



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREFET DE LA SARTHE

10 MAI 2014

*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 DE L'ELABORATION DU PLAN LOCAL D'URBANISME DE
LAVERNAT**

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°2005-608 du 27 mai 2005 a complété le code de l'urbanisme par les articles R.121-14 et suivants, eux-mêmes révisés par le décret n°2012-995 du 23 août 2012.

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 inflexions sont plus aisées 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 qui s'appliquent à ce document (antérieurs à la réforme de l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme) prévoient que certains plans locaux d'urbanisme (PLU), considérés à enjeux environnementaux majeurs, relèvent obligatoirement de la procédure d'évaluation environnementale, notamment « les plans locaux d'urbanisme qui permettent la réalisation de travaux, ouvrages ou aménagements mentionnés à l'article L.414-4 du code de l'environnement ». C'est le cas du présent projet.

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 :

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

A) Le contexte

La commune de Lavernat, qui fait partie de la communauté de communes de Loir et Bercé, comptait 635 habitants en 2010. Elle est caractérisée notamment par la présence, sur une partie de son territoire, de deux sites Natura 2000 : les "Châtaigneraies à *Osmoderma eremita* au sud du Mans" et la "Vallée du Narais, forêt de Bercé et ruisseau du Dinan".

L'élaboration du PLU a été prescrite par délibération du conseil municipal du 3 septembre 2007, et le projet arrêté par délibération du 23 janvier 2014.

Après avoir présenté l'objectif de croissance retenu, le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), est décliné sous la forme de grandes orientations thématiques, chacune déclinées en objectifs :

- orientations générales des politiques urbaines ;
- orientations générales des politiques de développement durables ;
- orientations générales des politiques de développement économiques.

Il se conclut avec les objectifs de modération de la consommation des espaces et une carte de synthèse.

B) 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, dont l'article R.123-2-1 du code de l'urbanisme fixe la composition.

En l'espèce, ce dernier est composé d'un exposé du diagnostic (partie I), d'un état initial de l'environnement (partie II), d'une présentation du projet communal intégrant une justification des choix retenus, l'analyse de compatibilité avec les documents d'urbanisme supra-communaux, et l'évaluation environnementale (partie III). Cette dernière comporte elle-même la perspective d'évolution de l'environnement au fil de l'eau, et l'évaluation des incidences des orientations du plan sur l'environnement.

Sur la forme, le rapport de présentation ne répond pas totalement aux exigences de l'article R.123-2-1 du code de l'urbanisme. Il manque en effet notamment le résumé non-technique ou encore la façon dont l'évaluation environnementale a été menée. Cette dernière, réalisée par un second bureau d'étude, semble plaquée en fin de document et n'apparaît pas cohérente avec le reste du document. A titre d'exemple, elle fait référence à un zonage Np qui n'existe pas dans le règlement.

De façon plus générale, le rapport de présentation s'avère assez laconique sur de nombreux points, et nécessite par ailleurs une relecture attentive pour corriger les copier/coller issus d'un autre PLU (ainsi le PLU de Vernie est cité plusieurs fois), mais aussi de nombreuses mises à jour réglementaires, voire des compléments. A titre d'exemple, la partie introductive relative au contexte d'élaboration du PLU s'arrête à la loi SRU, ou bien encore l'ancien SDAGE Loire-Bretagne est encore cité (cf. page 37). Au final, au vu de l'ensemble de ces éléments, il ne permet pas de qualifier de suffisante l'évaluation environnementale produite.

a) Le diagnostic socio-économique

Ce dernier fait l'objet d'une présentation détaillée (cf. partie 1 du rapport de présentation).

Il s'appuie sur une analyse de l'évolution socio-démographique, du parc de logements existant,

des offres de commerces et de services et des activités.

Ce diagnostic met notamment en lumière une forte augmentation de population ces dernières années, puisque la population est passée de 438 à 635 habitants entre 1999 et 2010.

b) L'état initial de l'environnement et les perspectives d'évolution

L'état initial de l'environnement décrit les enjeux environnementaux du territoire par thématique : environnement physique, environnement biologique, cadre paysager, risques majeurs, équipements et infrastructures, forme urbaine et patrimoine bâti.

