

La santé dans les documents d'urbanisme

Cyrille Harpet⁽¹⁾
EHESP



Le code de l'urbanisme comprend, depuis janvier 2013, une évaluation stratégique environnementale.

Depuis les années 1960, un mouvement écologiste (l'affaire Carson aux USA, les risques industriels et technologiques des années 1970 à 1990) s'est constitué en véritable force politique. La communauté scientifique a conforté certaines analyses quant aux risques écologiques globaux.

Développement durable et mondes urbains : de Stockholm à nos jours

L'environnement humain (conférence de l'Organisation des Nations Unies, Stockholm, 1972), est devenu, majoritairement, un environnement urbain. L'urbanisation, observée mondialement, exerce des pressions sur les milieux et les ressources, à l'origine de risques écologiques et humains. En même temps, les mondes urbains constituent des milieux de vie prédominant et doivent répondre aux défis de durabilité (Rio de Janeiro, 1992 et les conférences Habitat I et II). La question de la santé publique, en France, est très sectorisée dans les politiques publiques, rattachée au système de soins sans être incluse dans les autres secteurs. En matière d'urbanisme, d'aménagement du territoire et d'environnement, c'est au titre de la prévention des populations aux risques et dangers relatifs à des installations, que la santé publique est considérée. Cependant, les démarches de durabilité prônées par la charte d'Aalborg (1994) engagent les villes signataires à ce que : «... l'environnement durable suppose le maintien de la biodiversité, de la santé publique et de la qualité de l'air, de l'eau et du

Comment la santé retrouve-t-elle, progressivement une place significative dans les politiques urbaines ?

Les documents d'urbanisme ont inscrit des problématiques environnementales et, plus largement, de développement durable depuis les années 1990.

La protection des milieux et des ressources, la prévention des populations par l'évaluation des risques sanitaires se sont renforcées par une approche des déterminants environnementaux de santé publique.

sol à des niveaux suffisants pour protéger durablement la vie humaine, la faune, la flore... ». La voie réglementaire oriente la prise en compte de questions liées à la santé publique dans les projets et documents d'urbanisme, après y avoir inscrit, prioritairement, l'environnement.

L'approche réglementaire de l'environnement dans le champ de l'urbanisme

La planification urbaine⁽²⁾ est une obligation réglementaire pour tous les pays de l'Union européenne. Depuis la directive de 1985 concernant l'évaluation systématique des incidences de certains projets sur l'environnement⁽³⁾, la planification prend en compte les effets sur les milieux, la santé humaine et la qualité de vie. Mais seules les installations (constructions, travaux, ouvrages, etc.) y sont considérées et non pas la planification à l'échelle territoriale. La directive du 27 juin 2001⁽⁴⁾ renforcera cette disposition avec l'éva-

(1) École des hautes études de Santé publique, EHESP-Rennes-Sorbonne-Paris-Cité ; chercheur associé UMR 5600 Environnement Ville et Société-EVS-Labex Intelligence des Mondes Urbains-IMU.

(2) In *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, MERLIN P., CHOAY F., éd. PUF, Quadrige, Paris, 2005.

(3) Directive 85/337/CEE du Conseil européen, du 27 juin 1985, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

(4) Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil européen du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

Les études d'impact

La loi du 10 juillet 1976⁽⁶⁾ rend obligatoire une analyse de l'état initial du site d'implantation et de l'environnement pour tout projet de travaux, d'aménagements (Zone d'aménagement concerté) ou d'ouvrages et d'installations (classés pour la protection de l'environnement dites ICPE). L'estimation des effets directs et indirects du projet sur l'environnement (faune, flore, sites et paysages, sol, eau, air, climat, équilibres biologiques, bruit, odeurs, hygiène, patrimoine, sécurité, salubrité...) sert à justifier les mesures envisagées pour supprimer, réduire et compenser les inconvénients, nuisances et risques envisagés.

La loi Laure⁽⁷⁾ oblige, depuis 1996, à produire aussi un volet sanitaire afin d'évaluer de façon simplifiée les risques, effets et conséquences sur la santé des populations. Les services de santé-environnement des ARS (Agences régionales de santé) émettent un avis sanitaire auprès de l'autorité environnementale (préfet).

Une réforme récente (loi Grenelle II du 12/07/2010 ; décret du 29/12/2011⁽⁸⁾) oblige à rendre, systématique, ou au cas par cas l'étude d'impact selon la nature des projets, travaux, ouvrages ou aménagement. La procédure comprend un examen des effets cumulés du projet concerné avec d'autres projets connus et la compatibilité du projet avec l'affectation des sols définie par le document d'urbanisme, avec les plans et programmes (article R122-17 du code de l'environnement) et la prise en compte du schéma régional de cohérence écologique (article L371-3 du code de l'environnement).

luation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (directive EIPPE). Sa transposition en droit français (décret du 27 mai 2005⁽⁵⁾) pour les documents d'urbanisme reste encore circonscrite à l'échelle des installations et zones de projets sans portée territoriale.

