

*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 MONTREUIL**

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. Toutefois le débat sur le projet de PADD du plan local d'urbanisme de Montreuil pré-datant l'entrée en vigueur de ce dernier texte le 1er février 2013, le présent PLU reste soumis aux dispositions antérieures.

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, 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 ».

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 Montreuil qui compte 813 habitants (chiffre INSEE 2009) pour une surface de 1 203 hectares, se situe dans le sud Vendée, à moins de 10km au sud de Fontenay-le-Comte.

Montreuil appartient à la communauté de communes du Pays de Fontenay-le-Comte constituée de 20 communes.

Elle est caractérisée par la présence du marais poitevin, à la fois en limite nord pour ce qui concerne le site classé sur la commune de Fontaines, et plus directement, au sud de son territoire sur une zone qui concentre la majorité des secteurs de sensibilité environnementale : zone humide d'importance nationale du marais poitevin, la zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF) de type 1 "communal de Montreuil et abords" incluse en grande partie dans le site Natura 2000 (SIC et ZPS) du Marais poitevin et ZNIEFF de type 2 "complexe écologique du marais poitevin, des zones humides, littorales voisines, vallées et coteaux calcaires attenants".

Ces espaces naturels concernent 1/3 sud du territoire communal et ont principalement un usage agricole tourné vers l'élevage (marais, prairies naturelles haies bocagères et boisements). Les 2/3 nord sont essentiellement consacrés à la culture céréalière sur un parcellaire étendu où les éléments de patrimoine naturels sont quasi inexistantes.

L'urbanisation passée s'est développée autour d'un bourg en partie centrale traversé par la RD n° 20 et de quelques écarts (hameaux d'Écoué, de La Baude et du Fraigneau au sud en limite avec le marais, au nord le secteur de Bourgneuf.

Jusqu'alors, la commune de Montreuil disposait d'une carte communale approuvée le 11 juin 2004. Le conseil municipal de Montreuil a décidé de prescrire l'élaboration de son plan local d'urbanisme par délibération en date du 7 septembre 2010.

Une réunion des personnes publiques associées s'est tenue le 4 mai 2012 pour la présentation du PADD et du projet de zonage final.

Suite à l'avis défavorable des services de l'Etat du 5 novembre 2012 sur le premier arrêt de PLU, motivé principalement par l'absence d'évaluation environnementale et par une inadéquation et plusieurs incohérences entre les perspectives de développement et les nouveaux espaces envisagés à l'urbanisation. Une nouvelle réunion s'est tenue en présence des services le 3 décembre 2012 en mairie pour expliciter les attentes de l'Etat, réunion à la suite de laquelle la commune s'est engagée à reprendre son document qui a par conséquent fait l'objet d'un nouvel arrêt le 5 avril 2013.

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. Selon l'article R.123-2-1 du code de l'urbanisme, « *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 premier alinéa de l'article L.123-1 et décrit l'articulation du schéma 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 œuvre du plan ;

3° Analyse les incidences notables prévisibles de la mise en œuvre du plan sur l'environnement et expose les problèmes posés par l'adoption du schéma sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement telles que celles désignées conformément aux articles R.214-18 à R.214-22 du code de l'environnement ainsi qu'à l'article 2 du décret n° 2001-1031 du 8 novembre 2001 relatif à la procédure de désignation des sites Natura 2000 ;

4° Explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable, 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 par rapport aux autres solutions envisagées. Il expose les motifs des délimitations 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 œuvre du plan sur l'environnement et rappelle que le plan fera l'objet d'une analyse des résultats de son application, notamment en ce qui concerne l'environnement, au plus tard à l'expiration d'un délai de dix ans à compter de son approbation ;

6° Comprend un résumé non technique des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée.

En cas de modification ou de révision, 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 et documents. »

a) Diagnostic et articulation du PLU avec les autres plans et programmes

Le diagnostic s'appuie sur une présentation des évolutions démographiques, du parc de logement existant, des activités, des équipements publics, des réseaux.

L'articulation avec les autres documents d'urbanisme et les plans et programmes est traitée pages 33 à 35 du rapport, par une présentation des orientations du SDAGE Loire Bretagne, et objectifs du SAGE Sèvre Niortaise et du marais poitevin d'une part, et du programme local de l'habitat (PLH) de la communauté de commune de Fontenay-le-Comte exécutoire depuis septembre 2012, d'autre part.

