

**Avis sur le projet de révision du Plan d'occupation des sols valant
élaboration du Plan local d'urbanisme
de la commune d'Aubrives (08)**

n°MRAe 2017-AGE10

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

Pour tous les plans, programmes ou schémas soumis à évaluation environnementale ou à étude d'impact, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le

mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public.

En ce qui concerne le projet de Plan local d'urbanisme (PLU) de la commune d'Aubrives, en application de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme, l'autorité environnementale est la Mission régionale d'autorité environnementale¹ (MRAe) Grand Est du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

La MRAe a été saisie pour avis par le maire de la commune. Le dossier ayant été reçu complet, il en a été accusé réception le 26 octobre 2016. Conformément à l'article R. 104-25 du code de l'urbanisme, l'avis doit être fourni dans le délai de 3 mois. Selon les dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la MRAe a consulté l'Agence régionale de santé (ARS).

Par délégation de la MRAe, son président a rendu l'avis qui suit, dans lequel les recommandations sont portées en italique gras pour en faciliter la lecture.

Il est rappelé ici que cet avis ne porte pas sur l'opportunité du plan ou du document mais sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à permettre d'améliorer la conception du plan ou du document, et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur celui-ci. Les observations et propositions recueillies au cours de la mise à disposition du public sont prises en considération par l'autorité compétente pour adopter le plan, schéma, programme ou document. (article L. 104-7 du code de l'urbanisme).

Synthèse de l'avis

La commune d'Aubrives, dans le département des Ardennes à proximité de la frontière belge, comptait 862 habitants en 2012. Le conseil municipal a arrêté le projet de révision du Plan d'occupation des sols de la commune en plan local d'urbanisme (PLU).

1 Désignée ci-après par MRAe.

L'objet principal du projet est de redonner une vitalité démographique à la commune tout en préservant l'environnement. Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) retient un scénario de croissance démographique de 8 % sur la période d'application du PLU, de façon à se rapprocher du niveau de population communale de la fin des années 90, quand la commune comptait 1000 habitants.

L'Autorité environnementale identifie trois enjeux majeurs dans le dossier :

- la maîtrise de la consommation d'espaces agricoles et naturels, et la préservation des paysages ;
- la préservation des milieux naturels et de la biodiversité, avec des espaces et des espèces remarquables comme la cigogne noire, le tétras-lyre, la gélinotte des bois, la chouette du Tengmalm, le faucon pèlerin ou le hibou grand-duc ;
- la prévention des risques.

Le projet de PLU prévoit d'urbaniser 7,19 hectares sur quinze ans, consommation d'espaces à peine plus faible que celle de l'actuel Plan d'occupation des sols. La justification de la localisation de ces zones est pertinente au regard de la préservation des milieux naturels remarquables et les continuités écologiques. Les surfaces d'extension urbaine apparaissent cependant trop importantes au regard des perspectives démographiques. L'impact de l'artificialisation des zones d'extension sur la biodiversité ordinaire n'est pas étudié. De plus, si l'état initial présente bien les enjeux paysagers de la commune, l'impact paysager de l'aménagement des secteurs d'extension l'est beaucoup moins.

L'Autorité environnementale recommande principalement de réduire la superficie totale des secteurs ouverts à l'urbanisation sur la base d'un scénario démographique plus réaliste, en supprimant l'actuelle zone 2AU et en appliquant un phasage de l'urbanisation des secteurs actuels 1AU de façon à adapter le développement urbain à la réalité des besoins.

Avis détaillé

1. Éléments de contexte et présentation du plan local d'urbanisme

Le plan local d'urbanisme est le principal document de planification de l'urbanisme à l'échelle communale ou intercommunale. Il remplace le plan d'occupation des sols (POS) depuis la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 13 décembre 2000, dite « loi SRU ».

Le conseil municipal d'Aubrives a arrêté le projet de plan local d'urbanisme (PLU) par délibération du 11 juillet 2016, il est l'autorité compétente pour l'approuver.

