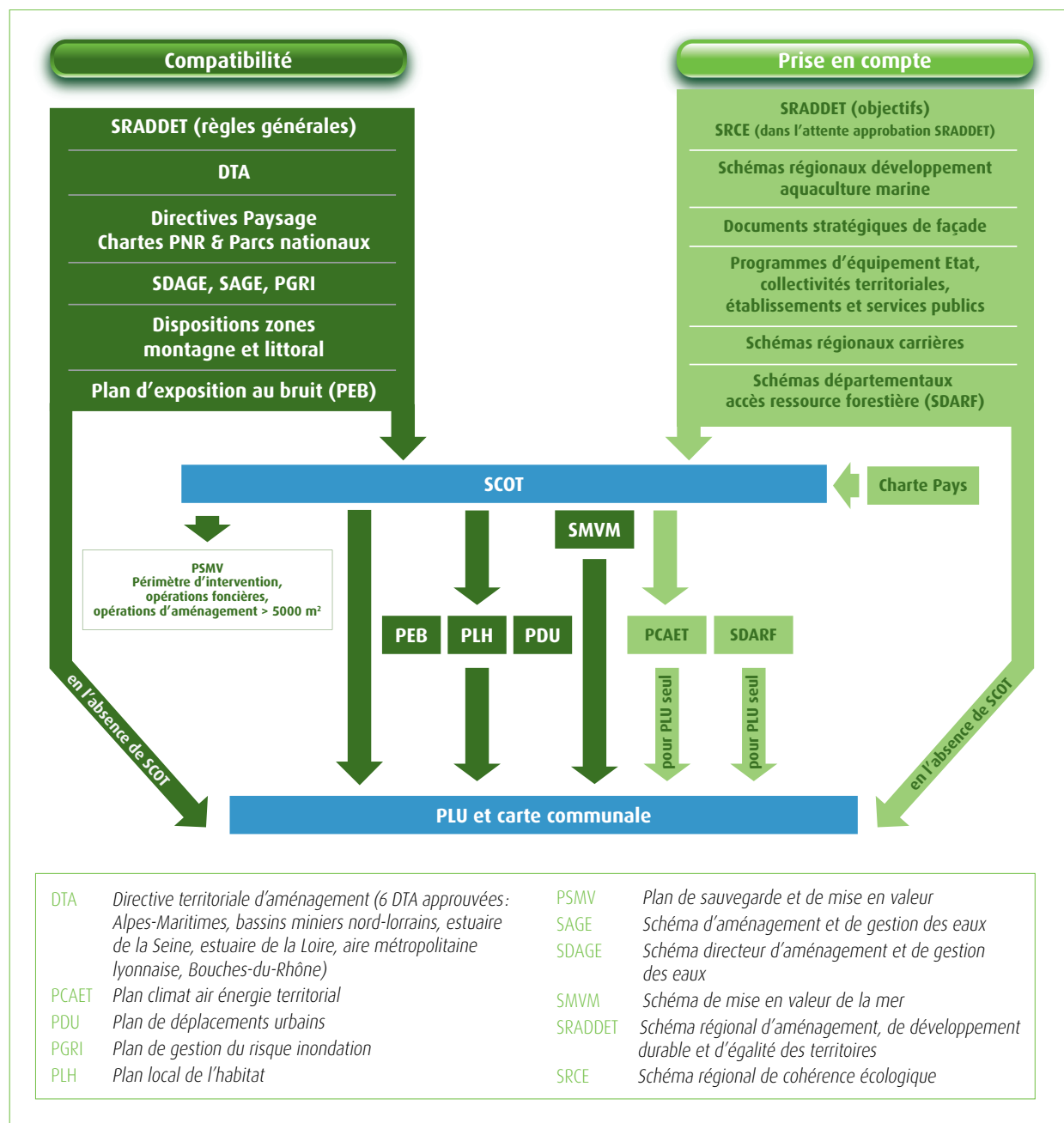
Il est à noter que les dispositions présentées ici seront amenées à évoluer dans la mesure où le législateur a habilité le Gouvernement à prendre, par voie d'ordonnance, des mesures propres à limiter et simplifier à compter du 1^{er} avril 2021 les obligations de compatibilité et de prise en compte pour les documents d'urbanisme (I de l'article 46 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite ELAN). Cette ordonnance devra réduire le nombre de plans et programmes qui sont opposables aux documents d'urbanisme et supprimer le lien de prise en compte au profit du seul rapport de compatibilité.

¹ CE, 28 juillet 2004, Association de défense de l'environnement et autres, n° 256511, B ; CE, 17 mars 2010, Ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable, n° 311443.

² Cf. CE, 18 décembre 2017, Le Regroupement des organismes de sauvegarde de l'Oise (ROSO) et autre, n° 395216, B, à propos d'un rapport de compatibilité entre un PLU et un SCOT.

³ Avant l'arrêt ROSO de 2017, le juge administratif avait déjà précisé que, le cas échéant, les différences ne devaient pas être substantielles, la mise en exécution du document inférieur ne devant pas avoir pour effet de remettre en question les orientations et les équilibres prévus par le document de rang supérieur (cf. conclusions de Michel Gentot sur CE, Assemblée, 22 février 1974, Adam et autres, n° 91848, 93520, A ; CE, 14 décembre 1998, Commune de Vémars, n° 156715). Le document de rang inférieur devait, d'une part, permettre la réalisation de ceux des objectifs et options que le document de rang supérieur avait retenus pour la période d'application du document de rang inférieur et, d'autre part, ne pas compromettre la réalisation des objectifs et options retenus pour une phase ultérieure (CE, Section des travaux publics, Avis, 5 mars 1991, Effets du schéma directeur de la région Île-de-France sur les documents d'urbanisme locaux, n° 349324, sur ArianeWeb).

Les plans et programmes avec lesquels les documents d'urbanisme doivent être compatibles et prendre en compte (hors Ile-de-France, Corse et Outre-Mer, hors PLU intercommunaux valant PDU)



Pour les régions qui ne disposent pas de SRADDET, les SCOT, et en l'absence de SCOT, les PLU et cartes communales, doivent être compatibles avec le Schéma directeur régional en Ile-de-France (SDRIF), le Schéma d'aménagement régional (SAR) dans les départements d'outre-mer, le Plan d'aménagement et de développement durable (PADDUC) en Corse. En Île-de-France, les SCOT, et en l'absence de SCOT, les PLU et cartes communales, doivent prendre en compte le SRCE (désormais intégré au SRADDET dans les autres régions).

Pour les PLU intercommunaux valant PDU, les dispositions relatives aux transports et aux déplacements des OAP et du

POA doivent être compatibles avec le SRCAE et le cas échéant le PPA (article L.131-8 du code de l'urbanisme). Lorsque les SRADDET, qui intègrent désormais les SRCAE, seront exécutoires, les OAP et POA devront être compatibles avec lui.

Lorsque le SCOT vaut SMVM (article L.141-24 du code de l'urbanisme), le chapitre valant SMVM doit être compatible avec le document stratégique de façade, ou, en outre-mer, avec le document stratégique de bassin maritime (article L.219-413° du code de l'environnement).

Lorsqu'un plan ou programme de rang supérieur est approuvé après un document d'urbanisme, ce dernier

doit être mis en compatibilité dans un délai de 3 ans, à l'exception des PLU qui doivent être mis en compatibilité avec les SCOT dans un délai de 1 an lorsque cette mise en compatibilité n'exige pas une révision.

En ce qui concerne la mise en compatibilité et la prise en compte du SRADDET, celle-ci s'effectue à la prochaine révision du document d'urbanisme et au plus tard dans un délai de 3 ans.

