

## PREFECTURE DE LA REGION POITOU-CHARENTES

Direction régionale  
de l'environnement  
POITOU-CHARENTES  
Service aménagement durable

La Rochelle, le 16 NOV. 2007

Référence : CT/SAD/n°

le Préfet de Charente-  
Maritime

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](mailto:celine.triolet@poitou-charentes.ecologie.gouv.fr)

à  
Monsieur le Maire de  
Soubise

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

Par délibération du 30 juillet 2007, le conseil municipal de Soubise a arrêté son projet de plan local d'urbanisme (PLU), qui a été reçu en Sous-Préfecture de Rochefort le 31 juillet 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.

Dans un souci de sécurité juridique, l'avis de l'autorité environnementale étant rendu public, je vous suggère d'apporter au projet de PLU les modifications proposées, qui ne me paraissent remettre en cause, ni l'économie générale du document, ni le travail déjà effectué.

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.



Jacques REILLER



PREFECTURE DE LA REGION POITOU-CHARENTES

*Direction régionale  
de l'environnement  
POITOU-CHARENTES*

Poitiers, le 25 octobre 2007

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

**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](mailto:celine.triolet@poitou-charentes.ecologie.gouv.fr)

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

Les plans locaux d'urbanisme (PLU) ont été institués par la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (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 Soubise 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.

## **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 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.*

*NOTA :(1) Les articles R. 211-1 à R. 223-25 du code de l'environnement sont abrogés, sauf en tant que leurs dispositions s'appliquent en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna, dans les Terres australes et antarctiques françaises et à Mayotte. Se reporter désormais aux articles R. 411-1 à R. 423-20 du même code »*

### **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<sup>er</sup> 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 Soubise 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*».

En effet, le PLU de Soubise prévoit des projets susceptibles d'avoir des effets notables sur les sites Natura 2000.

L'obligation d'effectuer une évaluation environnementale de ce PLU est intervenue en cours de la procédure d'élaboration de celui-ci (mi 2005), mais sur la base de textes réglementaires fixant des attendus précis et explicites.

Pour cette évaluation environnementale, il n'a pas été sollicité de « cadrage préalable » (demande formulée la collectivité maître d'ouvrage auprès de l'autorité environnementale, en amont de l'évaluation, sur le degré de précision que celle-ci doit contenir).

### **3 Analyse du rapport environnemental**

#### **3.1 Caractère complet du rapport environnemental**

Le rapport environnemental présente quelques lacunes par rapport aux attendus réglementaires, ainsi qu'une organisation parfois confuse.

- **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** : Le diagnostic et l'état initial de l'environnement sont présentés dans le titre I « *Diagnostic communal* ». L'analyse des perspectives d'évolution reste très succincte. L'articulation avec les autres plans et programmes n'est pas abordée spécifiquement et le rapport de présentation ne permet pas, en l'état, d'avoir la certitude que cette articulation a été traitée dans son intégralité.
- **Analyse des incidences notables et prévisibles de la mise en œuvre du PLU sur l'environnement** : La présentation de cette analyse est rendue confuse par la dispersion des informations. En effet, les projets spécifiques susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement, au sens large, sont traités dans le titre II, partie B « *Les motifs des orientations d'aménagements* », alors que seules les orientations générales du PLU sont abordées dans le titre III « *Incidences des orientations du plan sur l'environnement et prise en compte de sa préservation et de sa mise en valeur* ». Par ailleurs, les projets susceptibles d'avoir un impact sur Natura 2000 ne sont pas traités de façon identifiée.
- **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 points sont traités dans le titre II « *Choix retenus pour établir le PADD. Motifs de la délimitation des zones, des règles applicables et des orientations d'aménagement* ».
- **Mesures envisagées pour éviter, réduire et si possible compenser les incidences dommageables** : On retrouve quelques-unes de ces mesures dans les tableaux du titre III, ainsi que dans les tableaux de la partie B du titre II. Toutefois, ces mesures ne sont pas abordées de façon spécifique, ce qui manque au rapport environnemental.
- **Manière dont l'évaluation a été effectuée et résumé non technique** : La méthodologie employée est présentée page 194. Toutefois, l'exposé de la méthode ne rend pas compte d'une prise en compte spécifique des enjeux liés aux sites Natura 2000, ni de la formulation de solutions alternatives aux projets de développement en cours de démarche, comme cela a, par exemple, été le cas sur le secteur de Four de l'Orange. Il est regrettable, par ailleurs, que le rapport environnemental ne définisse pas de méthode de suivi de l'évaluation environnementale du PLU. Il serait nécessaire de définir des indicateurs pouvant servir de base pour l'évaluation ultérieure de l'évolution des incidences sur l'environnement.

