

NANTES, le 23 OCT. 2015

Direction régionale de l'environnement,
de l'aménagement et du logement
des Pays de la Loire

AVIS DE L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE AU TITRE DE L'EVALUATION
ENVIRONNEMENTALE DU PLAN LOCAL D'URBANISME DE BOURGNEUF-EN-RETZ

L'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004, portant transposition de la directive 2001/42/CE du parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001, a introduit la notion d'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, intégrée par décrets dans le code de l'urbanisme aux articles R.121-14 et suivants.

La procédure d'évaluation environnementale, diligentée au stade de la planification, en amont des projets, vise à repérer de façon préventive les impacts potentiels des grandes orientations du document d'urbanisme sur l'environnement, à un stade où les infléchissements sont plus aisés à mettre en œuvre, et à assurer une meilleure transparence du cadre décisionnel. Elle doit contribuer à une meilleure prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux.

Les textes réglementaires prévoient que certains plans locaux d'urbanisme (PLU), considérés à enjeux environnementaux majeurs, relèvent obligatoirement de la procédure d'évaluation environnementale. C'est le cas du PLU de Bourgneuf-en-Retz, commune littorale et concernée par des sites Natura 2000.

De manière obligatoire, avant l'enquête publique sur le projet de PLU, le préfet est saisi pour avis sur la qualité de l'évaluation environnementale contenue dans le rapport de présentation et sur la prise en compte de l'environnement par le projet de document d'urbanisme (article L.121-12, 1^{er} alinéa et R.121-15 du code de l'urbanisme). Cet avis est joint au dossier soumis à l'enquête publique. Il ne se substitue pas à l'avis requis au titre de l'article L.123-9 du code de l'urbanisme.

Le présent avis porte plus spécifiquement sur :

- l'évaluation environnementale (autrement dit, les informations contenues dans le rapport de présentation)
- la prise en compte de l'environnement par le projet de document d'urbanisme.

Il se décline en trois parties :

- 1) le rappel du contexte ;
- 2) l'analyse du caractère complet et de la qualité des informations contenues dans le rapport de présentation ;
- 3) l'analyse de la prise en compte de l'environnement dans le projet de PLU.

Il a été élaboré en fonction des recommandations de la circulaire du 6 mars 2006, relative à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme.

1) Le contexte

La commune de Bourgneuf-en-Retz s'étend sur une surface de 5320 hectares et compte une population d'environ 3500 habitants. Elle est incluse dans le périmètre de la directive territoriale d'aménagement (DTA) de l'estuaire de la Loire, à l'extrémité sud de la côte. Son territoire est également concerné par le SCoT en vigueur du pays de Retz, ainsi que par le SAGE de la baie de Bourgneuf et du marais breton et celui de l'estuaire de la Loire.

Concernée par la loi Littoral en tant que commune estuarienne, la commune présente la particularité d'être dotée de deux bourgs (Bourgneuf et Saint Cyr), situés à la jonction du marais breton et d'une vaste zone bocagère, et d'une vingtaine de hameaux répartis sur l'ensemble du territoire communal.

Les principaux enjeux environnementaux identifiés concernent la maîtrise du développement urbain, la prise en compte des risques naturels et des espaces d'intérêt biologique et paysager.

Le document d'urbanisme régissant actuellement le territoire communal a été approuvé en 2001. Par délibération du 16 février 2012, le conseil municipal a décidé de prescrire l'élaboration d'un PLU, afin notamment de prendre en compte les évolutions de la législation, d'assurer sa mise en cohérence avec les documents supracommunaux désormais en vigueur et les objectifs actuels de la municipalité en termes d'aménagement, de préservation et de valorisation du territoire. Le projet de PLU a ainsi été arrêté par délibération du 16 juillet 2015.

2) Analyse du caractère complet et de la qualité des informations contenues dans le rapport de présentation

Le rapport de présentation du PLU, construit conformément aux exigences de l'article R 123-2-1 du code de l'urbanisme, est de qualité inégale.

2-1 – Diagnostic et état initial de l'environnement

Le diagnostic et l'état initial sont dans l'ensemble clairs et abordent l'ensemble des thématiques environnementales.