▼ À noter

Les plans de prévention des risques (naturels ou technologiques) ne figurent pas parmi les plans ou programmes avec lesquels il doit y avoir un rapport de compatibilité ou de prise en compte, car ces plans approuvés sont des servitudes d'utilité publique s'imposant à toute personne publique ou privée : ils doivent être annexés aux PLU et cartes communales. SCOT, PLU et cartes communales doivent néanmoins bien évidemment être élaborés en cohérence avec ces plans lorsqu'ils existent ou sont en cours d'élaboration.

Le SCOT intégrateur

Depuis la loi portant engagement national pour l'environnement de juillet 2010, lorsqu'il existe un SCOT approuvé, les PLU n'ont plus à démontrer formellement leur compatibilité ou prise en compte des plans ou programmes de rang supérieur aux SCOT cités ci-dessus (SDAGE, SAGE, chartes de PNR, chartes de parcs nationaux, etc.). Le SCOT doit être intégrateur de ces documents, c'est-à-dire qu'il doit en traduire les orientations ou dispositions intéressant l'aménagement et l'urbanisme, jouant ainsi le rôle de courroie de transmission pour les PLU ou cartes communales. Il est donc particulièrement important de vérifier que de telles orientations ou dispositions sont bien transcrites dans le SCOT, car ce sera le seul moyen d'assurer leur prise en compte par le PLU ou la carte communale.

Si en présence d'un SCOT approuvé antérieurement aux plans ou programmes de rang supérieur, le PLU n'a pas d'obligation formelle de décrire l'articulation avec ces documents, il lui incombe cependant, dans le cadre de l'évaluation environnementale, de vérifier qu'il intègre les enjeux environnementaux portés par ces documents.

Il est à noter que les dispositions présentées ici seront amenées à évoluer dans la mesure où le législateur a demandé au Gouvernement d'adapter, par voie d'ordonnance, à compter du 1^{er} avril 2021, le contenu du SCOT, ainsi que son objet et son périmètre, afin de tirer les conséquences de la création du schéma régional d'aménagement, de développement durable

et d'égalité des territoires (SRADDET) et du transfert de la compétence en matière de PLU aux EPCI à fiscalité propre (II de l'article 46 de la loi ELAN).

Les SRADDET

La Loi NOTRe (nouvelle organisation territoriale de la République) du 7 août 2015 a renforcé la compétence d'aménagement du territoire des Régions en les désignant chef de file et en leur confiant l'élaboration d'un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Les objectifs du SRADDET sont de synthétiser, croiser et enrichir des schémas pré-existants (SRCAE, SRCE, SRIT, schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique, schémas relatifs aux déchets), pour donner une vision stratégique, unifiée et claire sur l'aménagement, le développement durable et équilibré des territoires.

Ainsi, le SRADDET fixe les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région « en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, d'intermodalité et de développement des transports, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets » (article L.4251-1 du code général des collectivités territoriales).

Le SRADDET est composé :

- ▼ d'un rapport, qui présente notamment la stratégie et les objectifs, illustrés par une cartographie au 1/150 000^{ème} (les SCOT, et en leur absence les PLU ou cartes communales, doivent prendre en compte ces objectifs),
- ▼ d'un fascicule exposant les règles générales et éventuellement des mesures d'accompagnement (les SCOT, et en leur absence, les PLU ou cartes communales, doivent être compatibles avec les règles),
- ▼ des annexes dont le rapport environnemental, puisque le SRADDET est soumis à évaluation environnementale au titre du code de l'environnement.

Les SCOT doivent être mis en compatibilité avec le SRADDET à l'occasion de leur première révision suivant l'approbation du SRADDET. Dans l'attente de l'approbation du SRADDET, les SCOT doivent prendre en compte les SRCE.

Les SDAGE, SAGE et PGRI

Chaque grand bassin hydrographique français est doté d'un Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et d'un Plan de gestion des risques d'inondation (PGRI). Ils s'inscrivent dans la mise en œuvre de la directive européenne cadre sur l'eau de 2000 pour le SDAGE et de la directive inondation de 2007 pour le PGRI. Ces documents s'articulent entre eux, le PGRI est compatible avec les objectifs de qualité et de quantité des eaux fixés par le SDAGE et les thématiques communes au SDAGE et au PGRI (préservation de la dynamique naturelle des cours d'eau et maîtrise du ruissellement) donnent lieu à des orientations et dispositions identiques dans les deux documents :

- ▼ Le SDAGE fixe les objectifs de qualité et de quantité des eaux, c'est-à-dire les objectifs d'atteinte du bon état des eaux tel que défini par la directive européenne et leur échéance; il définit les orientations fondamentales et dispositions visant à atteindre ces objectifs,
- ▼ Le Schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) décline localement les orientations définies par le SDAGE,
- ▼ Le PGRI oriente et organise la politique de gestion des risques d'inondation, notamment la prise en compte de ce risque dans l'aménagement du territoire. Les stratégies locales de gestion des risques d'inondation (SLGRI) constituent le volet territorial du PGRI et visent à réduire les conséquences négatives des inondations dans les territoires concentrant le plus d'enjeux, que sont les « territoires à risque important d'inondation » (TRI). Elles sont déclinées en un ou plusieurs programmes opérationnels, principalement dans les programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI).

Les documents d'urbanisme (SCOT, et PLU ou cartes communales en l'absence de SCOT), doivent être compatibles avec « les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les SDAGE », « les objectifs de protection définis par les SAGE », « les objectifs de gestion des risques d'inondation définis par les PGRI » ainsi qu'avec « les orientations fondamentales et les dispositions » définies dans la partie commune au SDAGE et PGRI (article L. 131-1 du code de l'urbanisme). Les SCOT (et PLU ou cartes communales en l'absence de SCOT) préexistants aux SDAGE, SAGE ou PGRI doivent, si nécessaire, être rendus compatibles avec eux dans un

délai de trois ans (article L. 131-3). SDAGE, SAGE et PGRI sont eux-mêmes soumis à évaluation environnementale au titre du code de l'environnement.

Les SLGRI, qui doivent être compatibles avec le PGRI, ne sont pas opposables aux documents d'urbanisme. Il convient toutefois de les prendre en considération, ainsi que les documents se rapportant aux TRI et les PAPI lors de l'élaboration des documents d'urbanisme. Pour mémoire, les SRADDET doivent eux-mêmes être compatibles avec les objectifs des SDAGE et prendre en compte leurs orientations. Ils doivent être compatibles avec les objectifs et orientations des PGRI. L'articulation des documents d'urbanisme avec le volet « eau » des SRADDET doit ainsi être abordée conjointement avec celle relative au SDAGE et PGRI.

Si les SDAGE, SAGE et PGRI ne créent pas de droit ou de procédure, nombre de leurs orientations et dispositions concernent l'urbanisme et l'aménagement et ont vocation à s'appliquer via les documents d'urbanisme dans le respect des textes réglementaires qui les encadrent. D'où l'importance d'une analyse précise de leurs orientations, objectifs et dispositions dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme. Afin de faciliter ce travail, certains de ces documents identifient explicitement les orientations intéressant les acteurs de l'urbanisme et l'aménagement, et les Agences de l'eau et DREAL (ou DRIEE en Ile-de-France) ont élaboré ou élaborent des guides ou documents méthodologiques.

Au-delà du rapport de compatibilité imposé par le code de l'urbanisme en application de la directive européenne cadre sur l'eau, les interdépendances entre SAGE et documents d'urbanisme sont nombreuses et les échelles de territoire sont souvent proches, en particulier pour les SCOT. Les SAGE apportent de la connaissance sur les enjeux, et des données précises dont l'échelle est souvent adaptée pour les documents d'urbanisme. Les orientations et dispositions des deux documents peuvent se compléter. Par exemple lorsqu'un SAGE définit un principe de densification et non d'extension de l'urbanisation pour préserver une ressource en eau stratégique, les documents d'urbanisme disposent des outils pour le traduire réglementairement de manière précise. Les documents d'urbanisme pourront s'appuyer sur les dispositions en matière de protection des zones humides, d'assainissement pluvial, etc. que le règlement du SAGE aura pu définir. Il y a donc un enjeu important pour les territoires à valoriser les complémentarités entre les outils et à travailler en collaboration avec les structures porteuses de SAGE, en particulier quand ces deux démarches sont conduites en parallèle.



