

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER

Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement
et du Logement des Pays de la Loire

05 NOV. 2014

**AVIS DE L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE SUR LA MODIFICATION N°4-5
DU PLAN LOCAL D'URBANISME D'OLONNE-SUR-MER**

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. Le décret n°2012-995 du 23 août 2012 a modifié les articles R.121-14 et suivants du code de l'urbanisme.

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 certaines modifications de plans locaux d'urbanisme (PLU), considérés à enjeux environnementaux majeurs, relèvent obligatoirement de la procédure d'évaluation environnementale. C'est le cas de la modification n° 4-5 du PLU d'Olonne-sur-Mer, concernée au titre de l'article R.121-16 du code de l'urbanisme du fait de la proximité d'un site Natura 2000.

De manière obligatoire, avant l'enquête publique sur la modification du 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 modification du 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.

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 modification du 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 modification du PLU.

1) Le contexte

La commune, d'une surface de 4 600 hectares, compte une population d'environ 14 500 habitants. Elle est comprise dans le périmètre du SCOT du canton des Sables d'Olonne, approuvé le 20 février 2008, avec lequel la procédure de modification du PLU approuvé le 19 avril 2011 doit obligatoirement être compatible.

La procédure de modification n°4-5 du PLU a pour objet de faire évoluer le règlement écrit sur plusieurs points, ainsi que le règlement graphique, notamment pour ouvrir des secteurs à l'urbanisation (à la Guérinière, à la Vannerie et au Pinay), créer des sous-secteurs et/ou orientations d'aménagement et de programmation et mettre à jour les emplacements réservés.

Les trois secteurs qu'il s'agit d'ouvrir à l'urbanisation sont situés respectivement aux abords du lycée Tabarly et de l'hôpital, en dehors des zonages d'inventaires et de protection de milieux naturels et, pour le dernier, sur une zone basse aux 2/3 inondable ou submersible, située juste à l'arrière de la route départementale 949, à proximité du site Natura 2000 des marais d'Olonne reconnu pour sa richesse biologique et paysagère.

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

L'évaluation environnementale doit figurer dans le rapport de présentation du document d'urbanisme. Selon l'article R.123-2-1 du code de l'urbanisme (dans sa rédaction issue du décret n°2013-142 du 14 février 2013), « lorsque le plan local d'urbanisme doit faire l'objet d'une évaluation environnementale conformément aux articles L.121-10 et suivants, le rapport de présentation :

1° Expose le diagnostic prévu au deuxième alinéa de l'article L. 123-1-2 et décrit l'articulation du plan avec les autres documents d'urbanisme et les plans ou programmes mentionnés à l'article L. 122-4 du code de l'environnement avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en considération ;

2° Analyse l'état initial de l'environnement et les perspectives de son évolution en exposant, notamment, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en oeuvre du plan ;

3° Analyse les incidences notables prévisibles de la mise en oeuvre du plan sur l'environnement et expose les conséquences éventuelles de l'adoption du plan sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement, en particulier l'évaluation des incidences Natura 2000 mentionnée à l'article L. 414-4 du code de l'environnement ;

4° Explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national, et, le cas échéant, les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan. Il expose les motifs de la délimitation des zones, des règles qui y sont applicables et des orientations d'aménagement. Il justifie l'institution des secteurs des zones urbaines où les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement sont interdites en application du a de l'article L. 123-2 ;

5° Présente les mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser, s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en oeuvre du plan sur l'environnement ;

6° Définit les critères, indicateurs et modalités retenus pour l'analyse des résultats de l'application du plan prévue par l'article L. 123-12-2. Ils doivent permettre notamment de suivre les effets du plan sur l'environnement afin d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées ;

7° Comprend un résumé non technique des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée.



Le rapport de présentation est proportionné à l'importance du plan local d'urbanisme, aux effets de sa mise en œuvre ainsi qu'aux enjeux environnementaux de la zone considérée.

En cas de modification, de révision ou de mise en compatibilité dans les cas prévus aux articles R. 123-23-1, R. 123-23-2, R. 123-23-3 et R. 123-23-4, du plan local d'urbanisme, le rapport de présentation est complété par l'exposé des motifs des changements apportés.

