



Liberté - Égalité - Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DES DEUX-SÈVRES

Préfecture

Niort, le 20 août 2010

Direction du Développement Local et des
Relations avec les Collectivités Territoriales.

Bureau de l'Environnement

Refer : DREAL/SCTE/DEE/CT

La Préfète des Deux-Sèvres,

à

Z:\PHILIPPE\recours urbanisme\Contrôle de légalité\pos\Notif.
avis AE maire BRESSUIRE.doc

Monsieur le Maire
4, place de l'Hôtel de ville
79300 BRESSUIRE

*sous couvert de Madame la Sous-Préfète de
BRESSUIRE.*

OBJET : Evaluation environnementale du Plan Local d'Urbanisme

P. J. : 1 annexe (avis de l'autorité environnementale).

Par délibération du 5 mai 2010, le conseil municipal de BRESSUIRE a arrêté son projet de Plan Local d'Urbanisme (PLU), reçu en préfecture le 31 mai 2010.

Vous trouverez ci-joint, en annexe, 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.

J'appelle votre attention sur les préconisations de cet avis, dont la prise en compte me paraîtrait susceptible de renforcer la sécurité juridique de votre futur PLU.

Dans tous les cas, je vous précise qu'à 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 et R. 121-15 du code de l'Urbanisme). A 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.

La Préfète,
pour la Préfète, par délégation,
le Secrétaire Général de la préfecture

Jean-Jacques BOYER



PREFET DES DEUX-SEVRES

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

Poitiers, le 18 AOUT 2010

Service connaissance des territoires
et évaluation
Division évaluation environnementale

Nos réf. : SCTE/DEE/CT/n° 2010/0090

Affaire suivie par : Céline TRIOLET
Celine.triolet@developpement-durable.gouv.fr
Tél. 05 49 55 63 44
Courriel : scte.dreal-poitou-charentes@developpement-durable.gouv.fr

ANNEXE

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

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 Bressuire 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 (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 Bressuire est concerné sans doute possible, au titre de l'article R121-14 2-a) du code de l'urbanisme : « *PLU d'un territoire non encore couvert par un SCOT ayant été soumis à évaluation environnementale, sur un territoire supérieur à 50 km² et comprenant une population de plus de 10 000 habitants* ».

Dans ce cas de figure, c'est le motif de « *risque pour l'environnement* » représenté par des « *plans locaux d'urbanisme susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement compte tenu de la superficie du territoire auxquels ils s'appliquent, de la nature et de l'importance des travaux et aménagements qu'ils autorisent* » (article L121-10 du code de l'urbanisme) qui fonde l'intérêt de la procédure d'évaluation environnementale.

Pour cette évaluation environnementale, il n'a pas été sollicité de cadrage préalable.

3 Analyse du rapport environnemental

3.1 Caractère complet du rapport environnemental

Le choix a été fait, par la collectivité maître d'ouvrage, de présenter séparément l'évaluation environnementale du reste du rapport de présentation. Ce choix est tout à fait possible. Toutefois, il donne lieu ici à des redondances entre les parties.

De plus, les points attendus d'une évaluation environnementale au titre de l'article R.123-2-1 se trouvent à la fois dans la partie générale et dans la partie spécifique, induisant parfois des difficultés de lecture, voire des confusions. **De façon globale, les différentes parties prises en compte en tant que rapport environnemental, dans le rapport de présentation, révèlent certaines lacunes dans leur contenu, qui sont identifiées ci-après.**

- **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 différents thèmes attendus de ce diagnostic sont globalement bien abordés, dans la partie « A. L'état initial » et dans la partie « D.1 – Etat des lieux et enjeux ». On peut souligner la qualité du chapitre D.1 qui reprend en détail l'état initial et les enjeux de chaque secteur ouvert à l'urbanisation. On peut néanmoins regretter que l'organisation générale du rapport de présentation induise des redondances dans les thématiques traitées. Par ailleurs, on déplore le fait que les thématiques abordées ne fassent pas l'objet d'une synthèse territoriale des enjeux correspondants, comme on pourrait l'attendre de ce document.