Un repérage des boisements et une analyse dynamique des pressions subies par les milieux, notamment le bocage, auraient cependant été utiles.

Un document intitulé « diagnostic agricole » est joint, délimitant un « pastillage » des bâtiments existants et des projets d'extension de sièges potentiels. Toutefois, ce document qui s'attache à recenser les souhaits individuels des exploitants ne constitue pas l'analyse plus générale attendue dans un rapport de présentation, sur les pratiques agricoles et leurs évolutions en matière par exemple de cultures, de drainage, d'irrigation, de déprise et de remembrements. En effet, si le PLU n'a pas vocation à régir les pratiques culturales elles-mêmes, le rapport de présentation doit permettre d'identifier dans quelle mesure les pratiques agricoles influencent l'aménagement de l'espace et/ou doivent être prises en compte dans le projet de PLU.

L'avancement du schéma régional éolien serait à actualiser et la mention d'un projet éolien en cours de discussion aurait appelé des précisions. Le parc éolien existant aurait dû être localisé, en indiquant si son aménagement a donné lieu à des mesures de réduction ou de compensation susceptibles d'être traduites dans le PLU, telles qu'un engagement de gestion écologique ou de préservation d'un élément particulier.

De même, le stade d'avancement du projet routier évoqué page 74 du rapport de présentation devrait être précisé ou actualisé.

2-2 – L'articulation du PLU avec les autres plans et programmes

Le rapport rappelle utilement les principales orientations des documents de rang supérieur mais aurait mérité de faire état de la transitivité du SCOT dans la rédaction actuelle de l'article L.111-1-1 du code de l'urbanisme, selon laquelle la compatibilité des PLU est supposée établie par l'intermédiaire du SCOT.

2-3 – L'explication et la justification des choix retenus, du zonage et des règles

Cette partie est détaillée. Il peut être cependant regretté l'omission de dispositions non négligeables et le fait que le rapport reproduise simplement certains extraits du règlement au lieu de justifier leur teneur. A titre d'exemple, le rapport met en avant la protection des zones humides à de multiples reprises et l'illustre (page 19) par un extrait de plan représentant un siège agricole doté d'une trame de protection des zones humides, alors que le PLU fait un choix contraire, consistant à ne pas protéger les zones humides aux abords des sièges agricoles.

Un cahier justifiant les zonages des hameaux est annoncé mais non joint.

2-4 - L'analyse des incidences de la mise en œuvre du PLU sur l'environnement et les mesures prises

L'analyse des incidences a pour objet d'identifier les effets bénéfiques et dommageables attendus du projet de PLU, afin de pouvoir les corriger par la recherche, prioritairement, de mesures d'évitement, de réduction et, à défaut de solution satisfaisante, de compensation.

Au cas présent, l'analyse a été conduite par thématiques, qui apparaissent globalement pertinentes au égard des enjeux du territoire.

Pour chaque thématique, le rapport rappelle les grands axes du PLU et énumère en termes généraux les incidences positives et négatives de ses dispositions, ainsi que les mesures pour en réduire ou compenser les conséquences dommageables,

Le dossier présente de façon plus détaillée les incidences susceptibles de toucher certains sites de manière notable, sans toutefois présenter le niveau attendu sur le plan naturaliste (pas de cartes d'habitats naturels, ni de mention de la faune et de flore, présentation axée sur les zones de projet et emplacements réservés, omettant notamment la zone portuaire et les pastillages agricoles).

L'évaluation des incidences du PLU au titre de Natura 2000 met l'accent sur les zonages relativement protecteurs dont bénéficie le site, sans pour autant mesurer les atteintes potentielles à des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Elle aurait dû renseigner sur les habitats naturels et espèces présents sur les secteurs aménageables (par exemple, la zone portuaire, les pastillages agricoles) et leur zone d'influence, de façon à détecter d'éventuels enjeux de protection (par exemple, des stations d'espèces protégées), et à affiner le zonage et/ou le règlement en conséquence.

2-5 – Les mesures de suivi

Les indicateurs de suivi présentés ne permettent pas systématiquement d'identifier les effets du PLU sur l'environnement et/ou les effets dommageables imprévus à un stade précoce permettant de prendre des mesures appropriées.