On ne retrouve pas, dans le rapport environnemental, de résumé non technique. Ce document joue pourtant un rôle essentiel pour le public, qui peut ainsi appréhender facilement les problématiques environnementales du territoire communal et la façon dont elles ont été prises en compte. Le dossier de PLU doit pouvoir être complété sur ce point.

#### **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. L'élaboration du PLU a par ailleurs fait l'objet d'une Approche Environnementale de l'Urbanisme (démarche cofinancée par l'ADEME), qui propose une méthode pour accompagner la prise en compte de l'urbanisme dans les projets d'urbanisme. L'AEU, bien que n'ayant pas de lien avec la procédure d'évaluation environnementale, fournit des moyens spécifiques pour accompagner la réflexion sur la prise en compte de l'environnement dans l'élaboration du PLU et peut contribuer ainsi à la démarche d'évaluation environnementale. L'évaluation des incidences sur l'environnement s'appuie notamment sur les thèmes abordés dans le cadre de l'AEU.

### **3.2.1 Les éléments constitutifs du territoire**

#### **3.2.1.1 Remarques générales**

L'état initial de l'environnement, malgré quelques confusions ou imprécisions, est globalement satisfaisant. On regrette toutefois, qu'au-delà de l'aspect descriptif, l'analyse des enjeux n'ait pas été plus poussée. En effet, si des enjeux sont formulés ici et là dans la rédaction du rapport, on ne peut que regretter la faiblesse de leur synthèse, page 89. L'analyse détaillée de ces enjeux ayant vraisemblablement été faite, il paraît essentiel de la faire apparaître dans le rapport environnemental.

#### **3.2.1.2 Analyse paysagère**

L'analyse paysagère est relativement détaillée et très illustrée. Elle mériterait toutefois la formulation d'une synthèse des enjeux liés aux différentes entités paysagères.

#### **3.2.1.3 Le contexte environnemental**

La description des ZNIEFF manque de clarté et doit être précisée. Par ailleurs, il est essentiel de faire apparaître les sites Natura 2000 présents au Sud-Ouest de la commune, liés au marais de Brouage. En effet, si leur périmètre ne concerne que peu la commune, ils signalent toutefois une entité écologique présente sur la commune, au-delà du strict périmètre désigné des sites Natura 2000.

### **3.2.2 Explication des choix retenus**

Cette partie est globalement pertinente. On regrette cependant que dans sa structure, elle intègre à la fois des éléments d'explication des choix et une évaluation des incidences sur l'environnement, ce qui nuit à la lisibilité du document.

### **3.2.3 Incidences des orientations du plan sur l'environnement**

Comme signalé précédemment, cette partie n'étudie que partiellement les incidences du plan sur le PLU, puisqu'une partie des informations, notamment relatives aux incidences opérationnelles, a déjà été traitée dans le titre II, partie B. Cette dispersion des informations rend difficile la lecture et ne permet d'établir clairement une synthèse complète des incidences sur l'environnement.

Concernant les incidences des orientations (titre III), on apprécie la complétude des thèmes analysés. La démarche AEU a notamment permis d'approfondir certains thèmes de façon intéressante, et au-delà de l'analyse généralement attendue dans le cadre d'un PLU. Les thèmes de l'eau, des déplacements et des espaces bâtis sont ainsi particulièrement bien traités. Par contre, concernant les thématiques paysage et milieu naturel, on relève quelques erreurs ou approximations. Il est notamment erroné d'affirmer que les périmètres des ZNIEFF et des sites Natura 2000 sont protégés par un classement en zone Ner, à l'exception de la zone Ng. En effet, l'étude du plan de zonage montre que certains de ces secteurs ne sont pas en espace remarquable, ce qui doit être corrigé ou justifié, donc étudié, dans le cadre de l'évaluation des incidences du PLU sur l'environnement.