L'articulation avec les autres plans et programmes est évoquée à travers d'autres thématiques et ne fait pas l'objet d'un traitement particulier.

- **Analyse des incidences notables et prévisibles de la mise en œuvre du PLU sur l'environnement** : Abordée au chapitre « D.3-Evaluation du PLU », l'évaluation des incidences de la mise en œuvre du PLU sur l'environnement traite la plupart des thématiques et des questions posées, sans toutefois répondre à l'intégralité des questions qui peuvent être soulevées au vu du projet présenté.
- **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 abordés dans les chapitres « C. Transcription des objectifs dans le PLU » et « D.3- Evaluation du PLU ». On peut toutefois noter le manque d'explication des choix du PADD. De même, on pourrait souhaiter que les cartes très pertinentes relatives aux potentialités des secteurs à urbaniser (pages 130 à 139) soient utilisées dans le cadre de la justification des zonages et règlements.
- **Mesures envisagées pour éviter, réduire et si possible compenser les incidences dommageables** : Ces mesures sont présentées dans le chapitre « D.4- Mesures complémentaires proposées ». Le paragraphe 4.3 fait référence à des cartes qu'on ne retrouve pas dans le document. Il apparaît incontournable de préciser de quelles cartes il s'agit et de compléter le dossier, au risque de considérer à défaut ce volet comme absent.
- **Manière dont l'évaluation a été effectuée et résumé non technique** : Le résumé non technique et les méthodes d'évaluation sont présentés dans la partie « D-5 – Résumé non technique ».

3.2 Qualité des informations contenues dans le rapport environnemental

L'organisation générale du rapport de présentation nécessite d'étudier de façon cumulée les trois premiers chapitres, ainsi que le quatrième, spécifique à l'évaluation environnementale.

3.2.1 Etat initial de l'environnement (A, D.1 et D.2)

- **Contenu** : L'état initial est présenté dans deux chapitres différents, ce qui engendre certaines redondances. Toutefois, les thématiques attendues sont globalement toutes traitées.

De façon générale, on regrettera l'absence de formulation d'enjeux. En effet, pour pouvoir croiser, voire prioriser, les problématiques environnementales du territoire, le rapport de présentation aurait pu proposer une synthèse des enjeux pour chaque thématique abordée. Dans le cas présent, le caractère essentiellement descriptif de l'analyse ne permet pas de cerner suffisamment les enjeux de la commune pour servir la justification des choix du PADD et du zonage. Il est dommage de ne pas exploiter en ce sens les cartes (pages 130 à 139), particulièrement intéressantes, représentant les potentialités des secteurs prévus à l'urbanisation.

Cette territorialisation d'enjeux est d'autant plus nécessaire du fait qu'on se situe dans un pays de bocage, où les liaisons biologiques et les fonctionnements du milieu naturel sont intrinsèquement liées à la structuration paysagère. L'interprétation restrictive des enjeux environnementaux se prive des approches enrichissantes de l'écologie des paysages et aboutit à ce que la carte de synthèse – page 126- présente les entités « à fortes potentialités » comme des îlots sans infrastructure verte de liaison (hormis, ce qui compense partiellement cette lacune, les cours d'eau).

- **Données environnementales** : Les différentes problématiques environnementales sont relativement bien abordées dans le rapport de présentation. Toutefois, l'analyse paysagère reste succincte et traite de façon générique des structures du paysage sans les territorialiser. Cette analyse gagnerait en effet à être complétée et détaillée à une échelle communale.

Les méthodes d'obtention et d'analyse des données sont à la fois évoquées dans chaque paragraphe concerné et dans la partie D. 5-5 .

La partie « 1.5 Etat initial des secteurs ouverts à l'urbanisation » est particulièrement intéressante. Pour être exploitable et accessible au public, il serait toutefois souhaitable de faire figurer sur les cartes la délimitation des secteurs proposés à l'urbanisation.

3.2.2 *Justification des choix retenus dans le PADD, le zonage et le règlement (B, C, D.3)*

Concernant ce point, il est utile de se reporter également à l'avis de l'Etat émis sur le projet de PLU, au titre des articles L. 122-8 et L.123-9 du code de l'urbanisme.

