

La lettre du Cabinet

Janvier 2006

SELARL GIL-CROS- Avocats, Norme ISO 9001. 7, rue Levat. 34000 Montpellier Tél : 04 67 12 83 83,
Fax : 04 67 12 83 84. Site internet : www.avocats-gil.com, email : giljurisanadoo.fr

EDITORIAL

A l'aube de cette nouvelle année, permettez nous de vous adresser nos meilleurs vœux de santé et bonheur,

Sachez que votre confiance renouvelée en notre cabinet nous permet de former nos collaborateurs pour satisfaire le plus rapidement vos attentes quotidiennes

Bonne année à vous tous !

M. GIL

Droit de préemption :

Nous venons d'obtenir un arrêt en date du 24/11/2005, par lequel la Cour d'appel d'Aix-en-Provence a affirmé que la conclusion d'un bail emphytéotique d'une durée de 99 ans ayant eu pour objet délibéré d'échapper au droit de préemption d'un établissement public constitue une fraude et a annulé l'acte.

Cette décision est extrêmement importante, puisque nous ne disposions pas de jurisprudence sanctionnant cette pratique.

La Cour d'appel a fait prévaloir l'intérêt général au regard des intérêts spéculatifs motivant le bail.

Evaluation environnementale : Les conséquences de la transposition de la directive 2001/42/CE :

La publication des Décrets en Conseil d'Etat n°2005-613 et n°2008-608 du 27 mai 2005 permet la transposition de la Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

L'incidence majeure de cette transposition consiste dans ce que l'exigence d'évaluation environnementale préalable à l'adoption de certains documents de planification ou acte autorisant des travaux ou projet d'aménagement est devenue une règle commune. Mis a part l'élargissement du champ d'application (1) cette réforme est aussi marquée par quelques exigences accrues en ce qui concerne le contenu du rapport d'évaluation environnementale (2) et en ce qui concerne l'exigence de la participation publique (3).

(1) Elargissement et précision du champ d'application

Depuis l'adoption de la loi n°76-629 du juillet 1976, les schémas de cohérence territoriale (SCOT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU) sont accompagnés d'un rapport analysant leurs effets sur l'environnement et les mesures de protections. Il existe aussi, pour les travaux et projets d'aménagement, une exigence d'étude d'impact. Mais il ne s'agissait pas d'une règle générale.

Désormais, les plans et documents de planification ayant une incidence notable sur l'environnement seront assujettis à une évaluation environnementale en application des procédures respectives. Ils seront accompagnés d'un rapport d'évaluation environnementale dont le contenu est précisément défini par les textes réglementaires (notamment par les deux Décrets en Conseil d'Etat du 27 mai 2005).

Tous les documents de planification ne seront pas assujettis à une évaluation environnementale, mais seulement ceux qui ont des incidences notables. Sont exclus également les documents établis uniquement à des fins de défense nationale ou de protection civile et ceux qui déterminent l'utilisation de territoires de faibles superficies.

Alors, quels sont précisément les documents de planification visés par cette nouvelle exigence ? On peut distinguer deux régimes parallèles de la procédure d'évaluation environnementale respectivement dans le Code de l'Urbanisme (règle spécifique pour les documents d'urbanisme) et dans le Code de l'environnement (règle commune).

Concernant les documents d'urbanisme :

Pour les documents d'urbanisme, le champ d'application de l'évaluation environnementale est ainsi précisé par les Code de l'urbanisme dans ses articles L121-10 et R 121-14.

Dans l'article L121-10, une liste énumère les documents faisant objet d'une évaluation environnementale d'une façon exhaustive. ce sont :

- 1° Les directives territoriales d'aménagement ;
- 2° Le schéma directeur de la région d'Ile-de-France ;
- 3° Les schémas d'aménagement régionaux des régions d'outre-mer ;
- 4° Le plan d'aménagement et de développement durable de Corse ;
- 5° Les schémas de cohérence territoriale.

Vu l'impossibilité de soumettre tous les PLU à une évaluation environnementale, pour préciser le champ d'application, le Code de l'Urbanisme énonce un critère sélectif. Il s'agit d'être « ...susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement ». Puis le texte précise trois éléments à prendre en compte dans l'appréciation de ce caractère, « ... la superficie du territoire auxquels ils s'appliquent », « l'importance des travaux et aménagements qu'ils autorisent » et en fin « la sensibilité du milieu dans lequel ceux-ci doivent être réalisés »

Un effort supplémentaire de précision est fait dans l'Article R121-14, inséré par Décret n°2005-608 dans le Code de l'Urbanisme, 4 catégories de PLU sont assujettis explicitement à cette procédure, à savoir : Les PLU relatifs à un territoire d'une superficie supérieure ou égale à 5 000 hectares et comprenant une population supérieure ou égale à 10 000 habitants ; les PLU qui prévoient la création, dans des secteurs agricoles ou naturels, de zones U ou AU d'une superficie totale supérieure à 200 hectares ; les PLU des communes situées en zone de montagne qui prévoient la réalisation d'unités touristiques nouvelles et en fin les plans locaux d'urbanisme qui prévoient une urbanisation d'une superficie totale supérieure à 50 hectares.

Concernant les autres documents de planification autre que les documents d'urbanisme

L'extension du champ d'application de l'évaluation environnementale a fait que cette exigence procédurale est devenu une règle générale du Code de l'environnement.

