

EVITER LES IMPACTS SUR L'ENVIRONNEMENT

au sens de la séquence ERC - Eviter > Réduire > Compenser



Guide réalisé avec le concours financier de l'Agence de l'Eau Rhône-Méditerranée-Corse, de la Région Occitanie / Pyrénées-Méditerranée et de la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL Occitanie).

Le point de vue exprimé dans ce guide n'engage que FNE LR et ne reflète pas nécessairement le point de vue de ses financeurs.

SOMMAIRE

Introduction	4
I/ L'évitement en question(s)	5
L'évitement, qu'est-ce ?	5
Qu'entend-on par « impacts environnementaux » ?	5
Quels impacts ? Impacts directs, indirects et cumulés	6
II/ Réussir L'évitement	7
Une procédure encore très perfectible	7
L'impossibilité d'une « équivalence écologique » justifie l'évitement	7
Éviter ce qui ne peut être compensé	8
Remettre l'évitement au coeur du débat politique	9
Ne pas éviter la démocratie	10
III/ L'évitement en pratique	11
1 - L'évitement dans les documents d'urbanisme	11
Rappel : qu'est-ce qu'un document d'urbanisme ?	11
Comment éviter les impacts environnementaux au niveau d'un document d'urbanisme ?	11
Comment sont définis les besoins justifiant l'ouverture de zones à l'urbanisation ?	12
Comment identifie-t-on les enjeux environnementaux dans un document d'urbanisme ?	14
Comment identifie-t-on les secteurs où il faut éviter l'urbanisation ?	15
Concrètement, dans les SCoT et les PLU, où trouve-t-on les informations relatives à l'évitement et quelles sont les questions à se poser ?	16
A quel moment les associations peuvent intervenir pour participer à l'évitement dans les documents d'urbanisme ?	17
2 - L'évitement dans les projets d'aménagement locaux	18
Qu'est-ce qu'un projet d'aménagement local ?	18
Quels sont les projets d'aménagement locaux soumis à la démarche d'évitement ?	18
Comment éviter les impacts environnementaux au stade des projets d'aménagement locaux ?	19
a. L'évitement en opportunité	19
b. Les mesures d'évitement	19
Quels sont les projets pour lesquels l'obligation d'évitement est renforcée ?	21
a. Les projets dans les espaces protégés	21
b. Les projets dans les sites Natura 2000	22
c. Les projets qui impactent les espèces protégées	23
d. Les projets qui portent atteinte à la ressource en eau et aux milieux aquatiques	24
A quel moment les associations peuvent intervenir pour participer à l'évitement dans le cadre de l'autorisation des projets ?	27
Conclusion - Enjeux pour la réussite de la démarche	31

INTRODUCTION

La société dans laquelle nous vivons est dominée par le dogme du « toujours plus ». Nous savons pourtant que nos ressources sont limitées et qu'un système incapable de maîtriser les impacts qu'il génère sur l'environnement ne saurait perdurer. Malgré cette connaissance, et face à une crise écologique sans précédent, nous ne pouvons que constater l'inertie de notre civilisation.

Une conséquence visible de cette fuite en avant est la vitesse d'artificialisation de notre environnement, plus rapide que notre progression démographique. Cette artificialisation a de multiples conséquences sur l'environnement : sur les sols, sur l'eau, sur la biodiversité, sur les productions agricoles, sur les paysages, sur notre cadre de vie... Dans la partie méditerranéenne de la région Occitanie (ex Languedoc-Roussillon), l'artificialisation est très forte dans la plaine et sur le littoral.

Des signes d'une prise de conscience existent cependant et l'émergence de la séquence « éviter-réduire-compenser » (ERC) est la principale tentative de réponse aux impacts écologiques résultant de l'artificialisation. Elle oblige les aménageurs à évaluer les impacts environnementaux de leurs projets, puis à chercher au maximum à les éviter, à les réduire et en dernier lieu, à les compenser.

Derrière un objectif politique très optimiste « d'absence de perte nette » de biodiversité, voire des prétentions de « gains de biodiversité », la séquence ERC a connu un regain d'intérêt dans la sphère politique lui conférant une place de choix dans la loi Biodiversité de 2016.

Si le concept est prometteur sur le papier, nous constatons cependant que la traduction de la séquence ERC est difficile dans la pratique et hétérogène selon les acteurs qui s'en saisissent (aménageurs, bureaux d'études, administrations, chercheurs ou associations). Un travail important reste à faire tant sur le plan conceptuel, doctrinal que jurisprudentiel pour obtenir une clarification des concepts et des obligations qui en découlent.

Plus encore, il est devenu flagrant que la compensation, facilement soluble dans les mécanismes de marché et génératrice d'activité économique, remporte toutes les attentions au détriment de la phase d'évitement. Ceci est contraire à la logique initiale de la séquence ERC, qui reconnaît dès le départ la compensation comme un dernier recours, faute de mieux. Pour remédier à cette situation, il est nécessaire de rendre l'évitement moins abstrait.

Pour vous aider à mieux comprendre et maîtriser les enjeux de « l'évitement » dans la séquence ERC, lisez ce guide ! Son but est de donner de la consistance à cette notion en faisant un état des lieux de ce qu'elle recouvre en théorie et en pratique.



I/ L'ÉVITEMENT EN QUESTION(S)

L'évitement, qu'es acò ?

La notion d'évitement recouvre des dimensions d'ordre culturel, philosophique, scientifique et politique.

Textuellement, éviter c'est « *faire en sorte que quelque chose (de pénible, de risqué) ne se produise pas* », mais aussi « *passer à côté de quelque chose* ». (définition du Larousse)

Dans la séquence ERC, l'évitement concerne les *impacts environnementaux* résultant de l'aménagement du territoire. Il s'agit soit de **renoncer** à faire quelque chose pour qu'un impact environnemental ne se produise pas (évitement « en opportunité »), soit de **modifier** un projet pour « passer à côté » d'un enjeu environnemental (« mesure d'évitement »). Dans ce cas, la suppression de l'impact doit être complète, sans quoi il s'agit d'une mesure de réduction de l'impact.

En effet, la distinction entre mesure d'évitement et mesure de réduction est plus complexe qu'il n'y paraît. Une prise de recul permet de mieux apprécier des phénomènes biologiques qui, la plupart du temps, ne sont pas saisissables à l'échelle de temps et d'emprise spatiale du projet.

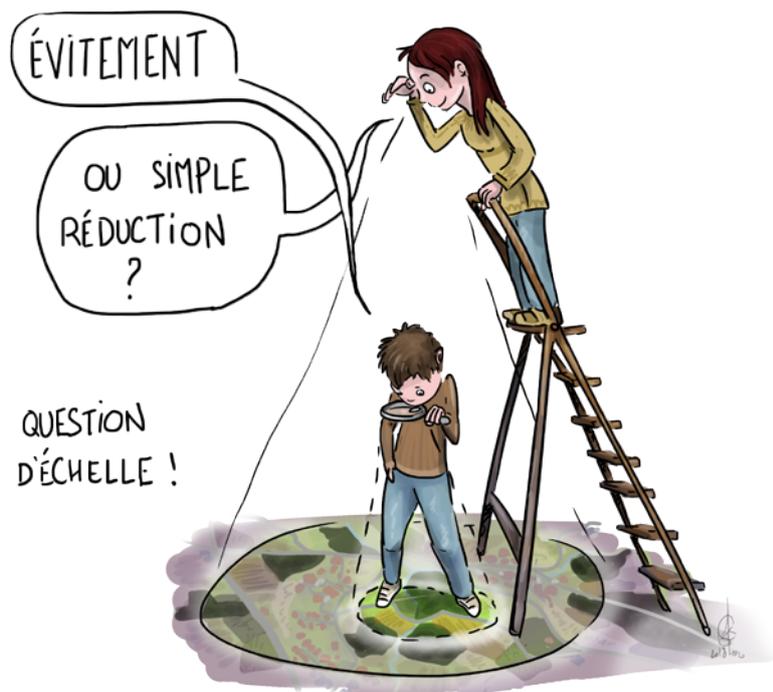
Élargir l'échelle de perception des impacts environnementaux dans l'espace ou dans le temps peut ainsi révéler qu'une mesure dite « d'évitement » s'avère en fait être une mesure de « réduction » d'impact.

L'échelle spatiale et temporelle réduite d'un projet a tendance à tronquer la perception des phénomènes biologiques. L'évitement des impacts sur ces phénomènes est donc d'autant plus pertinent qu'il est pensé à une large échelle, et le plus en amont possible de l'impact. Concrètement, il est prioritaire d'envisager l'évitement à l'échelle de la planification territoriale¹.

Qu'entend-on par « impacts environnementaux » ?

L'objet possible de l'impact n'a pas de limite en théorie : il recouvre aussi bien les impacts sur la biodiversité et les milieux naturels que ceux relatifs à l'humain (santé, patrimoine culturel...). En pratique, aujourd'hui, on constate que la séquence ERC est surtout appliquée aux impacts sur la biodiversité. Néanmoins, l'ensemble des composantes environnementales (qualité de l'air, gestion des risques naturels, paysage, etc.) doit être traité de manière proportionnée au regard de la démarche ERC. Sans cela la démarche d'évaluation environnementale risque d'être jugée partielle et insuffisante et le plan, le programme ou le projet risque d'être considéré comme susceptible d'impacts notables sur l'environnement. C'est pourquoi certains porteurs de projets s'attachent de plus en plus à élargir le champ des impacts étudiés.

L'application de la séquence ERC doit être renforcée pour toutes les composantes environnementales.