A ce jour, le territoire n'est concerné par aucun périmètre de schéma de cohérence territorial (SCoT).

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

Du point de vue du paysage et du patrimoine

Le rapport expose les éléments de patrimoine bâti et paysager au sein de sa partie diagnostic (p 64-69). Il présente un état des lieux complet en associant à la cartographie des illustrations photographiques qui permettent de bien appréhender le contexte communal, tant en ce qui concerne les paysages agricoles que le patrimoine urbain pour le bourg et les écarts.

Du point de vue des espaces naturels – biodiversité

Cette thématique évoque les principaux espaces existants tels qu'ils ressortent des inventaires et zonages déjà connus, à savoir notamment les périmètres des zones naturelles d'intérêt faunistique et floristique et site le Natura 2000.

Le rapport indique qu'à la date d'arrêt du PLU, l'inventaire des zones humides mené par la commune n'avait pas encore été validé par la CLE du SAGE, garante de la qualité du travail et de son homogénéité à l'échelle du bassin versant.

Il identifie les diverses continuités écologiques et réservoirs de biodiversité présents sur le territoire : ceux-ci s'appuient exclusivement sur le réseau hydrographique, zones humides connues et espaces naturels du secteur du marais poitevin au sud du territoire communal.

Il présente une description complète des milieux, habitats et espèces qui le caractérisent notamment en faisant référence aux documents descriptifs déjà existant par ailleurs (ex DOCOB du site natura 2000 et fiche descriptive des ZNIEFF).

Du point de vue des risques naturels

L'ensemble des éléments susceptibles de présenter un enjeu au regard du projet de développement est exposé au sein de la partie consacrée au diagnostic communal. En dehors du risque de retrait et de gonflement des argiles, présent de manière moyen à faible, et du risque sismique en aléa modéré comme pour l'ensemble du département de la Vendée, aucun autre risque naturel n'est identifié sur la commune.

c) La justification des choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable

Le rapport de présentation explicite l'hypothèse retenue pour le développement de la population communale et les besoins en terme de construction que cela induit.

Il s'appuie sur les éléments de construction observés ces 10 dernières années et sur les disponibilités offertes au sein du bourg et des écarts.

Le scénario retenu - de 7 à 10 logements par an - se situe dans le prolongement naturel du rythme de développement observé ces dernières années, notamment depuis la mise en place de la carte communale.

Les enjeux environnementaux du territoire communal sont synthétisés dans le PADD. Chaque objectif du PADD est décliné et s'accompagne d'une explication des choix retenus. Les enjeux de maintien de la biodiversité et des continuités écologiques, de protection du patrimoine naturel, du patrimoine hydraulique, sont abordés au même titre que l'objectif visant à favoriser l'accueil de nouveaux habitants et la préservation de l'activité agricole.

En terme d'objectifs de modération de la consommation d'espace et de lutte contre l'étalement urbain, le rapport explique qu'au regard de la densité de 4 logements à l'hectare observée dans les écarts, la densité prévue sera de 10 logements pour le secteur d'Ecoué nord, seul écart concerné par une extension de l'urbanisation. Les autres hameaux ne permettront qu'une extension limitée des constructions existantes et des dents creuses. Cette densité un peu plus faible est argumentée par la volonté de conserver le caractère rural d'un secteur au contact des principaux secteurs de sensibilité naturelle du territoire.

Le nouveau rapport repris suite à l'avis défavorable sur le premier projet de PLU arrêté par la commune, comporte encore quelques vestiges de rédactions relatives au précédent projet qui n'ont plus lieux d'être. Aussi, une relecture attentive devrait permettre de gommer ces imperfections qui peuvent être sources d'incompréhension ou d'ambiguïté pour le lecteur comme en évoquant par exemple en conclusion à la page 108 la zone 1AU d' Ecoué désormais reclassée en 2AU.

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

L'évaluation des incidences sur l'environnement des orientations du PLU a été réalisée sur la base des orientations du PADD, puis le projet de PLU a fait l'objet d'une analyse sur toutes les thématiques environnementales.