Le rapport de présentation peut se référer aux renseignements relatifs à l'environnement figurant dans d'autres études, plans ou documents. »

Au cas présent, le contenu du rapport de présentation permet de cerner les principaux enjeux environnementaux.

Toutefois, l'analyse du cadre réglementaire est imprécise et le rapport ne respecte pas totalement l'article R.123-2-1 du code de l'urbanisme rappelé ci-avant : d'une part, l'évaluation environnementale ne devrait pas être axée exclusivement sur l'ouverture à l'urbanisation du secteur du Pinay dans la mesure où celle-ci ne constitue qu'une des composantes de la procédure de modification n°4-5 du PLU ; d'autre part, des éléments attendus font défaut (tels que les critères et modalités de suivi, par exemple) et l'analyse sur le fond présente quelques lacunes, examinées ci-après.

Le rapport de présentation analyse les incidences notables de la modification n°4-5 du PLU en se calant sur la méthode retenue dans le rapport de présentation du PLU de 2011. Cependant, l'état initial de la modification du PLU n'a pas été établi selon la même méthode, ce qui conduit à des incohérences. Par exemple, l'évaluation des incidences porte sur la qualité de l'air, le bruit alors que ceux-ci ne sont pas traités dans l'état initial, bien qu'il s'agisse d'urbaniser un secteur proche d'une voie de circulation importante (RD 949).

Le dossier ne comporte pas non plus d'analyse paysagère (malgré la possibilité de covisibilités avec le marais, par exemple) et renvoie vers les dossiers opérationnels pour la définition des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation alors qu'il s'agit ici de définir (et non de « préconiser ») les mesures devant être intégrées à la modification du PLU. Le rapport fait également état de mesures qui ne se concrétisent pas clairement dans l'orientation d'aménagement et de programmation (« épannelage » ; « projet prévoyant de créer les conditions d'une augmentation de la capacité de la déchetterie »).

L'article L 146-4-II du code de l'urbanisme issu de la loi Littoral exige que l'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage soit justifiée et motivée, dans le plan local d'urbanisme, selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau et qu'elle ne puisse être réalisée qu'avec l'accord du préfet. Ce même article indique que ces critères et la nécessité d'un accord préfectoral ne sont pas applicables lorsque l'urbanisation est conforme aux dispositions d'un schéma de cohérence territoriale. Dans ce contexte, le dossier aurait dû rappeler les dispositions du SCOT en matière d'urbanisation en espace proche du rivage, pour appuyer la démonstration de la conformité au SCOT de l'urbanisation du secteur du Pinay.

Sur la forme :

- l'avis de l'autorité environnementale doit porter sur les pièces support du dossier d'enquête publique. Il conviendra donc de veiller à mettre les intitulés et la liste des pièces du dossier de modification en cohérence,
- la présence systématique de légendes, de titres adaptés et de renvois clairs entre le texte et les cartes aurait facilité la compréhension du dossier (par exemple, le fait que les sondages à la tarière à main évoqués page 32 figurent sur la carte « parcellaire » du chapitre faune-flore en page 29 aurait mérité d'être indiqué),
- la présence (dans le rapport) de passages en police de couleur rouge et d'une « esquisse d'intentions du projet » (non prévue par la réglementation et visiblement déjà obsolète) n'est pas non plus expliquée,
- la zone d'étude n'est pas située au bon endroit sur la carte de la page 39,
- une confusion est relevée entre la méthode de prospections naturalistes par transects et la notion architecturale de transept.



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

En l'absence d'évaluation environnementale sur les secteurs – autres que celui du Pinay – concernés par la modification du PLU, ceux-ci ne peuvent faire l'objet d'un avis circonstancié.

Sous cette réserve et en se fondant sur les éléments figurant dans la pièce intitulée « dossier de notification aux personnes publiques associées », on peut seulement noter que ni leur localisation, ni la nature des modifications envisagées ne font ressortir d'élément rédhibitoire significatif du point de vue environnemental.

L'ouverture à l'urbanisation du secteur du Pinay apparaît quant à elle plus problématique.

