



Mission régionale d'autorité environnementale

Martinique

Avis de l'autorité environnementale
sur le rapport d'évaluation environnementale stratégique
du projet de révision générale du plan local d'urbanisme (PLU)
de la commune du SAINT ESPRIT

n°MRAe 2019AMAR10

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

*Par délégation de la mission régionale de l'autorité environnementale (MRAe) de la Martinique en date du 16 janvier 2018, le présent avis a été rendu le **29 novembre 2019** par M. Thierry Galibert, président de la MRAe, qui atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité.*

*La commune du Saint Esprit a saisi la MRAe via la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) de la Martinique en date du **31 août 2019**. Cette saisine est conforme à l'article R. 104-23 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale prévue aux articles R. 104-21 et R. 104-22 du même code. Conformément à l'article R. 104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de trois mois.*

*Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la DEAL a consulté le **5 août 2019** l'agence régionale de santé de la Martinique.*

La MRAe rend l'avis qui suit, dans lequel les recommandations sont portées en italique gras pour en faciliter la lecture.

L'évaluation environnementale des projets de documents d'urbanisme est une démarche d'aide à la décision qui contribue au développement durable des territoires. Elle est diligentée au stade de la planification, en amont des projets opérationnels, et vise à repérer de façon préventive les impacts potentiels des orientations et des règles du document d'urbanisme sur l'environnement, à un stade où les infléchissements sont plus aisés à mettre en œuvre. Elle doit contribuer à une bonne prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux et permettre de rendre plus lisibles pour le public les choix opérés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement. L'avis de la MRAe, autorité environnementale désignée par la réglementation, porte sur la qualité de l'évaluation environnementale restituée par la personne publique responsable dans le rapport de présentation et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il ne porte pas sur l'opportunité du plan ou du document. Il n'est ni favorable, ni défavorable.

Conformément aux articles L.122-4 et L.122-9 du code de l'environnement, la personne publique responsable de la procédure :

- prend en considération l'avis de l'autorité environnementale, au même titre que les observations et propositions recueillies au cours de l'enquête publique ou de la mise à disposition du public, pour modifier, le cas échéant, le plan, schéma, programme ou document avant de l'adopter ;
- est tenue de mettre à disposition du public et de l'Autorité environnementale les informations relatives à la manière dont elle a pris en compte ces avis, observations et propositions.

L'avis est publié sur le site de la MRAe de la Martinique (<http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/avis-rendus-de-la-mrae-de-la-martinique-a563.html>) et sur le site de la DEAL Martinique (<http://www.martinique.developpement-durable.gouv.fr/avis-et-decisions-rendus-par-la-mrae-martinique-a1260.html>)

Synthèse de l'avis

La commune du Saint Esprit a prescrit, en date du 20 novembre 2014, la révision générale de son plan local d'urbanisme (PLU) approuvé le 17 décembre 2010. Ce projet de révision est principalement motivé par la nécessité de revoir le document d'urbanisme à la suite du contrôle de légalité négatif, produit en date du 18 février 2011, et d'un recours en annulation engagé par les services de l'État. Le recours a ensuite été retiré à la suite des engagements pris par la commune qui a produit le dossier visé par le présent avis.

La démarche de régularisation engagée par la commune porte ainsi sur la réduction du nombre de déclassements proposés et jugés excessifs en première instance, ainsi que sur la réduction du micro-pastillage affiché dans le document d'urbanisme tant en zones agricoles (A) que naturelles (N), lequel aurait favorisé le développement d'une urbanisation périurbaine diffuse.

De manière générale et malgré une approche démographique dont le caractère expansif est pour le moins contraire aux tendances d'évolutions démographiques constatées depuis quelques années (*démontrant plutôt une tendance décroissante*), le projet de PLU révisé apparaît mesuré et cohérent mais, certaines orientations du plan restent perfectibles dans une logique de développement durable.

Ainsi, les projets d'extension urbaine ne peuvent qu'être corrélés à des démarches préalables cohérentes qui restent à clarifier, notamment, en ce qui concerne les capacités de prise en charge au titre de l'alimentation en eau potable et du système d'assainissement collectif mais, également, en ce qui concerne les capacités de dessertes par les réseaux de transports collectifs.

