

*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 PROJET DE MISE EN COMPATIBILITÉ DU POS DE BOUIN
AVEC LE PROJET D'ITINERAIRE CYCLABLE ENTRE FROIDFOND ET BOUIN**

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 (NB : compte tenu de sa date de dépôt, ce dossier n'entre pas dans le nouveau cadre réglementaire défini par le décret n° 2012-995 du 23 août 2012 relatif à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme).

Les textes réglementaires prévoient que certains documents d'urbanisme, considérés à enjeux environnementaux majeurs, relèvent obligatoirement de la procédure d'évaluation environnementale. C'est le cas de la mise en compatibilité du POS de Bouin avec le projet d'itinéraire cyclable entre Froidfond et Bouin, concerné au titre de l'article R.121-16 3° du code de l'urbanisme en tant que « mise en compatibilité prévue à l'article L 123-16 » « autorisant la réalisation de travaux, ouvrages ou aménagements mentionnés à l'article L.414-4 du code de l'environnement ».

La procédure d'évaluation environnementale, diligentée au stade de la planification, vise 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. De manière obligatoire, avant l'enquête publique, 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 (articles L.121-12, 1^{er} alinéa et R.121-15 du code de l'urbanisme). Cet avis est joint au dossier d'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 document d'urbanisme.

Il se décline en trois parties :

- le rappel du contexte ;
- l'analyse du caractère complet et de la qualité des informations contenues dans le rapport de présentation ;
- l'analyse de la prise en compte de l'environnement dans le projet de mise en compatibilité.

A) Le contexte

Le plan d'occupation des sols de la commune actuellement en vigueur a été approuvé en 1999. La mise en compatibilité du POS consiste à modifier le règlement de la zone NDL 146-6, pour y permettre l'aménagement conditionnel de ce projet d'itinéraire cyclable.

Une procédure de déclaration au titre de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) a été menée en amont, donnant lieu à la production d'un complément de dossier en janvier 2011 et à réception de déclaration en mars 2011 (tous deux annexés au dossier de mise en compatibilité)

Le dossier d'enquête publique de la mise en compatibilité du POS a été déposé en préfecture par le conseil général le 7 novembre 2012. Il se compose de neuf documents.

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 oeuvre du plan ;

3° Analyse les incidences notables prévisibles de la mise en oeuvre 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 oeuvre 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. »

Le rapport de présentation comprend la plupart des éléments prévus par l'article R123-2-1 du code de l'urbanisme et met en évidence les principaux enjeux ainsi que les réponses apportées par le projet, mais présente quelques faiblesses qui appelleraient des compléments. Les améliorations à apporter au rapport sont indiquées ci-après.

a) L'état initial de l'environnement

Le dossier aurait pu faire référence au plan de prévention des risques naturels prescrit en marais breton, qui concerne notamment la commune de Bouin, et actualiser les indications en termes de risques en fonction des éléments de connaissance issus des études réalisées dans ce cadre.

b) Le diagnostic socio-économique et démographique

Le dossier aurait gagné à comporter tout élément utile, en termes de population, de fréquentation touristique, de circulation... permettant de situer l'opération dans son contexte et de démontrer en quoi l'équipement envisagé est « nécessaire à la gestion ou à l'ouverture au public » des espaces remarquables et dépourvu d'alternative satisfaisante au sens du SDAGE. L'ajout au dossier d'un plan représentant le zonage du POS sur les différents secteurs concernés par le tracé du projet aurait également été utile à la compréhension du public.

c) L'évaluation des incidences sur l'environnement

L'évaluation des impacts cumulés au titre de Natura 2000 a pour objet d'apprécier si les projets portés par le maître d'ouvrage peuvent ou non avoir des effets significatifs dommageables sur l'état de conservation des habitats naturels et des espèces qui ont justifié la désignation du ou des sites. Le dossier LEMA indique que les projets évoqués ne sont pas situés à proximité du projet d'itinéraire cyclable et conclut qu'il n'y a « donc aucune combinaison, spatiale, temporelle ou fonctionnelle. ». Le dossier de mise en compatibilité du PLU, qui mentionne un nombre plus important de projets que le dossier LEMA, conclut quant à lui à une incidence extrêmement limitée. La démonstration est toutefois affaiblie par le fait que ni l'un, ni l'autre, ne présentent les habitats naturels et les espèces impactées par les projets cités.

d) Les mesures de suivi

L'article L123-13-1 code de l'urbanisme modifié par loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 - art. 19 (V) impose désormais une analyse des résultats de l'application du document d'urbanisme, notamment du point de vue de l'environnement et de la maîtrise de la consommation des espaces, au plus tard à l'expiration d'un délai de six ans à compter de la délibération portant approbation ou de la dernière délibération portant révision de ce plan.

Il serait donc important d'organiser un suivi des mesures envisagées, de manière à pouvoir tirer un bilan de la mise en œuvre du projet dans les délais prévus par le code de l'urbanisme.

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

Le fait d'avoir établi l'évaluation environnementale à partir du dossier d'incidences au titre de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques, centré sur seulement 3 des 9 tronçons intéressant la commune, entraîne certaines lacunes énoncées ci-après. Il aurait également été utile de préciser les conditions météorologiques observées durant les deux journées de terrain de 2010, et en quoi elles ont pu peser sur les espèces observables aux dates d'inventaires.

