



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREFET DE LA CHARENTE-MARITIME

Direction régionale de l'environnement,
de l'aménagement et du logement
de Poitou-Charentes

Service connaissance des territoires
et évaluation
Division intégration de l'environnement
et évaluation

Jonzac, le

15 Mai 2015

Nos réf. : SCTE/DIEE – PP / n° 485
Affaire suivie par : Pierre Pouget
pierre-v.pouget@developpement-durable.gouv.fr
Tél. 05 49 55 64 84
Courriel : scte.dreal-poitou-charentes@developpement-durable.gouv.fr

Ober Monsieur le Maire,

Par délibération du 7 avril 2015, le conseil municipal de votre commune a arrêté son projet de plan local d'urbanisme (PLU), qui a été reçu en sous-préfecture le 15 avril 2015. L'article R. 121-15 du Code de l'urbanisme prévoit que le préfet de département est consulté « sur 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[...] ». Cette consultation donne lieu à la formulation d'un avis, différent de l'avis de l'État prévu à l'article L. 123-9.

L'examen du projet de PLU de Montlieu-la-Garde suscite de ma part des remarques de forme et de fond, qui appellent une réflexion complémentaire pour parfaire son intégration dans le contexte environnemental très riche de la commune.

Ainsi, concernant les propositions de zonages U et AU destinés à l'habitat et aux activités, un travail complémentaire permettrait de construire un projet plus cohérent et efficient.

En outre, dans le rapport environnemental, l'absence de la présentation de l'articulation du projet de PLU avec les plans, schémas et programmes mentionnés à l'article L. 122-4 du Code de l'environnement, de l'évaluation des incidences au titre de Natura 2000, et des mesures d'évitement, de réduction, et de compensation d'impact envisagées, génère un risque juridique réel. La production de ces éléments, attendus du point de vue réglementaire, permettra aussi d'éclairer la collectivité dans la redéfinition de son projet. Vous trouverez le détail de ces remarques en annexe de cet avis.

A l'issue de l'enquête publique, il vous appartiendra de m'informer, ainsi que le public, sur la manière dont le présent avis aura été pris en considération (articles L. 121-14 du Code de l'urbanisme). À ce titre, je vous recommande de présenter une note d'information, qui sera jointe à la délibération d'approbation du document, détaillant la manière dont le présent avis aura été pris en considération et précisant notamment les modifications qui auront été portées directement au rapport environnemental du dossier approuvé.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Maire, l'expression de ma considération distinguée.

Monsieur Nicolas MORASSUTI
Mairie de Montlieu-la-Garde
11, avenue de la République
17210 MONTLIEU-LA-GARDE

LE SOUS PREFET

Frédéric POISOT



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREFET DE LA CHARENTE-MARITIME

Direction régionale de l'environnement,
de l'aménagement et du logement
de Poitou-Charentes

Service connaissance des territoires
et évaluation
Division intégration de l'environnement
et évaluation

Nos réf. : SCTE/DIEE – PP – N° 485

Courriel : diee.scte.dreal-pch@developpement-durable.gouv.fr

ANNEXE À L'AVIS DE L'AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE au titre de l'évaluation environnementale du PLU de Montlieu-la-Garde

1. Contexte et cadrage préalable.

Le décret n°2012-995 du 23 août 2012 dispose que certains PLU doivent faire l'objet d'une démarche d'évaluation environnementale, codifiée par l'article L. 121-14 du Code de l'urbanisme, de façon systématique ou après un examen au cas par cas de l'autorité environnementale selon les modalités définies à l'article R. 121-14-1 du Code de l'urbanisme.

Celui de Montlieu-la-Garde est concerné au titre de l'alinéa II-1° de cet article : « *Les plans locaux d'urbanisme dont le territoire comprend en tout ou partie un site Natura 2000* ». C'est le cas de cette commune, dont le territoire abrite un patrimoine environnemental très riche, caractérisé par l'identification de plusieurs zones d'inventaires et de protection :

- trois sites Natura 2000 (les ZSC¹ « Landes de Montendre », « Vallées du Lary et du Palais », et « Haute vallée de la Seugne en amont de Pons et affluents »);
- trois ZNIEFF² de type I (« Vallée de la font blanche », « les Ragoulis », « Haute vallée de la Saye ») ;
- trois ZNIEFF de type II (« Landes de Montendre » qui couvre la moitié sud de la commune, « Haute vallée de la Seugne », et « Vallée du Palais et du Lary »).