Par l'Ordonnance 2004-489, les dispositions sur les études d'impact : exigence procédurale imposée aux travaux et projets d'aménagement, qui existent déjà, sont regroupés dans une section1 du chapitre II du titre I du livre 1^{er} du Code de l'environnement.

Avec l'insertion d'une « Section 2 : Evaluation de certains plans et documents ayant une incidence notable sur l'environnement » dans le Code de l'environnement, l'obligation d'une évaluation environnementale est désormais étendue à certains documents de planification qui n'autorisent pas par eux-mêmes la réalisation de travaux ni prescrivent des projets d'aménagement. Cette extension du champ d'application est apparemment justifiée par les effets juridiques de ses documents sur les travaux et projets d'aménagements qui sont eux-mêmes objets d'évaluation environnementale, mais doivent être en conformité avec les prescriptions et orientations ultérieurement adoptés dans les documents de planification.

Pour identifier les documents qui entrent dans son champ d'application, l'Article L122-4 énonce un critère clé : la nature des actes auxquels doivent être opposables les plans et programmes. Autrement dit, pour savoir si un document de planification doit être assujetti à une évaluation environnementale au sens de la procédure en question, il faut savoir s'il crée des exigences de conformité aux actes postérieurs qui autorisent directement la réalisation d'opération ayant des impacts notables sur l'environnement.

Logiquement, les documents qui ont pour objet de fixer des prescriptions ou des orientations avec lesquelles doivent être compatibles les actes qui font objet d'une étude d'impact en application de l'article L122-1, doivent subir une telle évaluation environnementale.

Dans un deuxième cas de figure, si un document de planification crée des exigences de compatibilité aux actes qui ne font pas l'objet d'une étude d'impact mais sont susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement, ce document doit être soumis à une évaluation environnementale ainsi définie dans la nouvelle Section 2 du chapitre II du titre I du livre 1^{er} du Code de l'environnement. Deux éléments doivent être pris en compte quant à l'interprétation des « incidences notables sur l'environnement », à savoir : la nature des travaux ou projets auxquels ils sont applicables et la sensibilité du milieu dans lequel ceux-ci doivent être réalisés (2° art.L122-4 du Code de l'urbanisme).

Cette définition du champ d'application a été précisée par une liste du Décret n°2005-613 qui énumère 15 schémas et plans auxquelles cette procédure est applicable.

(2) Nouveautés dans le contenu de l'évaluation environnementale

Selon les dispositions des Articles L.122-6 et R.122-20 du Code de l'environnement, les plans et programmes devront être accompagnés d'un rapport comportant six parties auxquelles correspondent les exigences qui existent déjà dans l'étude d'impact. A savoir:

- une présentation résumée des objectifs du plan ou du document, de son contenu et, une analyse de l'état initial de l'environnement,
- l'exposé de l'impact du plan sur celui-ci,
- la présentation des motifs qui ont justifié les choix opérés au regard des autres solutions envisageables,
- la présentation des mesures « envisagées pour éviter, réduire et , si possible, compenser les conséquences dommageables du plan sur l'environnement et en assurer le suivi »,
- un résumé non technique et l'exposé des méthodes d'évaluation. (Art.R.122-20 du Code de l'environnement)
- la nouveauté consiste dans une obligation de joindre au dossier une présentation résumée des objectifs du plan et de son articulation avec les autres documents de planification avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en considération(art. R.122-20-1°).

Selon certain commentateur, par rapport à l'étude d'impact ou à la présentation actuelle des documents d'urbanisme, le champs de l'évaluation requise est élargi en ce que « ...*Il faut analyser les évolutions probables du milieu dans l'hypothèse où le plan ou le programme n'est pas mis en œuvre. Et cela aussi en ce que les effets éventuels de la planification à la santé et au patrimoine culturel doivent être pris en compte* (art.R122-20-3°) »

(3) Concernant l'information et la participation du public :

Le contrôle du public est considéré comme une garantie principale d'une prise en compte réelle des préoccupations environnementales.

La directive 2001/42/CE impose une obligation de l'information aux deux stades de la procédure d'adoption d'un plan ou d'un programme. Dans un premier temps, le rapport environnemental doit être rendu public avant l'adoption du document. Dans l'hypothèse où la mise en œuvre du document qui fait objet d'une évaluation environnementale est susceptible de produire des effets notables sur l'environnement d'un autre Etat membre de la Communauté européenne, son projet doit être transmis aux autorités des Etats membres concernés. Dans un deuxième temps, lorsque le plan ou le document a été adopté, l'autorité qui l'a arrêté assure sa mise à disposition au public.

Le dispositif de l'enquête publique dans le droit français notamment dans le Code l'urbanisme et le Code de l'environnement répond largement à cette exigence.

Les articles L122-8,9 et 10 traitent respectivement ces trois cas de figure.

Une innovation dans le domaine de la transparence consiste en la mise à disposition des informations explicatives lors de la publication d'un texte ainsi adopté.

Ses informations résumées dans une déclaration sont :

- la manière dont il a été tenu compte du rapport établi en application de l'article L. 122-6 et des consultations auxquelles il a été procédé ;
- les motifs qui ont fondé les choix opérés par le plan ou le document, compte tenu des diverses solutions envisagées ;
- les mesures destinées à évaluer les incidences sur l'environnement de la mise en oeuvre du plan ou du document.

Cette déclaration doit être publiée en même temps que le plan ou le document adopté.

Il reste, pour les documents ne faisant pas l'objet d'une enquête publique, mais auxquels est applicable une évaluation environnementale, de créer une procédure spéciale. L'art.R.122-21 encadre la dite procédure.