



Mission régionale d'autorité environnementale

Guadeloupe

Avis délibéré de l'Autorité environnementale sur le projet de Plan Local d'urbanisme de la commune de Goyave

n°Ae: 2016-239

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La Mission Régionale d'Autorité environnementale¹ (MRAe) du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), s'est réunie le 9 novembre 2016. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet de Plan Local d'urbanisme de la commune de Goyave.

Étaient présents et ont délibéré : Mauricette Steinfelder et Nicole Olier.

En application de l'article 20 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

L'Ae a été saisie pour avis par la commune de Goyave, le dossier ayant été reçu complet le 12 août 2016.

Cette saisine étant conforme à l'article R. 122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 122-21 du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de 3 mois.

Conformément aux dispositions de ce même article, l'Ae a consulté par courrier en date du 18 août 2016 le directeur général de l'agence régionale de santé, et a pris en compte sa réponse en date du 5 octobre 2016.

Après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit, dans lequel les recommandations sont portées en italique gras pour en faciliter la lecture.

Il est rappelé ici que pour tous les plans et documents soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public. 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.

¹ Désignée ci-après par Ae.

Synthèse de l'avis

Le projet de Plan Local d'urbanisme de la commune de Goyave, porté par la commune de Goyave a été arrêté le 9 août 2016. Depuis la loi SRU (Solidarité Renouvellement Urbain) adoptée par le Parlement le 13 décembre 2000, le PLU remplace le Plan d'Occupation des Sols (POS). Le projet de PLU, qui fait l'objet d'une évaluation environnementale, expose le projet d'urbanisme et traduit les intentions générales de la collectivité relatives à l'évolution de la commune. Il définit la destination des sols, ainsi que les règles s'appliquant aux nouvelles constructions. L'avis de l'Ae porte sur la prise en compte de l'environnement par le PLU et sur la qualité de l'évaluation environnementale. L'Ae rappelle que le PLU doit être compatible avec le Schéma d'Aménagement Régional (SAR) de la Guadeloupe valant Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM).

L'évaluation environnementale du projet de Plan Local d'urbanisme de la commune de Goyave répond en bonne partie aux dispositions réglementaires en vigueur. Il met en œuvre une méthodologie claire, cohérente et progressive, sans laquelle aucune mesure de réduction des impacts du projet sur l'environnement ne serait viable. L'évaluation repose sur un état des lieux bien documenté et illustré, qui fonde une analyse et des propositions de mesures correctrices cohérentes et pertinentes.

L'Autorité environnementale note que les perspectives de croissance démographique sur lesquelles se fonde le projet de PLU sont cohérentes avec l'évolution de la population observée dans le passé et que les objectifs de densification proposés dans le PLU sont conformes à ceux du SAR.

L'Autorité environnementale note toutefois plusieurs points insuffisamment développés ou absents des documents transmis, faisant l'objet des recommandations suivantes, développées dans l'avis détaillé ci-dessous :

L'Ae recommande une analyse plus hiérarchisée et opérationnelle des zones humides, facilitant leur retranscription dans le zonage du PLU et offrant des perspectives en concrètes en matière de mesures compensatoires.

L'Ae recommande de développer l'analyse des conséquences du développement du bourg vers Sainte-Claire sur les milieux naturels et la trame verte.

Elle recommande également d'évaluer l'impact du projet de PLU sur les eaux de baignade.

L'Ae recommande de reconsidérer la délimitation de l'Espace Remarquable du Littoral sur la plage de Sainte-Claire pour assurer une cohérence avec les enjeux d'aménagement que ce classement induit.

L'Ae recommande, par ailleurs, de proposer de véritables mesures d'évitement, de réduction ou de compensation pour les choix d'aménagement ou de zonage qui affectent les zones humides. A cet effet, les zones humides doivent au préalable être clairement caractérisées dans l'état initial et les impacts sur celles-ci être localisés précisément.