En outre, la commune est également concernée par une proposition d'extension de la ZSC « Landes de Montendre » sur la vallée humide de la Livenne.

Pour cette évaluation environnementale, il n'a pas été sollicité de cadrage préalable (article L. 121-12 du Code de l'urbanisme).

Conformément à l'article R. 121-15 du Code de l'urbanisme, le directeur général de l'Agence Régionale de Santé (ARS) a été consulté en date du 24 avril 2015 dans le cadre de la préparation de cet avis.

1 Les Zones Spéciales de Conservation (ZSC) sont des sites Natura 2000 issus de la directive « Habitats » du 21 mai 1992.

2 Zone Naturelle d'Intérêt Écologique, Faunistique et Floristique. Les ZNIEFF de type I, de superficie réduite, sont des espaces homogènes d'un point de vue écologique, qui abritent au moins une espèce et/ou un habitat rare ou menacé, ou qui constituent des espaces d'intérêt pour le fonctionnement écologique local. Les ZNIEFF de type II sont de grands ensembles naturels riches, ou peu modifiés, qui offrent des potentialités biologiques importantes.

2. Analyse du rapport environnemental.

Le contenu du rapport de présentation des PLU soumis à évaluation environnementale est défini par l'article R. 123-2-1 du Code de l'urbanisme. Celui de Montlieu-la-Garde ne comprend pas toutes les parties réglementairement attendues : certains points d'analyse ne sont pas abordés, d'autres appellent des compléments. De plus, le contenu du rapport mériterait d'être remis à jour, afin notamment de prendre en compte les données du recensement général agricole (RGA) de 2010, d'actualiser le diagnostic démographique, ou d'intégrer les modifications du contexte réglementaire.

Articulation avec les plans et programmes de portée supérieure (R. 123-2-1, 1° CU) :

La description de l'articulation du PLU avec les autres documents d'urbanisme et la démonstration de la prise en compte ou de la compatibilité du projet de PLU avec les plans et programmes de portée supérieure, font défaut dans le rapport de présentation. Compte tenu de la situation particulière de la commune, située en tête de bassin versant de quatre cours d'eau, l'analyse de la compatibilité avec le SDAGE³ Adour-Garonne 2010-2015 actuellement en vigueur, et le projet de SDAGE 2016-2021, qui devrait être rendu opposable à la fin de l'année 2015, revêt une importance particulière. Il en est de même concernant le SAGE⁴ Estuaire de la Gironde, approuvé le 30 août 2013 par arrêté préfectoral. Il est rappelé que cette analyse doit être menée sur chaque disposition du SAGE et du SDAGE, et qu'elle ne peut se résumer à un rappel des objectifs généraux de ces schémas. Ce chapitre pourra également être enrichi par la prise en compte du projet de Schéma Régional de Cohérence Écologique (SRCE), en cours de finalisation, et qui devrait être approuvé par le Préfet de région Poitou-Charentes sous peu.

L'absence de ces éléments est de nature à remettre en cause la validité juridique du PLU.

Analyse de l'état initial de l'environnement (R. 123-2-1, 2° CU) :

La description des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du PLU, soient essentiellement les zones AU et 1AU, devrait être enrichie par une description générale des terrains précisant l'occupation du sol, la topographie, et les sensibilités et contraintes particulières propres à chaque parcelle, qui pourraient justifier la mise en œuvre d'OAP⁵ spécifiques.

En outre, la trame verte et bleue devrait être davantage précisée, en s'appuyant notamment sur un inventaire des milieux humides. Par sa disposition ZH3, le SAGE Estuaire de la Gironde recommande d'ailleurs aux collectivités ou à leurs groupements, lors de l'élaboration ou la révision de leur document d'urbanisme, de cartographier les zones humides.

Incidences notables prévisible sur l'environnement (R. 123-2-1, 3° CU) :

D'une manière générale, l'analyse des effets de la mise en œuvre du PLU doit être faite par rapport à l'état actuel de la commune et non par rapport à un état projeté de l'ancienne carte communale. Ainsi, la réduction des zones constructibles de la carte communale ne peut être perçue comme une compensation du maintien de surfaces à urbaniser. Au-delà de la volonté louable de réduire les surfaces urbanisables dans le PLU, l'ouverture à l'urbanisation de nouveaux secteurs, entraînant une consommation d'espaces agricoles et naturels, ne peut ainsi avoir qu'un effet négatif, dont il convient d'apprécier la portée dans le rapport de présentation (effet négligeable, modéré, ou important).