1. Plans, programmes et documents d'urbanisme: par exemple Plan Local d'Urbanisme (PLU), Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT), Plan de Déplacement Urbain (PDU), Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET), etc

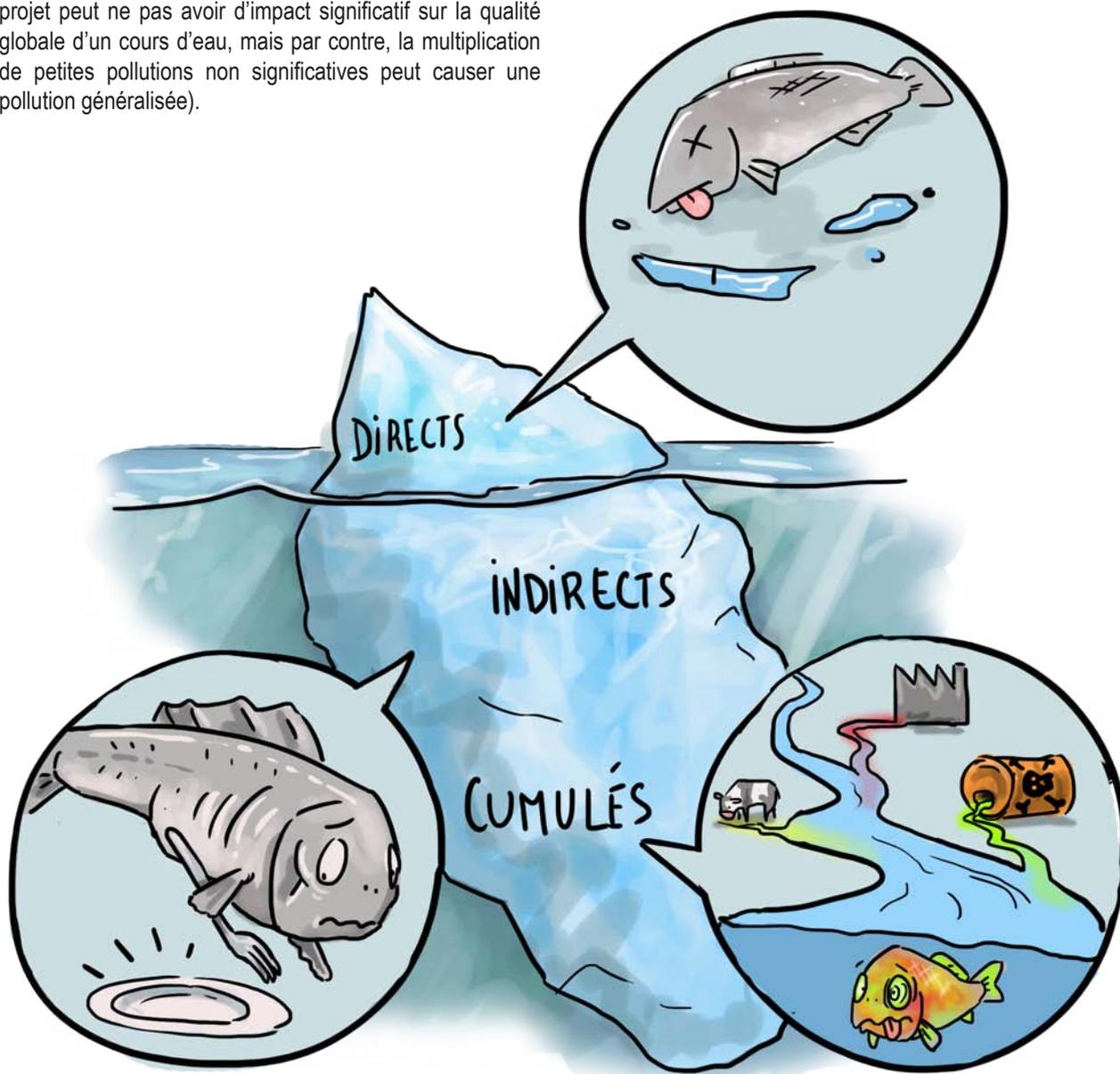
I/ L'ÉVITEMENT EN QUESTION(S)

Quels impacts ? Impacts directs, indirects et cumulés...

A l'heure actuelle, dans les études d'impact, seuls les impacts directs sur la biodiversité sont réellement pris en compte.

Toutefois, un projet peut ne pas être directement impactant sur une espèce (pas de mortalité d'individus par exemple) mais générer des impacts indirects sur cette espèce ou d'autres (par exemple en altérant la viabilité d'une population de papillons « épargnée » par des travaux mais qui se retrouverait isolée de son environnement naturel). D'autre part, des impacts non significatifs sur une espèce peuvent *in fine* avoir de lourdes conséquences en raison d'un cumul d'impacts sur la même zone (par exemple un projet peut ne pas avoir d'impact significatif sur la qualité globale d'un cours d'eau, mais par contre, la multiplication de petites pollutions non significatives peut causer une pollution généralisée).

Aujourd'hui, la séquence ERC s'attaque à la partie émergée de l'iceberg. Au-delà des impacts directs, il s'agit aussi de prendre en compte les impacts indirects et cumulés.



II/ RÉUSSIR L'ÉVITEMENT

Une procédure encore très perfectible

La réalité du processus d'évaluation environnementale au sein duquel la séquence ERC s'intègre introduit de nombreux biais :

- de plus en plus de projets ne sont tout simplement pas soumis à l'évaluation environnementale et donc à l'obligation d'éviter, de réduire et de compenser leurs impacts (il s'agit par exemple des constructions pavillonnaires qui sont responsables d'une large part de l'artificialisation) ;
- seuls les impacts significatifs ou notables² sont soumis à la séquence ERC ;
- les bureaux d'études, sous la responsabilité des porteurs de projets, peuvent faire preuve de subjectivité dans leur évaluation du caractère « notable » ou « significatif » des impacts ; celle-ci relève de leur propre méthodologie, souvent opaque, et reste théorique (tentative de prédiction de l'impact avant qu'il ne se réalise).

Le contrôle de l'État apparaît comme le principal facteur de modulation du niveau d'exigence des études. Mais ce niveau d'exigence est hétérogène selon les régions administratives et le type de projet ou de plan concerné. Il est également très dépendant des moyens et des ressources affectés au contrôle.

La qualité de l'évaluation environnementale s'éprouve en théorie lors du contrôle de l'autorité environnementale, et le cas échéant, devant les tribunaux, souvent sur requête des associations.

Si la démarche ERC a été renforcée dans son application pour certains projets, sa méthodologie doit être améliorée, son champ d'application élargi, et son contrôle doté de moyens suffisants.

L'impossibilité d'une « équivalence écologique » justifie l'évitement

La mise en œuvre de la séquence ERC assortie de son

objectif « d'absence de perte nette, voire de gain » laisse penser que l'aménagement du territoire n'aura plus d'impact sur l'environnement. Ceci reste très théorique et indiscutablement utopique.

L'absence de perte nette de biodiversité repose sur le principe de l'équivalence écologique entre les pertes et les gains de biodiversité. Ainsi, les gains issus des mesures compensatoires devraient être équivalents, voire supérieurs, aux pertes de biodiversité résultant de l'aménagement. Cependant, la validité du bilan gains / pertes repose sur notre capacité à mesurer l'équivalence écologique. Or il y a un important décalage entre son appréhension pratique, qui vise essentiellement à *répondre de manière pragmatique aux exigences réglementaires*, et ce qu'elle devrait viser *du point de vue de l'écologie scientifique*.

Dans une logique comptable principalement basée sur le dire d'experts, l'évaluation se focalise généralement sur la présence d'individus appartenant à des listes d'espèces protégées, ou d'habitats appartenant à des listes d'habitats prioritaires. Par cette approche, l'écosystème n'est pas pris en compte dans son intégralité lors de l'évaluation des pertes et des gains de biodiversité. Pourtant, la biodiversité observée localement a pour origine des processus et des dynamiques écologiques complexes, qui ne sont pas appréhendés. De la même manière, l'évaluation n'intègre jamais les dynamiques spatiotemporelles des milieux et de leurs espèces.

Le processus d'évaluation de la biodiversité dans la démarche ERC relève d'une logique para-écologique imposée par des contraintes techniques (de temps, de moyens, de connaissances) qui fait de la biodiversité un objet compartimenté et simplifié.

La reconnaissance des contraintes opérationnelles n'implique pas pour autant l'existence d'une validation scientifique. Au contraire, l'impossibilité d'une équivalence écologique stricte est la raison fondamentale pour encourager, chaque fois que possible, l'évitement au détriment de la compensation. C'est le fondement de la séquence ERC.

Attention, le Code de l'Environnement parle « d'incidences notables » pour déterminer si un projet est soumis à évaluation environnementale (donc à la démarche ERC), mais dans le cas du régime Natura 2000, il parle de projets « susceptibles d'affecter de manière significative » les sites protégés.

II/ RÉUSSIR L'ÉVITEMENT



ÉCOSYSTÈME
ÉPARGNÉ



ÉCOSYSTÈME
"COMPENSÉ"

Éviter ce qui ne peut être compensé

Si nous adoptons une approche écologique (au sens scientifique) de l'environnement, prenant en considération toute sa complexité en termes d'interactions, d'espace-temps et de dynamiques, la conclusion inéluctable est qu'il est impossible de trouver des équivalences écologiques à des pertes de biodiversité et donc qu'il est impossible de compenser les destructions causées sur l'environnement. De ce fait, dans un espace fini en termes de ressources et d'espace, la séquence ERC ne peut stopper la perte de biodiversité. **Elle peut au mieux la ralentir.**

Ce n'est pas une approche scientifique stricte qui domine aujourd'hui, mais une approche pragmatique, qui tient compte du fait qu'il paraît difficile d'éviter tout aménagement du territoire au motif de l'imperfection de la compensation. Certains impacts sur l'environnement sont tolérés dans les cadres fixés par le Code de l'Environnement, avec de larges possibilités de dérogations.

Ce pragmatisme, s'il est nécessaire dans une certaine mesure, ne doit pas pour autant conduire à une généralisation de la dérogation sous réserve de mesures compensatoires (le « droit à détruire »), et à l'oubli de l'évitement. C'est la tendance actuelle et un rééquilibrage est nécessaire.

La compensation écologique a des limites ; ces limites impliquent d'accepter d'épargner certaines composantes environnementales de tout impact.

Aujourd'hui, avoir une démarche d'évitement devrait amener à se poser la question des composantes environnementales **dont la destruction n'est pas tolérable**, en revenant à une approche plus scientifique de l'équivalence écologique. Mettre en œuvre le E de ERC devrait par conséquent conduire à envisager d'exclure de toute possibilité de destruction certains écosystèmes ou espèces très menacés, très rares, ou supports de processus trop complexes pour être compensés, parfois essentiels à la vie - comme par exemple les zones humides.

Remettre l'évitement au coeur du débat politique

On constate des difficultés à remettre en question la réalisation d'un projet et son opportunité réelle face à ses impacts environnementaux. Les mesures d'évitement (modification à la marge sans renonciation au projet) restent une réponse minimaliste à l'enjeu global de stopper l'artificialisation. Bien qu'elles soient un premier pas qui peut ne pas être anodin, elles ne posent pas la question première de **l'opportunité d'un projet**.

Or éviter les atteintes à l'environnement, c'est avant tout remettre au coeur du débat la priorisation des besoins qui conduisent aux choix politiques. En matière d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement, c'est pondérer les besoins sociaux-économiques, dont l'expérience montre que certains sont très discutables, face à un autre besoin vital : celui de stopper la dégradation généralisée de notre environnement.

Il s'agit de reconnaître que la poursuite de l'intérêt général passe par la préservation de notre écosystème commun, et pas uniquement par la croissance socio-économique d'un territoire.

L'évitement doit être perçu plus positivement, comme l'occasion de se questionner sur nos limites et de penser autrement notre développement, dans l'objectif de définir un projet de territoire plus durable et moins consommateur d'espaces. Il s'agit de mettre l'environnement au même niveau que l'économie dans les décisions politiques.



II/ RÉUSSIR L'ÉVITEMENT

Ne pas éviter la démocratie

L'évitement passe aussi par l'implication et l'auto-responsabilisation des citoyens. Chacun doit s'approprier les outils existants pour faire valoir son avis et ses choix de vie. Il s'agit par exemple de participer aux élections locales, aux réunions publiques et de répondre aux enquêtes publiques. Comme il n'est pas aisé pour une personne de tout appréhender, s'organiser en association est un moyen de renforcer son pouvoir de veille et de porter un discours plus représentatif à une plus grande échelle.