L'évaluation des incidences du PLU sur le site Natura 2000 marais poitevin a été réalisée. Celle-ci porte sur l'analyse de la partie de territoire concernée par ce site : description des espèces et habitats d'espèces d'intérêt communautaire et du zonage et du règlement du secteur N proposé au PLU qui englobe l'intégralité du périmètre du site d'intérêt communautaire et de la ZPS.

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

Sans que cette séquence fasse l'objet d'un développement spécifique au sein du rapport, le document s'attache le plus souvent à démontrer l'absence d'incidence. Par ailleurs, lorsque des dispositions sont susceptibles malgré tout de porter atteinte, notamment à des milieux sensibles identifiés (zones humides, haies), aucune modalité de compensation n'est explicitée.

f) Les mesures de suivi

Différents indicateurs simples de suivi ont été identifiés et sont retranscrits sous forme d'un tableau page 128. Ils couvrent les principales thématiques qu'il paraît pertinent de suivre.

Concernant les zones humides, la valeur de référence du tableau doit également prendre en compte les 515,7 hectares évoqués page 120 qui intègrent la zone humide d'intérêt national.

g) Le résumé non technique

Le résumé non technique, permet de rendre compte des principaux éléments de diagnostics, des enjeux ainsi que des choix opérés.

La manière dont l'évaluation a été effectuée n'est pas retranscrite au rapport. Il est attendu de cette partie qu'elle indique les méthodes et ressources utilisées pour la réaliser et explique comment cette évaluation a pesé sur les choix opérés, notamment en termes de localisation et de dimensionnement des secteurs envisagés pour l'urbanisation. Elle doit aussi illustrer le travail itératif qui a pu être mené, notamment par rapport au projet de PLU initialement rejeté.

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

Les thématiques méritant un commentaire particulier font l'objet d'un examen ci-après :

1) Consommation et organisation de l'espace

Sur les 100 logements nécessaires pour atteindre l'objectif d'accroissement de la population de 230 habitants (2,5% par an), 55 se situeront au niveau du bourg et 45 au sein du hameau d'Ecoué.

Le scénario finalement retenu de construction de 7 à 10 logements par an mobilisera 3 hectares en extension du bourg (2,2 en 1AU et 0,73 correspondant à une opération en cours en secteur constructible de la carte communale désormais en Ue), 0,68 hectare au sein du bourg (Ub) et 1,65 hectares (2AU) au sein du hameau d'Ecoué.

Du point de vue de la consommation d'espace, il aurait été intéressant de mettre en perspective ce nouveau projet de PLU avec la poursuite d'un développement sur les bases des zones constructibles de la carte communale, largement dimensionnées et qui ont été fortement réduites.

2/ Protection des espaces d'intérêt biologique

Le projet de PLU prévoit la mise en œuvre de diverses mesures de protection.

a) Eau / Zones humides

La préservation des zones humides constitue l'un des grands objectifs du SDAGE Loire Bretagne 2010 - 2015.

Le règlement des secteurs N et Ap qui couvrent les zones humides identifiées par une trame spécifique peut être considéré comme suffisamment protecteur pour assurer leur préservation dans la mesure où il interdit toute nouvelle construction ainsi que les affouillements ou exhaussements de sols, à l'exception de ceux d'intérêt collectif. Dans ce dernier cas de figure la justification de cette exception sera examinée dans le cadre des autorisations au titre de la loi sur l'eau et milieux aquatique en adéquation avec les orientations du SDAGE et objectifs du SAGE.

La préservation des zones humides constitue l'un des objectifs majeurs du SDAGE Loire Bretagne, reprise également par le SAGE. L'inventaire des zones humides sur le territoire communal a été mené par l'institut interdépartemental du Bassin de la Sèvre-Niortaise (le rapport rappelle la méthodologie employée telle que validée par la commission locale de l'eau). Toutefois, cet inventaire reste à valider par la commission locale de l'eau.

En ce qui concerne l'assainissement individuel, si le rapport ne présente pas de bilan de fonctionnement des installations autonomes pour le traitement des eaux usées, en revanche, la notice du zonage d'assainissement annexée présente les éléments résultant des inspections de conformité de ces dispositifs menées dans le cadre du SPANC en 2006. Cette notice fait état de 38 % d'équipements satisfaisants sur les 189 installations autonomes recensées.