De plus, si la justification des choix faits ainsi que leur évaluation en termes d'impact sur l'environnement se veulent détaillées et complètes (objectifs du PADD, choix des OAP, proposition de zonage et de règlement), une synthèse des effets du PLU est attendue, afin de bien évaluer l'intégration globale du projet dans l'environnement.

Enfin, l'évaluation des incidences Natura 2000, requise au titre du L. 414-4 du Code de l'environnement, est absente du rapport de présentation. Les différents sites Natura 2000 présents sur la commune ou à proximité immédiate sont, en effet, décrits succinctement dans la première

3 Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux

4 Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux

5 Les Orientations d'Aménagement et de Programmation, codifiés à l'article L.123-1-4 du code de l'urbanisme, permettent d'encadrer les opérations d'urbanismes sur les parcelles classées en zone U ou AU.

En outre, différents outils sont à la disposition de la collectivité pour faire face aux difficultés de mobilisation des terrains privés : conventionnement avec un EPF⁷, création d'une ZAD⁸, instauration d'une taxe sur le foncier non bâti, ou constitution d'une AFU⁹. L'utilisation de ces outils, éventuellement de façon combinée, permettrait d'améliorer l'efficacité du zonage AU, qui pourrait alors être réduit aux seuls secteurs stratégiques pour la commune. Celle-ci fait cependant le choix ambitieux, à travers les OAP, d'imposer une densité de logements importante dans les zones ouvertes à l'urbanisation. La superficie des parcelles à construire devrait approcher, en moyenne, 700 m², alors que, par le passé, la superficie moyenne des terrains était de 2279 m².

D'une manière générale, le résiduel constructible conséquent en zone Ub et Uc appelle à une redéfinition resserrée de ces zones, afin de permettre le confortement des bourgs de Montlieu et La Garde. Ainsi, p. 88, le résiduel constructible des zones Ua, Ub et Uc est estimé à plus de douze hectares. La proposition de zonage Ub qui concerne les extensions urbaines récentes, définie de façon extensive, favorise une urbanisation linéaire à proscrire. De la même manière, le zonage Uc, qui identifie une dizaine de « villages » correspondant parfois uniquement à un habitat diffus en zone N ou A, favorise le mitage des espaces agricoles et naturels ainsi que la banalisation des paysages. En outre, la densification de ces hameaux dans toute la partie boisée, au sud de la commune, mériterait d'être argumentée, concernant la bonne prise en compte du risque feux de forêt, la commune étant située en zone d'aléa fort, comme rappelé p. 12 du rapport de présentation.

Neuf zones Ah sont identifiées sur le territoire, dans l'optique de favoriser la préservation d'un patrimoine bâti remarquable, sans que la justification de l'existence de ce bâti patrimonial ne soit étayée. Il est rappelé que, depuis l'entrée en vigueur de la loi ALUR, ces « STECAL¹⁰ » ne peuvent relever que du principe de l'exception. L'inventaire et l'identification du patrimoine vernaculaire, au titre du L. 123-1-5 III, 2° du Code de l'urbanisme, pourrait éventuellement permettre d'établir ce caractère exceptionnel.

Enfin, le PLU identifie de grandes surfaces dédiées à l'accueil d'activités économiques et industrielles, en nette diminution toutefois par rapport aux surfaces ouvertes à l'urbanisation dans la carte communale actuelle. Une partie de ces zones est comprise dans le fuseau d'inconstructibilité de 100 m autour de la Route Nationale 10, défini par l'article L. 111-1-4 du Code de l'urbanisme. Les seules constructions autorisées dans ce fuseau étant les bâtiments agricoles, les réseaux d'intérêt public et les services ou constructions nécessaires au fonctionnement des infrastructures, la viabilité de ces futures zones d'activités n'apparaît pas clairement établie. De plus, l'implantation d'activités à l'ouest de la route nationale 10, près de la Maison de la forêt, pose la question de la sécurisation des accès à la route départementale 730, et risque d'avoir un impact paysager non négligeable sur la perception de l'entrée de bourg, points auxquels le projet de PLU n'apporte pas de réponse.

