

/ 2 MAI 2016

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 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 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. 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.

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 du canton de Pontvallain, compte 1.706 habitants en 2014. Elle est caractérisée notamment par la présence, sur une partie de son territoire, du site Natura 2000 : les "Châtaigneraies à *Osmoderma eremita* au sud du Mans".

L'élaboration du PLU a été prescrite par délibération du conseil municipal du 3 septembre 2007, et le projet arrêté par délibération 6 novembre 2014. Ce projet ayant fait l'objet d'un avis défavorable des services de l'État en date du 6 mai 2014, le présent nouveau projet a été arrêté le 25 janvier 2016.

L'autorité environnementale, dans son avis du 6 mai 2014, soulignait l'insuffisance de l'évaluation environnementale menée tant sur le fond que sur la forme.

Le présent avis reprendra donc uniquement les points ayant soulevé des remarques sur le projet initial.

## **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.151-3 du code de l'urbanisme fixe la composition. Il doit être proportionné à l'importance du plan local de l'urbanisme, aux effets de sa mise en œuvre ainsi qu'aux enjeux environnementaux de la zone considérée.

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, l'autorité environnementale dans son avis du 6 mai 2014 soulignait que le rapport de présentation ne répondait pas totalement aux exigences réglementaires, et notait en effet qu'il manquait notamment le résumé non-technique ou encore la façon dont l'évaluation environnementale a été menée. Le dossier n'a pas été complété sur ce point, puisque ces éléments sont toujours absents. Elle relevait également que cette évaluation, réalisée par un second bureau d'étude, semblait plaquée en fin de document et n'apparaissait pas cohérente avec le reste du document, qu'ainsi à titre d'exemple, elle faisait référence à un zonage Np qui n'existait pas dans le règlement. Ce point a été corrigé.

De façon plus générale, l'autorité environnementale pointait que le rapport de présentation s'avérait assez laconique sur de nombreux points, et nécessitait par ailleurs une relecture attentive pour corriger les copier/coller issus d'un autre PLU (ainsi le PLU de Vernie était cité plusieurs fois), mais aussi de nombreuses mises à jour réglementaires, voire des compléments. A titre d'exemple, elle relevait ainsi que la partie introductive relative au contexte d'élaboration du PLU s'arrêtait à la loi SRU, ou bien qu'il était encore fait référence à l'ancien SDAGE Loire-Bretagne et qu'au final, au vu de l'ensemble de ces éléments, on ne pouvait pas qualifier de suffisante l'évaluation environnementale produite. La quasi-totalité de ces remarques persiste, le rapport de présentation n'ayant pas fait l'objet d'un toilettage suffisant (il reste encore un copier/coller mentionnant la commune de Vernie page 106).

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

Là encore, les points soulevés par l'autorité environnementale ont peu ou n'ont pas été pris en compte.

S'agissant de l'environnement biologique, le rapport se contente de 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.

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, les contradictions relevées demeurent, générant une confusion non seulement au sein du rapport de présentation (ainsi, en page 39, 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 41 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 mentionne que des haies ont également été identifiées et sont protégées au sein du règlement.

Dès lors, l'état initial du nouveau document s'avère toujours insuffisant pour garantir une bonne appréhension des impacts du projet, et mérite donc d'être complété. Même si certains points ont été corrigés, les différents documents du projet doivent être mis en cohérence.

#### 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. L'autorité environnementale note une amélioration s'agissant de la densité moyenne imposée qui passe à 15 logements par hectare contre une densité moyenne à respecter de 12 à 14 logements par hectare sur le précédent projet. Cela se traduit par une consommation d'espace moindre. Sur la base de ces orientations, il est calculé un besoin de surfaces à urbaniser de l'ordre de 2,8 à 3 ha contre de 2,8 à 3,7 ha précédemment. Au final l'enveloppe des zones prévues pour l'habitat a été revue à la baisse (cf. analyse infra en partie C).