Il serait par exemple intéressant de suivre l'évolution globale du linéaire de haies bocagères, majoritairement non protégées sur la commune, plutôt que le seul linéaire de haies protégées dans le PLU, qui devrait par définition rester stable.

2-6 – La description de la méthode employée pour l'évaluation environnementale

L'élaboration du PLU et l'évaluation environnementale ont été conduites avec l'accompagnement du même bureau d'études : Citadia.

Si les éléments sur la méthode d'évaluation figurant au fil du rapport sont dans l'ensemble clairs, il aurait été important de préciser quand et comment ont été effectués les études de terrain. L'examen du rapport de présentation fait ressortir, pour ce qui concerne les enjeux liés aux espèces et aux habitats naturels, un défaut d'études naturalistes conduisant à une simple compilation de données préexistantes, insuffisante au regard de l'objet de l'évaluation environnementale.

2-7 – Le résumé non technique

Le résumé non technique est une partie intégrante du rapport de présentation. Il doit permettre de rendre accessible au public les éléments constitutifs du projet de PLU. Ce dernier reprend les parties du rapport environnemental, toutefois sans cartographie(s) de synthèse, qui aurai(en)t facilité une meilleure appréhension par le public des enjeux, notamment environnementaux, du territoire.

3) Analyse de la prise en compte de l'environnement par le projet de PLU

Le projet communal présente dans l'ensemble des dispositions cohérentes et adaptées aux enjeux détectés. Seules les thématiques identifiées par l'autorité environnementale comme méritant un commentaire particulier font l'objet d'un examen ci-après.

a) Perspectives de développement / gestion économe de l'espace

Le projet de PLU opte pour un rythme de construction de logements de 38 logements par an visant à atteindre 4500 habitants en 2025 et une densité de 15 à 16 logements/hectare, cohérentes avec les orientations du SCOT et permettant de réduire notablement la consommation annuelle d'espace : 25,5 ha sur la durée du PLU allant de 2015 à 2025, contre 44 ha sur la période 1999-2009, soit une diminution de 40 %.

L'analyse du besoin en zones d'urbanisation future tient compte d'un repérage des possibilités de densification et de renouvellement urbain. Elle s'appuie notamment sur une densité moyenne, plus élevée que les opérations réalisées sur la période de référence 1999-2009 qui représente une avancée. Il est néanmoins dommage de ne pas avoir actualisé l'analyse par des données plus récentes.

Les projets de développement des zones d'activités sur près de 16 hectares (contre 0,8 ha/an sur la décennie de référence) s'inscrivent cependant, et sans que cela soit analysé au dossier, en contradiction avec le SCOT, qui prévoit une réduction de 10 % de la consommation d'espace dédiée, sur le fondement d'une analyse menée à l'échelle supra-communale.

b) Prise en compte des espaces d'intérêt biologique et paysager

Le dossier démontre que la grande majorité des zones aménageables se situe sur des secteurs non problématiques et/ou que les dispositions prévues tiendront compte des enjeux relevés.

Certains aspects pourraient néanmoins être améliorés en termes de prise en compte de la trame verte et bleue, à la déclinaison de laquelle participent différents éléments évoqués ci-dessous, et pour lesquels les choix de protection dans le PLU, ou d'absence de protection, n'apparaissent pas justifiés de façon suffisamment précise.

Espaces remarquables

La délimitation des espaces remarquables, qui s'appuie sur le projet de SCOT, apparaît dans l'ensemble cohérente.

Le règlement définit les catégories d'aménagements autorisés sur ces secteurs sensibles, en reproduisant intégralement l'article R.146-2 du code de l'urbanisme. Cet article détermine les types d'occupations que les communes peuvent choisir d'autoriser, mais n'implique pas que toutes les communes les autorisent de manière exhaustive. Une analyse aurait dû figurer dans le rapport de présentation de façon à n'autoriser dans le PLU que les occupations du sol répondant à un besoin local et étant compatibles avec les usages et la sensibilité des milieux. A titre d'exemple, le PLU permet la création de nouveaux parkings dans le marais, alors que le rapport ne fait pas ressortir la nécessité de tels équipements sur cet espace sensible.