– *concernant la biodiversité et les espaces naturels :*

L'inventaire des éléments à protéger, au titre du L. 123-1-5 III, 2° du Code de l'urbanisme, pourrait être étendu aux éléments remarquables du patrimoine naturel, et plus particulièrement aux haies qui jouent un rôle majeur de corridor écologique et structurent le paysage agricole. De plus, cet inventaire constituerait un état des lieux, un indicateur de l'état des haies étant pertinemment défini dans les modalités de suivi de la mise en œuvre du PLU.

La commune, située en tête de bassin versant de quatre cours d'eau (Seugne, Lary, Liveulle et Coudrelle), dont deux sont classés en Natura 2000 (les vallées de la Seugne et du Lary), porte une responsabilité certaine quant à la préservation de la ressource en eau et des milieux aquatiques. Pourtant, aucun élément n'est apporté pour justifier que la station d'épuration communale aura bien la capacité d'absorber les flux d'eaux usées supplémentaires liés aux extensions urbaines projetées. De même, la gestion des eaux pluviales actuelle et les éventuelles évolutions nécessaires pour traiter les eaux de ruissellement supplémentaires induites par le projet de PLU mériteraient d'être explicitées. Ces éléments trouveront justement leur place dans l'évaluation des incidences au titre de Natura 2000, qui fait actuellement défaut au dossier.

7 Établissement Public Foncier

8 Zone d'Aménagement Différé

9 Association Foncière Urbaine

10 Secteur de Taille et de Capacité d'Accueil Limitées

partie du rapport (p. 14 à 16), sans qu'aucune analyse ne soit faite quant aux éventuelles incidences de la mise en œuvre du projet de PLU et qu'aucune conclusion ne soit tirée sur l'absence d'incidences significatives. Comme précédemment, concernant l'absence des éléments, requis au R. 123-2-1 1° du Code de l'urbanisme, relatifs à la prise en compte des plans et programmes de portée supérieure, cette lacune fait peser un risque réel sur la validité juridique du projet de PLU.

Mesures d'évitement, de réduction et de compensation (R. 123-2-1, 5° CU) :

L'évaluation des incidences notables prévisibles de la mise en œuvre du PLU doit aboutir à la définition de mesures spécifiques, permettant d'éviter les impacts négatifs sur l'environnement et de réduire les dommages n'ayant pu être évités. Si les impacts résiduels demeurent significatifs, des mesures de compensation peuvent alors être définies.

La présentation de ces différentes mesures est absente du dossier transmis par la commune, ce qui contribue à fragiliser le projet.

Indicateurs et modalités de suivi de la mise en œuvre du PLU (R. 123-2-1, 6° CU) :

La liste des indicateurs de suivi de la mise en œuvre du PLU, présentée p. 128 du rapport de présentation, mériterait d'être complétée, afin de couvrir les thématiques du risque de feux de forêts, de l'assainissement et de la qualité de l'eau, de l'évolution des STECAL et des transports. De même, les modalités de collecte des données (échéance, source des données) doivent être précisées. L'établissement d'un « état zéro », à partir des éléments collectés dans l'état des lieux du PLU, et la définition d'objectifs par indicateur, pourraient enrichir pertinemment ce chapitre.

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

Montlieu-la-Garde possède un patrimoine environnemental très riche, caractérisé par l'identification de plusieurs zones d'inventaires et de protection, dont trois sites Natura 2000. La commune présente également la particularité d'être située à cheval sur deux entités environnementales et paysagères : la plaine agricole Saintongeaise au nord, qui fait notamment partie de l'AOC⁶ pineau des Charentes, pour laquelle huit hectares de vignes sont certifiées sur la commune, et la forêt de la Double au sud. Le sous-sol forestier recèle des ressources géologiques d'intérêt, qui sont exploitées par deux carrières, sur deux sites géographiquement proches. En outre, la commune est traversée par la route nationale 10 et la route départementale 730, deux axes routiers structurants. Cette desserte importante rapproche la commune des agglomérations bordelaise et libournaise, dont l'influence, encore modérée aujourd'hui, est toutefois visible dans le diagnostic communal.

La commune, qui dispose d'une carte communale depuis 2003, fait le constat de dérives en termes d'urbanisation, auxquelles elle veut mettre fin par l'élaboration d'un PLU. Le projet communal appelle toutefois des remarques nombreuses, qui appellent des compléments et des modifications afin d'assurer une prise en compte satisfaisante des forts enjeux environnementaux du territoire.