Source : rapport de présentation

La commune d'Aubrives, située dans les Ardennes le long de la vallée de la Meuse, comptait 862 habitants en 2012. Sa population décroît depuis 1990, après avoir dépassé les 1000 habitants pendant 50 ans (années 1950 à 2000) et atteint 1139 habitants en 1990.

Ayant ainsi perdu plus de 20 % de sa population entre 1990 et 2014, la commune souhaite retrouver une croissance démographique. Le projet de PLU entend ainsi créer les conditions d'accueil de nouveaux résidents pour atteindre à l'horizon 2030 le seuil de 1000 habitants connu avant l'année 2000, soit près de 140 habitants supplémentaires.

Elle prévoit donc d'ouvrir à l'urbanisation 7,19 hectares : 6,545 ha pour de l'habitat (6,05 ha en zone 1AU, et 0,495 ha à plus long terme en zone 2AU) et 0,645 ha pour l'implantation de commerces ou d'entreprises (zone 1AUz).

Le programme d'aménagement et de développement durable (PADD) du projet de PLU s'articule autour d'objectifs, dont les principaux visent à :

- planifier un développement de l'habitat équilibré et respectueux de l'environnement
- assurer la fluidité et la sécurité des déplacements
- conforter l'attractivité de la commune
- valoriser et préserver le patrimoine local, ainsi que les activités agricoles œuvrant pour la qualité des paysages locaux.

2. Analyse du rapport environnemental

Le rapport de présentation du PLU comprend l'évaluation environnementale du projet, et celle-ci est complète sur la forme. S'agissant du fond, chacun des points du rapport est examiné ci-après.

2.1 Articulation du plan avec les documents d'urbanisme et autres plans et documents de planification

Le rapport de présentation indique les documents avec lesquels le PLU doit être compatible, ceux qu'il doit prendre en compte et ceux qu'il doit prendre en considération. Il rappelle également les finalités du développement durable telles qu'elles sont traduites dans les politiques nationales et, notamment, la Loi d'engagement national pour l'Environnement de 2010. La commune n'est pas couverte par un Schéma de cohérence territoriale (SCoT).

Ce rapport rappelle les orientations du Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE 2016-2021 approuvé le 30 novembre 2015) du bassin Rhin-Meuse, dont celle qui vise à limiter l'impact de l'urbanisation sur les risques d'inondation, et celle prescrivant le maintien des zones humides. Il détaille les mesures du PLU prenant en compte les objectifs de préservation de la qualité des eaux.

Y sont également précisés les éléments du Schéma régional de cohérence écologique (SRCE approuvé le 8 décembre 2015), applicables au territoire communal : la Meuse constitue un élément de la trame des milieux aquatiques, tandis que le massif forestier situé à l'est du ban communal fait partie de l'important réservoir de biodiversité de la forêt des Ardennes.

2.2 Analyse de l'état initial de l'environnement, caractère complet des informations, présentation des enjeux

Tous les domaines environnementaux sont abordés dans l'état initial, en particulier les risques, la qualité des milieux, les ressources naturelles, les milieux naturels et la biodiversité, ainsi que la qualité des paysages.

Occupation des sols, milieu physique et paysage

Le rapport environnemental présente une description physique du territoire. Le ban communal comporte une importante couverture forestière, avec 3 massifs boisés représentant une superficie totale de 165 ha. Le réseau hydrographique est principalement composé par la Meuse, et le ruisseau de Prailes, un affluent de la Meuse qui traverse le village.

Le tissu urbain est enserré entre la Meuse et les axes de transport constitués par la voie ferrée et la route départementale 8051. 51 logements et 2 équipements publics ont été créés au cours des 10 dernières années, correspondant à une consommation foncière brute de 7,80 ha, dont 6,4 ha pour l'habitat et 2,65 ha pour les équipements publics. L'essentiel est lié à la réalisation d'un lotissement pour les employés d'EDF.