S'agissant de l'environnement biologique, le rapport se borne à lister succinctement les enjeux liés aux deux sites Natura 2000 présents sur la commune, à savoir les "Châtaigneraies à *Osmoderma eremita* au sud du Mans" et la "Vallée du Narais, forêt de Bercé et ruisseau du Dinan", ainsi qu'aux différentes zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) présentes sur la commune.

Par contre aucune mise en relief n'y est établie s'agissant des éléments de continuités écologiques, constituant la trame verte et bleue sur la commune. On retrouve toutefois la carte de la trame verte et bleue au sein du PADD et en partie III du projet.

S'agissant des zones humides, il convient de relever certaines contradictions générant une confusion non seulement au sein du rapport de présentation (ainsi, en page 38, il est précisé qu'après une étude, dont la méthodologie n'est pas détaillée, aucune zone humide n'a été recensée sur ou à proximité des futures zones à urbaniser, alors que la légende de la cartographie insérée en page 40 indique quant à elle qu'aucun recensement exhaustif n'a été réalisé), voire entre documents du projet (le règlement graphique renvoie quant à lui au travail de pré-inventaire des zones humides réalisé par la DREAL). Il convient de rappeler que ce dernier ne vaut à lui seul inventaire s'agissant d'une pré-localisation à partir de photo-interprétation. Aucune réflexion quant à une démarche d'inventaire des haies n'est par ailleurs mise en avant alors que le rapport en partie III (cf. p103) mentionne que des haies ont également été identifiées et sont protégées au sein du règlement.

De ce point de vue, l'état initial de l'environnement s'avère insuffisant pour garantir une bonne appréhension des impacts du projet, et mérite donc d'être complété. Plus largement, les différents documents du projet doivent être mis en cohérence.

Concernant les risques naturels, la commune est notamment concernée par le risque mouvement de terrain en raison de la présence de nombreuses caves, carrières souterraines et marnières. Ces éléments sont présentés mais de façon assez succincte alors qu'en 2010 le BRGM avait produit une étude complémentaire sur les risques mouvement de terrain ayant permis d'identifier des zones de susceptibilité de présences de cavités (de très faible à fort). Cet élément devra être intégré au dossier de PLU et, qui plus est, le règlement des zones concernées potentiellement par ces risques devra être complété afin que le pétitionnaire soit informé du risque et des dispositions à prendre afin de s'assurer de son importance et d'adapter le cas échéant, son projet à la nature du sous-sol.

c) La justification des choix

La partie III du rapport de présentation est consacrée en partie à la justification des dispositions du PLU. Elle retrace de façon très succincte les choix opérés, notamment en matière démographique, avec une ambition de 40 à 50 nouvelles constructions pour les dix prochaines années, ce qui, bien qu'ambitieux apparaît cohérent avec la dynamique démographique de ces dernières années.

Le dossier met en avant la volonté des élus de recentrer les logements neufs au niveau du centre bourg, contrairement à ce qui a pu se faire lors des dernières décennies. La collectivité a également souhaité imposer une densité moyenne à respecter de 12 à 14 logements par hectare. Sur la base de ces orientations, il est calculé un besoin de surfaces à urbaniser de l'ordre de 2,8

à 3,7 ha. Pourtant, au final l'enveloppe des zones prévues pour l'habitat apparaît bien supérieure (cf. analyse infra en partie C).

d) L'articulation du PLU avec les autres plans et programmes

Le rapport de présentation traite de la compatibilité du PLU avec les normes supérieures au sein de la partie III. Contrairement au préambule du rapport s'arrêtant à la loi SRU, cette fois il est fait référence aux lois dites « Grenelle 1 et 2 »¹. De même, c'est le SDAGE 2010-2015 qui est cité, contrairement à l'ancien SDAGE évoqué au sein de l'état initial.

Par ailleurs, l'analyse de compatibilité avec les textes ou programmes cités se borne en fait à un simple extrait de ces textes ou un rappel des objectifs de ces plans. Des éléments d'analyse permettant de réellement étayer la compatibilité du projet de PLU sont attendus. Ainsi, par exemple concernant le schéma régional éolien terrestre des Pays de la Loire, une analyse plus poussée aurait méritée d'être développée, au-delà du seul rappel qu'une partie de la commune se situe en zone favorable au développement de l'éolien, alors que la commune est concernée par un projet de parc éolien.

e) L'évaluation des incidences sur l'environnement des orientations du PLU

Le sujet est également traité en partie III du rapport de présentation, au sein des développements consacrés à l'évaluation environnementale, et s'avère tout aussi laconique que le reste du rapport de présentation.