– concernant la consommation d'espace :

L'estimation des besoins fonciers pour l'habitat, présentée p. 73, devrait être fondée sur un objectif d'accueil de population cohérent avec le diagnostic démographique communal, et prenant en compte la capacité d'accueil de la commune et son niveau d'équipement. Ce calcul est basé, dans le projet présenté, sur l'ambition d'attribuer huit permis de construire par an, alors que le rythme actuel des constructions s'élève à quatre permis de construire accordés chaque année, depuis 2005. De plus, la commune justifie, par la rétention foncière, la multitude des propriétaires sur certains secteurs à urbaniser, ainsi que la topographie des parcelles ne permettant pas une densification suffisante, l'instauration d'un coefficient multiplicateur de trois, pour estimer les surfaces nécessaires à l'urbanisation à échéance de dix ans. Or, par nature, les parcelles qui présentent des contraintes importantes, comme la déclivité du terrain, la nature des sols ou la présence de zones humides, devraient être exclues des zones à urbaniser.

⁶ Appellation d'Origine Contrôlée

Enfin, le PLU identifie par un zonage Npr les secteurs d'extension potentielle des deux carrières existantes sur la commune (carrière AGS et carrière Audoin). La parcelle située entre les deux installations, classée en partie en Npr, renferme des landes à bruyères, un habitat d'intérêt communautaire qu'il convient de préserver, bien qu'il soit dans un état dégradé. Il est donc recommandé de classer l'intégralité de la surface entre les deux carrières en zone Np et de favoriser l'extension des activités d'extraction vers l'Est, sur un secteur moins sensible pour la biodiversité.

4. Conclusion.

Montlieu-la-Garde possède un patrimoine environnemental très riche et présente la particularité d'être située à cheval sur deux entités environnementales et paysagères : la plaine agricole Saintongeaise au nord, et la forêt de la Double au sud. Le projet de PLU proposé par la commune nécessite un travail complémentaire pour apporter toutes les garanties d'une parfaite prise en compte de ces forts enjeux environnementaux. Un travail de réflexion supplémentaire semble notamment s'avérer nécessaire, concernant les propositions de zonages U et AU destinés à l'habitat et aux activités, afin de construire un projet plus cohérent et efficient.

Pour répondre pleinement aux exigences réglementaires et lever le risque juridique inhérent au dossier actuel, le rapport de présentation devra également être complété, a minima, par la présentation de l'articulation du projet de PLU avec les plans, schémas et programmes mentionnés à l'article L. 122-4 du Code de l'environnement, de l'évaluation des incidences au titre de Natura 2000 et de la présentation des mesures d'évitement, de réduction et de compensation envisagées pour faire face aux éventuelles conséquences dommageables de la mise en œuvre du PLU sur l'environnement. Ces nouveaux éléments pourront notamment éclairer la collectivité dans la redéfinition de son projet.

La Directrice Régionale Adjointe



Marie-Françoise BAZERQUE

La démarche d'évaluation environnementale - Références réglementaires

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.

• **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 deuxième alinéa de l'article L. 123-1-2 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 œuvre du plan ;

3° Analyse les incidences notables prévisibles de la mise en œuvre 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, en particulier l'évaluation des incidences Natura 2000 mentionnée à l'article L.414-4 du code de l'environnement ;

4° Explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, 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 au regard des solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan. 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 œuvre du plan sur l'environnement ;

6° Définit les critères, indicateurs et modalités retenus pour l'analyse des résultats de l'application du plan prévue par l'article L. 123-13-1. Ils doivent permettre notamment de suivre les effets du plan sur l'environnement afin d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées ;

7° Comprend un résumé non technique des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée.

Le rapport de présentation est proportionné à l'importance du plan local d'urbanisme, aux effets de sa mise en œuvre ainsi qu'aux enjeux environnementaux de la zone considérée.

En cas de modification ou de révision du plan local d'urbanisme, le rapport de présentation est complété, le cas échéant, 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 ou documents.

- **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, 1er alinéa et R.121-15 du Code de l'urbanisme).

Il s'agit d'un avis simple.

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

Il est formulé de manière séparée de l'avis de l'État prévu à l'article 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, de l'aménagement et du logement, en liaison avec les autres services de l'État compétents.

Il appartient ensuite 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).

- **Suivi**

Tous les PLU soumis à la procédure d'évaluation environnementale doivent faire l'objet, au plus tard à l'expiration d'un délai de six ans à compter de leur approbation ou de leur dernière révision (article L. 123-12-2 du Code de l'urbanisme), d'une analyse des résultats de leur application, notamment du point de vue de l'environnement.