Les premiers documents d'urbanisme en France encadrant la gestion foncière et l'attribution des usages (loi d'orientation foncière de 1967), la sécurité des populations (face à des installations dangereuses pour les populations et l'environnement, loi de 1976), n'ont pas de portée territoriale. C'est la loi de Solidarité et renouvellement urbain (dite SRU), de 2000, qui marque un premier tournant dans la planification urbaine en exigeant une cohérence entre les politiques d'urbanisme, de déplacement et de développement durable (Schéma de cohérence territoriale – SCOT et Plan local d'urbanisme – PLU – encadré par le SCOT). Enfin, le renforcement écologique a été énoncé avec les lois dites Grenelle 1 (du 3 août 2009, article 7) et Grenelle 2 (du 12 juillet 2010, articles 17 et 19) pour que tout document d'urbanisme réglementaire présente une analyse de la consommation d'espaces. La santé apparaît sous l'angle des risques sanitaires imputables à l'habitat insalubre sans que l'ensemble des facteurs de risques et agents d'impacts sanitaires soient considérés.

L'approche cloisonnée, par domaines de compétences, de spécialités, de codes juridiques se retrouve à travers trois instruments réglementaires obligatoires : l'étude d'impact, l'évaluation environnementale et l'évaluation environnementale stratégique, comprenant un volet sanitaire mais sans l'appréhender à l'échelle des territoires. C'est l'évaluation environnementale stratégique qui a centré les procédures sur ses habitants et sur les populations.

mentale des documents d'urbanisme corrige cette situation en édictant une évaluation systématique ou un examen, au cas par cas, avec avis par l'autorité environnementale dont les services du ministère des Affaires sociales et de la Santé.

Il manquait dans les précédents textes, une procédure d'évaluation des plans et schémas autres que les cartes communales, PLU et SCOT. En effet, les schémas de gestion des déchets, des eaux, de l'énergie et du climat n'étaient pas pris en compte. L'évaluation environnementale stratégique des plans et programmes apparaît avec la directive européenne 2001/42/CE (du 27 juin 2001). Cette dernière vise à introduire, le plus en amont possible, des documents de planification et la prise en compte des préoccupations environnementales, afin de favoriser leur intégration dans l'élaboration des documents. C'est dès ce moment qu'ont lieu les partis pris d'aménagement et que peuvent être appliqués les principes de la durabilité. Le décret n°2012-616, du 2 mai 2012, en application de la loi Grenelle 2, relatif à l'évaluation de certains plans et documents (hors documents d'urbanisme) ayant une incidence sur l'environnement, entré en vigueur au 1er janvier 2013, étend la liste des plans et programmes d'aménagement soumis à une évaluation stratégique environnementale dans le code de l'urbanisme⁽⁹⁾.

L'évaluation environnementale connaît une refonte majeure de la prise en compte des enjeux écologiques et sanitaires à l'échelle des territoires. Reste que la santé publique est considérée au titre des risques et niveaux d'exposition « mesurables » dans les études d'impact. Qu'en est-il des conditions de vie, des niveaux de sensibilité et de vulnérabilité des publics ? Comment identifier puis réduire les facteurs et situations d'inégalités autant sociales, environnementales que sanitaires observables sur les territoires ?

Références bibliographiques

- MERLIN P., CHOAY F., *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, éd. PUF, Quadrige, Paris, 2005, p. XII.
- Guide pour l'analyse du volet sanitaire des études d'impact*, Institut de Veille sanitaire, INVS, Paris, Saint-Maurice, février 2000. Consultable en ligne sur : http://www.sante.gouv.fr/html/dossiers/etud_impact/invs_ei51.pdf (consulté le 20/09/2012).
- HARPET C., ROUÉ LE GALL A., Évolution de la prise en compte de l'environnement et la santé dans le champ de l'urbanisme : nécessité d'une approche intégrée. *Environnement, risques et santé*, n° 12 (3), 2013. - pp. 231-241.
- DAB W., L'étude d'impact sanitaire : un outil de gestion des risques sanitaires liés à l'environnement, *Annales des Mines*, janvier 2004, pp. 51-59.

Évaluations environnementale et stratégique des documents d'urbanisme

L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme (décret 27 mai 2005, transposition de la directive 2001/42), permet de prévenir des dommages et vise les documents d'aménagement du territoire et d'urbanisme (Directive territoriale d'aménagement – DTA, Schéma de cohérence territoriale – SCOT – et Plans locaux d'urbanisme – PLU). Les critères de surface (> 5 000 ha) et de taille de population (> ou = à 10 000 hab.) ont laissé de côté une majorité de collectivités locales. Le critère de superficie totale des zones urbanisées ou à urbaniser (> 200 ha) a autorisé des dispenses du fait de projets dimensionnés en deçà des seuils fixés. La réforme engagée avec le décret 2012-995, du 23/08/2012, relatif à l'évaluation environne-

(5) Décret n°2005-608 du 27 mai 2005 relatif à l'évaluation des incidences des documents d'urbanisme sur l'environnement et modifiant le code de l'urbanisme.

(6) Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature et son décret d'application en date du 12 octobre 1977. Le droit des études d'impact est régi par les articles L. 122-1 à L. 122-3 et R. 122-1 à R. 122-16 du code de l'environnement.

(7) Loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie.

(8) Décret n°2011-2019, entré en vigueur le 01/06/2012.

(9) Ce nouveau décret allonge la liste fixée par l'article R. 122-17 du Conseil d'État pour porter à 43 types de plans, schémas, programmes et autres documents de planification devant faire obligatoirement l'objet d'une Évaluation environnementale dite « stratégique ». Sont introduits, notamment, les schémas régionaux Climat Air Énergie, les chartes des parcs naturels régionaux, les schémas régionaux de Cohérence écologique, les zones d'actions prioritaires pour l'air, le schéma national et les schémas régionaux des infrastructures de transport, les contrats de plan État-région, etc.