Sont analysés les impacts prévisibles du PLU sur l'environnement de la commune dans son ensemble, puis spécifiquement sur la zone Natura 2000. Pour chaque thématique, les enjeux sont tout d'abord rappelés, sont ensuite mis en avant les incidences positives du projet de PLU, puis ses incidences négatives, ainsi que les mesures pour supprimer, réduire et compenser s'il y a lieu ces effets négatifs, et enfin les indicateurs de suivi.

Si l'évaluation des incidences sur les sites Natura 2000 est présente, celle-ci s'avère insuffisante étant donné les enjeux en présence. En effet, des zones prévues pour l'ouverture à l'urbanisation se situent au sein du site "Châtaigneraies à Osmoderma Eremite au sud du Mans".

La partie C du présent avis examinera, sur le fond, l'évaluation menée selon plusieurs thématiques.

f) Les mesures de suppression, de réduction et de compensation

Comme évoqué supra, ces dernières sont traitées à la suite de l'évaluation des incidences par thématiques. Si la logique retenue paraît pertinente, un tableau récapitulatif de ces dernières mériterait d'être intégré au dossier. Sur la plupart des thématiques, le rapport conclut sur le fait que *"vu l'absence d'incidence notable prévisible, il n'est pas nécessaire de mettre en place des mesures de réduction ou de suppression"*.

g) Les mesures de suivi

De la même façon, les mesures de suivi ne font pas l'objet d'une partie dédiée. Elles sont traitées au sein de l'évaluation des incidences. Les mêmes remarques sont à noter : ainsi pour la majeure partie des thématiques, le rapport conclut "qu'aucun indicateur de suivi n'a été retenu".

Pour les quelques indicateurs de suivi retenus, un tableau récapitulatif aurait dû être intégré, ainsi qu'une méthodologie de calcul et une base zéro permettant de les suivre.

Cette partie devra également être complétée.

¹ Loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement du 3 août 2009 et loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

h) Le résumé non technique

Le résumé non technique se doit de reprendre l'ensemble des parties du rapport de présentation, et permettre au public de s'appropriier les enjeux environnementaux en présence.

En l'espèce, ce dernier est absent.

Il conviendra impérativement de joindre le résumé non technique au dossier mis à l'enquête publique.

i) La présentation de la manière dont l'évaluation a été effectuée

Le rapport ne traite pas cette thématique de façon spécifique.

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

L'avis de l'autorité environnementale sur la prise en compte des enjeux identifiés se fera selon deux axes thématiques.

Gestion économe de l'espace

Le rapport et le PADD affichent une volonté de limiter la consommation d'espace par rapport aux décennies passées, il est ainsi souligné que les précédentes constructions s'établissaient sur des unités foncières de plus de 2.000 m². L'objectif affiché est de recentrer autour du bourg ces nouvelles constructions et de passer à une densité de 12 à 14 habitations à l'hectare.

Comme mentionné supra, pour répondre aux ambitions démographiques de la collectivité, un besoin de surfaces à urbaniser de l'ordre de 2,8 à 3,7 ha a été estimé nécessaire. Au final, deux zones d'extension du bourg AUh1 (et non des dents creuses comme les orientations d'aménagement et de programmation en page 8 ont pu qualifier celle située au nord-ouest du bourg) ont été délimitées pour une enveloppe de 3,1 ha ainsi que deux secteurs de réserve foncière AUh2 (et non pas 3 comme mentionné en page 114 du rapport) de 1,7 ha.

De plus, il convient de noter des espaces encore libres au sein de l'enveloppe urbaine représentant un potentiel de 2,3 ha de terrains disponibles et un secteur viabilisé dans le bourg pour recevoir 11 constructions. L'ensemble de ces superficies représente près de 8 ha de surfaces, ce qui constitue plus du double des besoins exprimés. De plus, la collectivité dispose encore d'un potentiel de 6 à 8 constructions neuves au sein du hameau de Bellevue, le long de la RD 71, qui a été délimité en tant que zone urbaine en assainissement autonome.

Dès lors, l'enjeu de gestion économe de l'espace n'apparaît pas suffisamment pris en compte.

Biodiversité et milieux naturels

Milieux naturels

Le patrimoine naturel présent sur la commune s'avère particulièrement riche. Ainsi, la commune est concernée par deux sites Natura 2000 évoqués ci-avant, ainsi que par 3 ZNIEFF de type 1 et 2 ZNIEFF de type 2, recoupant en grande partie les sites Natura 2000.