Quelques projets d'aménagements particuliers tels que ceux présentés au titre des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) concernant les quartiers Dieuzède, Morne Dégras et la ZAC de l'Avenir sont manifestement incompatibles voire, contraires aux orientations environnementales du projet d'aménagement et de développement durables (PADD) communal.

De nombreux secteurs urbanisés dont l'extension est maintenue ou projetée sont implantés en zones d'aléas forts du plan de prévention des risques naturels (*zones « orange-bleue » de la carte réglementaire du PPRN*) en rendant fortement improbable la constructibilité effective.

Enfin, la trame réglementaire proposée pour chacune des zones identifiées dans le projet de PLU révisé ne traduit pas de manière concrète et pratique certaines des orientations environnementales du PADD, plus particulièrement en matière de collecte et de traitement des eaux pluviales ou de promotion des sources d'énergies renouvelables.

À ce titre, la **MRAe recommande au maître d'ouvrage de :**

- **revoir et compléter la rédaction de ce rapport d'évaluation environnementale stratégique (EES) tel que développé ci-après dans l'avis détaillé,**
- **démontrer la compatibilité des projets d'extension d'urbanisation inscrits dans le plan de zonage avec les dispositions opposables du ScoT de la CAESM et du PPRN,**
- **mettre en cohérence les projets d'urbanisation future avec les capacités de prise en charge des réseaux d'adduction d'eau potable, de collecte et de traitement des eaux usées et pluviales,**
- **préciser la caractérisation des mesures d'évitement, de réduction, de compensation et d'accompagnement (ERCA) et de les présenter sous la forme d'un tableau croisant l'énoncé des mesures proposées et leur retranscription dans les pièces opposables du futur PLU révisé,**
- **préciser les modalités de suivi des incidences environnementales du plan en explicitant la construction et l'alimentation des indicateurs proposés afin de répondre aux obligations de production des bilans attendus, notamment, au titre de l'article L.153-2 du code de l'urbanisme,**
- **compléter en conséquence le résumé non technique.**

L'ensemble des observations et recommandations de l'Autorité environnementale est présenté dans l'avis détaillé ci-après.

Avis détaillé

I- Contexte réglementaire et application au projet de PLU révisé

La directive européenne n° 2001/42/CE du 27 juin 2001 introduit le principe de l'évaluation environnementale de certains plans et programmes sur l'environnement.

L'ordonnance n° 2004/489 du 3 juin 2004 et le décret n° 2005-608 du 27 mai 2005, modifiant le Code de l'urbanisme, ont pour objet de transposer cette même directive en droit français en ce qui concerne l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme.

Le décret n° 2012-995 du 23 août 2012, relatif à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme, détermine la liste des documents d'urbanisme soumis de manière systématique à l'évaluation environnementale ainsi que celle de ceux qui peuvent l'être sur décision de l'autorité environnementale après un examen au cas par cas, ce depuis le 1^{er} février 2013.

La procédure de révision générale du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune du Saint Esprit en Martinique est soumise à l'évaluation environnementale stratégique au titre des conclusions de la décision de l'Autorité environnementale rendue au « cas par cas – plans et programmes » en date du 23 juillet 2018 ce, en application des dispositions de l'arrêt du conseil d'État n° 400420 du 19 juillet 2017 et de celles de la directive européenne 2001/42/CE du 27 juin 2001.

La commune du Saint Esprit a prescrit, en date du 20 novembre 2014, la révision générale de son plan local d'urbanisme (PLU) approuvé le 17 décembre 2010. Ce projet de révision est principalement motivé par la nécessité de revoir le document d'urbanisme à la suite du contrôle de légalité négatif, produit en date du 18 février 2011, puis d'un recours en annulation engagé par les services de l'État. Ce recours a été retiré à la suite des engagements pris par la commune qui a produit le dossier visé par le présent avis.

La démarche de régularisation engagée par la commune porte ainsi principalement sur la réduction du nombre de déclassements proposés et jugés excessifs en première instance et la réduction du micro-pastillage affiché dans le document d'urbanisme tant en zones agricoles (A) que naturelles (N), favorisant le développement d'une urbanisation périurbaine diffuse.