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

Sur ce point les remarques de l'autorité environnementale demeurent, aucun changement n'a visiblement été apporté. Ainsi, 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 »<sup>1</sup>. 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 à 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 (depuis annulé par jugement du 31 mars 2016), une analyse plus poussée aurait mérité 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.

<sup>1</sup> 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

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

Les remarques du précédent avis demeurent.

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 Eremitte 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, l'autorité environnementale suggérerait qu'un tableau récapitulatif de ces dernières méritait d'être intégré au dossier. Cela n'a pas été pris en compte. 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, l'autorité environnementale suggérerait là encore qu'un tableau récapitulatif aurait pu être intégré, ainsi qu'une méthodologie de calcul et une base zéro permettant de les suivre, et que cette partie devait également être complétée. Cela n'est pas le cas.

#### 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 toujours absent malgré la demande de l'autorité environnementale sur le premier projet.

Le résumé non technique devra être joint au dossier mis à l'enquête publique.

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

Le rapport ne traite toujours 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 m<sup>2</sup>. Comme évoqué supra, par rapport au précédent projet, l'objectif affiché est toujours de recentrer autour du bourg ces nouvelles constructions mais de passer à une densité à 15 logements à l'hectare contre 12 à 14 habitations précédemment. Sur ce point, l'autorité environnementale ne peut que pointer l'amélioration.

Comme évoqué supra, pour répondre aux ambitions démographiques de la collectivité, un besoin de surfaces à urbaniser de l'ordre de 2,8 à 3 ha a été estimé nécessaire contre 2,8 à 3,7 ha dans le précédent projet. Au final, trois zones d'extension AUh ont été délimitées pour une surface de 4.650 m<sup>2</sup> (une coquille est restée page 113, puisqu'à un moment sont évoquées « deux zones » d'extension du bourg), contre 2 zones AUh de 3,1 ha ainsi que deux secteurs de réserve foncière AUh2 de 1,7 ha dans le précédent projet.

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. 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 apparaît mieux 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, l'autorité environnementale relevait que le rapport soulignait 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*", mais force était de constater, qu'à la lecture du règlement, le zonage NP n'existait pas et qu'une réelle mise en cohérence entre les différents documents s'imposait. La mention de la zone Np a bien disparu. Le rapport précise donc (cf. page 121) que : "*« l'ensemble des boisements et des zones humides sont classés en N, mais que « toutefois la zone Natura 2000 « Les châtaigneraies à Osmoderma eremita au sud du Mans » n'est pas protégée, d'ailleurs l'ensemble du bourg ainsi que les zones à urbaniser seront incluses dans le périmètre de ce site ».*"

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

Ainsi, des questions 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 toujours d'être apportées.

De plus, la délimitation des sites Natura 2000 n'apparaît toujours 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 en préambule. Par ailleurs, le règlement de la zone N n'apparaît pas suffisamment protecteur. L'évaluation des incidences Natura 2000 conduite n'est pas satisfaisante étant donné que plusieurs projets impactent directement ces sites. En effet, il convient de noter que des zones à urbaniser du projet sont situés au sein du site Natura 2000 "Châtaigneraies à Osmoderma Eremita au sud du Mans". L'enjeu réside dans la protection des habitats des insectes sapro-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'aient 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, et de ses incidences ne soit réalisée.

### Assainissement

S'agissant des besoins actuels et prévisibles, le rapport précise toujours, 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 toujours pas aux exigences de l'évaluation environnementale. Si quelques éléments ont fait l'objet d'une relecture, force est de constater que de nombreux points soulevés par l'autorité environnementale dans son avis du 6 mai 2014 n'ont pas été pris en compte. Des mises à jour et compléments devront être effectués.

Par ailleurs, sur le fond et au vu de l'ensemble des remarques formulées dans le présent avis, s'il reflète une meilleure prise en compte de la thématique « consommation d'espace » avec une baisse des surfaces ouvertes à l'urbanisation, le projet de PLU continue toujours de présenter des lacunes quant à la protection des milieux naturels et des zones humides.

Conformément à l'article L.104-7 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.

La Préfète,

Pour le Préfet,  
Le Secrétaire Général,

Thierry BARON