Par ailleurs, les programmes électoraux restent souvent flous en matière d'aménagement durable du territoire, et si les enquêtes publiques sont indispensables, elles le sont à titre informatif et arrivent souvent trop tard dans le processus décisionnel pour avoir un réel impact.

Développer la démocratie locale (ateliers et groupes de travail participatifs et thématiques, visites de terrains, conférences, etc.) en amont des décisions d'aménagement et au-delà du minimum légal (élections locales, concertations obligatoires), peut apporter une plus grande acceptabilité sociale des projets et une meilleure adéquation avec les besoins réels des habitants.

Nous croyons à la nécessité d'impliquer plus les habitants dans les choix susceptibles de modifier significativement leur cadre de vie. Nous militons pour un monde où la démocratie locale est une culture volontariste, et où les citoyens s'engagent dans la vie de la communauté.

III/ L'ÉVITEMENT EN PRATIQUE

L'obligation d'éviter les impacts environnementaux s'impose au stade de la planification et de la réalisation des projets. Afin d'en éclaircir les principales différences, ce guide prend pour exemples l'évitement dans les documents d'urbanisme d'une part, et d'autre part, l'évitement au stade de la réalisation des projets d'aménagement locaux (quartier d'habitation, zone d'activité, infrastructure de production d'énergie, carrière, route départementale...). Le cas des grands projets (infrastructures régionales...), généralement assortis d'une procédure de Déclaration d'Utilité Publique, n'est pas traité dans ce guide.

1. L'évitement dans les documents d'urbanisme

Rappel : qu'est-ce qu'un document d'urbanisme ?

Il existe différents types de documents d'urbanisme selon l'échelle territoriale à laquelle on se situe.

Ils ont pour objet d'orienter et d'organiser l'aménagement du territoire qu'ils couvrent. Plus l'échelle du document est fine, plus son degré de précision et donc d'opposabilité juridique est forte.

Nous nous concentrerons sur les deux niveaux les plus fins : le schéma de cohérence territoriale (SCoT) et le plan local d'urbanisme (PLU). Le premier est un document qui, à l'échelle d'un large bassin de vie ou d'une aire urbaine détermine un cadre pour l'aménagement des communes. Le second précise le droit des sols à l'échelle de la parcelle, en tenant compte des objectifs du SCoT.

Comment éviter les impacts environnementaux au niveau d'un document d'urbanisme ?

Parce qu'ils ouvrent des zones à l'urbanisation, les SCoT et les PLU peuvent être à la base d'importants impacts environnementaux. Pour cette raison, ils peuvent être soumis à la procédure dite « d'évaluation environnementale » qui a pour objet d'évaluer leurs conséquences notables sur l'environnement afin de les éviter, de les réduire et, si nécessaire, de les compenser. La soumission à la procédure d'évaluation environnementale des documents d'urbanisme est tantôt automatique (c'est le cas des SCoT) tantôt décidée à l'issue d'un examen au cas par cas réalisé par l'autorité environnementale* (c'est le cas des PLU).

La lecture combinée des articles [L. 104-2](#) et [R. 104-8 à R. 104-14](#) du Code de l'urbanisme permet de déterminer si un PLU particulier est soumis ou non à la procédure d'évaluation environnementale. Classiquement, ils y sont soumis après un examen au cas par cas, mais en présence de certains enjeux environnementaux importants, ils y sont

SCoT et PLU doivent rechercher le point d'équilibre entre urbanisation et préservation de l'environnement. A cette fin, ils délimitent des zones qui ont vocation à accueillir le développement urbain, les activités agricoles et des zones qui doivent conserver leur caractère « naturel ».

automatiquement soumis (Natura 2000, commune littorale, zones de montagne, etc). Lors d'un examen au cas par cas, la soumission à l'évaluation environnementale est déterminée à l'aide de deux séries de critères consultables à l'annexe II de la [Directive européenne 2001/42/CE](#) relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

Dans les planifications urbanistiques, l'évitement se concrétise par la décision de ne pas ouvrir à l'urbanisation des zones qui présentent des enjeux environnementaux identifiés.

Au-delà de la sanctuarisation de certaines zones, la décision d'ouvrir de nouvelles zones à l'urbanisation doit être réservée à la satisfaction de besoins socio-économiques *essentiels* et *précisément justifiés*. L'évitement consiste donc aussi à limiter l'ouverture à l'urbanisation au *strict nécessaire*.

Éviter dans les documents d'urbanisme c'est à la fois limiter l'artificialisation du sol aux seuls besoins jugés indispensables et aux zones sans enjeux environnementaux d'importance.

III/ L'ÉVITEMENT EN PRATIQUE

Qui est l'autorité compétente pour mener l'examen au cas par cas des documents d'urbanisme ?

Il s'agit de la Mission Régionale de l'Autorité environnementale (MRAe). Elle est saisie par la personne publique responsable de l'élaboration ou de la révision du document d'urbanisme. Celle-ci transmet alors à la MRAe une description des principales caractéristiques du document et de la zone susceptible d'être impactée par sa mise en oeuvre, ainsi qu'une description des principales incidences attendues sur l'environnement et sur la santé du fait de la mise en oeuvre du document.

Par exemple pour l'élaboration/révision d'un PLU, la saisine de la MRAe doit avoir lieu après le débat relatif aux orientations du Plan d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) (voir page 17).

Une fois saisie, la MRAe dispose d'un délai de deux mois pour rendre sa décision de soumettre ou non le PLU à l'évaluation environnementale. Cette décision est motivée et le silence gardé au-delà du délai de deux mois vaut obligation de réaliser une évaluation environnementale.

Plus d'infos page 17 « la MRAe », et page 28 sur l'indépendance de l'autorité environnementale.

Comment sont définis les besoins justifiant l'ouverture de zones à l'urbanisation ?

Les choix d'aménagement sont fonction des besoins du territoire concerné. Ces derniers peuvent être de plusieurs ordres : esthétiques et culturels (protéger la diversité paysagère ou le patrimoine immobilier historique), environnementaux (préserver les relais de nature dans la ville, limiter les nuisances...) ; mais les principaux sont d'ordre social liés à l'accueil des populations et au développement économique dans tous les secteurs : commerces, transports, services, industrie, tourisme, agriculture, foresterie, etc.

C'est sur la base d'**estimations de ces besoins à moyen terme** que les personnes publiques en charge de l'élaboration des documents d'urbanisme définissent les surfaces qu'il convient de réserver ou d'ouvrir à l'urbanisation dans le futur document d'urbanisme. Le contrôle de ce chiffrage revêt un caractère hautement stratégique pour la mise en oeuvre de l'évitement. Il doit être réaliste, en adéquation avec les tendances observées et projetées. Les facteurs limitants de l'étalement urbain sont l'analyse des capacités de réinvestissement urbain (urbanisation des dents creuses, mutation du tissu existant, divisions parcellaires,...) et le choix de densité plus forte que par le passé.

Dans la définition de ces surfaces les personnes publiques sont accompagnées par des bureaux d'études mais aussi par les services déconcentrés de l'État, les représentants des collectivités limitrophes et différentes personnes publiques telles que les chambres de commerce et d'industrie territoriales, les chambres d'agriculture...

Pour éviter l'artificialisation inutile d'espace naturel ou agricole, le calcul des surfaces qu'il convient de réserver à l'urbanisation pour répondre aux besoins du territoire doit reposer sur une démarche sincère et une évaluation justifiée.

Etre critique sur le calcul des besoins en logement d'un territoire

Pour éviter des ouvertures à l'urbanisation inutiles il est important de ne pas prendre les chiffres avancés pour argent comptant. Pour cela il est nécessaire de comprendre comment on estime les besoins. Très important, le calcul du besoin en logements comporte des étapes à connaître :

1 - évaluation des capacités résiduelles en logement de la commune : elles sont souvent minorées ce qui entraîne une surestimation des besoins. Penser à contrôler la bonne définition des limites de l'enveloppe urbaine actuelle et le niveau de précision (à la parcelle ?) des surfaces qui étaient déjà à bâtir mais ne l'ont pas été.

2 - évaluation des perspectives démographiques : les perspectives sont souvent majorées ce qui entraîne une surestimation des besoins. Penser à vérifier la qualité des justifications et des explications.

3 - traduction en termes de besoins en logements : il s'agit de l'expression finale du besoin en logements auquel on soustrait la capacité résiduelle estimée ; vérifier la bonne définition et explicitation du ratio choisi ($m^2/habitant$) par rapport à la structure des ménages et au rapport résidences principales/secondaires.

4 - traduction en nombre d'hectares (besoin foncier brut) : bien vérifier qu'il soit précisé et explicité (densité projetée zone par zone ?)

5 - traduction du besoin foncier brut en besoin foncier net : ce sont les superficies qu'il convient d'ouvrir à l'urbanisation ; vérifier la définition et la justification du « coefficient de rétention » (non-utilisation des droits à construire par des propriétaires), et comparer commune par commune. La même vigilance critique doit être portée sur le calcul des besoins en surfaces commerciales.

DES BESOINS ÉCONOMIQUES QUI N'EN SONT PAS ?



III/ L'ÉVITEMENT EN PRATIQUE

Comment identifie-t-on les enjeux environnementaux dans un document d'urbanisme ?

L'aménagement du territoire doit aussi répondre à l'objectif de protection des milieux naturels, des paysages, des ressources naturelles (eau, air, sol, biodiversité), des continuités écologiques....

Sur la base d'inventaires et planifications déjà disponibles tels que le Schéma Régional de Cohérence Écologique (SRCE), les sites Natura 2000, les Zones d'Intérêt Faunistique et Floristique (ZNIEFF) de type 1, les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE)... les collectivités publiques qui élaborent les documents d'urbanisme doivent préciser les enjeux environnementaux présents sur le territoire concerné.

Schématiquement et même si cela est trop peu souvent réalisé dans la pratique, cela revient à identifier :

- les secteurs qui ne présentent pas d'enjeux environnementaux,

- les secteurs qui présentent des enjeux environnementaux qui appelleront la mise en place de mesures de réduction et de compensation dans l'hypothèse où la décision serait prise de les aménager,
- les secteurs qui présentent des enjeux environnementaux tellement forts qu'ils ne doivent pas être aménagés.

La hiérarchisation des enjeux environnementaux sur un territoire doit conduire à éviter d'ouvrir à l'urbanisation certaines zones à forts enjeux.



Où trouver les données environnementales commune par commune ?

- L'application CARMEN est dédiée au partage de données éditées sous formes de cartes et est consultable à l'adresse : http://carmen.application.developpement-durable.gouv.fr/19/dreal_lr_general.map Elle permet une entrée par commune et l'application de filtres aux grandes catégories d'enjeux environnementaux. Il est par exemple possible de choisir de consulter les inventaires de biodiversité ou des paysages d'une commune en particulier.