Le rapport de présentation développe la thématique du paysage, avec l'identification des enjeux associés à chaque unité paysagère rencontrée sur le territoire. Le tissu urbain est situé au milieu des trois grands massifs forestiers présents sur le ban communal : il existe ainsi une sensibilité paysagère liée à la prise en compte par les projets d'urbanisation des ouvertures paysagères vers et depuis les versants boisés de ces massifs.

Milieux naturels et biodiversité

Les informations sur la biodiversité sont complètes avec des données sur les espèces et les habitats prioritaires et l'état de conservation des milieux. Les continuités écologiques sont bien identifiées, en reprenant les éléments du SRCE applicables à la commune.

Une partie du territoire de la commune d'Aubrives est incluse dans des sites « Natura 2000 »², ce qui justifie la soumission du projet de PLU à évaluation environnementale :

- Zone de protection spéciale du Plateau ardennais, vaste espace de plus de 75 000 ha, abritant une diversité d'habitats et espèces patrimoniaux ou protégés, ainsi que plusieurs espèces d'oiseaux faisant l'objet d'une protection communautaire : le tétras-lyre, la gélinotte des bois, la chouette du Tengmalm, le faucon pèlerin, le hibou grand-duc et la cigogne noire ;
- Zone spéciale de conservation « Pelouses, rochers et buxaie de la pointe de Givet », un secteur de relief fortement plissé, avec des grottes et des pentes ensoleillées offrant des habitats favorables à plusieurs espèces de chauve-souris, et de papillons faisant l'objet de protection au titre de la directive européenne « Habitats ».

La commune comprend sur son territoire des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF)³ de type 1 et 2 : Les Grands Trieux d'Aubrives (type 1), le Plateau ardennais (type 2) et les Ensembles de Pelouses calcaires et milieux associés de Givet.

² Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt européen. Les sites inventoriés au titre de la directive « habitats » sont des sites d'intérêt communautaire (SIC) ou des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

Risques naturels et technologiques

Une partie du territoire communal est concernée par un risque d'inondation lié à la Meuse. La commune est concernée par le plan de prévention des risques d'inondation (PPRI) de la Meuse aval approuvé le 8 octobre 1999.

Le ban communal est traversé par une conduite de gaz, à laquelle est associée un périmètre de risques d'effets létaux. Une partie du territoire de la commune se trouve compris dans le rayon de 2 km de la centrale nucléaire voisine de Chooz, une zone susceptible d'être concernée par un accident à cinétique rapide. Toutefois, aucune zone habitée n'est présente actuellement au sein de ces différents espaces concernés par ces risques.

Le rapport environnemental conclut par une synthèse des enjeux environnementaux. L'évolution de l'environnement en l'absence de mise en œuvre du projet de PLU aurait cependant pu être davantage développé.

L'Autorité environnementale identifie trois enjeux majeurs dans le dossier :

- **la maîtrise de la consommation d'espaces agricoles et naturels et la préservation des paysages ;**
- **la préservation des milieux naturels et de la biodiversité ;**
- **la prévention des risques**

2.3 Analyse des impacts du projet de plan

Eu égard à la préservation des milieux naturels sensibles, le projet de PLU présente des impacts positifs, dans la mesure où il établit un classement en zone inconstructible (secteurs N ou A) des espaces naturels sensibles identifiés par l'état initial et qui font l'objet de protections réglementaires. Les massifs boisés compris dans les secteurs naturels sont également définis en espace boisé classé, ce qui constitue une mesure de protection supplémentaire.

Le projet de plan ouvre à l'urbanisation 7,19 ha de terrains naturels ou agricoles répartis sur 4 sites, pour beaucoup des prairies cultivées aujourd'hui. La MRAe partage la position du dossier, à savoir que le projet de PLU n'aura pas ou peu d'impact sur les milieux naturels remarquables et la biodiversité associée à ces milieux. En effet, ces secteurs (3 zones pour le développement de l'habitat, et 1 zone pour l'implantation de commerces ou d'entreprises), sont situés en continuité de l'enveloppe urbaine existante, à distance des espaces naturels protégés. Les zones constructibles n'empiètent pas sur les sites Natura 2000 et n'ont pas d'incidence sur ce site.