À lire

Guide pour Assurer la compatibilité des documents d'urbanisme avec les SDAGE et les PGRI du bassin Rhin-Meuse 2016-2021, Agence de l'eau Rhin-Meuse, DREAL Grand Est, 2018

Guides pour la prise en compte de l'eau dans les documents d'urbanisme du bassin Artois-Picardie, un guide SCOT et un guide PLU, Agence de l'eau Artois-Picardie, 2018

Guide de prise en compte du SDAGE Seine-Normandie dans les documents d'urbanisme, Agence de l'eau Seine-Normandie, DRIEE et DRIEA Ile-de-France, 2010

Guide SDAGE Rhône Méditerranée et urbanisme, Eléments de méthode pour apprécier la compatibilité des documents d'urbanisme, Agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse, DREAL Rhône-Alpes, 2010

L'eau dans les documents d'urbanisme, guide méthodologique et recueil de fiches thématiques, Agence de l'eau Adour-Garonne, 2010 et Recueil Eau et urbanisme – retours d'expériences, Agence de l'eau Adour-Garonne, à paraître 2019

L'intégration des cours d'eau dans les documents d'urbanisme et zoom sur les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP), Agence d'urbanisme de l'aire Toulonnaise et du Var, 2018

Ces documents sont consultables sur le site des outils de gestion intégrée de l'eau <http://www.gesteau.eaufrance.fr> et pour certains sur les sites des Agences de l'eau ou DREAL.



Lorsqu'ils existent, les zonages relatifs à l'assainissement et aux eaux pluviales et de ruissellement prévus par l'article L. 2224-10 du code général des collectivités territoriales (CGCT) doivent être annexés au PLU (article R. 151-53 du code de l'urbanisme). Le règlement du PLU peut, de manière autonome, délimiter ces zones (article L. 151-24). Le règlement du PLU peut fixer les conditions pour limiter l'imperméabilisation des sols, pour assurer la maîtrise du débit et de l'écoulement des eaux pluviales et de ruissellement, et prévoir le cas échéant des installations de collecte, de stockage voire de traitement des eaux pluviales et de ruissellement (article R. 151-49). Il peut notamment fixer un « coefficient de biotope », dans la mesure où celui-ci contribue à limiter l'imperméabilisation des sols (en application des articles L. 151-22 et R. 151-43), ou encore fixer un « coefficient d'imperméabilisation » (correspondant au rapport entre la surface imperméabilisée et la surface totale de la parcelle) en imposant la création d'ouvrages de stockages des eaux pluviales lorsque ce coefficient est dépassé. Voir notamment les fiches du GRIDAUH, Écriture des PLU, § 2.1.3.3, fiche n° 4 L'articulation du PLU avec le zonage d'assainissement (30 novembre 2018).

Il est essentiel d'assurer une bonne articulation entre le zonage d'assainissement et les choix d'urbanisation effectués par le PLU. Les autorités environnementales soulignent, sur ce point, que leur analyse des zonages d'assainissement est indissociable de celle des perspectives de développement portées par le document d'urbanisme, avec l'examen systématique de la question de la gestion des eaux (eau potable, eaux usées, eaux pluviales). Voir le rapport d'activité de l'Autorité environnementale et des MRae, Synthèse annuelle 2018, publiée le 26 mars 2019, p. 27. À noter que les zonages relatifs à l'assainissement et aux eaux pluviales et de ruissellement délimités en application du CGCT sont soumis, au titre de l'évaluation environnementale, à un examen au cas par cas (4° du II de l'article R. 122-17 du code de l'environnement).

Les chartes des Parcs naturels régionaux (PNR)

Les Parcs naturels régionaux sont créés pour protéger et mettre en valeur des territoires à dominante rurale dont les paysages, les milieux naturels et le patrimoine culturel sont de grande qualité, mais dont l'équilibre est fragile. Un Parc naturel régional s'organise autour d'un projet concerté de développement durable, fondé sur la protection et la valorisation de son patrimoine naturel et culturel. Ce projet est traduit dans la charte du PNR qui définit les orientations de protection, de mise en valeur et de développement, en particulier, les objectifs de qualité paysagère sur le territoire du parc et les objectifs en matière de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques. Ces orientations générales et objectifs sont traduits graphiquement et spatialisés dans le plan de parc ainsi que dans des mesures qui permettent de les mettre en œuvre et peuvent être précises et se traduire par des règles de fond⁴.

Les SCOT, et, en l'absence de SCOT, les PLU ou cartes communales, doivent être compatibles avec les dispositions d'urbanisme définies dans les chartes de PNR⁵. Les chartes de PNR sont elles-mêmes soumises à évaluation environnementale au titre du code de l'environnement.

Par ailleurs, le code de l'urbanisme (article L. 141-10) précise que le DOO du SCOT « transpose les dispositions pertinentes des chartes de parcs naturels régionaux et leurs délimitations cartographiques à une échelle appropriée, afin de permettre leur mise en œuvre dans les plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu et les cartes communales ».

Au-delà de ces liens juridiques, il existe de nombreux ponts entre charte de parcs et documents d'urbanisme, qui visent tous un objectif de développement durable des territoires, en particulier sur les questions de paysage,

de continuités écologiques, de préservation des espaces agricoles, de qualité des espaces urbains, etc. Cela nécessite donc une véritable collaboration entre les collectivités élaborant les documents d'urbanisme et les syndicats mixtes portant les PNR.

Les observations faites sur les chartes des PNR valent également pour les chartes des parcs nationaux mentionnées à l'article L. 331-3 du code de l'environnement.



À lire

SCOT et transpositions pertinentes des chartes de Parcs, Fédération des SCOT et Fédération des PNR, 2017

Les PCAET

Le Plan climat-air-énergie territorial (PCAET) a été introduit par la loi de transition énergétique pour la croissance verte d'août 2015 (par l'ajout d'un volet « air » au Plan climat-énergie qui existait au préalable). Obligatoire pour les EPCI de plus de 20 000 habitants, il peut être adopté volontairement par les autres. Le PCAET peut être élaboré par le porteur du SCOT si tous les EPCI du territoire du SCOT lui transfèrent la compétence.

À la fois stratégique et opérationnel, le PCAET prend en compte l'ensemble de la problématique climat-air-énergie autour de plusieurs axes d'interventions : la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'adaptation au changement climatique, la sobriété énergétique, la qualité de l'air, le développement des énergies renouvelables.

⁴ CE, Section, 8 février 2012, UNICEM Rhône-Alpes, n° 321219, A ; CE, 25 juin 2014, UNICEM Midi-Pyrénées, n° 366007, B. Les décisions prises par l'État et les collectivités territoriales adhérant à la charte dans l'exercice de leurs compétences doivent être cohérentes avec ces mesures, sous réserve qu'elles ne méconnaissent pas les règles résultant des législations particulières régissant les activités qu'elles concernent.

⁵ Voir notamment la note technique du 7 novembre 2018 relative au classement et au renouvellement de classement des parcs naturels régionaux et à la mise en œuvre de leurs chartes, annexe n° 1, spéc. § 2.1.2. Le contenu du rapport. Orientations en matière d'urbanisme et § 3.2. La portée juridique des chartes en matière d'urbanisme, BO MTE - MCTRCT n° 2018/11 du 25 novembre 2018. Si le document d'urbanisme ne constitue pas une mesure d'application de la charte – les moyens tirés de l'exception d'illégalité de cette charte sont en conséquence inopérants à l'encontre d'une décision approuvant le document d'urbanisme ou déclarant d'utilité publique un projet – il en va autrement s'il s'agit d'un refus de modifier le document d'urbanisme ou de déclarer d'utilité publique une opération au motif d'une incompatibilité avec la charte (CE, 29 avril 2009, Commune de Manzat, n° 293896, A). L'incompatibilité d'un PLU avec une charte de PNR peut être invoquée à l'occasion d'un recours en annulation contre une autorisation d'urbanisme, l'exécution de cette autorisation peut être suspendue et annulée sur ce motif (CE, 28 septembre 2011, Commune de la Chapelle-En-Serval et Société If Promotion, n° 343645 ; CAA Douai, 6 mars 2014, Société If Promotion, n° 12DA00195).