ATTENTION : Depuis la création de la nouvelle région Occitanie, les données du site CARMEN sont progressivement transférées vers le site <http://www.picto-occitanie.fr/accueil/cartes>

- Il est aussi possible de consulter en ligne les portails « Open Data » (données numériques en libre accès pour les usagers) des différentes Métropoles, qui recensent de nombreuses données thématiques.

Par exemple : Open Data de Montpellier Méditerranée Métropole : <http://data.montpellier3m.fr/> → rubrique « Données » → Thème « Environnement » → emplacement des zones humides du bassin versant du Lez.

De la même manière, les sites internet des Régions offrent l'accès à de nombreuses bases de données en ligne.

- Les atlas de la biodiversité communale (ABC) sont des inventaires communaux ou inter-communaux de la biodiversité visant au diagnostic des enjeux du territoire. Réalisés sur une base volontaire, ils permettent une appropriation par la population et les élus des enjeux liés à la biodiversité, afin de mieux la valoriser et la protéger. Ils doivent donc servir à intégrer ces enjeux dans les démarches d'aménagement et sont considérés comme complémentaires à l'étude d'impact. Toutefois, en 2015 on recensait seulement 363 ABC dont 7 à peine en région Languedoc-Roussillon. En septembre 2017, l'Agence française pour la biodiversité s'est engagée à aider à financer l'ABC de 500 communes supplémentaires, mais il existe plus de 35000 communes en France... Invitez vos élus à adopter un ABC ! Pour plus d'informations sur les ABC vous pouvez consulter le guide qui leur est consacré sur www.ecologique-solidaire.gouv.fr
- Les associations naturalistes locales disposent en général de données. Pensez à les consulter.

Comment identifie-t-on les secteurs où il faut éviter l'urbanisation ?

La répartition des zones à urbaniser et des zones à éviter doit faire l'objet de plusieurs scénarios ou variantes afin d'identifier la meilleure façon de répondre aux besoins socio-économiques tout en évitant les atteintes aux enjeux environnementaux identifiés et l'aggravation de l'artificialisation du sol.

Bien que le choix de retenir tel ou tel scénario relève d'une décision politique, il doit à la fois répondre aux besoins socio-économiques et garantir la protection de l'environnement.

Même si on l'observe rarement en pratique, le scénario d'aménagement retenu devrait fournir une représentation cartographique permettant la localisation des secteurs à enjeux environnementaux, et par conséquent, l'évaluation rapide de l'adéquation des zones ouvertes à l'aménagement.

La comparaison entre les zones ouvertes à l'aménagement et la localisation de l'ensemble des enjeux environnementaux doit démontrer l'évitement.

III/ L'ÉVITEMENT EN PRATIQUE

Concrètement, dans les SCoT et les PLU, où trouve-t-on les informations relatives à l'évitement et quelles sont les questions à se poser ?

Composition d'un SCoT

Composition d'un PLU

RAPPORT DE PRÉSENTATION

Diagnostic du territoire qui justifie le document d'urbanisme

Traduction en un projet politique adapté



Les besoins socio-économiques sont-ils suffisamment justifiés ?

Tous les enjeux environnementaux sont-ils bien identifiés ?

PADD - PROJET D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Projet porté par la collectivité pour son territoire

Déclinaison plus concrète



Le choix politique proposé est-il cohérent avec le diagnostic ?

DOO DU SCoT DOCUMENT D'ORIENTATION ET D'OBJECTIFS

Prescriptions et objectifs chiffrés

RÈGLEMENT DU PLU

Zonage des terrains agricoles, forestiers, urbains et à urbaniser, et règles applicables à chacun d'entre eux

Le PLU doit respecter une cohérence interne

Le rapport de contrainte juridique varie :

- Le DOO est opposable au PLU dans un rapport de **compatibilité** : il ne doit pas y avoir de contrariété majeure entre eux.
- Le règlement et le zonage du PLU sont opposables aux autorisations d'urbanisme dans un rapport de **conformité** : toute différence entre la norme et les documents d'exécution est prohibée.
- Le DOO et règlement du PLU doivent être **cohérents** avec le PADD : ils poursuivent un objectif commun, sans obligation de stricte conformité. Le juge censure ainsi les dispositions du règlement qui vont clairement à l'encontre des objectifs fixés par le PADD.

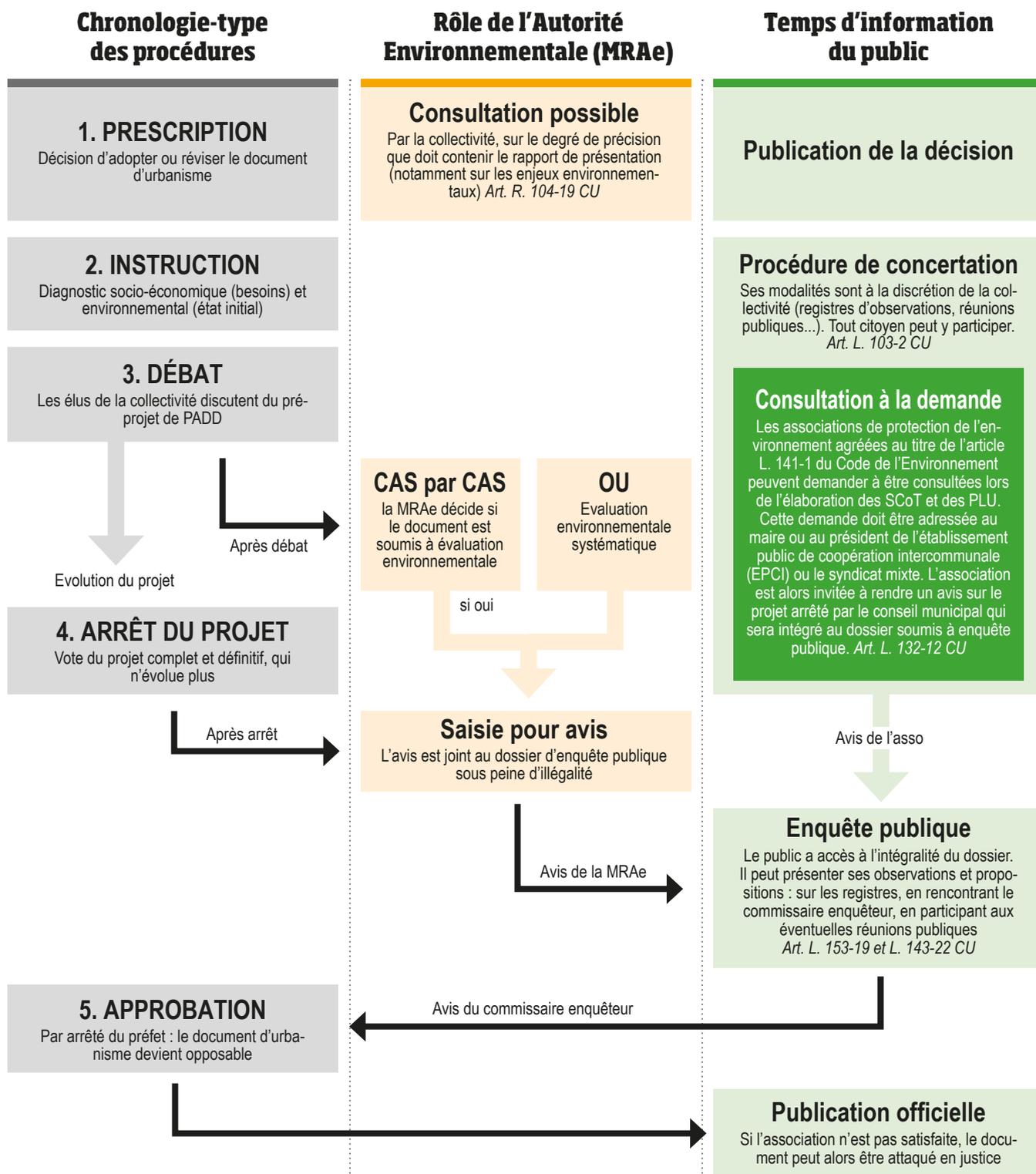


Vérifier la cartographie des secteurs à enjeu opposable au PLU



Vérifier que le zonage est compatible avec les enjeux environnementaux

A quel moment les associations peuvent intervenir pour participer à l'évitement dans les documents d'urbanisme ?



La Mission Régionale d'Autorité Environnementale (MRAe)



C'est un organisme collégial qui rend des avis sur la manière dont a été pris en compte l'environnement dans les documents d'urbanisme. Il en existe une dans chaque région. Elle formule des recommandations sur la qualité des explications qui fondent les choix d'urbanisme retenus, ainsi que sur les mesures visant à éviter certains impacts environnementaux. Publics, ses avis sont source d'information pour les citoyens, les associations et les autorités décisionnaires.

Les avis de la missions régionale d'autorité environnementale de la région Occitanie sont consultables sur : <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/avis-rendus-r99.html>

ATTENTION : Compte tenu du grand nombre de documents dont elle est saisie et du peu de moyens dont elle dispose, l'autorité environnementale rend parfois des « avis tacites ». Dans ce cas, elle est réputée ne pas avoir émis de recommandation pour l'évaluation environnementale concernée.

III/ L'ÉVITEMENT EN PRATIQUE

2. L'évitement dans les projets d'aménagement locaux

Qu'est-ce qu'un projet d'aménagement local ?

Un projet est une réalisation matérielle et tangible : il s'agit de toute forme de travaux de construction, d'installations ou d'ouvrages ou de toute autre intervention dans le milieu naturel. La notion de projet embrasse donc une grande diversité d'opérations comme l'aménagement de voies ferrées, la création de zones d'activités ou de quartiers d'habitations, les usines, les élevages, les barrages et ouvrages de protection contre les crues, les fermes solaires, parcs éoliens ou centrales nucléaires, pour ne citer que quelques exemples.

Les projets se distinguent des plans et programmes en ce qu'ils entraînent directement une réalisation.

Dans ce guide, nous nous concentrons sur les projets de petite ou de moyenne envergure que l'on rencontre le plus souvent à l'échelle locale et à l'égard desquels il nous appartient, en tant qu'associations locales de protection de la nature, d'être vigilants.

Quels sont les projets d'aménagement locaux soumis à la démarche d'évitement ?

Les projets d'aménagement locaux sont sources d'atteintes à l'environnement pour deux raisons principales :

- leur nature, leur dimension ou leur localisation sont susceptibles d'avoir des *incidences notables* sur l'environnement ;
- leurs effets se cumulent avec les impacts d'autres projets.

Les projets qui sont soumis au processus d'évaluation environnementale et donc à la démarche d'évitement sont ceux qui sont susceptibles d'avoir des « incidences notables sur l'environnement ».

Dans ces deux cas de figure, ils peuvent être *soumis au processus d'évaluation environnementale* qui comprend la réalisation d'une étude d'impact et qui *impose d'éviter, réduire et compenser* les impacts environnementaux. Comme pour les documents d'urbanisme, cette évaluation a lieu de manière systématique pour certains projets ou après un examen au cas par cas, en fonction de seuils et de critères qui sont précisés dans le Code de l'Environnement et qui sont des indicateurs pour apprécier le caractère « notable » des incidences.