Concernant les incidences de l'aménagement de certains secteurs en particulier (titre II, partie B), on constate que des secteurs qui auraient lieu d'être étudiés ne les sont pas. Il s'agit :

- du port à sec et de son extension : le zonage prévu est très large par rapport aux installations existantes et l'aménagement de terrains encore naturels peut avoir des effets notables qui doivent être étudiés ;
- des zones NI : en l'état, le règlement de la zone NI ne correspond pas aux exigences fixées par la loi littoral, en application de l'article R. 146-2 du code de l'urbanisme. L'ouverture au public de secteurs naturels et l'accroissement de la fréquentation de ce site peuvent également avoir des impacts non négligeables.

Pour le site du Four à l'Orange, l'évaluation des incidences, bien que détaillée, n'apporte aucune réponse précise sur les incidences sur le site Natura 2000. Il est pourtant prévu une évolution importante de la zone, qui peut potentiellement avoir des impacts forts sur ce secteur, sensible également sur le plan paysager.

De manière globale, l'analyse des incidences sur Natura 2000, qui est le critère d'entrée dans la procédure d'évaluation environnementale, est omise ou insuffisante.

Par ailleurs, on note l'absence de formulation claire de mesures d'évitement, de réduction ou de compensation des impacts. L'absence de cette étape, pourtant attendue, nuit aussi à la qualité du raisonnement et donc à l'évaluation dans son ensemble.

### **3.3 Conclusion sur l'analyse du rapport environnemental**

**Le rapport environnemental, bien que très complet sur certains points, présente des lacunes et une organisation difficile à suivre. Il paraît donc utile de le préciser et de le compléter, à la fois sur des points de forme (articulations avec les autres plans et programmes, résumé non technique, éléments de méthode), mais aussi sur le fond (évaluation des incidences sur les sites Natura 2000, suivi du PLU).**

## **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**

Au vu du diagnostic présenté, les orientations du PADD semblent adaptées aux enjeux présents sur la commune. On apprécie l'intérêt particulier apporté à la protection de l'environnement, à la fois en tant qu'objectif, mais aussi en tant qu'élément à prendre en compte dans chaque projet d'aménagement.

Toutefois, l'axe 5 « Permettre aux activités de se développer, affirmer la centralité du bourg » envisage, sans le détailler un éventuel projet sur le secteur du port. Ce projet, situé dans le périmètre d'un site Natura 2000, peut potentiellement avoir des impacts sur ce site et mérite à ce titre d'être mieux explicité. Par ailleurs, le plan, page 7, annonce le secteur du four de l'Orange comme une « zone d'activité à conforter ». Ce projet mériterait d'être annoncé dans le PADD et d'être présenté dans le cadre d'un projet respectant la valeur paysagère du site et son importance dans la structuration des coupures d'urbanisation présentes sur le territoire.

De façon générale, le territoire de Soubise présente des enjeux environnementaux importants, mais répartis de telle sorte qu'il existe encore de nombreuses possibilités d'extension des zones urbaines, notamment au sud du bourg, dont les impacts sur des secteurs écologiquement ou paysagèrement sensibles sont réduits. Dans ce contexte, il existe donc des emplacements à envisager en priorité pour les futures extensions urbaines (habitat et activités). Cette potentialité justifie qu'aucun aménagement sur les secteurs réellement sensibles sur le plan paysager et environnemental n'a lieu d'être envisagé.

A ce titre, par exemple, l'emplacement retenu pour l'aire d'accueil des gens du voyage n'apparaît pas opportune dans la mesure où elle revient à insérer un aménagement pérenne dans une coupure d'urbanisation, sensible sur le plan paysager.

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

Le décret « Estuaire » du 29 mars 2004 fait entrer la commune de Soubise dans le champ d'application de la loi littoral. A ce titre, le projet communal se doit de traduire de façon précise, dans le dossier de PLU, les critères de protection des zones sensibles sur les plans écologique et paysager. La commune de Soubise est particulièrement concernée par ces zones sensibles, du fait de la présence de sites Natura 2000, mais aussi de nombreux boisements et de coteaux en façade littorale.

#### **4.2.1 Etendue des espaces remarquables**

Contrairement à ce qui est annoncé page 201, et contrairement à ce qui est attendu en application de la loi littoral, l'intégralité des secteurs naturels des sites Natura 2000 répondant aux critères de l'article R. 146-2 du code de l'urbanisme n'est pas intégrée aux espaces remarquables. Il s'agit notamment de la zone N au sud-ouest de Saint-Hilaire et la zone N au nord-ouest du bourg. Ces secteurs doivent impérativement être classés en espaces remarquables pour que le PLU puisse justifier d'une prise en compte satisfaisante des sites Natura 2000 et du respect de la loi littoral. Par ailleurs, il serait logique d'étendre les espaces remarquables au-delà du strict périmètre des sites Natura 2000, afin de prendre

en compte les entités écologiques dans leur globalité (notamment en intégrant les ZNIEFF et la ZICO), mais aussi les zones d'intérêt paysager (façade littorale).