Les plans locaux d'urbanisme et cartes communales doivent prendre en compte le plan climat-air-énergie territorial, qui doit lui-même prendre en compte le SCOT s'il existe. Les PCAET sont eux-mêmes soumis à évaluation environnementale au titre du code de l'environnement.

Comme pour les SAGE, il peut exister des liens étroits entre PCAET et documents d'urbanisme dont les échelles d'intervention sont proches (et parfois identiques pour les PLU intercommunaux). Le PCAET apporte une connaissance précise des enjeux climat-air-énergie utile à l'élaboration des documents d'urbanisme et à leur évaluation, et une complémentarité est à rechercher entre les outils mobilisables par les deux documents. Par exemple, le PLU pourra contribuer à atteindre les objectifs définis par le PCAET en matière d'énergies renouvelables, par la définition de performances énergétiques renforcées dans le règlement ou des dispositions dans les OAP de secteurs.



À lire

Fiche du CEREMA Planification énergie-climat, PLUi : quelles articulations ?, 2017

Guide ADEME PCAET Comprendre, construire et mettre en œuvre, 2016

Site internet ressource Territoires et climat de l'ADEME

L'articulation des documents d'urbanisme avec les autres plans et programmes

L'articulation avec les autres documents d'urbanisme, plans et programmes ne se justifie pas a posteriori, mais est un des éléments qui doit contribuer à la construction du projet de document d'urbanisme.

L'identification des plans et programmes à considérer et de leurs orientations dès l'état initial de l'environnement

Pour chacune des thématiques de l'état initial de l'environnement il faut repérer dans les différents plans et programmes, les orientations et dispositions importantes, parce qu'elles doivent trouver traduction dans le document d'urbanisme et/ou parce qu'elles concernent spécifiquement le territoire en signalant une sensibilité particulière. Ce travail participe à l'exposé des motifs justifiant que le projet a été retenu au regard « des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, européen ou national »⁶ (par exemple la compatibilité avec les SDAGE et SAGE participe au respect des objectifs de la directive cadre sur l'eau). Ces éléments sont à prendre en considération pour situer le territoire et en définir les enjeux. Ils peuvent être restitués dans l'état initial de l'environnement.

⁶ cf. articles R. 141-2 3° (SCOT), R. 151-3 4° (PLU) et R. 161-3 4° (cartes communales) du code de l'urbanisme

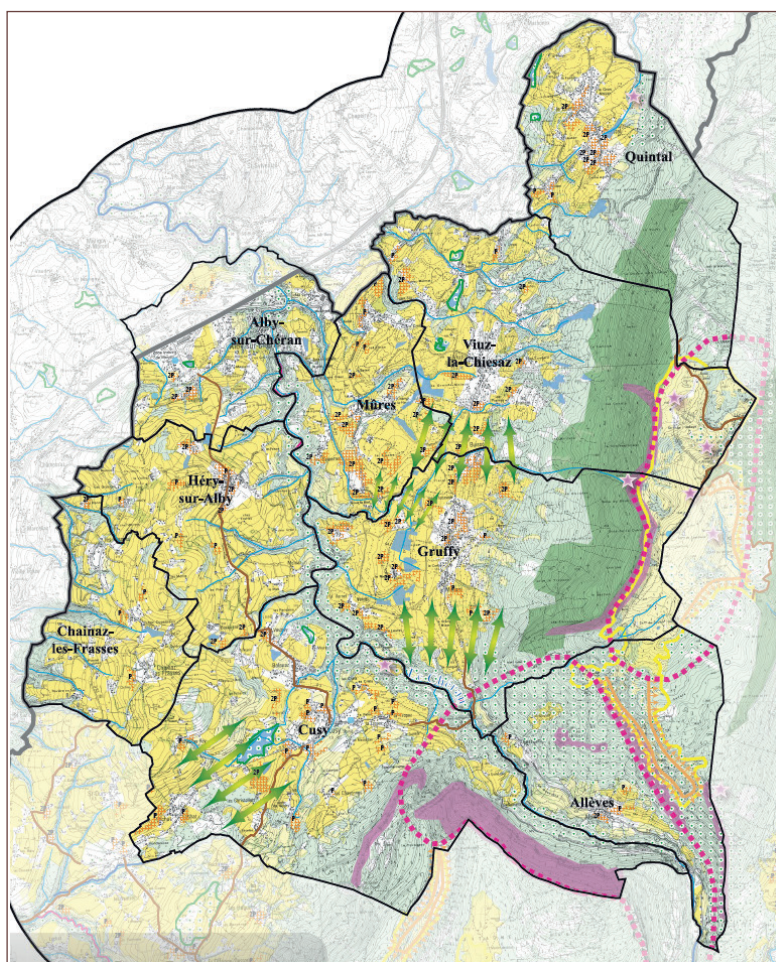


PLU de la communauté de communes d'Alby sur Chéran : des encadrés présentant pour chaque thème les objectifs des documents supra-communaux

Au sein de l'état initial de l'environnement et du diagnostic des encadrés présentent pour chaque thématique les orientations et objectifs des plans et programmes avec lesquels le PLU doit être compatible. Il s'agit par exemple pour la thématique du paysage de la charte du PNR et du SCOT.

Encadré présentant les objectifs de la charte du PNR pour la thématique du paysage (source : Rapport de présentation, tome 1 diagnostic et état initial de l'environnement p13)

Ce que dit la Charte du PNR du massif des Bauges



Pour les dispositions relatives au paysage :

- > Maintenir, protéger et mettre en valeur les ensembles paysagers remarquables identifiés (Semnoz et Montagne de Banges).
- > Maintenir les fenêtres / coupures paysagères identifiées.
- > Maintenir ou recréer les vergers ou haies ou bosquets entourant les hameaux et villages.
- > Préserver, étoffer, valoriser les centres des villages, regrouper l'urbanisation autour des noyaux existants, concevoir les extensions urbaines en continuité et respecter les limites d'urbanisation identifiées.

La Charte du parc énonce par ailleurs des dispositions orientant significativement l'urbanisme voir <http://www.parcdesbauges.com/fr/documentation-urbanisme>

Plan des espaces naturels (fig. n°2_a)

Suite page suivante



PLU de la communauté de communes d'Alby sur Chéran : des encadrés présentant pour chaque thème les objectifs des documents supra-communaux

Encadré présentant les objectifs de la charte du PNR pour la thématique du paysage (suite)