Concrètement :

- pour savoir si un projet local particulier est soumis à évaluation environnementale, consultez le [tableau annexé à l'article R. 122-2 du Code de l'Environnement](#),
- lors de l'examen au cas par cas mené par l'autorité environnementale, les critères retenus pour déterminer si le projet doit être soumis à évaluation environnementale sont ceux qui sont listés à l'annexe III de la [Directive 2014/52/UE](#) du 16 avril 2014 modifiant la Directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

L'autorité environnementale pour les projets locaux était, jusqu'à il y a peu, le préfet de région. *Le Conseil d'État a toutefois annulé les dispositions qui lui confiaient ce rôle par un arrêt de décembre 2017, si bien qu'à ce jour, aucun texte ne désigne d'autorité environnementale pour les projets.* (voir en ce sens encadré page 28 du guide)

Comment éviter les impacts environnementaux au stade des projets d'aménagements locaux ?

Lorsque les projets locaux d'aménagement sont soumis à la procédure d'évaluation environnementale, l'évitement se concrétise par deux types de mesures :

- la renonciation au projet en raison de son impact trop important sur l'environnement → a.
- l'adaptation ou l'optimisation du projet pour éviter certains de ses impacts environnementaux → b.

a. L'évitement en opportunité

Dans le cadre de l'étude d'impact, le porteur de projet est tenu de comparer les différentes variantes de réalisation de son projet et leurs incidences respectives sur l'environnement, afin de sélectionner le scénario de réalisation au moindre impact environnemental.

A cette occasion, il doit *notamment comparer l'évolution de l'environnement dans l'hypothèse où le projet n'est pas mis en oeuvre avec son évolution dans le cas où le projet est mis en oeuvre (R122-5 CE II 3°)*. **C'est le scénario sans projet.**

C'est cette démarche, menée le plus en amont possible, qui doit théoriquement le conduire à abandonner ou à maintenir le projet. On parle d'**évitement en opportunité**.

b. Les mesures d'évitement

Si le projet est effectivement maintenu, le processus d'évaluation environnementale doit permettre d'identifier finement les impacts environnementaux du projet.

Conformément à la [jurisprudence](#) de la Cour de justice de l'Union européenne, l'étude d'impact doit également permettre d'avoir une vision globale des impacts qui s'additionnent en raison de l'existence de plusieurs projets sur une même zone naturelle, ou de la réalisation de plusieurs tranches successives d'un même projet. Ainsi :

- les **effets** du projet **cumulés** à ceux d'autres projets existants et déjà soumis à une évaluation environnementale doivent apparaître dans l'étude d'impact ([R. 122-5 II 5° e](#)) ;

- **un projet constitué de plusieurs opérations de travaux, ouvrages ou installations doit être appréhendé dans son ensemble**, y compris en cas de fractionnement dans le temps et dans l'espace et en cas de multiplicité des maîtres d'ouvrage. Si les incidences de l'ensemble des opérations ne peuvent être évaluées dès la première phase du projet, l'étude d'impact **devra être actualisée** et soumise à un nouvel avis de l'Autorité environnementale ([L.122-1](#) et [L.122-1-1](#)). La pratique commune du saucissonnage des projets afin de diluer la perception de leur impact environnemental global devrait (?) donc tendre à disparaître.

Il convient ensuite de définir prioritairement les mesures à mettre en oeuvre pour éviter le maximum d'impacts environnementaux.

On parle alors de **mesures d'évitement**. Elles sont classiquement présentées à partir de la typologie suivante (voir tableau ci-dessous) :

Type de mesure d'évitement	Traduction concrète	Exemple
géographique	localiser le projet pour éviter certains impacts sur l'environnement	contournement d'une population ou d'un habitat, réduction de l'emprise au sol
technique	retenir la solution technique la moins impactante	choisir une option de tracé avec un tunnel, utiliser les « meilleures techniques disponibles »
temporelle	choisir la période d'intervention la moins impactante ³	éviter le cycle de reproduction de certaines espèces

3. Voir les [lignes directrices nationales sur la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur les milieux naturels](#), CGDD, 2013. En particulier la fiche n°1.

III/ L'ÉVITEMENT EN PRATIQUE

Du bon usage des termes évitement et réduction

L'évitement du projet dans sa totalité entraîne nécessairement la suppression complète de tous les impacts. En revanche, les mesures d'évitement sont ciblées.

Les mesures d'évitement sont souvent confondues avec des mesures de réduction. Pour clarifier, **les mesures d'évitement doivent aboutir à la suppression complète de l'impact ciblé**. Or il existe une marge d'appréciation, la notion de suppression complète ayant tendance à être traduite par « suffisante d'un point de vue réglementaire ».

C'est ainsi que pour un regard scientifique des mesures de réduction sont parfois qualifiées de mesures d'évitement de manière abusive : dans le cas d'une station d'orchidées protégées et patrimoniales présente sur l'emprise d'un projet, le fait de préserver du béton les quelques mètres carrés de la station peut être qualifié d'évitement par l'aménageur (on évite la destruction directe d'individus – sanctionné par la loi) mais si la station se retrouve de ce fait isolée de son environnement naturel, entourée de parking, il s'agit clairement d'une mesure de réduction de l'impact, car la probabilité de survie de la population à long terme est réduite.



Illustration dans la pratique

Une étude publiée en mai 2017 a analysé les mesures ERC associées à 42 projets de petite et moyenne envergure menés sur le territoire de Montpellier Métropole et 9 autres communes du sud de la France entre 2006 et 2016.

Pour ces 42 projets, au total, ce sont 358 mesures ERC qui ont été proposées. Toutefois, seulement 39 % d'entre elles correspondaient réellement à la définition de l'élément de la séquence ERC au titre duquel elles étaient proposées. Sur 50 mesures proposées au titre de l'évitement, 42 étaient en réalité des mesures de réduction d'après l'étude.

Celle-ci démontre que la recherche de solution alternative est rarement menée et que sur les 42 études d'impacts réalisées pour les projets étudiés, seules 5 proposent de véritables mesures d'évitement. Cette nuance dans l'usage des termes conduit en réalité à dissimuler l'absence d'évitement.

Source : BIGARD C., PIOCH S., THOMPSON J. D., « The inclusion of biodiversity in environmental impact assessment : policy-related progress limited by gaps and semantic confusion », *Journal of Environmental Management* 200, 2017, pp. 35-45

Éviter les impacts environnementaux implique une démarche continue de prise en compte de l'environnement de la conception à la réalisation du projet. Cette démarche doit envisager les bénéfices environnementaux d'un abandon du projet, et s'il est maintenu, les mesures de réduction ne doivent pas être affichées comme de fausses mesures d'évitement.

Quels sont les projets pour lesquels l'obligation d'évitement est renforcée ?

Dans l'état actuel de la législation, il existe donc de multiples manières de contourner l'évitement ou de le réduire à sa plus simple expression. Néanmoins, en présence de certains enjeux environnementaux, les lois applicables renforcent sa mise en oeuvre. En effet, elles encadrent la réalisation de projets par des conditions plus strictes et contraignantes pour le maître d'ouvrage, qui peuvent le contraindre à délocaliser son projet dans un endroit moins sensible pour la biodiversité, le paysage ou le patrimoine.

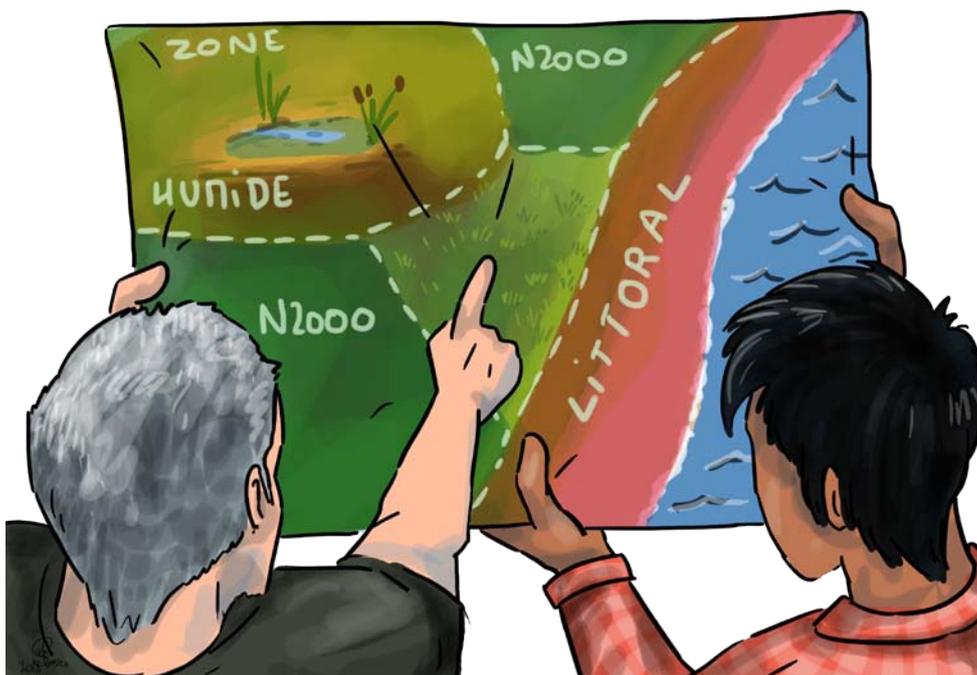
a. Les projets dans les espaces protégés

Les espaces remarquables du littoral, les parcs nationaux et réserves naturelles ou encore les sites classés, ... bénéficient de règles protectrices destinées à les maintenir dans leur état et leur aspect. La possibilité de mener à bien un projet sur ces territoires classés est donc rendue exceptionnelle, leur inconstructibilité étant plutôt la règle.

- **Dans les parcs nationaux** : la plupart des travaux à l'exception de l'entretien normal du parc ou pour les équipements d'intérêt général, les ouvrages et les installations sont interdits, sauf autorisation spéciale.
- **Les réserves naturelles classées** ne peuvent être ni détruites, ni modifiées dans leur état ou leur aspect, sauf autorisation spéciale.
- **Les monuments naturels ou les sites classés** ne peuvent ni être détruits ni modifiés dans leur aspect, sauf autorisation spéciale.

Les dérogations étant particulièrement exceptionnelles, dès les premières heures du projet, **le maître d'ouvrage doit éviter ces espaces protégés.**

S'IL EXISTE UNE RÉGLEMENTATION, CELA FACILITE LES CHOIX D'ÉVITEMENT



III/ L'ÉVITEMENT EN PRATIQUE

b. Les projets dans les sites Natura 2000

Tout projet qui est susceptible d'affecter les espèces ou habitats d'espèces qui ont justifié la création d'un site Natura 2000 doit faire l'objet d'une évaluation d'incidence de ses impacts sur ces espèces et habitats d'espèces. On parle d'évaluation d'incidence Natura 2000.