1) Risques naturels

Pour mémoire, dans ses avis de 2008 et 2011 sur les deux projets successifs de PLU arrêtés, l'autorité environnementale a attiré l'attention de la municipalité sur le fait qu'il est de bonne gestion d'une part, de ne pas étendre l'urbanisation en zone inondable et /ou submersible et d'autre part (dans le cas des secteurs déjà urbanisés) de mettre en place des mesures de mitigation. Il était notamment indiqué que « *Sur la base de l'atlas de submersion marine et de l'atlas des zones inondables, il conviendrait de ne pas créer de nouvelles constructions dans les zones d'aléa faible non urbanisées ainsi que dans les zones situées en aléa moyen à fort (qu'elles soient ou non déjà urbanisées). En zones d'aléa faible déjà urbanisées, les nouvelles constructions peuvent être tolérées sous réserve que les caractéristiques d'aménagement garantissent une réduction de la vulnérabilité.* »

A l'époque, la commune a cependant fait le choix de classer la zone de 3,43 hectares du Pinay, non urbanisée à ce jour et concernée à la fois par des risques d'inondation et de submersion sur environ 2 hectares, en zone d'urbanisation future (2AU) dite « fermée ». Elle envisage désormais d'ouvrir cette zone à l'urbanisation et indique « anticiper les dispositions du plan de prévention des risques littoraux (PPRL) en cours d'élaboration ».

Il convient toutefois de ne pas confondre cette volonté exprimée par la commune avec la procédure, définie à l'article L.562-2 du code de l'environnement, d'application anticipée des dispositions d'un projet de PPR : ce dispositif réglementaire prévoit que, si l'urgence le justifie, le préfet peut, après consultation des maires concernés, rendre immédiatement opposables les mesures d'interdiction ou de réglementation visant les projets nouveaux dans les zones exposées, ainsi que dans les zones qui ne sont pas directement exposées aux risques mais où l'utilisation du sol pourrait provoquer ou aggraver les risques ailleurs (qualifiées auparavant de « zones de précaution »).

A ce jour, l'état d'avancement des études du futur PPRL prescrit en juillet 2012 ne permet pas une application anticipée (selon les modalités rappelées ci-dessus) de ses futures dispositions, non déterminées à ce jour. La cote de 4,20 m. NGF, prise comme référence par la commune dans le dossier de modification, est également susceptible d'évoluer. Dans ce contexte, la commune s'expose à fixer des prescriptions in fine inadaptées à la réalité des risques.

Le programme d'actions de prévention des inondations (PAPI), en cours d'élaboration, est également un document important à l'échelle du bassin de connaissance des aléas d'inondation et de submersion rapide. Les études menées actuellement tendent à montrer que la zone du Pinay n'est pas à l'abri d'une inondation pour ces aléas, ainsi qu'un aléa concomitant fluvial-maritime.

Au regard de la disponibilité de nombreuses autres zones d'urbanisation future, non exposées aux risques naturels, et des réflexions engagées actuellement dans le PPRL, il semblerait préférable d'attendre à minima la fin de l'élaboration des études d'aleas et la notification des cartes en résultant à la collectivité avant de poursuivre les réflexions sur l'éventuelle urbanisation d'une zone soumise aux risques d'inondation fluviale et maritime.



2) Gestion économe de l'espace

L'orientation d'aménagement et de programmation, exposée aux pages 135 et 136 du dossier de notification aux personnes publiques associées, vise une densité de seulement 14 à 15 logements à l'hectare, relativement basse au regard du souhait affiché de densifier les secteurs agglomérés.

3) Milieux naturels

Zones humides :

Les prospections conduites dans le cadre de la modification du PLU identifient une zone humide de 1500 m² d'un seul tenant, incluse dans la prélocalisation régionale mais non repérée durant l'inventaire mené selon la méthodologie du projet de SAGE Auzance -Vertonne.

Sachant que les cahiers des charges des inventaires réalisés pour le compte des structures porteuses de SAGE prévoient généralement des prospections plus poussées sur les pourtours des zones de marais et de la prélocalisation régionale (ce qui est le cas de la zone du Pinay), il aurait été intéressant, à titre de retour d'expérience, de joindre au dossier la carte des relevés floristiques et pédologiques réalisés par la structure porteuse du SAGE et d'examiner les raisons concrètes qui ont conduit l'inventaire mené selon la méthodologie du projet de SAGE Auzance -Vertonne, puis la description des zones susceptibles d'être touchée de manière notable par le PLU réalisée en 2010, à ne pas recenser cette zone humide.