Vocations	Orientations générales
- Espaces reconnus d'intérêt écologiques majeurs (sur la base d'inventaires scientifiques) - Bénéficiant d'une mesure de contractualisation - Bénéficiant d'une mesure de protection réglementaire (RNCFS, RN, APB, RBD)	Promouvoir une gestion et une valorisation adaptée de ces espaces. S'assurer que d'éventuels aménagements n'aient pas d'impacts importants sur les patrimoines dont ils sont le support. Etudier la pertinence de mise en place de mesures de protection ou contractualisation sur ces espaces afin d'étoffer le "cœur de nature du Parc" Préserver et gérer ces espaces, constituant le "cœur de nature" du Parc, en s'appuyant sur des activités agricoles et forestières respectueuses de l'environnement. Les sites bénéficiant de mesures de protection réglementaire sont exemplaire et démonstratif dans cette approche. <i>Sous-mesure 2.1.1.1 : gérer de manière exemplaire les sites naturels remarquables</i>
Espaces agricoles, vecteurs de l'identité rurale, du cadre de vie et de la qualité du patrimoine naturel et des paysages : - Reconnus d'intérêt économique prioritaire - Reconnus d'intérêt économique important - Concernés par des zones viticoles AOC plantées, reconnus d'intérêt économique important - Limite de la zone viticole d'Appellation d'Origine Contrôlée (AOC) - Enjeux de gestion de l'espace (Voir lutte contre l'enfrichement...) - Espaces agricoles concernés par une unité pastorale - Espaces concernés par des vergers, particulièrement d'intérêt paysager (P) ou patrimonial et paysager (2P)	Prendre en compte ces espaces dans les documents d'urbanisme et y maintenir, promouvoir et développer une agriculture durable <i>Sous-mesure 1.1.3.1 : Optimiser les conditions de pérennité des exploitations agricoles</i> Lors de l'élaboration des SADD prévus par la Charte ainsi que lors de l'élaboration ou la révision des SCOT et des PLU, prendre en compte ces différents espaces dans les réflexions sur le développement de l'urbanisation afin de pérenniser et développer une activité agricole durable. Il est bien entendu que c'est dans le cadre de l'élaboration ou la révision des PLU que l'affectation et les limites des espaces naturels, agricoles et urbains seront, « in-fine », précisés et arrêtés. Soutenir la filière viticole dans ses démarches de qualité et de commercialisation. <i>Sous-mesure 1.1.3.3 : Soutenir les filières de qualité</i> Secteurs prioritaires concernés par des enjeux de gestion de l'espace Valoriser et développer l'activité pastorale de ces espaces, qui, par le respect de l'environnement, joue un rôle structurant pour leurs qualités paysagère et patrimoniale. <i>Sous-mesure 1.1.3.2 : Maintenir une vocation économique aux alpages</i> Prendre en compte, lorsqu'ils existent encore, ces vergers dans les documents d'urbanisme et dans les aménagements. Mettre en place une politique de sauvegarde, de valorisation et d'entretien <i>Sous-mesure 2.1.1.3 : gestion et valorisation des patrimoines "ordinaires" du territoire</i>
Espaces forestiers, vecteurs de l'identité rurale, du cadre de vie et de la qualité du patrimoine naturel et des paysages Reconnus comme prioritaire pour être mieux desservis	Promouvoir une gestion multi-fonctionnelle, respectueuse de l'environnement, des paysages, en encourageant notamment une sylviculture dynamique et de qualité permettant une meilleure mobilisation du bois <i>Sous-mesure 1.1.3.5 Maintenir l'emploi forestier sur le massif</i> Réaliser, sur ces espaces forestiers, des schémas de dessertes multifonctionnels (route, piste, place de dépôt, résorption de point noirs) afin de favoriser l'exploitation forestière dans le respect des autres enjeux en présence (biodiversité, prévention des risques naturels, pastoralisme, tourisme...). Cibler les principaux investissements dans la fonction de production sur ces sites. <i>Sous-mesure 1.1.3.6 : Promouvoir une gestion multifonctionnelle adaptée aux potentialités des espaces forestiers</i>
Espaces rupestres (falaises) présentant un enjeu ornithologique fort	Préserver la vocation de ces espaces en encadrant leur fréquentation par des schémas de cohérence (escalade, vol libre, ...) s'appuyant notamment sur une concertation permanente avec les usagers <i>Sous-mesure 2.1.2.1 : Prévenir les risques d'atteintes et réparer les dégradations</i>
Réseau hydrographique et milieux aquatiques - A restaurer (physiquement ou chimiquement) - A valoriser (pisciculture) - Zones humides (tourbières, marais, ...)	Reconquérir la qualité de l'eau et des milieux aquatiques selon les principes de la Directive Cadre sur l'Eau Engager sur ces tronçons des actions spécifiques de restauration physique ou chimique (entretien des berges, re-naturation, ...) ou à valoriser au niveau de la pisciculture (aménagements de passe à poissons, ...) Préserver ces zones et établir des Plan de gestion au sein programme global sur le territoire. <i>Sous-mesure 2.2.1.1 : ménager la ressource en eau potable et préserver la qualité des milieux aquatiques</i>
Ensembles paysagers remarquables du Parc	Ensemble paysager majeur du Parc qui sont à soigner particulièrement à l'avenir sans toutefois les "mettre sous cloche" en engageant prioritairement sur ces sites des études paysagères (au niveau des cols par exemple), des opérations de gestion des milieux ou de résorption des points noirs paysagers, et des réflexions sur les outils les plus adaptés à mettre en œuvre aux échelles ad-hoc : ZPPAUP, inscription, classement, procédure "grand site", classement au patrimoine mondial de l'UNESCO ou en Man And Biosphère (M&B), ...
coupures paysagères	Prendre en compte prioritairement ces secteurs lors de l'élaboration des Schémas d'Aménagement et de Développement Durable prévus par la Charte ainsi que lors de l'élaboration des SCOT, afin de garantir à long terme la maintien de ces espaces de transition <i>Sous-mesure 1.1.1.1 : garantir l'équilibre entre les espaces naturels, agricoles et urbanisés</i>
Routes de caractère	A l'occasion de l'élaboration des documents d'urbanisme, prendre en compte les vues et fenêtres paysagères qu'offre ces itinéraires, sur la base d'étude plus fine. Assurer un entretien et des aménagements cohérents et respectueux de cette qualité.
Espaces et sites naturels faisant l'objet d'une pratique d'activités de loisirs de pleine nature	Si cela est nécessaire, améliorer qualitativement l'aménagement de ces espaces dans le respect des patrimoine et encadrer leur fréquentation par des schémas de cohérence (escalade, vol libre, ...) s'appuyant notamment sur une concertation permanente avec les usagers <i>Sous-mesure 2.1.2.1 : Prévenir les risques d'atteintes et réparer les dégradations</i>



PLU de l'Eurométropole de Strasbourg : Une présentation des objectifs de protection de l'environnement en introduction à chaque chapitre thématique

Pour chaque chapitre thématique de l'état initial de l'environnement sont successivement présentés en introduction les objectifs de protection de l'environnement établis aux niveaux international et européen (conventions, directives, protocoles), national (législation, plans et programmes nationaux), local (schémas, plans, programmes régionaux ou plus locaux). Ne sont pas pris en compte uniquement les plans ou programmes avec lesquels existe une obligation de compatibilité ou de prise en compte, mais aussi d'autres documents qui définissent des orientations importantes pour l'urbanisme (voir aussi plus loin).

Par exemple pour la qualité de l'air, sont évoqués :

- au niveau international, diverses conventions et protocoles ; au niveau européen, la directive de 2008 concernant la qualité de l'air l'ambient et un air pur pour l'Europe,
- au niveau national, le Programme national de réduction des émissions de polluants atmosphériques de 2003, le plan national santé environnement, le Plan particules de 2010, le Plan d'urgence pour la qualité de l'air de 2013, la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie de 2006 et ses textes d'application, retranscrite dans la partie « Air » du code de l'environnement,
- au niveau local, le SRCAE, le plan régional santé environnement, un plan ozone mis en œuvre à l'échelle départementale, le PLU.

Extrait des objectifs présentés au niveau local pour la qualité de l'air (source : Rapport de présentation, tome 3, État initial de l'environnement)

Au niveau local

Le SRCAE approuvé le 29 juin 2012 vise à élaborer une stratégie notamment pour la lutte contre la pollution atmosphérique et à définir des orientations pour l'Alsace dans la thématique de l'air.

Le SRCAE d'Alsace affirme les objectifs suivants en matière de qualité de l'air :

- diviser par 4 les émissions de gaz à effet de serre du territoire entre 2003 et 2050,
- réduire la pollution atmosphérique et en priorité PM10 et NOx.