Seules les thématiques liées à l'environnement seront abordées dans la présente partie.

- **Justification des choix du PADD** : Aucune explication spécifique n'est proposée en dehors du contenu du PADD lui-même et les thématiques environnementales sont globalement peu abordées. On peut souligner que les objectifs proposés vont globalement dans le sens d'une prise en compte de l'environnement et du paysage, de par le choix d'une urbanisation centralisée autour des villages existants et de par la volonté affirmée (axe 5) de tenir compte de ces problématiques.

Justification du règlement et du zonage : Une justification des zones ouvertes à l'urbanisation est faite, secteur par secteur, en relation avec le contexte local (présence de réseaux, proximité des équipements, etc.). On relève néanmoins que ces justifications ne semblent pas intégrer les critères environnementaux mis en évidence lors de l'état initial effectué sur chaque zone. Par ailleurs, aucune justification globale des surfaces ouvertes à l'urbanisation, notamment au regard de besoins exprimés, n'est présentée.

3.2.3 *Evaluation des incidences sur l'environnement*

L'évaluation des incidences présentée au chapitre D.3 se révèle très limitée. Elle soulève notamment des questions sur les thématiques suivantes.

- **Paysage** : Les impacts paysagers du projet de PLU ne sont quasiment pas abordés.
- **Eaux usées** : Même si un bilan de l'assainissement est présenté dans l'état initial, la compatibilité entre le développement prévu (et son phasage) et les capacités actuelles (et futures) des stations d'épuration n'est pas explicitée. La garantie de la maîtrise des impacts sur la gestion des eaux usées n'est donc pas apportée.
- **Analyse secteur par secteur (zones ouvertes à l'urbanisation)** : Cette analyse aurait pu davantage mettre à profit les cartes présentées pages 130 à 139, dont la qualité a déjà été soulignée précédemment (cf 3.2.1), pour évaluer l'impact des zones à urbaniser sur les potentialités écologiques identifiées. En l'état, certains impacts potentiels ne sont pas évalués. Par exemple, dans la sous-partie « c-2 La protection des zones humides » n'est pas évoqué le fait que certaines zone AU sont positionnées sur des zones humides (ex : Les Touches – Breuil Chaussée). De même, l'analyse des incidences renvoie aux orientations d'aménagement pour la protection des haies et autres éléments intéressants sur le plan environnemental. Or on constate que celles-ci ne les mentionnent pas et ne permettent donc pas leur protection.

3.2.4 *Mesures envisagées pour éviter, réduire et si possible compenser les incidences dommageables*

Elles sont présentées succinctement en partie 4, empruntant une formulation de « *mesures complémentaires proposées* » qui ne permet pas de comprendre pourquoi ces propositions n'auraient pas pu, dès l'amont, s'intégrer à la version actuelle du document et finalement constituer une variante au projet susceptible de s'avérer plus favorable à l'environnement. En cela, les éléments d'analyse proposés paraissent trop timides, d'une formulation incertaine et notablement insuffisants. Enfin, comme évoqué au 3.1, l'essentiel des informations fait appel à des cartes apparemment absentes du dossier.

On notera que, dans la mesure où la justification des choix stratégiques et opérationnels, ainsi que l'évaluation des incidences, ne font pas état d'une analyse et d'une formulation satisfaisantes, la formulation de mesures correctrices ne peut, en toute cohérence, être établie.

3.3 Conclusion sur l'analyse du rapport environnemental

Le rapport environnemental se révèle relativement complet au regard des différentes thématiques abordées.

Toutefois, l'absence de formulation d'enjeux de territoire, ainsi que les lacunes de l'évaluation des incidences sur l'environnement, font du rapport environnemental contenu dans le rapport de présentation un document insuffisamment argumenté pour justifier des choix établis au regard de leurs incidences prévisibles sur l'environnement.

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

4.1 Concernant le PADD

4.1.1 Le projet pour le territoire

Les grands axes du PADD semblent correspondre aux enjeux présents sur le territoire de Bressuire, qui doit, de par sa place dans le département, allier la préservation de son agriculture, de ses milieux naturels et de son cadre de vie, à un développement urbain raisonné et raisonnable.