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

Le projet d'itinéraire cyclable, d'une longueur totale de 38 km, empruntera un linéaire de 9,3 km sur la commune de Bouin, dont 6,1 km avec travaux.

Au vu de la nature et de la localisation du projet, les enjeux principaux consistent dans la préservation des milieux et des fonctionnalités écologiques du marais et dans l'intégration paysagère des différents ouvrages.

La prise en compte des milieux apparaît globalement satisfaisante. Le projet emprunte en grande partie des voies et chemins existants et, pour les secteurs qui ne le permettent pas (1745 m² de zones humides impactées dont 920 m² sur la commune de Bouin), le dossier de déclaration au titre de la LEMA prévoit des dispositions adaptées pour les tronçons et passerelles à créer.

Il aurait toutefois été utile, pour les aspects paysage et déchets, de fournir des illustrations des passerelles à créer ainsi que des barrières agricoles (le dossier ne précisant pas s'il s'agit d'essèpes traditionnelles, représentatives du patrimoine vernaculaire, ou de barrières plus banales) et un plan de localisation des équipements de collecte des déchets dont le dossier indique seulement qu'elles seront mises en place « dans des endroits stratégiques ».

Le projet repose sur l'idée de faire découvrir le marais au public « en dehors des sentiers battus ». Les zones peu accessibles constituent souvent des zones de calme pour la faune. L'enjeu principal de ce projet est donc la conciliation de cet objectif avec la préservation de l'intérêt écologique majeur du site. Dans ce contexte, il aurait été important - pour être en mesure de quantifier et de caractériser les impacts du projet liés à la présence humaine (cyclistes ou autres) sur les espèces patrimoniales et/ou protégées - de chiffrer le niveau de fréquentation attendu selon les périodes de l'année par rapport à la situation actuelle, et ce, sur tout le linéaire du projet. Pour l'heure, les éléments figurant au dossier sont axés sur les tronçons concernés par la procédure de déclaration au titre de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (soit les tronçons n° 1, 4 et 5), alors que la réalisation du projet induira également une fréquentation accrue sur les autres tronçons, pour lesquels aucun état initial faunistique n'est fourni. Egalement, pour plus de clarté concernant les indications sur la faune, le dossier aurait dû préciser systématiquement le statut éventuel de protection des espèces observées (la notion d'espèce « patrimoniale » employée dans le dossier n'étant pas équivalente au plan juridique) durant les deux journées de terrain de mai et juillet 2010, et celui des espèces potentiellement présentes, la durée réduite de prospections ne permettant pas d'en donner une vision exhaustive.

L'engagement, exprimé dans le complément de dossier LEMA de janvier 2011 et dans le dossier de mise en compatibilité du POS, de mettre en oeuvre des mesures de gestion écologique répondant aux objectifs du DOCOB et au cahier des charges des mesures agro-environnementales, sur les parcelles acquises ou en voie de l'être par le département, est bénéfique. Le projet ainsi que les mesures proposées ont été considérés par le service en charge de la police de l'eau comme satisfaisant aux dispositions du SDAGE, notamment aux règles de compensation de la disposition 8B2, qui impose la récréation ou la restauration de zones humides équivalentes sur le plan fonctionnel et de la qualité de la biodiversité.

Le dossier n'individualise pas le coût des mesures de restauration/gestion écologique envisagées et indique que les parcelles concernées par le projet et/ou par ces mesures sont pour certaines bénéficiaires de mesures agro-environnementales dans le cadre d'un contrat Natura 2000 expirant courant 2013. Le dossier gagnerait à rappeler de façon explicite que la réalisation du projet ne permettra pas la signature d'un nouveau contrat de cette nature, ceux-ci n'ayant pas vocation à financer des mesures compensatoires, dont la charge incombe exclusivement au maître d'ouvrage du projet d'itinéraire cyclable.

Le projet de règlement est pour le reste cohérent avec l'article R 146-2 du code de l'urbanisme qui énumère les aménagements légers susceptibles d'être autorisés en espace remarquable au titre de la loi Littoral. Il serait toutefois préférable d'inscrire dans le règlement l'obligation de concevoir les aménagements autorisés dans le secteur NDL 146-6 d'une manière permettant « un retour du site à l'état naturel », comme mentionné dans cet article.

En effet, si le projet semble répondre à cette condition impérative de réversibilité, la rappeler dans le règlement des zones d'espaces remarquables au titre de l'article L 146-6 du code de l'urbanisme est, de manière générale, très recommandé afin d'améliorer la lisibilité des occupations et utilisations du sol autorisées, tant pour le public que pour les autorités en charge de délivrer les autorisations d'urbanisme.

Conclusion

Avis sur les informations fournies

En conclusion, le rapport de présentation met en évidence les principaux enjeux mais mériterait d'être complété sur les points évoqués supra (plan de prévention des risques naturels, cumuls d'impacts Natura 2000, suivi, prise en compte du linéaire global).

Avis sur la prise en compte de l'environnement

Le projet objet de la mise en compatibilité s'efforce de minimiser ses effets sur le marais au regard des enjeux environnementaux repérés. Sous réserve des compléments à apporter, sa réalisation ne présente pas d'impacts rédhibitoires et l'évolution réglementaire de la zone NDL146-6 du POS de la commune de Bouin sollicitée apparaît cohérente du point de vue juridique (respect de la loi Littoral) et environnemental.

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

- 7 FEV. 2013

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

François PESNEAU