L'Alsace s'est dotée d'un Plan régional santé-environnement (PRSE 2) arrêté le 10 septembre 2012. Il définit 11 objectifs globaux dont 2 sont liés directement à la qualité de l'air ambiant : améliorer la qualité de l'air extérieur et prévenir les pathologies associées, connaître et réduire l'impact des produits phytosanitaires.

Enfin, le projet INTERREG III a développé un système commun d'évaluation et d'information sur la qualité de l'air dans le Rhin Supérieur. Un réseau de villes du Rhin Supérieur a été créé suite aux pics d'ozone de 2003, pour œuvrer à une échelle interrégionale à une réduction des pics d'ozone. Ses objectifs sont de mettre en place un système unique de sensibilisation de la population à l'échelle du Rhin Supérieur comportant des actions coordonnées en faveur de l'amélioration de la qualité de l'air.

Le Conseil Départemental du Bas-Rhin et l'Eurométropole de Strasbourg mettent en œuvre depuis 1996 un plan Ozone avec pour objectif d'écarter les niveaux de pollution en cas de dépassement ou de prévision de dépassement des niveaux de recommandation ou d'alerte du taux d'ozone (tarifications préférentielles sur les réseaux de transport en commun, autobus interurbain, etc.).

Plans, schémas, programmes locaux	Objectifs de protection concernant le PLUi
SCOTERS de 2006	Articuler urbanisation et transports en commun afin de diminuer les émissions de polluants liées au trafic routier.
SRCAE Alsace arrêté par arrêté préfectoral du 29 juin 2012	- TR1 et TR2 : (voir objectifs de protection II. Milieu humain 1. Réduction des émissions de gaz à effet de serre). - AIR 1 : réduire prioritairement les émissions régionales de particules et d'oxydes d'azote, - AIR 2 : prévenir l'exposition à la pollution atmosphérique due à l'ozone, aux métaux lourds, aux pesticides, - TRANS 3 : (voir objectifs de protection II. Milieu humain 1. Réduction des émissions de gaz à effet de serre).
Plan de protection de l'atmosphère (PPA) de Strasbourg approuvé par arrêté préfectoral du 4 juin 2014	- Intégrer dans l'aménagement urbain la nécessité de limiter l'exposition de la population aux dépassements de valeurs limites : - Mener une réflexion pour la prise en compte des « zones de vigilance » dans le futur PLUi, - Chercher à concilier les objectifs du PPA et le développement de l'agglomération (exemple : urbanisation dans les secteurs les plus éloignés de la source de pollution, adaptation des formes urbaines), - Intégrer l'enjeu de la qualité de l'air à l'évaluation des incidences sur l'environnement. Les points suivants devront être abordés : connaissance de la qualité de l'air du lieu à urbaniser, choix d'urbanisation, prescriptions éventuelles, mesures pour éviter/réduire l'impact sur la pollution atmosphérique, dispositions pour réduire l'exposition des populations à la pollution, mesures visant les usages et les comportements.
PDU de la CUS de 2013	(voir objectifs de protection II. Milieu humain 1. Réduction des émissions de gaz à effet de serre)

L'objectif principal qui découle de ces politiques est une amélioration de la qualité de l'air par la maîtrise des déplacements routiers, des pollutions industrielles et une limitation de l'exposition des populations aux risques pour la santé.

La traduction des orientations et objectifs des autres plans ou programmes dans le document d'urbanisme

Les orientations et objectifs des plans et programmes de rang supérieur font partie des éléments qui nourrissent le projet de document d'urbanisme. Il s'agit de les décliner de manière appropriée, c'est-à-dire en fonction des enjeux du territoire, avec les outils qu'offrent les documents d'urbanisme et à une échelle adaptée. Ainsi par exemple, les contours des continuités écologiques du SRADDET (ou ex SRCE) doivent être précisés à une échelle adaptée pour le SCOT et éventuellement complétés par des continuités d'enjeu plus local ; il en sera de même pour le passage du SCOT au PLU. Il ne s'agit pas de simplement zoomer les éléments cartographiques d'échelle régionale pour les calquer sur la cartographie d'échelle SCOT ou PLU.

Au fur et à mesure de l'analyse des incidences, l'évaluation environnementale devra vérifier que les orientations et objectifs des documents avec lesquels il y a une obligation de compatibilité ou de prise en compte sont bien pris en considération, identifier les risques, soit d'incompatibilité avec ces documents, soit de non prise en compte de ceux-ci, pour corriger, au besoin, le projet de document d'urbanisme en cours d'élaboration ou d'évolution.

Pour assurer la déclinaison des plans et programmes avec lesquels il y a une obligation de compatibilité ou de prise en compte, il est important de travailler en collaboration étroite avec leur porteur, en particulier pour les SAGE, chartes de PNR, chartes de parcs nationaux, PCAET (et bien sûr les SCOT pour les PLU), au-delà de leur association éventuelle au titre des personnes publiques.

Formellement l'articulation doit être assurée avec le plan ou le programme en vigueur, mais en cas de plans ou programmes en cours d'élaboration ou de révision, il est essentiel de chercher à anticiper les orientations à venir : la mise en compatibilité ou prise en compte qui sera nécessaire ultérieurement (si le plan ou le programme est approuvé après le document d'urbanisme) en sera ainsi simplifiée. Pour cela, il est recommandé de maintenir une veille et des échanges réguliers avec la structure porteuse du plan ou du programme.

La restitution dans le rapport de présentation de l'articulation avec les autres plans et programmes

L'articulation avec les autres plans et programmes doit être décrite dans le rapport de présentation.

Il est recommandé de le faire de manière suffisamment précise afin de démontrer comment le document d'urbanisme (orientations stratégiques du PADD, mais aussi dispositions opposables et mesures d'évitement, réduction ou compensation qu'elles traduisent) concourt aux orientations et objectifs des autres plans ou programmes, ou aux objectifs de protection de l'environnement. La démonstration peut être faite en 3 temps :

- ▼ présentation synthétique du plan ou programme considéré (ses grands objectifs, ses échéances, etc.),
- ▼ identification des interactions possibles entre le plan ou programme considéré et le document d'urbanisme, ces interactions pouvant être territoriales (objectifs qui concernent le territoire sur lequel porte le document d'urbanisme, avec des illustrations cartographiques) ou thématiques (liées aux thèmes évoqués dans le plan ou le programme considéré et aux enjeux du territoire),
- ▼ description de l'articulation entre le plan ou programme considéré et le document d'urbanisme (notamment sous forme de tableaux).

Pour les orientations du plan ou programme qui sont spatialisées, il est recommandé d'utiliser des cartographies pour démontrer l'articulation et la manière dont le changement d'échelle a été effectué.

Ces éléments peuvent être restitués à différents endroits du rapport de présentation : d'une part, avec l'explication des choix dans la mesure où les plans et programmes avec lesquels il y a une obligation de compatibilité ou de prise en compte contribuent à orienter les choix, d'autre part, au sein de l'analyse des incidences pour chaque item environnemental, enfin, dans un chapitre dédié.

Des écueils à éviter

Une compatibilité ou prise en compte des plans et programmes avec lesquels il y a une obligation de compatibilité ou de prise en compte déclarée mais non démontrée, se limitant parfois à lister les documents concernés, ce point étant souvent relevé comme une faiblesse dans les avis de l'Autorité environnementale





Ce que dit la jurisprudence

Le SCOT de Tarbes a été annulé pour défaut de compatibilité avec le SDAGE, au motif que le rapport de présentation ne comporte aucune description de l'articulation du SCOT avec le SDAGE et de la prise en compte de ses orientations fondamentales. Tribunal administratif de Pau, 17 novembre 2015, n° 1300517



PLU de la commune de La Riche : L'articulation avec les autres plans et programmes démontrée dans le volet analyse des incidences

Par exemple, pour établir la cohérence du PLU avec le SCOT, chacune des orientations du SCOT est rappelée avec, en vis-à-vis, la façon dont le PLU traduit l'orientation considérée.