Si les objectifs fixés semblent cohérents, ils ne trouvent toutefois pas d'appui dans le rapport de présentation, qui ne définit pas d'enjeux de territoire.

4.1.2 « Protéger les paysages et valoriser le cadre de vie », axe 5 du PADD

La mise en œuvre de cet axe du PADD suscite quelques interrogations.

Ainsi le PADD fait état de l'utilisation d'outils pour favoriser l'insertion du bâti dans les paysages, ainsi que d'une volonté de protection de certaines zones à enjeux forts.

Il serait opportun de préciser ces mesures.

Concernant les outils d'insertion paysagère, aucune explication n'est fournie.

De façon plus globale, l'imprécision concernant certaines mesures positives de l'axe 5 (quelles sont ces mesures ? comment sont-elles mises en œuvre ?) ne permet pas véritablement de dégager et d'apprécier la plus value environnementale de ce document, ni dans quelle mesure il eût pu exister des formulations alternatives plus intéressantes en matière d'incidences sur l'environnement, tout en répondant avec la même exigence aux attentes économiques et sociales.

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

4.2.1 Prise en compte du paysage et du cadre de vie

En l'absence d'analyse détaillée des impacts sur le paysage et de présentation des mesures prises, notamment à l'échelle de chaque zone AU, il est difficile de juger de la pertinence des choix adoptés. On peut en outre s'interroger sur la plus-value et l'opportunité de certaines orientations d'aménagement, qui proposent des aménagements de quartiers en impasse ou en circuit fermé, limitant ainsi la connexion aux quartiers existants.

4.2.2 Prise en compte des eaux usées

En l'état du rapport de présentation, il est impossible de savoir si le développement envisagé et son phasage sont réalistes par rapport aux capacités d'assainissement et si, par conséquent, la collectivité s'est bien assurée de l'absence d'impact sur ce point.

4.2.3 Prise en compte des zones humides

Certaines zones ouvertes à l'urbanisation recoupent des zones humides (ex : Les Touches – Breuil Chaussée). Ce choix n'est pas explicité. En l'état du dossier (zonage, règlement et orientations d'aménagement), leur préservation n'est pas assurée, ce qui va à l'encontre de l'article L. 211-1- du code de l'environnement et des directives du SDAGE.

4.2.4 *Prise en compte des haies, mares et autres éléments d'intérêt écologique et paysager*

L'état initial relève de nombreux éléments intéressants : haies, mares, arbres remarquables. L'évaluation des incidences sur l'environnement annonce leur préservation sur les futures zones à urbaniser dans le cadre des orientations d'aménagement. Pourtant on constate qu'aucun moyen n'est déployé pour effectivement assurer leur préservation : ces éléments ne sont identifiés ni dans les orientations d'aménagement, ni au zonage (utilisation des Espaces Boisés Classé ou l'article L. 123-1 7° du code de l'urbanisme).

5 Conclusion

L'ensemble des items attendus apparaît dans le rapport environnemental. Des initiatives intéressantes sont ponctuellement proposées (ex : état initial des zones ouvertes à l'urbanisation).

Néanmoins, parmi les différents items du rapport de présentation, plusieurs d'entre eux, notamment l'évaluation des incidences, d'une part, et la justification des choix stratégiques et opérationnels, d'autre part, s'avèrent quantitativement et qualitativement insuffisants pour pouvoir apprécier avec certitude dans quelle mesure les enjeux environnementaux du territoire ont pu être pris en compte dans les choix d'aménagement et dans quelle mesure certains impacts sur l'environnement ont été correctement évalués et intégrés au projet (eaux usées, paysages, patrimoine naturel, etc.).

En l'espèce et malgré l'absence d'enjeu environnemental majeur identifié sur le territoire, il ne peut donc être conclu avec certitude, au travers de l'évaluation environnementale présentée, qu'il n'y a pas d'incidence significative sur l'environnement cumulée à l'échelle du territoire, ni qu'il n'aurait pas pu exister d'alternatives plus intéressantes, au regard des incidences sur l'environnement.

Le Directeur Régional Adjoint



Gérard FALLON