Le dossier ne prend pas clairement position sur le devenir de la zone humide. L'orientation d'aménagement fixe un « principe de préservation de la zone humide ». A contrario, le rapport semble acter sa suppression, en s'appuyant sur des indications inexactes :

- ce n'est pas seulement au-delà d'une emprise de 1000 m² impactée que ce milieu devrait être compensé. La disposition 8B-2 du SDAGE s'applique à tout dossier établi au titre de la loi sur l'eau impactant une zone humide, et non aux seuls dossiers relevant de la rubrique 3.3.1.0. de la nomenclature LEMA (assèchement, mise en eau, imperméabilisation, remblais de zones humides ou de marais) dont le seuil de déclaration est de 1000 m².
- la création d'un ouvrage de gestion et de traitement des eaux pluviales ne constitue pas une compensation à la destruction d'une zone humide.

Corridors biologiques et boisements :

Le rapport explique en partie la pauvreté de l'état initial par la réalisation des prospections naturalistes à une période inadaptée et par une opération d'entretien des parcelles réalisée peu de temps auparavant.

La zone du Pinay comporte également deux peupleraies protégées dans le PLU au titre de la loi Paysage. Le règlement en vigueur du PLU indique que ces ensembles paysagers doivent être préservés et que les coupes, abattages et défrichements ne doivent pas compromettre l'existence et la pérennité des ensembles concernés.

Le dossier prévoit la reconstitution de corridors biologiques et de « biotopes équivalents à ceux lésés par les travaux » (qualifiés plus tôt dans le dossier de peu intéressants). Le rapport insiste sur la nécessité d'utiliser des essences « locales » et caractéristiques de l'identité des « paysages viticoles et maraîchers », sans préciser lesquelles. Il intègre dans le même temps, dans un souci d'optimisation du foncier situé au-dessus de la cote de 4,20 NGF, la suppression des deux peupleraies existantes et une replantation compensatoire sur les zones les plus basses.



Si la définition d'une zone de transition avec le marais apparaît judicieuse, l'articulation et la pertinence des différentes mesures sont moins claires :

- l'absence de précisions sur les espèces animales visées par la création d'un corridor écologique ne permet pas d'évaluer si ce dernier répondrait véritablement à leurs besoins,
- en l'absence d'analyse paysagère, le dossier ne démontre pas que les peupleraies, généralement plantées à des fins d'exploitation commerciale du bois, soient caractéristiques de l'identité vernaculaire, en particulier des « paysages viticoles et maraîchers ». La récréation, à l'ouest du site, des deux peupleraies existantes à l'est apparaît également peu respectueuse de l'interdiction réglementaire de compromettre l'existence et la pérennité des ensembles concernés, qui seraient de fait supprimés puis replantés à un autre endroit.

4) Autres enjeux :

Le projet de reclassement de la zone du Pinay (actuellement zonée 2AU et 2AUsi) en 1AU et 1AUsi ne renseigne pas sur le règlement qui sera applicable dans ces secteurs, non joint au dossier. Cela ne permet pas de mesurer le type d'opérations que la modification du PLU permettrait sur ce secteur et d'évaluer si le règlement envisagé est adapté ou non à la sensibilité de l'environnement.

Conclusion

Avis sur les informations fournies

L'analyse figurant dans le rapport de présentation est incomplète et certaines indications trop génériques, voire inexactes, sont de nature à induire en erreur sur la consistance exacte du projet et sur son adéquation avec les enjeux en présence.

Avis sur la prise en compte de l'environnement

L'ouverture immédiate à l'urbanisation du secteur du Pinay apparaît prématurée, tant au regard de la prévention des risques naturels que de l'absence de règlement et du caractère insuffisamment abouti de l'orientation d'aménagement, qui ne permet pas à l'autorité environnementale d'apprécier de façon précise la prise en compte de l'environnement.

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

**Pour le Préfet,
Le Secrétaire Général
de la Préfecture de la Vendée**



Jean-Michel JUMEZ