Articulation entre le SCOT de l'agglomération tourangelle et le PADD du PLU de La Riche

LE SCHEMA DE COHERENCE TERRITORIALE DE L'AGGLOMERATION TOURANGELLE

Le Schéma de Cohérence Territoriale de l'agglomération tourangelle a été approuvé par délibération du Syndicat Mixte de l'Agglomération Tourangelle le 27 septembre 2013. Les axes stratégiques relatifs à la question environnementale et retenus pour le territoire répondent à différents principes fondamentaux :

- L'ambition 2030 : bâtir une agglomération des proximités dans la métropole jardin,
- La nature, une valeur capitale,
- Faire la ville autrement,
- Atténuer le changement climatique et la vulnérabilité du territoire,
- Changer les pratiques de mobilité.

Ces axes stratégiques sont traduits par différentes orientations précisées dans le Document d'orientation du SCOT.

Les orientations du SCOT	Appropriation dans le PADD de La Riche
La nature une valeur capitale	
<i>Affirmer la valeur emblématique des paysages</i>	Préambule : une stratégie de développement contrainte et assumée
<i>Assurer la vitalité de la trame verte et bleue à toutes les échelles</i>	– « un projet nature à l'Ouest alliant loisirs et qualité de vie »
<i>Faire de l'espace agricole un pilier de l'organisation territoriale</i>	Axe 1. 4. Réconcilier la ville et son patrimoine végétal et architectural
	Axe 1. 3. Renforcer les spécificités et potentiels économiques – « Favoriser l'agriculture de proximité et encourager l'agriculture biologique à l'Ouest »
Faire la ville autrement	
<i>Faire grandir la ville de l'intérieur pour moins consommer d'espace</i>	Axe 2. 2. Affirmer les spécificités des quartiers « Créer deux nouveaux quartiers au Plessis Botanique et au Plessis Saint-François »
<i>Un archipel de centralités compactées et articulées</i>	Axe 2. 1. Un centre-ville renforcé
<i>Promouvoir la ville de toutes les mixités</i>	Axe 1.1 Renforcer les liens multimodaux entre La Riche et Tours
<i>Construire en intelligence avec le bâti</i>	Axe 1.2 Maintenir et favoriser la diversité des logements et la mixité sociale
	Axe 1.3. Renforcer les spécificités et potentiels économiques
	Axe 2.2. Affirmer les spécificités des quartiers « Maintenir les caractéristiques des autres quartiers » « Préserver les quartiers historiques »
	Synthèse des objectifs chiffrés de modération de consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain



SCOT de la Métropole de Rouen : Une articulation démontrée de manière précise dans un chapitre dédié du rapport de présentation

Les orientations importantes pour le SCOT des documents avec lesquels il y a une obligation de compatibilité ou de prise en compte avaient été identifiées dès l'état initial de l'environnement dans lequel elles sont présentées. Une partie du rapport de présentation est dédiée à la description de l'articulation avec les autres documents, plans et programmes. L'articulation y est décrite précisément pour tous les documents avec lesquels existent des liens juridiques de compatibilité

(DTA, charte PNR, SDAGE, SAGE, PEB) ou de prise en compte (SRCE, PCET). L'analyse est aussi restituée pour de nombreux documents ayant pu guider l'élaboration du SCOT et ne concernant pas uniquement l'environnement (SRCAE, S3REnR, PPA, PPBE, PRAD, plans déchets, PAPI, PPR, schéma directeur ENS, documents de gestion forestière, SRIT Haute-Normandie, plan départemental de l'habitat, schéma directeur des gens du voyage, etc.).

Par exemple pour le SDAGE, l'articulation est présentée pour chacune des dispositions du SDAGE Seine-Normandie pouvant concerner l'urbanisme et l'aménagement, en précisant les orientations du SCOT y répondant.

Extrait du tableau décrivant l'articulation avec le SDAGE Seine-Normandie (source : Rapport de présentation, tome 8, articulation du SCOT avec les autres documents, plans et programmes)

ORIENTATIONS DU SDAGE	DISPOSITIONS CONCERNANT LES DOCUMENTS D'URBANISME	REPONSES APPORTÉES PAR LE SCOT
DEFI 6 : PROTÉGER ET RESTAURER LES MILIEUX AQUATIQUES ET HUMIDES		
Orientation 15 – Préserver et restaurer la fonctionnalité des milieux aquatiques continentaux et littoraux ainsi que la biodiversité	53. Préserver et restaurer les espaces de mobilité des cours d'eau et du littoral 54. Maintenir et développer la fonctionnalité des milieux aquatiques particulièrement dans les zones de frayères 55. Limiter le colmatage du lit des cours d'eau dans les zones de frayères à migrateurs	Le SCOT intègre les cours d'eau à son armature naturelle. Il les protège, ainsi que leurs abords (berges et ripisylve), suivant une graduation liée à leur rôle de réservoirs (cours d'eau classés et leurs abords) ou corridors (cours d'eau non classés et leurs abords). Le SCOT limite l'artificialisation des berges. Il instaure un recul de constructibilité de 5 mètres minimum (avec recommandation d'étendre cette zone si possible à 150% de la largeur du lit mineur pour les cours d'eau du SAGE). Il recommande d'interdire les plantations en bord de rivière d'espèces végétales exotiques et/ou invasives. Le SCOT fixe des prescriptions pour la préservation des continuités pour les poissons migrateurs, et recommande la suppression des ouvrages hydrauliques identifiés notamment sur les bassins versants du SAGE, ainsi que la restauration de certaines continuités. Il définit aussi un principe de préservation des continuités latérales entre la Seine et ses annexes hydrauliques et zones humides.
Orientation 16 - Assurer la continuité écologique pour atteindre les objectifs environnementaux des masses d'eau	65. Favoriser la diversité des habitats par des connexions transversales	
Orientation 17 - Concilier lutte contre les émissions de gaz à effet de serre et le bon état		Le SCOT souligne que la valorisation du transport fluvial doit prendre en compte les enjeux écologiques de la Seine, et la trame bleue.

L'articulation entre les évaluations des documents d'urbanisme et celles des autres plans et programmes

Il faut également chercher à articuler les différentes évaluations entre elles : en application du principe de proportionnalité, l'évaluation se précise à chaque stade de la décision et donc du plan ou programme qui la porte. Elle tient compte des « procédures d'évaluation environnementale prévues à un stade ultérieur » (article L.104-5 du code de l'urbanisme). En effet, toutes les questions environnementales ne peuvent pas être

traitées à un seul niveau ou à un seul moment : chaque enjeu environnemental requiert d'être analysé à l'échelle la mieux adaptée, à travers des interrogations spécifiques qui permettront de préparer et d'aider les évaluations ultérieures. Cela est particulièrement important entre SCOT et PLU (voir aussi fiche 16).

Il est donc important de consulter, outre les autres plans et programmes, leur évaluation environnementale, ainsi que l'avis rendu par l'Autorité environnementale. Peuvent y être identifiés des points d'attention pour le document d'urbanisme en cours d'évaluation.

D'autres plans et programmes à considérer au titre de la cohérence des politiques publiques

Au-delà des documents avec lesquels un rapport de compatibilité ou de prise en compte est exigé, d'autres plans ou programmes méritent d'être considérés car ils peuvent comporter des orientations intéressant l'urbanisme et l'aménagement et concerner le territoire de la collectivité. Ils peuvent, le cas échéant, comme les documents cités précédemment, nourrir l'élaboration du document d'urbanisme et en être complémentaires.