L'état initial, qui se focalise sur les milieux naturels remarquables, manque cependant d'éléments de caractérisation des éventuels enjeux environnementaux présents sur ces espaces ouverts.

L'autorité environnementale recommande de compléter l'état initial de l'environnement par la description des habitats et espèces présents dans les secteurs d'urbanisation nouvelle, de façon à mieux en apprécier l'impact et de compléter le cas échéant les dispositions pour éviter, réduire et compenser les impacts sur les milieux naturels ou la biodiversité.

3 L'inventaire des Zones Naturelles d'Intérêt Écologique Faunistique et Floristique (ZNIEFF) a pour objectif d'identifier et de décrire des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation.

Si les enjeux en matière de préservation du paysage sont bien décrits dans l'état initial, l'évaluation environnementale ne conclut pas sur les impacts paysagers liés à l'urbanisation des zones d'extension. Pour le secteur 1AU de 1,03 ha, la situation en dent creuse au sein du tissu urbain évite le risque d'impacts paysagers significatifs. Cependant, la superficie importante de 5,02 ha de l'autre secteur 1AU, ainsi que sa localisation en extension du front bâti existant accroît le risque pour le paysage, risque qui n'a pas été suffisamment étudié.

L'Autorité environnementale recommande de préciser l'impact paysager lié à l'urbanisation des secteurs d'extension : composition du plan-masse prévu dans l'orientation d'aménagement du secteur, hauteur des constructions en tenant compte de la cote du terrain naturel, dispositions préconisées par les orientations d'aménagement et le règlement pour assurer l'insertion paysagère.

S'agissant de la maîtrise du risque d'inondation, le règlement du projet de PLU prend en compte le PPRI de la Meuse aval : la zone inondable identifiée par le PPRI fait l'objet d'un zonage ad hoc. Aucun développement n'est prévu dans ces zones, dans lesquelles s'appliquent les dispositions du PPRI visant à prévenir les risques pour les biens et les personnes.

Le projet de PLU n'aggrave pas l'exposition des populations aux risques technologiques de la commune : aucune extension urbaine n'est prévue à moins de 2 km de la centrale nucléaire de Chooz, cette zone étant susceptible d'être concernée par un accident à cinétique rapide.

2.4 Justification du projet de plan au regard des enjeux environnementaux

Pour le développement de l'habitat, le Plan d'occupation des sols de la commune prévoyait en secteur d'extension, 7,96 ha en plusieurs zones 1NA urbanisables à court terme, 2 ha en zone 2NA, à plus long terme. 2,52 ha de zone d'extension 1AUz étaient prévus pour les activités économiques. En comparaison, le projet de PLU ne propose qu'une légère modération des besoins en développement en réduisant les prévisions de développement urbain à 7,19 ha de secteurs d'extension : 6,05 ha zone d'extension pour l'habitat en deux secteurs 1AU et 0,495 ha en un secteur 2AU, pour du développement à plus long terme, et 0,645 ha en une zone 1AUz pour un secteur réservé à l'implantation de commerces ou d'entreprises.

Les besoins en développement s'appuient sur un projet communal visant à retrouver la croissance démographique : le rapport de présentation envisage une hypothèse de 8 % de croissance démographique pour la période d'application du PLU jusqu'en 2030. Cette hypothèse s'avère optimiste en comparaison des tendances passées.

Pour répondre à cette ambition, le projet de PLU considère nécessaire la réalisation d'un peu plus de 69 nouveaux logements : 31 nouveaux logements doivent être réalisés pour permettre l'accueil d'habitants supplémentaires, 20 nouveaux logements pour répondre aux besoins liés au desserrement des ménages⁴, et 18 autres logements pour répondre au renouvellement du parc immobilier.