Pour l'assainissement collectif, le rapport de présentation expose les capacités de la station d'épuration qui dessert le bourg et les marges paraissent suffisantes pour satisfaire à l'urbanisation de ce secteur.

Concernant le hameau d'Ecoué, si le plan de zonage prévoit bien un emplacement réservé pour un futur ouvrage d'épuration collectif, il aurait été pertinent de justifier cette localisation à la fois au regard de son dimensionnement, de la filière envisagée compte tenu des effets potentiels pour la zone humide qui le borde au sud et du secteur urbanisé à l'ouest, sous les vents dominants potentiellement concernés par des nuisances. Le rapport de présentation indique page 106 que l'urbanisation des enclaves du hameau d'Ecoué est conditionnée à la réalisation d'un assainissement collectif, ce qui exclut leur aménagement à court ou moyen terme. Toutefois, la collectivité n'indique pas si des démarches sont dorénavant et déjà engagées pour les études et la réalisation d'un tel équipement et si un échéancier est déjà arrêté, en compatibilité avec celui de l'ouverture de ces secteurs à l'urbanisation. Par ailleurs, il aurait également été utile de préciser quelle part des 62 % des installations individuelles identifiées comme non conformes ou à améliorer en 2006 sera concernée par cet assainissement collectif qui viendrait alors s'y substituer en partie ou entièrement.

Le plan de zonage d'assainissement annexé pour la partie Ecoué ne devrait plus mentionner de zone 2AU dans la partie sud de ce hameau.

Le zonage d'assainissement sur lequel la collectivité a délibéré le 27 juillet 2012, n'ayant pas fait l'objet à ce jour d'une enquête publique, celui-ci est désormais concerné par les dispositions du R122-17- II du code de l'environnement introduites par décret 2012-616 du 2 mai 2012 relatif à l'évaluation environnementale de certains plans et documents ayant une incidence sur l'environnement, entrées en vigueur depuis le 1er janvier 2013. L'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement - dans le cas présent le préfet de département - doit être saisie d'une demande d'examen au cas par cas afin qu'il soit statué quant à la nécessité pour le maître d'ouvrage de réaliser ou non une évaluation environnementale pour les zonages mentionnés à l'article L.2224-10 du code général des collectivités territoriales.

b) Haies - Boisements - Corridors écologiques

Le travail d'identification des réservoirs de biodiversité et des continuités écologiques (trame verte trame bleue) est clairement retranscrit et argumenté.

Ainsi, les principaux secteurs de sensibilité particulière - notamment les ZNIEFF et le site Natura

2000 - qui concernent essentiellement la partie sud du territoire communal bénéficient d'une prise en compte et d'une préservation satisfaisante au regard des dispositions réglementaires des secteurs N et Ap des espaces boisés classés et de la protection des éléments de paysage à protéger au titre de l'article L123-1-5-7° qui limitent très strictement le type d'aménagements possibles.

c) Natura 2000

Le territoire de la commune de Montreuil est concerné par un site d'importance communautaire au titre de la directive "habitat", et par la ZPS au titre de la directive oiseaux du "Marais poitevin".

En s'appuyant sur les dispositions réglementaires assignées au zonage N, l'analyse conclut à juste titre à l'absence d'incidences directes et indirectes.

Conclusion

Avis sur les informations fournies

Le contenu du rapport de présentation présente une analyse de l'état initial de l'environnement globalement satisfaisante.

Les principaux enjeux et choix de développement sont exposés clairement. Au regard du PADD, l'évaluation des incidences traite bien les thématiques concernées.

Avis sur la prise en compte de l'environnement

L'analyse du projet de PLU arrêté par la commune de Montreuil m'amène à considérer qu'elle envisage un développement mesuré au regard du contexte et de la pression foncière qui s'exerce à l'échelle de son territoire. Toutefois, le caractère rural de cette petite commune prisée pour son cadre agréable ne doit pas l'exonérer de rechercher un développement économe en espace, notamment sur le secteur d'Ecoué.

La prise en compte de l'environnement par le projet est globalement satisfaisante, notamment pour les enjeux principaux relatifs à la préservation de la vaste zone humide du marais Poitevin et des ZNIEFF et site Natura 2000 associés.

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 29 AOÛT 2013

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



Jean-Michel JUMBZ