Afin de déterminer si un projet particulier y est soumis, consultez l'article [L. 414-4](#) du Code de l'Environnement qui précise que le projet doit être identifié sur une des listes nationale ou préfectorales et être susceptible d'affecter de manière significative les habitats ou espèces d'intérêt communautaire. Notez que le dispositif prévoit une clause filet qui présente un grand intérêt puisqu'elle permet aux autorités de soumettre une activité ne relevant pas des listes à une évaluation des incidences Natura 2000 (article L. 414-4, IV bis).

Lorsque l'évaluation d'incidence conclut qu'un projet porte atteinte aux objectifs de conservation d'un site Natura 2000,

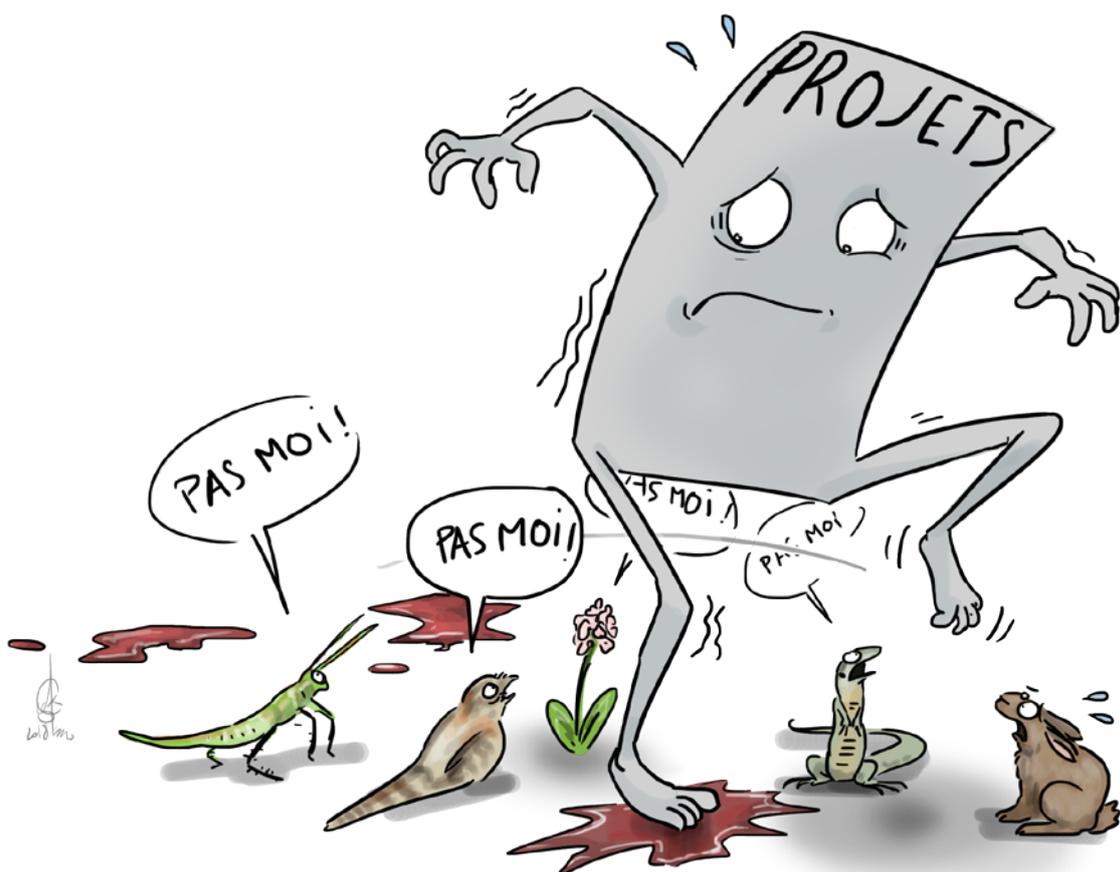
ce dernier est interdit sauf :

- a) s'il est démontré qu'il doit être mené pour une raison impérative d'intérêt public majeur ;
- b) et qu'il n'existe pas de solution alternative ;
- c) et que le porteur de projet a adopté des mesures compensatoires pour maintenir la cohérence globale du réseau Natura 2000.

Si le projet porte atteinte à un objectif prioritaire du site (habitat ou espèce prioritaire au sens de la directive habitat), il ne peut être autorisé que :

- a) pour des motifs liés à la santé ou à la sécurité publique ou tirés des avantages importants procurés à l'environnement ;
- b) pour d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, après avis de la Commission européenne.

QUAND LE PROJET DOIT ÊTRE FAIT ...



Focus sur la notion d'atteinte à l'intégrité des sites

En pratique on constate que la plus grande partie des évaluations d'incidences concluent à l'absence d'atteinte des projets aux objectifs des sites Natura 2000 quel que soit le type d'habitat naturel en cause (prioritaires ou communautaires). Il est donc rare que les projets d'aménagements locaux soient soumis aux conditions listées aux points a), b), c) précités. Il s'ensuit un phénomène de « grignotage » des sites Natura 2000 par des projets dont les impacts directs sont jugés trop limités pour être qualifiés d'« atteinte aux objectifs de conservation » des sites.

Par un arrêt [CJUE C - 258/11, du 11 avril 2013](#), la Cour de justice de l'Union européenne est toutefois venue préciser la notion d'atteinte à l'intégrité d'un site Natura 2000 au sens de l'article 6 de la directive Habitat. Cette décision est transposable à la notion d'atteinte aux objectifs de conservation du site Natura 2000 prévue au point VII de l'article L 414-4 du Code de l'Environnement. La Cour de justice de l'Union européenne a considéré qu'un projet porte atteinte à l'intégrité d'un site Natura 2000 « *s'il est susceptible d'empêcher le maintien durable des caractéristiques constitutives du site concerné, liées à la présence d'un habitat naturel prioritaire dont l'objectif de conservation a justifié la désignation de ce site dans la liste des sites d'importance communautaire, au sens de cette directive. Aux fins de cette appréciation, il y a lieu d'appliquer le principe de précaution.* » En d'autres termes, **dès lors qu'un projet conduit à la diminution des habitats naturels prioritaires qui ont justifié la désignation du site il convient de considérer que celui-ci ne peut être autorisé que si les conditions listées aux points a), b), et c) précités sont remplies.**

c. Les projets qui impactent les espèces protégées

Les projets qui risquent de détruire ou altérer des habitats naturels protégés ou des espèces protégées sont, par principe, interdits. La présence d'espèces ou d'habitats protégés dans un périmètre identifié doit ainsi conduire le porteur de projet à renoncer à implanter son projet à cet endroit et à préférer d'autres lieux pour le mener à bien.

Il est possible de déroger à ce principe sous réserve que trois conditions cumulatives soient réunies :

- **le projet doit être mené pour une raison impérative d'intérêt public majeur** : c'est-à-dire qu'il doit démontrer le caractère exceptionnel qui rend sa réalisation indispensable ;
- **il n'existe pas de solution alternative satisfaisante pour répondre aux objectifs du projet** : cela implique de comparer les différentes solutions envisageables et leurs conséquences propres sur les espèces protégées ;
- **le projet ne doit pas nuire au maintien des espèces concernées dans un état de conservation favorable.**

Comment éviter d'éviter ? La compensation, grande bénéficiaire de la dérogation à la stricte protection des espèces

Bien que présente dans le Code de l'Environnement depuis 1976, la compensation écologique est réapparue en France depuis l'arrêté du 19 février 2007 qui fixe les conditions de demande de dérogation à la stricte protection des espèces. Jusqu'en 2007, aucune procédure ne permettait légalement l'autorisation d'impacts sur des espèces protégées et sur leurs habitats (hormis dans le cadre de recherches scientifiques). Le décret de 2007 a permis la mise en place d'une procédure permettant de déroger à la stricte protection des espèces si des mesures d'atténuation et de compensation étaient prévues en faveur des espèces impactées, afin de ne pas dégrader leur état de conservation. Au niveau national, cela s'est traduit par une augmentation fulgurante du nombre de dossiers de demande de dérogation auprès des services instructeurs (multiplication par 4 entre 2006 et 2011, Regnery et al., 2013) et donc des besoins de compensation écologique. Cela montre bien le poids des espèces protégées dans la pratique de la compensation, et illustre l'utilisation abondante de cet outil comme moyen de contourner les lois de conservation des espèces « en évitant d'éviter » les impacts sur les espèces protégées.

En savoir plus : Regnery, B., Quétiér, F., Cozannet, N., Gaucherand, S., Laroche, A., Burylo, M., & Couvet, D. (2013), Mesures compensatoires pour la biodiversité : comment améliorer les dossiers environnementaux et la gouvernance. Sciences, Eaux et Territoires, Hors- Série(12), 1–8.



L'état de conservation favorable est préservé quand les espèces prospèrent et que leurs perspectives de vitalité sont favorables (voir en ce sens l'article 1 [de la Directive Habitat](#)). Ainsi, pour ne pas nuire à cet objectif, un projet ne doit par exemple pas entraîner de prélèvement ou de destruction susceptible de menacer le maintien des effectifs des populations.

Attention : l'interprétation des conditions mentionnées ci-dessus fait l'objet d'une jurisprudence relativement importante. Dans ce domaine, la qualification juridique des faits par les autorités compétentes est très variable et fonction des éléments apportés par les parties prenantes.

d. Les projets qui portent atteinte à la ressource en eau et aux milieux aquatiques

Les projets qui sont susceptibles d'impacter la ressource en eau et les milieux aquatiques doivent être compatibles avec les planifications locales, notamment le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE).

Le SDAGE est un document qui s'applique à l'ensemble du bassin et qui prévoit un certain nombre de **dispositions que les projets doivent respecter** au regard des enjeux spécifiques du territoire. Il est décliné à l'échelle de chaque bassin versant dans un SAGE qui a une **valeur réglementaire forte**.

En ce qu'ils précisent l'obligation d'évitement, qu'ils identifient des zones à éviter et qu'ils fixent des objectifs d'atteinte du bon état des eaux, ces documents doivent être mobilisés.

Consulter le SDAGE sur :
<http://www.rhone-mediterranee.eaufrance.fr/>

Illustration : quelques dispositions du SDAGE Rhône-Méditerranée 2016-2021 qui poussent à l'évitement

1. **L'orientation fondamentale n°2** est consacrée au **principe de non-dégradation**. Celui-ci peut passer par la mise en oeuvre exemplaire de la séquence ERC selon la **disposition 2-01** : par exemple : « *l'évitement des impacts doit être recherché par l'étude de plusieurs scénarios permettant de retenir la solution impactant le moins les milieux* ».

Les services de l'État doivent s'assurer que les évaluations environnementales justifient les choix opérés pour chaque étape de la séquence ERC au regard de plusieurs enjeux environnementaux listés (état et objectifs des masses d'eau, milieux à biodiversité remarquable, sites Natura 2000, continuités écologiques, services rendus, têtes de bassin versant, espaces de bon fonctionnement, cumul d'impacts)

2. **Disposition 3-04** : les projets d'aménagement dans le milieu aquatique devraient comprendre une approche des grands enjeux économiques liés au dossier afin d'inciter à réfléchir sur la durabilité économique à moyen et long terme des projets et pour appliquer au mieux la séquence ERC.