Seuls 7 logements pourraient être réalisés au sein de l'enveloppe urbaine actuelle. Les surfaces totales d'extension urbaines ont été déterminées en tenant compte d'une rétention foncière de 80 % et avec une hypothèse de densité de 12 logements à l'hectare. Cette hypothèse de densité est faible, même si elle est couramment observée dans la région : le projet de PLU aurait pu considérer, au moins pour le plus important des secteurs d'extension, une densité supérieure, par exemple en préconisant des formes bâties plus denses telles que l'habitat individuel groupé.

⁴ La taille moyenne des ménages connaît une évolution tendancielle à la baisse, ainsi, pour maintenir la population résidentielle à son niveau actuel, il est nécessaire d'accroître le parc de logements.

2.5 Mesures destinées à éviter, réduire ou compenser les conséquences dommageables du plan

Le rapport environnemental présente un tableau synthétique des dispositions du PLU prises pour éviter et/ou réduire les incidences potentielles sur l'environnement. Le règlement graphique du projet établit un zonage qui permet d'éviter les principaux impacts sur l'environnement, avec une localisation appropriée des secteurs de développement urbain en prenant en considération les enjeux environnementaux les plus importants, ainsi qu'un classement en zone naturelle des milieux naturels sensibles.

Les secteurs d'extension urbaines font l'objet d'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) comportant des préconisations visant à limiter l'imperméabilisation des sols, améliorer l'insertion paysagère et maîtriser les consommations énergétiques. Toutefois, ces dispositions prennent généralement la forme de recommandations, sans présenter un caractère contraignant.

Faute d'informations suffisantes sur l'impact sur la biodiversité dans les secteurs ouverts à l'urbanisation, il n'est par ailleurs pas possible de vérifier si ces mesures sont pertinentes.

2.6 Résumé non technique et descriptif de la méthode d'évaluation

Le résumé non technique figure p.183. C'est un chapitre du rapport de présentation. Pour être accessible au lecteur, il mériterait d'être présenté séparément du corps du texte.

3. Analyse de la prise en compte de l'environnement par le PLU

S'agissant de l'enjeu de maîtrise foncière et de la préservation des paysages :

la localisation des zones d'extension urbaine est privilégiée sur des espaces contigus à l'enveloppe urbaine ou des espaces interstitielles, le choix des secteurs contribuera à donner une forme plus compacte au tissu urbain. Les besoins en surface d'extension urbaine et en nouveaux logements s'appuient cependant sur une perspective démographique qui s'avère plutôt optimiste en regard de la tendance observée au cours du passé : la reprise récente de l'évolution de la population est en effet due à l'opération ponctuelle de création du nouveau lotissement EDF.

Le projet de PLU propose ainsi d'ouvrir à l'urbanisation plus de surfaces qu'il n'apparaît nécessaire.

L'Autorité environnementale recommande de réduire la superficie totale des secteurs ouverts à l'urbanisation sur la base d'un scénario démographique plus réaliste, en supprimant l'actuelle zone 2AU et en appliquant un phasage de l'urbanisation des secteurs actuels 1AU de façon à adapter le développement urbain à la réalité des besoins.

L'Autorité environnementale partage ainsi l'avis de la Commission départementale de préservation des espaces naturels agricoles et forestiers du 3 novembre 2016. Un réexamen de la superficie des zones ouvertes à l'urbanisation permettrait également de maîtriser l'impact paysager du projet de PLU, notamment les impacts consécutifs à l'urbanisation du secteur 1AU situé à l'ouest du village.

S'agissant de l'enjeu de préservation des milieux naturels et de la biodiversité :

Le document d'urbanisme prend en compte la préservation des milieux naturels sensibles. Il s'attache en effet à protéger par un zonage adapté (zone Ns) ou par la délimitation d'espaces boisés classés, les différents territoires présentant un potentiel écologique notamment les milieux naturels classés en zone Natura 2000.

En outre, comme signalé au point 2.3, la prise en compte de la biodiversité n'est pas assurée dans les secteurs en extension, faute d'informations suffisantes.

S'agissant de l'enjeu préservation des risques : le projet de PLU n'aggrave pas l'exposition de la population aux risques identifiés.

La Mission Régionale
d'Autorité environnementale,
représentée par son Président



Alby SCHMITT