#### **4.2.2 Règlement des zones d'espaces remarquables**

Le règlement des zones N est confus et ne permet pas de déterminer ce qui est interdit ou autorisé. Ceci est particulièrement vrai pour la zone Ner (espaces remarquables). Ce règlement, par son manque de clarté, ne permet pas de conclure sur les impacts potentiels sur l'environnement des aménagements autorisés par le règlement. Il paraît donc nécessaire de reprendre la rédaction du règlement des zones N et particulièrement de la zone Ner, qui doit correspondre aux exigences fixées par l'article R. 146-2 du code de l'urbanisme.

Dans la rédaction actuelle, il semblerait que la zone Ner corresponde à une zone d'espace remarquable strict et que la zone NI corresponde à un espace remarquable sur lequel est tolérée l'ouverture au public. Toutefois, pour que ce choix soit acceptable, il faut impérativement que la rédaction du règlement de la zone NI cadre l'ouverture de cet espace naturel sensible en fonction des modalités définies par l'article R. 146-2 du code de l'urbanisme. Cela suppose d'établir une « graduation » des zonages Nr

#### **4.2.3 Projets en Natura 2000**

Le projet de PLU prévoit, tel qu'évoqué précédemment, l'aménagement de certains secteurs en site Natura 2000, pour lesquels l'évaluation des incidences sur l'environnement n'est pas toujours satisfaisante. Il s'agit des secteurs suivants :

- Zones NI : cf. remarques ci-dessus
- Port à sec : Le zonage Nx proposé sur la zone dépasse largement les constructions existantes. Le reste du secteur étant encore un espace naturel, les impacts d'un tel zonage peuvent être conséquents si l'intégralité de la zone venait à être aménagée. Sauf dans le cas d'un projet d'extension prévu et encadré par une évaluation précise des incidences sur l'environnement, ce zonage devrait donc être revu à la baisse pour correspondre à l'existant et conserver la vocation naturelle du reste du secteur.
- Four de l'Orange : Ce secteur apparaît particulièrement sensible, à la fois sur le plan écologique (bordure du site Natura 2000 et inclusion dans un secteur plus large de corridor Nord-Sud) et sur le plan paysager (façade littorale en covisibilité directe avec Rochefort, coupure d'urbanisation). Logiquement, il aurait donc vocation à être restauré, de manière à permettre un retour à l'état naturel, comme l'envisage le dernier scénario, page 164. On peut toutefois concevoir la complexité de ce scénario, en l'absence de projet et d'opérateur foncier, et qui sont relevées page 164. L'évolution de ce secteur ne doit néanmoins pas se faire sans intégrer de façon adaptée les problématiques environnementales spécifiques du site. En l'état, le zonage et le règlement proposés ne semblent pas présenter cette intégration. Etant donné qu'aucun projet précis d'aménagement ne peut être proposé sur le secteur actuellement, il est logique de revoir le zonage. Sa reconversion et son développement sont susceptibles de contribuer à faire évoluer significativement la forme urbaine, sur le long terme.

## **5 Conclusion**

**Le dossier de PLU présenté ici se révèle inégal et parfois décevant au regard de la prise en compte des problématiques environnementales. En effet, si l'analyse de certains thèmes comme le paysage a été très bien menée, on ne trouve pas nécessairement de traduction opérationnelle cohérente et on ne peut que constater que la prise en compte des enjeux spécifiques liés aux sites Natura 2000, qui sont le critère d'entrée dans la procédure d'évaluation environnementale, ne sont pas étudiés de façon satisfaisante. Le projet de PLU propose ainsi un zonage et un règlement qui prévoient ou autorisent des projets incompatibles, à la fois avec la loi littoral et avec les enjeux de protection des sites Natura 2000.**

**Il paraît donc indispensable d'apporter à ce PLU non seulement les modifications nécessaires pour justifier d'une prise en compte satisfaisante de l'environnement, mais aussi des compléments concernant l'évaluation des incidences.**