3. **Disposition 5A-04** : limiter l'imperméabilisation des sols doit être une priorité, notamment dans les documents d'urbanisme qui doivent réduire l'artificialisation ou utiliser les terrains déjà bâtis pour l'accueil de nouveaux projets. Le SDAGE invite à la compensation dans les documents d'urbanisme : toute nouvelle surface imperméabilisée doit être compensée par la désimpermeabilisation d'autres surfaces, à hauteur de 150 % de la nouvelle surface imperméabilisée. Cette désimpermeabilisation doit être mise en oeuvre par tout maître d'ouvrage qui dispose de surfaces déjà imperméabilisées (il propose par exemple une meilleure infiltration ou rétention d'eaux pluviales quand il implante un nouveau projet sur du foncier déjà imperméabilisé)

4. **Disposition 5E-04** : les projets d'aménagement locaux évitent prioritairement et minimisent dans un second temps les impacts potentiels du développement des activités économiques sur la qualité et la quantité de la ressource en eau destinée à la production d'eau potable.

5. **Disposition 6B-04** : « *les rejets en zones humides sont à éviter lorsqu'ils portent atteinte aux fonctions de préservation de la qualité des eaux et de production de biodiversité.* » A défaut, il faudra les compenser dans des conditions très strictes et cette complexité de la compensation peut pousser le porteur de projet à préférer l'évitement.

Identification et préservation des zones humides dans les SAGE

Les SAGE déclinent à l'échelle des sous-bassins les objectifs et conditions de la gestion équilibrée de la ressource en eau et des milieux aquatiques. En vue d'assurer la meilleure préservation et restauration des zones humides, celles-ci ont donc dû être inventoriées sur les territoires couverts par des SAGE. La plupart des départements du bassin Rhône-Méditerranée sont aujourd'hui effectivement dotés d'inventaires de ces zones humides qui font notamment l'objet d'un porter à connaissance lorsqu'un projet ou un document d'urbanisme voit le jour, afin de préserver les zones humides contre l'urbanisation.

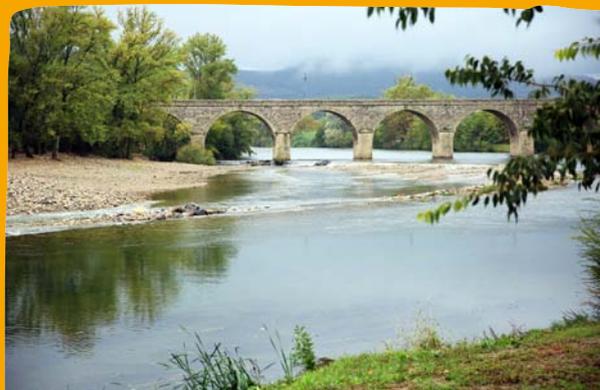
Toutefois, ces inventaires **ne sont pas exhaustifs** et se concentrent souvent sur les seules zones humides avérées ou effectives (ie pas les zones humides fossiles/potentielles qui ont été asséchées...). Certains SAGE demeurent toutefois intéressants du point de vue de la démarche d'identification et de protection des zones humides :



Le SAGE des Gardons préconise d'établir un inventaire des zones humides à travers une synthèse des données naturalistes existantes (inventaire départemental du Gard, inventaire mis en place par le parc national des Cévennes, inventaire des mares réalisé par le CEN LR, sites Natura 2000...) pour mieux identifier les zones humides, ripisylves incluses et surtout les zones humides de petite taille encore peu appréhendées jusqu'à présent. Les zones humides situées en dehors des zones de protection sont prioritairement ciblées.

En savoir plus : http://www.gesteau.fr/sites/default/files/1_-_sage_des_gardons_pagd.pdf

Le SAGE Orb et Libron complète l'inventaire des zones humides avérées par l'identification de zones humides potentielles de plus de 1000 m². Toutes les ripisylves sont considérées comme des zones humides. Outre la mise en conformité des documents d'urbanisme avec l'inventaire des



zones humides, il prévoit qu'en présence d'une zone humide potentielle, les documents urbanistiques « s'assurent de l'absence de zone humide et, à défaut, adaptent leurs documents de façon à assurer la compatibilité de ces derniers avec l'objectif de préservation de ce milieu et ses fonctions »

En savoir plus : <http://www.vallees-orb-libron.fr/wp-content/uploads/2012/12/PAGD-2016.pdf>



Le SAGE de Salses-Leucate envisage la protection des zones humides dans le cadre de la restauration de la lagune et cartographie les zones humides qui participent à la qualité de la lagune par leur fonction épuratoire.

Cela présente un grand intérêt car sur les zones humides identifiées sur cette cartographie, les mesures compensatoires qui pourraient devoir être prises devront être égales au triple de la surface impactée.

En savoir plus : <http://fr.calameo.com/read/004516691768dda8f7cb5>

A quel moment les associations peuvent intervenir pour participer à l'évitement dans le cadre de l'autorisation des projets ?

Pour les projets *soumis à autorisation environnementale*, contrairement aux documents de planification, **les temps d'information du public prévus par la loi arrivent très tardivement**, à la fin de l'instruction de la demande d'autorisation, ce qui ne permet généralement pas au public d'exercer une influence significative. Il s'agit essentiellement de :

- **l'enquête publique** : moment où le public est le plus souvent informé de l'existence d'une procédure de demande **d'autorisation environnementale**, et où il a accès à l'intégralité du dossier dont l'avis de l'autorité environnementale, qui lorsqu'il existe, est une

source d'informations utile qui peut mettre en évidence certaines carences dans l'étude d'impact.. Le public peut présenter ses observations et propositions dans un délai assez court, sur les registres d'enquête publique, en rencontrant le commissaire enquêteur, ou en participant aux éventuelles réunions publiques (à la discrétion du commissaire enquêteur).

- **la publication des conclusions du commissaire enquêteur**, qui peuvent être contestées dans les 15 jours qui suivent par l'autorité compétente ou le président du TA qui a nommé le commissaire, en cas d'insuffisance ou défaut de motivation susceptible de constituer une irrégularité ([R123-20 CE](#)).
- **la publication officielle de la décision d'autorisation**. Si l'association n'est pas satisfaite, l'arrêté peut alors être attaqué en justice.

Quels sont les projets soumis à enquête publique ?

D'une manière générale, tous les projets soumis à évaluation environnementale (voir page 18) font l'objet d'une enquête publique. Certaines exceptions sont toutefois prévues par le Code de l'Environnement comme pour les ZAC ou certains projets considérés comme temporaires ou de faible importance (voir [L. 123-2 du Code de l'Environnement](#) et [R. 123-1](#))

L'enquête est conduite selon la nature et l'importance des opérations par un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête désigné(e) par le président du tribunal administratif à partir d'une liste publique révisée annuellement. Elle dure 30 jours au minimum et le public est informé de son ouverture au moins 15 jours avant qu'elle ne débute.

Et en amont de l'enquête publique ?

Depuis l'ordonnance relative aux procédures de participation du public du 3 août 2016, existe une nouvelle possibilité d'action en amont, dont les associations peuvent se saisir pour inciter les maîtres d'ouvrage à favoriser l'évitement : le Code de l'Environnement ([L. 121-15-1](#) et suiv.) prévoit une **concertation facultative pour tous les projets soumis à étude d'impact**⁴.

Cette concertation au titre du Code de l'environnement peut être décidée par le maître d'ouvrage lui-même, ou imposée par l'autorité compétente (généralement le préfet), de lui-même, **ou encore à la demande de certaines associations au titre d'un nouveau droit dit « droit d'initiative »**.

4. Cette possibilité s'ajoute aux consultations possibles au titre du Code de l'Urbanisme (L. 103-2 CU, L. 300-2 CU) à ne pas négliger, mais qui ne sont pas développées ici.

III/ L'ÉVITEMENT EN PRATIQUE

Qu'est-ce que le droit d'initiative ?

Seuls certains projets, qui sont soumis à une **déclaration d'intention**, ouvrent un droit d'initiative (possibilité de demander l'ouverture d'une concertation). Il s'agit de tout projet **réalisé sous maîtrise d'ouvrage publique** d'un coût prévisionnel **> 5 millions d'€**, et de tout projet privé dont le montant total des **subventions publiques** à l'investissement accordées sous forme d'aide financière nette est **> 5 millions d'€**.

La **déclaration d'intention est publiée** par le maître d'ouvrage avant le dépôt de la demande d'autorisation. Le maître d'ouvrage y précise s'il a décidé d'organiser une concertation au titre du Code de l'Environnement (CE) ou du Code de l'Urbanisme (CU). Dans le cas contraire, l'autorité compétente (généralement le préfet) a un délai de 2 mois pour imposer une concertation au titre du CE.

Deux associations ou une fédération agréée(s) départementalement ou régionalement peuvent activer le droit d'initiative pour demander une telle concertation (L. 121-19 CE). Le préfet a alors 1 mois pour y donner suite (sans obligation). Il « *apprécie la recevabilité de la demande, notamment au regard du territoire susceptible d'être affecté par le projet [...] compte tenu de ses principaux impacts environnementaux et de ses retombées socio-économiques* ». L'absence de réponse vaut rejet.

Pour les projets non soumis à déclaration d'intention (la plupart) l'autorité compétente a la **possibilité d'imposer au maître d'ouvrage une concertation au titre du Code de l'Environnement dans un délai de 15 jours à compter du dépôt de la demande d'autorisation**. Malgré l'absence de droit d'initiative dans ce cas, il est possible pour les associations d'alerter l'autorité compétente de leur souhait et de leurs motivations (dans la mesure où elles ont connaissance du projet...).

L'indépendance de l'autorité environnementale en question ?

Le recours à une autorité « compétente en matière environnementale » pour décider de soumettre un plan ou un projet au processus d'évaluation environnementale (décision au cas par cas) et pour rendre un avis sur la qualité du document évaluant les impacts environnementaux (étude d'impact) est imposé par les directives européennes relatives à l'évaluation environnementale des plans ([2001/42/CE](#)) et projets ([2011/92/UE](#)).

En France, la transposition de ces directives avait conduit à confier au préfet de région le rôle d'autorité environnementale pour tous les projets locaux (les projets soumis à autorisation du ministre de l'environnement étant soumis à une autorité environnementale spécifique : l'Ae du CGEDD).

Par un arrêt du 6 décembre 2017 [N°400559](#), rendu sur une requête de FNE, le Conseil d'État a annulé les dispositions qui confiaient le rôle d'autorité environnementale au Préfet de région. Les juges ont considéré que ces dispositions n'étaient pas conformes aux directives européennes, car elles ne garantissaient pas, dans tous les cas, « l'indépendance fonctionnelle » de l'autorité environnementale avec le maître d'ouvrage ou l'autorité décisionnaire (la plupart du temps le Préfet de département).

A ce jour, aucun texte ne désigne d'Autorité environnementale pour les projets. Toutefois, la logique voudrait que de nouvelles dispositions réglementaires soient rapidement prises pour que le rôle d'autorité environnementale sur les projets locaux soit confié aux Missions régionales d'autorité environnementale (MRAe).