S'agissant des milieux naturels, le rapport souligne dans la partie traitant des incidences du projet (cf. page 115) que "*l'ensemble des boisements et zones humides sont classés en zone N, dont une grande partie en zone Np, qui est le zonage le plus strict*" et qui "*concerne plus de la moitié de la superficie de la commune*". Force est de constater, à la lecture du règlement, que ce zonage NP n'existe pas. Une réelle mise en cohérence entre les différents documents s'impose.

Par ailleurs, plusieurs éléments interrogent quant à la suffisance des protections mises en avant au sein du dossier.

Ainsi, des interrogations quant à la réalisation d'un réel inventaire des zones humides demeurent. À la lecture du règlement graphique, a priori, seule la pré-localisation des zones humides réalisée par la DREAL a servi de référence, ce qui n'est pas suffisant. Des clarifications sur ce point méritent donc d'être apportées.

De plus, la délimitation des sites Natura 2000 n'apparaît pas sur le règlement graphique ; de même le règlement écrit des zones A et N ne fait pas mention de ces sites d'intérêt environnemental. Par ailleurs, le règlement de la zone N n'apparaît pas suffisamment protecteur. L'évaluation des incidences Natura 2000 conduite n'est pas suffisante étant donné que plusieurs projets impactent directement ces sites. En effet, il convient de noter que des zones à urbaniser du projet sont situées au sein du site Natura 2000 "Châtaigneraies à Osmoderma Eremita au sud du Mans". L'enjeu réside dans la protection des habitats des insectes sparo-xylophages protégés. Des zooms particuliers sur ces secteurs à enjeux sont attendus afin de démontrer une réelle prise en compte des enjeux en présence. Or, il semble que tous les arbres et haies n'ont pas été identifiés et donc protégés. De même, la zone NL autorisant notamment les équipements et installations à usage de tourisme et de loisirs ouverts au public, ainsi que les constructions s'y rapportant, se situe également au sein du site, sans qu'une réelle description du projet, ni de ses incidences ne soient détaillées.

Assainissement

S'agissant des besoins actuels et prévisibles, le rapport précise, tout comme dans les annexes sanitaires, que *"les éventuels projets de développement urbains prévus dans le cadre du PLU au niveau du centre bourg devront veiller à ce que ces derniers puissent être raccordés au système de lagunage et que ce dernier présente des capacités suffisantes pour leur raccordement"*. Or, c'est bien tout l'enjeu du PLU de démontrer que les capacités sont suffisantes pour permettre l'accueil dans de bonnes conditions des projets prévus.

En l'espèce des incertitudes demeurent puisqu'il est souligné que si le système est théoriquement à moitié de ses capacités, un bilan réalisé en 2007 soulevait des interrogations particulières en termes de charge. Face à cela, le rapport se contente seulement d'indiquer qu'il serait intéressant de relancer une campagne de mesures complémentaires pour vérifier ces données, qui semblent très élevées, et s'assurer des capacités résiduelles véritablement disponibles au niveau du site de traitement.

Dans le même ordre d'idée, le dossier indique que *"le zonage d'assainissement devra certainement faire l'objet d'une modification lorsque les projets de développements urbains auront été retenus de manière à ce que les deux documents soient compatibles"*. Effectivement, ces deux démarches sont étroitement liées, elles doivent d'ailleurs, si possible, se faire de façon simultanée. Pourquoi n'est-ce pas le cas ? Il convient de souligner que la révision du zonage d'assainissement est soumise à examen au cas par cas au titre de l'évaluation environnementale.

Conclusion

De façon formelle, le rapport ne répond pas aux exigences de l'évaluation environnementale (article R.123-2-1 du code de l'urbanisme). Une relecture attentive, des mises à jour et compléments, et plus globalement une mise en cohérence entre les documents devront être effectués.

Par ailleurs, sur le fond et au vu de l'ensemble des remarques formulées dans le présent avis, le

projet de PLU ne reflète pas une prise en compte aboutie de l'environnement : on peut citer notamment une insuffisante protection des milieux naturels et des zones humides mais également une consommation d'espace trop importante par rapport aux besoins recensés.

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,
Le Secrétaire Générale



Marie-Paule FOURNIER