Avis détaillé

Le présent avis de l'Ae porte sur l'évaluation environnementale du projet de Plan Local d'Urbanisme (PLU) élaboré par la commune de Goyave. Doivent être analysées à ce titre la qualité du rapport d'évaluation environnementale, et la prise en compte des enjeux environnementaux par le projet de PLU.

L'Ae a estimé utile, pour la bonne information du public et pour éclairer certaines de ses recommandations, de faire précéder ces deux analyses par une présentation du territoire et du contexte général d'élaboration de ce Plan Local d'urbanisme de la commune de Goyave : cette présentation est issue de l'ensemble des documents transmis à l'Ae, qui seront soumis à l'enquête publique, et des renseignements recueillis par les rapporteurs. Un rappel du cadre procédural dans lequel s'inscrit le Plan Local d'urbanisme de la commune de Goyave est également fourni, toujours pour la complète information du public.

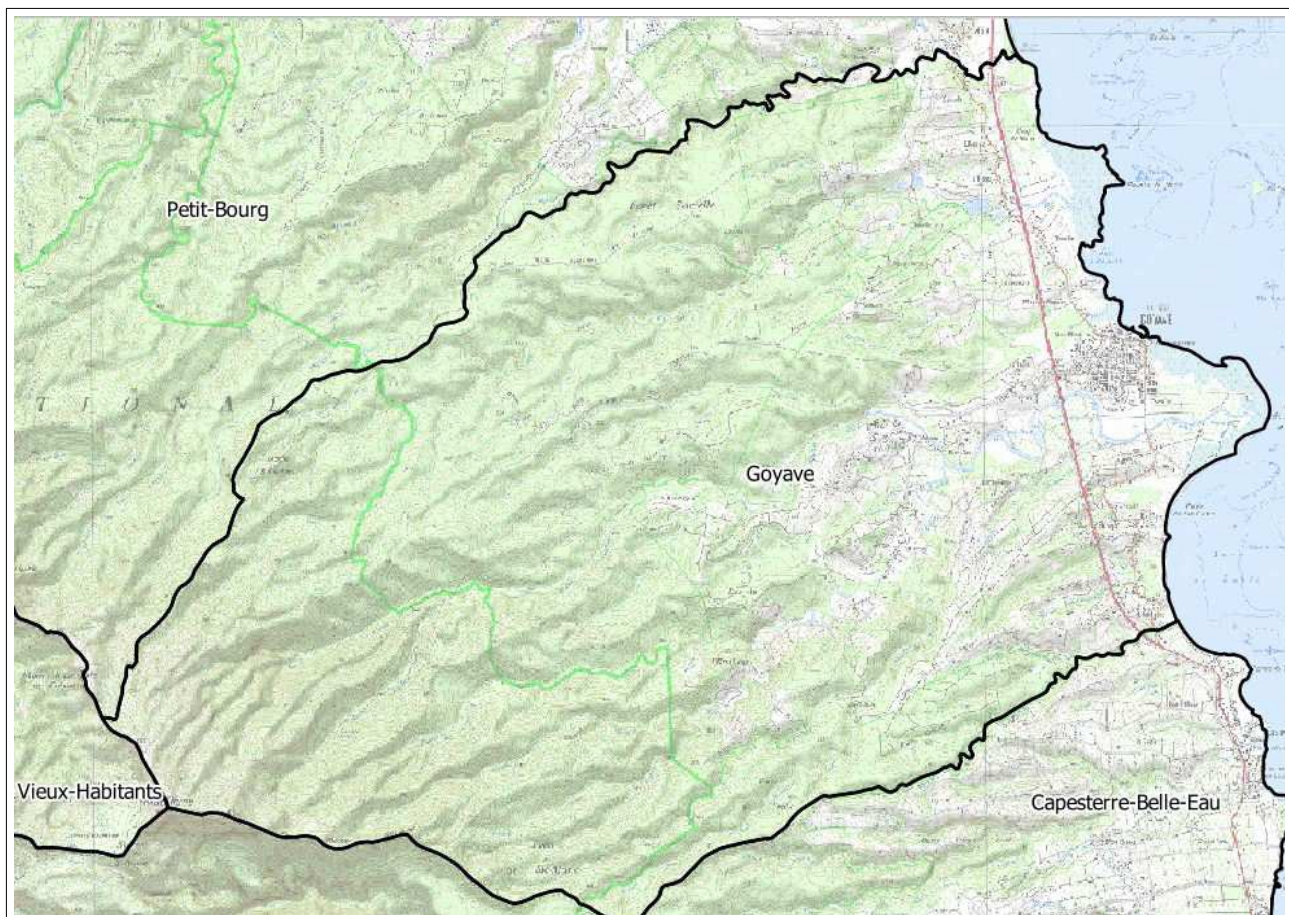
1 Contexte, présentation du projet de Plan Local d'urbanisme de la commune de Goyave et enjeux environnementaux