L'avis de la MRAe, développé ci-après, porte, d'une part, sur la qualité du rapport d'évaluation environnementale versé au dossier et, d'autre part, sur l'analyse de la prise en compte de l'environnement par le projet de PLU révisé du Saint Esprit.

Cet avis est fondé sur l'analyse du dossier soumis à enquête publique et comportant :

- un dossier de pièces administratives (*document n° 1*) comprenant les délibérations du conseil municipal et le bilan de la concertation du public,
 - un rapport de présentation (*document n° 2*) décliné en 2 parties identifiées comme :
 - « dispositions générales » développée en cent-soixante-deux pages dont soixante-dix-huit pages consacrées à la description de l'état initial de l'environnement,
 - « justifications et explications » développée en quatre-vingt-seize pages accompagnée d'une annexe de quatre-vingt-sept pages,
- A ce rapport de présentation est associé le rapport d'évaluation environnementale stratégique du projet de plan décliné en cent-quinze pages accompagné de son résumé non technique de soixante-six pages,
- un projet d'aménagement et de développement durables (PADD) (*document n° 3*) de dix-huit pages,

- un dossier « orientations d'aménagement et de programmation » (OAP) (document n° 4) comprenant un dossier de vingt-huit pages traitant des cinq secteurs ouverts à l'urbanisation coïncidant avec les quartiers de Dieuzède, David, Gueydon, ZAC de l'Avenir et de la route de Morne Dégras, ainsi qu'un dossier dissocié de sept pages et deux cartes traitant du quartier de Morne Lavaleur,
- un projet de règlement (document n° 5) développé en cent-trente-deux pages,
- un dossier « documents graphiques » (document n° 6),
- un dossier « Annexes » (document n° 7).

II. Enjeux environnementaux

Pour la MRAe les principaux enjeux environnementaux du territoire sont les suivants :

- consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, dans une logique privilégiant leur conservation, la conservation de la sole agricole dont la valeur est reconnue par un classement AOC, la protection du patrimoine et des paysages ainsi que la gestion raisonnée et durable des ressources naturelles.
- biodiversité locale visant à en favoriser la conservation, la promotion et l'accompagnement de la mise en œuvre d'un schéma régional de cohérence écologique (SRCE) et sa déclinaison dans le futur projet de PLU révisé, ainsi que l'instauration et le développement des trames vertes et bleues (*corridors biologiques, réservoirs de biodiversité*).
- mitigation des risques naturels, particulièrement impactant pour la commune du Saint Esprit compte tenu de sa géomorphologie et de sa sensibilité particulière aux aléas « inondation » et « mouvement de terrain », afin d'entretenir et développer une culture commune et partagée de cette thématique sur le territoire, réduire la vulnérabilité des populations concernées ainsi que des installations, structures et activités nécessaires en cas d'événement majeur.
- réduction des émissions de gaz à effet de serre visant à favoriser le développement des énergies renouvelables ainsi et des transports multimodaux (*en référence au plan « mobilité 21 »*) ainsi que la maîtrise de la consommation à la source ainsi que la santé publique.

Par ailleurs, la question de la prise en compte, du traitement et de l'encadrement de l'urbanisation diffuse généralisée de la commune y compris sur des secteurs non desservis par les réseaux et / ou implantés dans des zones d'aléas forts en termes de risques naturels constitue un enjeu particulier de la commune du Saint Esprit.

III. Analyse de la prise en compte de l'environnement par le projet

Bien que synthétique, le rapport d'évaluation environnementale stratégique présente une situation et un contexte général cohérent.

La commune du Saint Esprit est particulièrement marquée par une géomorphologie montagneuse comportant souvent des pentes comprises entre 20 % et 50 % qui, conjuguées avec un réseau hydrographique très prégnant, expliquent son exposition particulière aux aléas naturels « inondation » et « mouvement de terrain ».

