

PREFECTURE DE LA REGION POITOU-CHARENTES

Direction régionale
de l'environnement
POITOU-CHARENTES

Service aménagement durable

Référence : CT/SAD/n° 276

Affaire suivie par :
Céline TRIOLET
Tel. : 05 49 50 36 72 – Fax : 05 49 50 36 60
Mél : celine.triolet@poitou-charentes.ecologie.gouv.fr

Niort, le 25 AVR. 2008

le Préfet des Deux-Sèvres

à

Monsieur le Maire de
Mougon

Objet : Evaluation environnementale du PLU
PJ : Avis au titre de l'autorité environnementale

Par délibération du 18 Décembre 2007, le conseil municipal de Mougon a arrêté son projet de plan local d'urbanisme (PLU), qui a été reçu en Préfecture des Deux-Sèvres le 29 Janvier 2007.

Vous trouverez ci-joint l'avis de l'autorité environnementale sur l'évaluation environnementale contenue dans le rapport de présentation et sur la prise en compte de l'environnement par le projet de PLU, conformément aux articles L. 121-10 et suivants et R. 121-14 et suivants du code de l'urbanisme.

Compte tenu des insuffisances que présente l'évaluation environnementale et des impacts potentiels du plan sur le site Natura 2000 « Plaine de Niort Sud Est », je vous suggère d'apporter au projet de PLU les modifications proposées dans un souci de sécurité juridique, l'avis de l'autorité environnementale étant rendu public.

Dans tous les cas, je vous précise qu'il vous appartiendra de m'informer, ainsi que le public, sur la manière dont le présent avis aura été pris en considération. Je vous suggère, à ce titre, d'apporter les précisions nécessaires dans la version du PLU qui sera approuvée.

Le PRÉFET
Pour le Préfet délégué,
le Secrétaire Général,

Jean-Yves CHIARO



PREFECTURE DE LA REGION POITOU-CHARENTES

*Direction régionale
de l'environnement
POITOU-CHARENTES*

Poitiers, le 15 AVR. 2000

Service aménagement durable
Référence : CT/SAD/n° 276

Affaire suivie par :
Céline TRIOLET
Tel. : 05 49 50 36 72 – Fax : 05 49 50 36 60
Mél : celine.triolet@poitou-charentes.ecologie.gouv.fr

**Avis de l'autorité environnementale au titre de l'évaluation environnementale
du PLU de Mougou**

Les plans locaux d'urbanisme (PLU) ont été institués par la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) du 13 décembre 2000.

Le décret 2005-608 du 27 mai 2005 stipule que certains PLU sont soumis à la procédure d'évaluation environnementale des plans et programmes, codifiée par l'article L. 121-14 du code de l'urbanisme.

Conformément à cette procédure, le PLU de Mougou fait l'objet du présent avis sur l'évaluation environnementale contenue dans le rapport de présentation et sur la prise en compte de l'environnement par le projet de PLU.

Cet avis devra être joint au dossier d'enquête publique.

A l'issue de l'enquête publique, il appartient à la collectivité d'informer le public et l'autorité environnementale sur la manière dont cet avis aura été pris en considération (articles L. 121-14 et R. 121-15 du code de l'urbanisme). En pratique, cette information pourra être réalisée sous forme d'une insertion spécifique dans le rapport de présentation de la version approuvée.

1 La démarche d'évaluation environnementale

Le présent avis a été élaboré en fonction des recommandations de la circulaire du 6 mars 2006, relative à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme.

On en retiendra principalement les éléments suivants.

1.1 Contenu de l'évaluation environnementale

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 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 telles que celles désignées conformément aux articles R. 214-18 à R. 214-22 (1) 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 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 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. »

1.2 Avis de l'Autorité environnementale sur l'évaluation environnementale

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 (articles L.121-12, 1^{er} alinéa et R.121-15 du code de l'urbanisme).

Outre une présentation du contexte (chap. 2), l'analyse qui suit va donc comporter successivement 2 volets : l'analyse du rapport environnemental (chap. 3) puis l'analyse du projet de PLU et de la manière dont il prend en compte l'environnement (chap. 4).

Il s'agit d'un avis simple.

Il est soumis à la consultation du public, lors de l'enquête publique.

Ensuite, il appartient à la collectivité responsable de l'élaboration du document d'urbanisme d'informer le public et l'autorité environnementale sur la manière dont le présent avis aura été pris en considération (articles L. 121-14 et R. 121-15 du code de l'urbanisme).

Il est formulé de manière séparée de l'avis de l'Etat prévu aux articles L.122-8 et L.123-9, qui n'est pas limité aux seules préoccupations d'environnement.