1.1 Présentation de la commune de Goyave

La commune de Goyave se situe à l'Est de la Basse-Terre. Au Nord, à l'Ouest et au Sud, elle partage ses limites avec les communes de Petit-Bourg, Vieux-Habitants et Capesterre-Belle-Eau, tandis qu'à l'Est, elle s'ouvre sur le Petit-Cul-de-Sac-Marin. Peuplée de 8 309 habitants en 2011, pour une densité de 138 hab/km², la commune de Goyave connaît une augmentation démographique soutenue et ininterrompue depuis 40 ans. Le projet de PLU vise un objectif de 12 000 habitants d'ici 2030, impliquant la construction d'environ 1 570 logements.

Goyave est une commune à l'identité naturelle forte qui connaît toutefois un dynamisme démographique important tenant à sa relative proximité de l'agglomération pointoise. Tout comme sa voisine Petit-Bourg, elle capte une population à la recherche de foncier abordable et d'un cadre de vie rural, à proximité du principal centre économique de l'île. Cette attractivité a notamment pour conséquence le développement du bourg et des sections urbaines qui composent les pôles secondaires de la commune.

Goyave est adhérente à la charte de territoire du Parc National de Guadeloupe (PNG).



Commune de Goyave (extrait du SCAN 25 IGN)

1.2 Contexte du Plan Local d'urbanisme de la commune de Goyave

Le projet de PLU de Goyave a été arrêté par délibération du conseil municipal du 9 août 2016. Il s'agit du principal document de planification de l'urbanisme au niveau communal. 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 ». Il expose le projet global d'urbanisme qui résume les intentions générales de la collectivité quant à l'évolution de la commune. Il définit la destination des sols sur la commune, ainsi que les règles s'appliquant aux nouvelles constructions. L'Ae rappelle que le PLU doit être compatible avec le Schéma d'Aménagement Régional (SAR) valant Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM) de la Guadeloupe.

1.3 Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae

L'Autorité environnementale identifie et hiérarchise les enjeux environnementaux, notamment en fonction des tendances d'évolution et de l'importance des pressions qui s'exercent sur les différentes composantes environnementales d'un territoire. Cette appréciation est également fonction des leviers potentiels et des marges de manœuvre que le document d'urbanisme met en œuvre pour influencer sur ces enjeux.

L'Autorité environnementale identifie les enjeux suivants sur ce territoire :

- la qualité et la diversité des milieux naturels en maîtrisant l'étalement urbain et la consommation d'espaces naturels et agricoles ;
- les risques naturels ;
- le paysage.

2 Analyse de l'évaluation environnementale

2.1 Analyse de l'état initial et de ses perspectives d'évolution

L'Autorité environnementale note la bonne qualité générale de l'état initial. La méthodologie est clairement énoncée en préambule. Elle satisfait aux objectifs de l'évaluation environnementale. La présence de nombreuses illustrations (cartes et photos), venant appuyer un état initial bien documenté, atteste du soin apporté à l'évaluation de l'environnement sur la commune de Goyave.