Boisements

La loi Littoral fait obligation au PLU de classer en espaces boisés les parcs et ensembles boisés existants les plus significatifs de la commune après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. Il est également important d'assurer la protection d'autres boisements, isolés des principaux massifs ou disséminés dans les zones naturelles et urbaines mais néanmoins intéressants pour des raisons écologiques ou paysagères. La commune dispose pour ce faire de plusieurs outils : les articles L 130-1 (protection forte au titre d'espace boisé classé), L 123-1-5 III 2° du code de l'urbanisme (déclaration préalable auprès du maire de l'abattage des arbres, en l'absence de prescriptions spécifiques dans le règlement) et les orientations d'aménagement et de programmation s'imposant dans un lien de compatibilité.

Le projet de PLU prend en compte les deux espaces boisés significatifs recensés dans la DTA. Toutefois, l'absence de classement de la parcelle n° 175 du bois de la Motte n'est pas justifiée au dossier.

Le PLU augmente la surface globale de boisements protégés, qui se monte désormais à 47,5 hectares et indique zoner les principaux boisements en N. On regrette néanmoins qu'aucun repérage permettant d'identifier et de caractériser l'ensemble des boisements existants et l'adéquation ou non des périmètres et mesures de protection ne soit présenté dans le rapport, excepté pour les quatre espaces boisés déclassés.

Les haies bocagères ont donné lieu à un inventaire, non annexé au PLU mais restitué au rapport sous forme de cartes de synthèse. Plusieurs faiblesses sont identifiées en termes de fiabilité des données et de justification des choix de protection : le critère de situation dans un corridor écologique impliquerait de clarifier de quels corridors il est question (corridors identifiés par le SCOT ou d'importance plus locale, à expliciter le cas échéant). On relève également que les critères d'inventaire ne prennent en compte ni la biodiversité remarquable, ni l'intérêt paysager des différentes haies, ni leur fonction éventuelle de haie compensatoire financée dans le cadre d'un remembrement ou d'un projet privé. La méthodologie de hiérarchisation des haies selon trois niveaux d'intérêt (très fort, fort, faible à moyen) n'est pas clairement explicitée. Certaines haies figurent dans les trois catégories ; inversement, quelques haies n'ont pas été inventoriées. La composition de la commission chargée de mener l'inventaire et le degré d'implication du bureau d'études devraient être précisés.

La commune protège uniquement les haies jugées à intérêt « très fort » représentant 66,6 km linéaires, soit à peine 1/3 du linéaire recensé, sans analyser les conséquences de cette protection limitée et l'existence éventuelle de continuités écologiques à rétablir ou à conforter. De même, les haies existantes pourraient être mieux prises en compte dans les orientations d'aménagement et de programmation.

Zones humides

La préservation des zones humides constitue un enjeu important, sur lequel le PLU doit décliner les orientations du SCOT.

Le dossier retient une protection des zones humides par le biais du zonage du PLU, d'une trame assortie de mesures de protection réglementaires et, plus ponctuellement, des orientations d'aménagement et de programmation.

Quelques incohérences sont néanmoins relevées. L'état initial de l'environnement omet de mentionner l'existence d'un inventaire communal, bien que le dossier semble s'appuyer sur ce recensement par la suite. Il aurait été utile d'explicitier la méthodologie employée, de joindre les cartes d'inventaire et les fiches descriptives des différentes zones et de leurs fonctionnalités, de préciser si l'inventaire a fait l'objet d'une validation par la Commission locale de l'eau et d'évaluer dans quelle mesure la méthodologie, consistant à cibler des secteurs à expertiser sur la base d'une pré-localisation de zones humides potentielles, a pu conduire ou non à omettre certaines zones humides au sens de la police de l'eau, afin de le compléter si besoin. De plus, le dossier ne renseigne pas sur la réalisation, préexistante ou par le bureau d'études, d'un inventaire des mares sur la commune, bien que leur protection figure également parmi les orientations du SCoT.

Les pastillages agricoles ne bénéficient pas de la protection affichée dans le règlement, ce qui est motivé par la difficulté de se développer ailleurs qu'en continuité des sièges existants. Il convient toutefois de rappeler que les nomenclatures de la loi sur l'eau ou des installations classées pour l'environnement s'y appliqueront, indépendamment du PLU.