Il est préparé, sous l'autorité du préfet, par la direction régionale de l'environnement, en liaison avec les autres services de l'Etat compétents.

1.3 Suivi

Tous les documents d'urbanisme soumis à la nouvelle procédure d'évaluation environnementale doivent faire l'objet, au plus tard à l'expiration d'un délai de dix ans à compter de leur approbation ou de leur dernière révision, d'une analyse des résultats de leur application, notamment du point de vue de l'environnement.

2 Contexte et cadrage préalable

Les textes réglementaires prévoient que seuls certains PLU, considérés à enjeux environnementaux majeurs, relèvent obligatoirement de la procédure d'évaluation environnementale.

Celui de Mougou est concerné au titre de l'article R.121-14 -II-1° du code de l'urbanisme : «*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* ».

Pour cette évaluation environnementale, la collectivité n'a pas sollicité de cadrage préalable. Une réunion a néanmoins eu lieu, le 13 juillet 2007, avec le bureau d'étude en charge de l'élaboration du PLU et la Direction Départementale de l'Équipement (DDE), dans le but de clarifier les attendus liés à l'évaluation environnementale.

3 Analyse du rapport environnemental

3.1 Caractère complet du rapport environnemental

Le rapport de présentation comprend les différentes parties attendues de l'évaluation environnementale. Pour ce qui est de sa forme, il correspond globalement aux attendus réglementaires.

- **Diagnostic prévu à l'article L. 123-1 et articulation avec les autres plans et programmes, état initial de l'environnement et perspectives d'évolution** : Les éléments attendus de ce diagnostic sont abordés dans la partie « *Etat initial de l'environnement* », pages 47 à 88. Cette partie se limite toutefois à une compilation de données et ne fait pas l'objet d'une formulation d'enjeux. L'articulation avec les autres plans et programmes n'est pas mentionnée.
- **Analyse des incidences notables et prévisibles de la mise en œuvre du PLU sur l'environnement** : Ces points sont traités dans la partie « *Incidences notables prévisibles de la mise en œuvre du plan sur l'environnement et incidences spécifiques sur les sites Natura 2000* », pages 112 à 118.
- **Explication des choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable, exposé des motifs de la délimitation des zones, des règles qui y sont applicables et des orientations d'aménagement** : Ces explications sont données dans les parties « *Choix retenus pour établir le PADD* » et « *Motivation de la délimitation des zones, du règlement et des Orientations d'Aménagement* », pages 90 à 108.
- **Mesures envisagées pour éviter, réduire et si possible compenser les incidences dommageables** : Les mesures sont présentées pages 119, 120 et 121, dans la partie « *Mesures envisagées pour éviter, réduire et compenser les conséquences dommageables du projet* ».

- **Manière dont l'évaluation a été effectuée et résumé non technique** : On ne retrouve aucun élément sur la manière dont l'évaluation a été effectuée.
Le résumé non technique est présenté dans la dernière partie, page 123. Ce texte ne répond que partiellement aux attendus fixés par l'article R.123-2-2.6°, qui précise qu'il est attendu du rapport de présentation « *un résumé non technique des éléments précédents* ». Celui-ci doit donc porter sur l'ensemble des points abordés dans l'évaluation environnementale (état initial, enjeux, justifications des choix, évaluation des incidences, mesures).

3.2 Qualité des informations contenues dans le rapport environnemental

Les paragraphes ci-dessous suivent l'organisation des différentes parties du rapport de présentation abordant les thèmes du rapport environnemental.

3.2.1 Etat initial de l'environnement

Les données brutes contenues dans cette partie sont relativement complètes, même si on constate quelques maladresses et insuffisances :

- concernant le risque inondation, le rapport présente des contradictions : les délimitations reportées sur le plan de zonage ne correspondent pas à celles données par l'atlas départemental des zones inondables, page 57. Il faut attendre la partie « *Mesures envisagées pour éviter, réduire et compenser les conséquences dommageables du projet* », page 119, pour qu'une explication soit donnée : « *La connaissance du terrain des membres de l'équipe municipale a permis de préciser ce risque. Il est cartographié sur les plans de zonage pour être porté à la connaissance de chacun* ». Il aurait été utile de faire figurer cette information plus en amont dans le diagnostic ;
- l'analyse paysagère, page 70, est succincte, et mériterait d'être développée et affinée ;
- concernant la partie « *Eléments biologiques* », le raisonnement commence, page 81, par : « *A Mougou, la richesse biologique semble a priori très réduite* ». Cette affirmation semble reposer sur le postulat d'un environnement ne révélant pas à première vue ses richesses. Etant donné la présence d'une Zone de Protection Spéciale (ZPS), il semble maladroite de commencer l'analyse par cette affirmation ;
- le rapport, page 81, mentionne, de façon pertinente, que la partie nord du territoire (vallée du Lambon), bien qu'elle ne fasse pas l'objet de protection spécifique, « *offre un paysage bocager et a conservé une réelle diversité écologique* ». Il est regrettable que l'analyse n'ait pas été poussée plus loin, en décrivant plus précisément les caractéristiques environnementales et les enjeux liés à cette vallée.