L'état initial expose les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du plan. Les perspectives d'évolution sont traitées de manière satisfaisante. Les auteurs de l'étude rappellent par ailleurs, dans chacune des thématiques traitées, les objectifs de référence fixés aux niveaux national et régional.

Néanmoins, l'Ae note plusieurs manquements :

L'inventaire des zones humides contient bien une liste des parcelles avec la représentation cartographique correspondante, cependant il serait souhaitable de mettre en place un découpage qui permettrait d'avoir des parcelles cadastrales entières de zone humide et non des parties de parcelles comme c'est le cas actuellement. Il serait également intéressant que l'étude hiérarchise les différentes zones humides inventoriées et cible des sites qu'il serait possible de restaurer dans le cadre de la mise en œuvre de mesures compensatoires.

D'autre part, dans le chapitre sur les espaces naturels et la biodiversité de la commune, les auteurs de l'étude omettent de mentionner l'existence d'une zone importante pour la conservation des oiseaux (ZICO GP002). Cependant, du fait qu'elle est incluse dans les espaces protégés d'altitude du PNG et de la forêt départementalo-domaniale (FDD), elle a vocation à demeurer naturelle. L'Ae note également (page 52) que l'iguane commun n'est plus protégé.

Enfin, bien qu'évoqués dans l'état initial, les sites de baignades auraient mérité un développement spécifique.

L'Ae recommande une analyse plus hiérarchisée et opérationnelle des zones humides, facilitant leur retranscription dans le zonage du PLU et offrant des perspectives en concrètes en matière de mesures compensatoires.

2.2 Exposé des motifs pour lesquels le projet de Plan Local d'urbanisme de la commune de Goyave a été retenu, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement, et les raisons qui justifient le choix opéré au regard des autres solutions envisagées

La partie consacrée à la justification des choix retenus s'attache à rappeler les grands objectifs du PADD retenus par la collectivité, et à argumenter la pertinence des OAP et des zones définies dans le PLU.

Les objectifs de densification présentés par la commune sont globalement conformes aux préconisations du SAR qui prévoit 50 logements/ha en zones urbaines et 30 logements/ha en espaces à urbaniser. L'OAP du centre-bourg identifie à la parcelle les dents creuses susceptibles de recevoir de nouveaux logements ou des espaces publics. Elle encourage le développement des modes de transport doux en favorisant la végétalisation des voies et en confortant les voies piétonnes existantes.

L'analyse du zonage du PLU est riche et sans complaisance. Globalement, le zonage évolue peu entre le POS et le PLU : près de 74 % du territoire est classé en zone naturelle, 18 % en zone agricole et 8 % en zone urbaine et à urbaniser. Les auteurs de l'étude ont superposé cartographiquement les zones U et AU du PLU avec l'occupation des sols recensée par la BD IGN 2010 et l'atlas des zones humides 2007. L'analyse qui en résulte montre que les orientations d'aménagement adoptées par la commune ont été réalisées en tenant compte de l'environnement. L'Ae note toutefois que, curieusement, une grande partie de la route nationale est classée en zone N.

2.3 Analyse des effets probables du Plan Local d'urbanisme de la commune de Goyave

L'analyse des incidences de la mise en œuvre du PLU sur l'environnement repose sur l'évaluation des impacts du PADD et des OAP, puis du zonage et du règlement sur les différentes thématiques environnementales traitées. La méthodologie est clairement énoncée en préambule. L'analyse est globalement conforme aux attentes suscitées par l'analyse de l'état initial. Elle expose clairement le projet de la commune et en analyse les incidences à la fois positives et négatives sur l'environnement, de façon détaillée et hiérarchisée. Elle montre par ailleurs qu'un travail itératif a bien eu lieu et qu'il a permis d'éviter ou réduire certains impacts environnementaux très en amont.

L'OAP qui concerne l'extension du bourg sur Sainte-Claire affecte les milieux naturels et ne doit pas rompre la trame verte. L'Ae considère que des précisions sur la nature de la connexion et sur le développement d'une zone d'activité connexe sont nécessaires. L'OAP de Sarcelles n'affecte pas directement de formations naturelles mais elle est située près des limites de la forêt départementalo-domaniale et du PNG.