Il n'existe pas de liste de tels documents. Il est possible de se référer à la liste des plans et programmes soumis à évaluation environnementale au titre du code de l'environnement (article R. 122-17), même si tous ne sont pas susceptibles d'avoir des liens avec les documents d'urbanisme. Mais des documents qui ne sont pas soumis à évaluation environnementale ou qui relèvent de démarches volontaires peuvent aussi être considérés (par exemple plans nationaux d'actions en faveur des espèces menacées⁷, schéma départemental des espaces naturels sensibles, charte forestière de territoire, Agenda 21, démarche de territoire à énergie positive pour une croissance verte, etc.).

Les documents à considérer dépendent du contexte et des enjeux du territoire. Ainsi, par exemple, un territoire comptant d'importantes surfaces de forêt s'intéressera aux documents de gestion forestière (établis aux échelles régionale, départementale et locale), un territoire urbain traversé par de grandes infrastructures routières au plan de protection de l'atmosphère⁸, etc.

L'articulation du document d'urbanisme avec les politiques et documents des territoires voisins, y compris transfrontaliers

L'articulation doit également être recherchée avec les démarches de planification et d'évaluation conduites sur des territoires limitrophes, qu'ils soient ou non frontaliers, pour appréhender les éventuels risques d'impacts sur ces territoires et assurer la cohérence des orientations des deux documents. Cela est particulièrement important pour les continuités écologiques, les paysages, la préservation des ressources en eau, la prévention des risques (en particulier d'inondation), les déplacements et leurs impacts en termes de nuisance et qualité de l'air. Cela doit notamment permettre d'appréhender et d'anticiper d'éventuels effets de report (de développement de l'offre de logements ou de surfaces d'activités, de trafic, etc.) par exemple entre des territoires appartenant à une même agglomération mais couverts par des documents distincts.

Pour cela il est important, dès l'état initial de l'environnement, de définir un périmètre d'études suffisamment large, au-delà des limites administratives du territoire, pour tenir compte des zones qui pourraient être impactées par le document d'urbanisme en cours d'élaboration (cf. fiche 6 État initial de l'environnement).

Il convient également de prendre connaissance des états initiaux de l'environnement et des analyses d'incidences contenues dans les rapports de présentation des documents d'urbanisme limitrophes déjà approuvés. Lorsque deux documents d'urbanisme sont élaborés au même moment, des échanges doivent être encouragés. De ce point de vue, les démarches Inter-SCOT peuvent jouer un rôle important de mise en cohérence pour les SCOT, les SCOT de mise en cohérence pour les PLU.

Cela concerne bien sûr aussi les territoires limitrophes transfrontaliers. Le code de l'urbanisme (article L. 104-7) prévoit dans ce cas une consultation des États concernés sur la base du document arrêté soumis à l'enquête publique. Il est toutefois pertinent d'associer les territoires voisins transfrontaliers toute au long de l'élaboration du document, au même titre que les collectivités françaises.

⁷ Cf. article L. 411-3 du code de l'environnement et note du 9 mai 2017 relative à la mise en œuvre des plans nationaux d'actions, BO MEEM - MLH n° 2017/9 du 25 mai 2017.

⁸ L'obligation de compatibilité avec un PPA ne concerne que les PLUi valant PDU (article L131-8), cette circonstance n'interdit pas aux autres documents d'urbanisme de prendre en considération le PPA.



SCOT de la Métropole de Rouen : Une analyse de la cohérence des continuités écologiques avec les territoires voisins

Dans le cadre de l'élaboration du SCOT, une analyse de cohérence de la trame verte et bleue avec celles des SCOT voisins a été réalisée et est restituée

dans le rapport de présentation. Cela s'inscrit dans le cadre de la démarche InterSCOT, animée par l'Agence d'urbanisme de Rouen et des Bouches de Seine et Eure. Au moment de l'élaboration du SCOT, cette coopération était établie entre 4 établissements porteurs de SCOT, et concernait 650 000 habitants, 230 communes et 8 EPCI. Plusieurs axes de travail ont été définis dont l'analyse des modes d'usage de l'espace et les trames vertes et bleues.

Extrait de l'analyse de l'articulation de la trame verte et bleue du SCOT avec les SCOT voisins (source : Rapport de présentation, tome 8, articulation du SCOT avec les autres documents, plans et programmes)

« Avec le SCOT du Pays entre Seine et Bray, les continuités écologiques majeures sont les vallées du Cailly, du Robec et du Robec [lire de l'Aubette] que les deux SCOT protègent, notamment les zones humides des fonds de vallées qui sont relictuelles. La protection de celles-ci est d'autant plus importante pour les territoires qu'elles constituent des zones d'expansion de crue des rivières, limitant les inondations. En outre, le SCOT de la Métropole et celui du Pays entre Seine et Bray partagent la responsabilité de la préservation des grandes continuités écologiques régionales entre la vallée de Seine et le Pays de Bray en passant par les plateaux à l'est et au nord de Rouen. Pour cela, le SCOT de la Métropole a identifié une trame naturelle de l'espace rural à préserver et des continuités écologiques à restaurer sur les plateaux est et nord, en continuité du Pays entre Seine et Bray et qui sont complémentaires des mesures prises par le SCOT du Pays entre Seine et Bray visant à protéger des réservoirs de biodiversité mais aussi des corridors (correspondant notamment aux « axes diffus secondaires » du Pays [...]) Le SCOT du Pays entre Seine et Bray protège aussi les éléments paysagers, les prairies, les mares et les haies participant au maillage écologique du territoire et à la fonctionnalité des « axe diffus » identifié sur les plateaux. »



SCOT de l'agglomération lyonnaise : Un chapitre commun à tous les SCOT de l'aire métropolitaine

Les treize SCOT de l'aire métropolitaine lyonnaise, réunis dans un Inter-SCOT, se sont accordés sur une vision partagée de l'évolution de ce territoire, articulée autour d'une organisation multipolaire visant à

concentrer la croissance dans des pôles, existants ou en devenir, bien dotés en équipements et en services et connectés aux transports collectifs. Cette vision se décline en six grands objectifs constituant une ligne directrice pour les orientations d'aménagement des SCOT et transcrits dans leur PADD ; l'un d'entre eux concerne les espaces naturels et agricoles.

Extrait du chapitre « Des orientations métropolitaines communes » du PADD du SCOT

« Une aire métropolitaine riche de ses espaces agricoles et naturels

Pour les SCOT, la volonté d'attirer de nouvelles populations s'accompagne d'une volonté d'accorder une place aussi importante aux espaces naturels et agricoles (80% du territoire de l'aire métropolitaine) qu'aux espaces urbains, considérant qu'ils représentent une richesse essentielle au plan économique à travers l'activité agricole, au plan social à travers leur valeur d'usage (cadre de vie, tourisme, loisirs) et au plan environnemental pour le maintien de la biodiversité. À travers leur choix d'un développement urbain maîtrisé et polarisé, les SCOT rendent possible une gestion régulée du foncier.

Au-delà de la protection des grands espaces verts métropolitains (Pilât, Monts du Lyonnais et du Beaujolais, Dombes, Isle Crémieu, Bugey, Monts du Forez et de la Madeleine et Balme viennaises et dauphinoises), ils s'entendent pour assurer, en cohérence avec les schémas régionaux, la mise en réseau des espaces naturels et agricoles, à travers un système de liaisons vertes à finalité écologique, paysagère et fonctionnelle. »



SCOT du Haut-Jura : Des consultations transfrontalières pour bien articuler les continuités écologiques

Le territoire du SCOT du Haut-Jura se situe à la frontière avec la Suisse. Les communes suisses limitrophes du territoire du SCOT, la Région de Nyon, le Canton de Vaud et les différents offices fédéraux ont été associés tout au long de la

démarche, au même titre que les personnes publiques associées françaises. Cette association a été très appréciée des interlocuteurs suisses et a permis une contribution du Canton de Vaud pour bien articuler les continuités écologiques.