De fait et en y intégrant, notamment, les enjeux de préservation de la sole agricole, les capacités d'urbanisation de la commune sont limitées. Seules quelques bandes foncières situées le long des rivières Coulisses, Cacao, Roussane et Nau sont disponibles lorsqu'elles ne sont pas occupées par des espaces naturels et / ou forestiers, ce qui explique l'aménagement et la constitution du bourg lui-même.

Les objectifs et orientations du projet de PLU révisé apportent des réponses globalement positives aux observations des services de l'État émises à l'occasion du

contrôle de légalité « négatif » produit le 18 février 2011 sur le précédent document présenté en supprimant l'ensemble des micro-pastillages introduits en zones agricoles et naturelles et favorisant, de fait, un phénomène de mitage urbain particulièrement consommateur de ressources en eau comme d'espaces naturels, agricoles et forestiers.

Toutefois, l'hypothèse adoptée d'une évolution démographique en hausse constante jusqu'à l'horizon 2025 dans la perspective de l'accueil de près de 1070 habitants supplémentaires est contradictoire avec la tendance « baissière » constatée depuis plusieurs années par les services de l'INSEE, qui laisse deviner une perte de près de 950 habitants pour la même période de temps (+0,3 % en solde migratoire et -0,4 % de mortalité sur la période 2011-2016).

Cette hypothèse introduit ainsi des besoins en termes de logements et d'équipements à construire ainsi que, plus directement, en termes de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers globalement surévalués et remettent en cause la viabilité d'anciennes zones ouvertes à l'urbanisation telles que celle de la zone d'aménagement concerté (ZAC) de l'Avenir qui, aujourd'hui déjà, peine à se constituer pleinement.

Par ailleurs, les problématiques particulières associées au vieillissement de la population, incidence directe de la décroissance de la population communale, ne semblent pas trouver d'écho dans les orientations du projet de plan révisé proposé pas plus que la valorisation potentielle du patrimoine et des paysages spiritains telle qu'elle peut être abordée, très globalement, dans le programme régional de la forêt et du bois (PRFB) de la Martinique en cours de formalisation.

Le travail conduit en termes de recherche d'options de densification des secteurs déjà urbanisés, d'identification de dents creuses et de pistes de réduction de la vacance des logements existants en commune est à remarquer et à valoriser même si celui-ci aurait pu être mieux exploité dans la formalisation réglementaire du projet de PLU révisé et traduit dans le suivi environnemental des incidences du plan qui, de fait, reste totalement à construire.

Les densités minimales adoptées par secteurs ainsi que les volumes de consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers ne sont pas toujours compatibles avec les orientations du schéma de cohérence territoriale (ScoT) de la communauté d'agglomération de l'espace sud de la Martinique (CAESM) et les orientations d'aménagement issues de la surévaluation des besoins en logements comme en équipements sont très mal anticipées en termes de prise en compte de l'état des systèmes d'assainissement des eaux usées et pluviales disponibles sur le terrain.

Les problématiques spécifiques associées aux capacités de prise en charge de l'adduction d'eau et des installations d'assainissement collectif, globalement non conformes ou défaillantes, conduisent à interdire le développement de l'urbanisation souhaitée par la commune¹.

Enfin, si l'analyse des incidences environnementales du projet de plan apparaît plutôt bien proportionnée, les mesures d'évitement, de réduction, de compensation et d'accompagnement (ERCA) déclinées ne sont ni détaillées ni clairement traduites dans les pièces opposables du dossier. La mise en œuvre d'un tableau croisant l'énoncé de la liste des mesures proposées et de leur retranscription dans les pièces réglementaires du plan (*plan de zonage, OAP et règlement*), faciliterait cette analyse.

De même, la liste des indicateurs de suivi environnemental des incidences du plan ainsi que leur modalité de mise en œuvre et les états « zéro / de référence » sur lesquels ils devraient s'appliquer restent à produire afin de répondre à l'obligation de produire les bilans de mise en œuvre et d'incidences environnementales du plan prévus par le code de l'urbanisme.

1 Cf. articles L.1331-2 du code de la santé publique, L.2224-8 et L.2224-10 du code général des collectivités territoriales (CGCT) L.216-6 du code de l'environnement, L.111-11, L.421-6, R.111-2 et R.151-30 du code de l'urbanisme.