Sur la forme, la protection instituée pour les zones humides ne devrait pas être dissociée dans les règlements écrit et graphique des éléments protégés au titre de l'article L 123-1-5 III 2°, qui semble également constituer le fondement réglementaire de la protection édictée pour ces dernières. Le fait que le règlement inclue l'extrait du SDAGE sur la compensation applicable aux dossiers « loi sur l'eau » revient à étendre l'obligation de compensation en deçà des seuils de la loi sur l'eau. Cela peut être bénéfique mais requiert des compétences techniques et le rapport n'explique pas comment celles-ci seront mobilisées. Inversement, le projet ne prévoit pas de compensation pour les destructions de zones humides sur les secteurs A pastillés.

Assainissement

Le dossier indique que la station d'épuration intercommunale est apte à recevoir les effluents supplémentaires liés à la mise en œuvre du PLU. Il devrait, pour le démontrer, indiquer également le volume des effluents attendus dans les deux autres communes reliées à la station pour la durée du PLU, y compris pendant le pic de fréquentation estivale.

Le PLU comporte des dispositions réglementaires en matière de gestion des eaux pluviales et une étude de zonage d'assainissement des eaux pluviales est annexée. Cependant, la nécessité d'un examen préalable par l'autorité environnementale, visant à établir la nécessité ou non d'une évaluation environnementale spécifique du zonage d'assainissement des eaux pluviales avant sa mise à l'enquête publique, ne semble pas avoir été prise en compte en termes de calendrier.

c) Risques naturels

L'article L 121-1 du code de l'urbanisme assigne un objectif de prévention des risques naturels aux PLU, qui ont un rôle important à jouer à travers la définition des zones de développement de l'urbanisation et l'édition de mesures de réduction de vulnérabilité. D'une façon générale, le principe est de ne pas augmenter la vulnérabilité des biens et des personnes, en ne favorisant pas l'apport nouveau de population dans les zones exposées à un risque d'inondation, et de ne pas augmenter la vulnérabilité des populations déjà exposées.

Le rapport de présentation du PLU rappelle l'existence de risques naturels et l'élaboration en cours d'un plan de prévention des risques littoraux (PPRL), mais serait à compléter conformément aux indications détaillées figurant dans l'avis rendu au titre de l'article L. 123-9 du code de l'urbanisme.

Le zonage évite dans l'ensemble d'étendre l'urbanisation dans les zones exposées, représentées à titre d'alerte sous forme de trame sur les documents graphiques, et le règlement prévoit un examen particulier des autorisations d'urbanisme en zones d'aléas dans le cadre de dispositions transitoires. La trame représentant les périmètres d'aléas est néanmoins incomplète et serait donc à rectifier.

d) Nuisances

Le projet de PLU autorise les activités artisanales dans des secteurs à vocation d'habitat, à condition que soient prises les dispositions nécessaires pour limiter les risques de nuisances à un niveau compatible avec le voisinage.

Le caractère nuisant de certaines activités pouvant être assez difficile à évaluer sans étude d'impact spécifique, la localisation des activités potentiellement nuisantes et ne présentant pas d'intérêt direct (en termes de services) pour la vie des habitants des secteurs concernés gagnerait à être encouragée dans des secteurs affectés à ce type d'usage.

Le rapport de présentation pourrait également être l'occasion de sensibiliser aux bonnes pratiques face aux émissions de radon.

Conclusion

Le contenu du rapport de présentation mériterait d'être complété sur les points évoqués supra.

Excepté pour les zones d'activités, le rythme de développement et la localisation des secteurs de projets dans le PLU s'inscrivent en cohérence avec le SCoT en vigueur.

La prise en compte du patrimoine environnemental gagnerait toutefois à être ajustée et mieux démontrée.

Conformément à l'article L.121-14 du code de l'urbanisme, il appartiendra à la commune de préciser postérieurement à l'enquête publique, dans le rapport de présentation du PLU qui sera finalement approuvé, la manière dont il aura été tenu compte du présent avis.

Le Préfet

**Pour le préfet et par délégation,
le secrétaire général**


Emmanuel AUBRY