Si les informations présentées dans l'état initial de l'environnement sont, à ces quelques remarques près, complètes, on ne peut que déplorer l'absence d'un réel travail d'analyse, qui aurait permis de définir, à partir de ces informations, les enjeux environnementaux propres à la commune.

En outre, les données présentées sur le site Natura 2000 ne permettent pas de mettre en évidence les secteurs sensibles de la commune, au regard des espèces recensées. On attendrait une analyse particulière de cet enjeu, notamment sur les secteurs concernés par des projets de développement. L'état initial de l'environnement ne fournit pas un degré de précision suffisant pour justifier, par la suite, de l'absence d'impact de ces projets sur le site Natura 2000.

3.2.2 Les choix retenus pour établir le PADD, les motivations de la délimitation des zones, du règlement et des orientations d'aménagement

La justification des choix communaux se révèle relativement faible et appelle des compléments en particulier concernant le zonage et le règlement :

- la justification des surfaces ouvertes à l'urbanisation se fait a posteriori, et non sur la base d'une estimation des besoins communaux en terme d'habitat ;
- la nécessité d'une zone d'activités n'est pas justifiée dans le rapport. Cette justification est d'autant plus attendue que la commune voisine de Thorigné prévoit, elle aussi, dans son PLU arrêté, une zone d'activités ;
- le choix d'implantation des zones à urbaniser n'est pas expliqué ;

- le zonage prévoit deux secteurs Nd, dont la vocation n'est connue que pour l'un des deux (déchetterie existante).

3.2.3 *Les incidences notables prévisibles de la mise en œuvre du plan sur l'environnement et incidences spécifiques sur les sites Natura 2000 et les mesures envisagées pour éviter, réduire et compenser les conséquences dommageables du projet*

La pertinence de l'analyse des incidences sur le site Natura 2000 est remise en cause par la faiblesse de la justification des choix communaux. En effet, les éléments de justification apportés dans le cadre du rapport de présentation ne permettent pas de s'assurer de la nécessité des projets pouvant avoir un impact notable sur le site Natura 2000.

L'évaluation des incidences sur le site Natura 2000 se repose sur le constat que la quasi intégralité de la commune étant comprise en ZPS, les impacts ne peuvent être évités. Cette affirmation met bien en évidence l'absence de prise en compte du site Natura 2000 dans le choix des secteurs ouverts à l'urbanisation. Afin de pouvoir analyser finement les incidences sur le site Natura 2000, il est indispensable, en amont, de disposer d'éléments de connaissance précis des secteurs concernés par les projets et de leur sensibilité écologique.

En outre, l'étude des incidences sur le site Natura 2000 se limite à l'analyse des effets des projets identifiés et connus et n'aborde pas les projets non identifiés, mais autorisés par le règlement. A ce titre, il est essentiel d'étudier les incidences de l'application du règlement de la zone A, qui couvre la grande majorité du site Natura 2000 sur la commune. En effet, il permet des implantations, comme les carrières et les éoliennes, dont les impacts sur l'environnement, et en particulier sur l'avifaune, sont connus et qui, par conséquent, peuvent ne pas être compatibles avec les enjeux environnementaux. L'autorisation de ces implantations ne peut donc se faire sans une analyse de leurs incidences sur l'environnement et la démonstration de l'absence d'effets notables sur le site Natura 2000.

On regrette, par ailleurs, que les problématiques environnementales importantes autres que le site Natura 2000, notamment la ressource en eau, n'aient pas ou peu été abordées dans l'évaluation des incidences.

3.2.4 *Le suivi*

Le suivi de la mise en œuvre du PLU est une composante essentielle de la démarche d'évaluation, directement utile pendant la mise en œuvre et lors du bilan attendu à échéance de 10 ans.

Ce suivi est évoqué, page 109. Toutefois, aucune piste de réflexion concrète n'est proposée pour prévoir la réalisation du bilan au terme des 10 ans. S'il est utile d'évoquer la réalisation du Docob ou la possibilité de mise en place de contrats Natura 2000, ces éléments ne relèvent toutefois pas du domaine de l'urbanisme et ne participent pas directement à ce bilan.