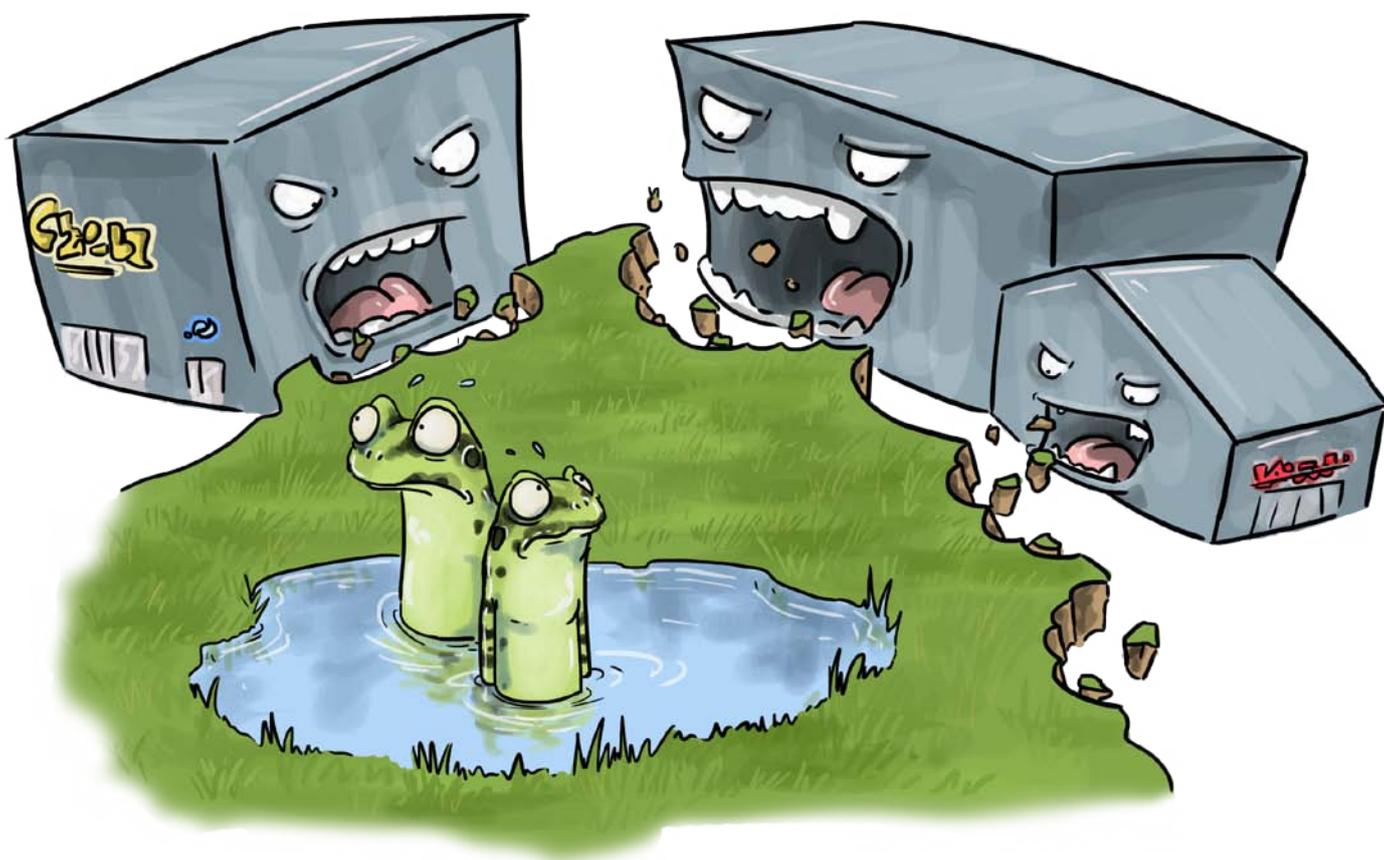
En effet, ces MRAe ont été créées suite à deux autres arrêts du Conseil d'État rendus sur requête de FNE. Par ces deux décisions du 26 juin 2015 [N° 365876](#) et [N° 360212](#), la haute juridiction avait déclaré illégales les dispositions qui confiaient au corps préfectoral le rôle d'autorité environnementale sur les planifications. Il apparaîtrait donc logique que les MRAe créées dans chaque région deviennent l'autorité environnementale pour l'ensemble des planifications et des projets locaux.

Et l'autorisation d'urbanisme dans tout ça ?

Les constructions et les aménagements de terrains (lotissements, camping, golf, etc) nécessitent pour la plupart l'obtention d'un permis de construire ou d'un permis d'aménager. Ces autorisations relèvent du Code de l'Urbanisme et ont pour objectif de vérifier qu'un projet est possible au regard des règles relatives à l'occupation et l'utilisation des sols. **L'autorisation d'urbanisme est à distinguer de l'autorisation environnementale** qui, elle, relève du Code de l'Environnement, et vise la conformité d'un projet aux dispositions des régimes législatifs et réglementaires de protection de l'environnement. Un même projet peut être concerné par ces deux régimes d'autorisation.

Le Code de l'Environnement prévoit que lorsqu'un projet est soumis à l'organisation de plusieurs enquêtes publiques, il peut être procédé à une enquête publique unique, ce qui simplifie les procédures mais peut prêter à confusion entre ce qui relève de l'autorisation d'urbanisme et de l'autorisation environnementale.

Dans ce guide nous avons surtout creusé la notion d'évitement *au sens de la séquence ERC elle-même issue du Code de l'Environnement*. Pris au sens commun du terme, il n'était évidemment pas possible d'explorer *tous les moyens d'éviter les impacts sur l'environnement*, même sur le plan strictement réglementaire.



III/ L'ÉVITEMENT EN PRATIQUE

● Spécificité pour les grands projets : la Déclaration d'Utilité Publique (DUP)

Bien souvent, les grands projets comme les projets d'infrastructures (autoroutes, voies ferrées...) font l'objet d'une procédure supplémentaire dite **Déclaration d'Utilité Publique (DUP)** qui permet l'expropriation. Selon les cas, il pourra y avoir une enquête publique spécifique pour la DUP ou celle-ci sera intégrée à l'enquête publique concernant l'autorisation d'aménager.

Les enquêtes publiques préalables à une DUP relèvent normalement du Code de l'expropriation (et non du Code de l'Environnement ou du Code de l'Urbanisme), avec un format d'enquête publique spécifique, mais il est désormais prévu que *si l'opération sur laquelle porte la DUP a des conséquences environnementales*, elle soit soumise aux règles de droit commun du Code de l'Environnement.

La place donnée à l'évitement conditionne l'acceptabilité de la compensation

L'équivalence écologique à visée réglementaire qui est acceptée aujourd'hui comme suffisante reste très peu satisfaisante d'un point de vue scientifique : elle ignore le plus souvent les impacts indirects et cumulés, les interactions complexes et les dynamiques temporelles. Elle ignore également la valeur intrinsèque de la nature, qui n'a pas qu'une valeur utilitaire et ne se résume pas à des calculs de besoins socio-économiques et d'équivalences écologiques. C'est pourquoi il est nécessaire de rester humble quand aux possibilités de « recréer » une nature équivalente à celle détruite. ERC ne doit pas être réduit au développement du marché des mesures compensatoires et l'évitement doit réellement *devenir* la priorité.

Envisager l'évitement en priorité dans la planification territoriale

L'évitement ne prend tout son sens que s'il est pensé à une échelle englobante, et le plus en amont possible. Il est donc prioritaire de s'assurer que les SCoT et les PLU limitent l'artificialisation aux seuls besoins indispensables, et préservent les zones à enjeux environnementaux. A cette fin, l'évaluation ne peut pas se satisfaire de justifications vagues, qu'elles soient socio-économiques ou environnementales. La comparaison entre les zones ouvertes à l'aménagement et les zones à forts enjeux environnementaux doit par ailleurs démontrer l'évitement. Pour atteindre ce but, la veille des associations et de chaque citoyen sur l'élaboration des documents d'urbanisme est indispensable.

Renforcer l'évitement dans les projets

Seule une petite partie des projets est soumise au processus d'évaluation environnementale et donc à la démarche d'évitement. Cette démarche doit envisager les bénéfices environnementaux d'un abandon du projet, et s'il est maintenu, on veillera à ce que les mesures de réduction ne soient pas confondues avec des mesures d'évitement. Pour cela la suppression de l'impact doit être complète. On n'oubliera pas que certains outils renforcent l'obligation d'évitement : législation sur les espaces protégés, Natura 2000, dérogation à la stricte protection des espèces et SDAGE.

L'évitement : une démarche positive

La logique de « l'évitement de l'impact environnemental » devrait être perçue comme positive, sage, et non comme « punitive ».

Elle offre un point d'appui pour penser autrement notre développement, pour définir des projets de territoires moins

consommateurs d'espaces, qui mettent l'environnement au même niveau que l'économie. L'évitement, c'est aussi économiser le coût et les difficultés techniques de la compensation, et enfin reconnaître que la poursuite de l'intérêt général passe par la préservation de notre écosystème commun.

« No more loss » plutôt que « No net loss »

La séquence ERC est un progrès concomitant avec la progression fulgurante de la démographie et de l'empreinte écologique humaines. Avec ses objectifs ambitieux, elle véhicule l'idée que grâce à elle, l'aménagement du territoire n'aurait plus d'impact.

Vu ses nombreuses restrictions et le pragmatisme nécessaire à son application, il s'agit bien entendu d'un mythe. La tension entre les enjeux environnementaux et l'artificialisation de l'espace ne peut que s'accroître. Il est donc temps de changer de logique de développement en y intégrant les notions de limite et d'irréversibilité.

Du courage politique

La démarche ERC évolue actuellement vers plus de financiarisation et de facilitation technique de la compensation, ce qui est cohérent avec une vision féliciste du monde : « tout va pouvoir continuer comme avant grâce au progrès technique ». Cette fuite en avant ne tient pas compte de la réalité écologique qui est en passe de rattraper l'inertie politique. Il est urgent de revenir aux fondements de la séquence ERC, et d'en faire un mode de raisonnement réflexe pour prioriser les besoins et intégrer les limites environnementales à toutes les décisions. Nous ne pourrions y parvenir sans nous interroger sur notre rapport au monde et à la nature.



**FNE-LR rassemble citoyens et associations
pour œuvrer collectivement en faveur de la protection
de la nature et de l'environnement**

**N'hésitez pas à nous faire parvenir vos retours critiques
pour la version 2 !**

Document édité par France Nature Environnement Languedoc-Roussillon

www.fne-languedoc-roussillon.fr

18 rue des Hospices - 34090 Montpellier

Tél. : 09 72 62 18 15

Email : fne.languedocroussillon@gmail.com

Rédaction : FNE LR - Illustrations : Marion Jouffroy, schémas par Simon Popy

*Ce document a été imprimé sur du papier recyclé par une imprimerie labellisée Imprim'Vert
Avril 2018*