Les conséquences du projet sur les eaux de baignades sont insuffisamment traitées, comme le laissait présager ce même manquement dans l'état initial.

L'Ae recommande de développer l'analyse des conséquences du développement du bourg vers Sainte-Claire sur les milieux naturels et la trame verte.

Elle recommande également d'évaluer l'impact du projet de PLU sur les eaux de baignade.

2.4 Mesures d'évitement, de réduction et de compensation de ces impacts

Les mesures d'évitement, de réduction et de compensation font l'objet d'un développement spécifique au sein de l'évaluation environnementale du PLU de Goyave. L'analyse fournie est riche et cohérente avec les autres documents constitutifs de l'évaluation. Les impacts sur l'environnement sont bien identifiés depuis le PADD et les OAP mais pourraient davantage être qualifiés selon leur nature et leur portée. L'analyse distingue les propositions des mesures rendues opérationnelles dans les OAP, le zonage et/ou le règlement. Ces dernières auraient mérité d'être davantage détaillées, de manière à éviter au lecteur des aller-retours entre l'évaluation environnementale et les documents constitutifs du PLU auxquels elles se réfèrent. D'autre part, l'analyse aurait dû démontrer que certaines mesures avaient un impact transversal, telle « *l'intégration paysagère optimale des constructions nouvelles* », présentée comme une mesure liée au paysage qui, si elle est envisagée de façon systémique, constitue aussi une mesure pour la biodiversité et le cadre de vie.

L'analyse des mesures réalisée par l'Autorité environnementale ci-dessous ne porte que sur celles dont une remise en question est souhaitable, les autres étant implicitement jugées satisfaisantes.

Concernant les sols, et avant tout projet d'aménagement, le pétitionnaire doit s'assurer de la compatibilité de l'état des sols avec les usages projetés, notamment vis-à-vis des polluants chimiques. Des études de sols pourraient être prescrites avant tout projet sur les parcelles potentiellement polluées au chlordécone.

L'Ae note qu'il apparaît peu opérationnel que seule une partie de la plage de Sainte-Claire soit classée en Espace Remarquable du Littoral alors qu'il s'agit là d'un système naturel

complet nécessitant une gestion cohérente (sentier littoral continu, accès, aires de stationnement...).

Dans le document d'incidences des OAP (page 38), il a été relevé que « *la majeure partie des zones humides consommées par le zonage PLU étaient inscrites en zone constructible au POS et à ce titre ont été partiellement bâties* ». Ces zones humides représenteraient une superficie de 9 ha. Un peu plus loin (page 43), il est précisé que « *2,2 ha de zones humides sont consommés par la zone d'extension du port* ». La commune propose comme seule mesure compensatoire une végétalisation accrue. Or, L'Ae considère que cette proposition ne peut être considérée comme une véritable mesure de compensation dans la mesure où elle ne permettra pas de compenser une zone humide par une autre zone humide. Une véritable compensation consisterait en la remise en état d'une zone humide dégradée, ce que l'Ae engage la commune à faire.

D'autre part, le PLU n'identifie pas clairement les surfaces de zones humides déjà remblayées et celles qui seront nouvellement affectées. Il n'est pas non plus démontré que les mesures d'évitement ou de réduction ont bien été recherchées.

L'Ae recommande de reconsidérer la délimitation de l'Espace Remarquable du Littoral sur la plage de Sainte-Claire pour assurer une cohérence avec les enjeux d'aménagement que ce classement induit.

L'Ae recommande, par ailleurs, de proposer de véritables mesures d'évitement, de réduction ou de compensation pour les choix d'aménagement ou de zonage qui affectent les zones humides. A cet effet, les zones humides doivent au préalable être clairement caractérisées dans l'état initial et les impacts sur celles-ci être localisés précisément.

La présidente de la mission régionale d'autorité environnementale



Mauricette STEINFELDER