3.2.5 *Résumé non technique*

Le résumé présenté est très succinct et ne prend que partiellement en compte les différents thèmes à aborder, définis par l'article R.121-14 du code de l'urbanisme. L'information du public sur le contenu de l'évaluation environnementale n'est donc que partielle.

3.3 Conclusion sur l'analyse du rapport environnemental

Le rapport environnemental présente des lacunes, principalement en terme de formulation d'enjeux de territoire, de justification des choix et d'étude des incidences sur l'environnement. Sur ce dernier point, on constate que l'analyse proposée (état initial – justification des choix - étude des incidences sur l'environnement), ne permet pas de conclure à l'absence d'incidences sur le site Natura 2000, ce qui, par l'importance du territoire concerné, est problématique.

4 Analyse du projet de PLU et de la manière dont il prend en compte l'environnement

4.1 Concernant le PADD et le projet pour le territoire

Le PADD semble globalement cohérent au vu des caractéristiques communales. Toutefois, il est regrettable que les enjeux liés au site Natura 2000 soient pris en compte séparément des enjeux de développement, alors qu'ils devraient, en toute logique, y être pleinement intégrés.

4.2 Concernant le règlement, le zonage et les orientations d'aménagement

4.2.1 Ouverture à l'urbanisation (habitat et activités)

Le projet de PLU prévoit des surfaces relativement importantes vouées à l'habitat et aux activités. Or la présence du site Natura 2000 n'a manifestement pas été prise en compte comme un critère de choix dans le positionnement de ces zones. Outre la faiblesse de la justification de la nécessité de ces zones, l'absence d'analyse de la sensibilité écologique des secteurs concernés par des projets d'urbanisation montre une insuffisance de la prise en compte du site Natura 2000.

Par ailleurs, le PLU prévoit des projets en interaction directe avec les projets de Thorigné, commune voisine, qui vient également d'arrêter son PLU. Sur le plan paysager, il aurait été intéressant de veiller à une bonne coordination des projets suivants :

- zones d'activités : les deux communes prévoient chacune une zone, ce qui peut avoir comme conséquence directe un mitage des zones vouées aux activités et une dégradation de la perception des entrées de bourg de l'entité Mougon-Croix Pillet ;
- habitat : Les projets des deux communes tendent, à terme à rejoindre les deux entités de Mougon et de la Croix Pillet, mais sans proposer une hiérarchisation similaire de l'ouverture à l'urbanisation des zones voisines.

4.2.2 Zone Nd

Le projet de PLU prévoit deux zones Nd. Or, le rapport ne permet pas de connaître l'existant sur les secteurs concernés, ni les éventuels projets. Si le règlement encadre bien les réalisations possibles, il autorise néanmoins des utilisations du sol qui peuvent avoir des incidences notables, dont les exhaussements et affouillements. Il est donc nécessaire de justifier la nécessité de ces deux zones.

4.2.3 Zone A

La majeure partie du site Natura 2000 sur la commune est classée en zone A, ce qui permet une reconnaissance de la vocation du secteur. Toutefois, le règlement autorise certaines implantations, comme les éoliennes et les carrières, dont les impacts sur l'environnement peuvent être forts et qui, en l'absence d'une évaluation prouvant l'absence de ces impacts, ne semblent pas compatibles avec la sensibilité écologique du secteur.

5 Conclusion

Sur la forme, le rapport environnemental appelle des compléments pour satisfaire aux attendus réglementaires.

Sur le fond, les éléments d'analyse et de justification qu'il apporte pour attester d'une bonne prise en compte de l'environnement, et particulièrement du site Natura 2000 dans le projet communal, sont peu satisfaisants et amènent notamment à penser que les surfaces ouvertes à l'urbanisation ont été surdimensionnées et que leur positionnement ne prend pas en compte l'environnement comme un critère de choix.

L'évaluation environnementale mise en œuvre dans le cadre de l'élaboration du PLU n'a donc pas mobilisé un niveau d'analyse suffisant pour identifier les secteurs sensibles, notamment au regard des enjeux liés au site Natura 2000. Le projet présenté n'apporte donc pas la garantie de l'absence d'impacts notables sur le site Natura 2000.

Outre des compléments au rapport de présentation, il serait donc judicieux de redimensionner à la baisse les surfaces ouvertes à l'urbanisation et d'apporter des éléments supplémentaires de justification de leur emplacement, au regard de critères environnementaux.

Le Directeur Régional
de l'Environnement

Hubert FERRY-WILCZEK