



Mission régionale d'autorité environnementale

Région Nouvelle-Aquitaine

**Avis délibéré de la Mission Régionale d'Autorité  
environnementale  
de la Région Nouvelle-Aquitaine  
sur la révision du plan local d'urbanisme de la  
commune de Bessines-sur-Gartempe (Haute-Vienne)**

2017ANA102

Dossier PP-2017-4794

**Porteur du Plan :** Commune de Bessines-sur-Gartempe  
**Date de saisine de l'Autorité environnementale :** 2 mai 2017  
**Date de l'avis de l'Agence régionale de santé :** 30 mai 2017

## Préambule

*Il est rappelé ici que, 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 sur la qualité de l'évaluation environnementale, ainsi que sur la prise en compte de l'environnement dans le dossier qui lui a été soumis.*

*En application du décret n° 2016-519 du 28 avril 2016, l'autorité environnementale est, dans le cas présent, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).*

*Conformément au règlement intérieur du CGEDD et aux règles de délégation interne à la MRAe Nouvelle-Aquitaine fixées par délibération du 13 juin 2016, cet avis d'autorité environnementale a été rendu par délibération de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine.*

## I. Contexte et principes généraux du projet

La commune de Bessines-sur-Gartempe est une commune de Haute-Vienne, située à environ 30 kilomètres au nord de Limoges. La population communale est de 2 830 habitants (INSEE 2014), pour une superficie de 5 557 hectares. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, la commune fait partie de la communauté de communes Élan Limousin Avenir Nature (24 communes, 27 000 habitants). Elle est incluse dans le nouveau périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) de l'agglomération de Limoges : elle n'est pas couverte par le document approuvé en 2011 et sera comprise dans le document révisé.

Le projet communal envisage l'accueil d'environ 300 habitants d'ici 2029, qui nécessiterait la construction de 130 logements. Pour cela, la collectivité souhaite mobiliser 13 hectares pour l'habitat en extension urbaine, dont 2,57 hectares en zone de mixité fonctionnelle. Les surfaces en extension urbaine destinées aux activités économiques représentent 6 hectares. Celles destinées aux équipements couvrent 2,5 hectares.



Localisation de la commune de Bessines-sur-Gartempe (source : Google maps)

Le territoire communal comprend un site au titre de Natura 2000 : *Vallée de la Gartempe sur l'ensemble de son cours et affluents* (Directive Habitats, FR7401147). Ce site vise notamment la protection de plusieurs espèces patrimoniales de chauves-souris (Murins, Barbastelles, Rhinolophes, etc.), de la Loutre d'Europe, du Castor d'Europe, de poissons migrateurs et d'amphibiens (Sonneur à ventre jaune).

La commune de Bessines-sur-Gartempe était dotée d'un plan d'occupation des sols (POS) approuvé en septembre 2000. Elle a engagé la révision du POS valant transformation en plan local d'urbanisme (PLU) le 6 septembre 2014. L'entrée en vigueur des dispositions de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite loi ALUR du 24 mars 2014) a rendu le POS caduc le 27 mars 2017. La commune de Bessines-sur-Gartempe est donc provisoirement soumise directement au règlement national d'urbanisme (RNU). La commune a arrêté le projet de PLU le 14 avril 2017, projet qui a fait l'objet, en raison de la présence de sites Natura 2000, de la réalisation d'une évaluation environnementale, en application des articles L. 104-1 et suivants du Code de l'urbanisme.

Cette démarche a pour but d'évaluer les incidences du plan sur l'environnement et d'envisager les mesures visant à éviter, réduire ou, en dernier lieu, compenser les incidences négatives. Cette procédure est détaillée dans le rapport de présentation établi conformément aux dispositions du Code de l'urbanisme. Le projet de PLU arrêté fait l'objet du présent avis.

## **II. Contenu du rapport de présentation, qualité des informations qu'il contient et prise en compte de l'environnement par le projet de PLU**

Le rapport de présentation du PLU de Bessines-sur-Gartempe comprend les pièces répondant aux obligations issues des articles R. 151-1 à 5 du Code de l'urbanisme, mais son contenu appelle les remarques suivantes.

### **A. Remarques générales**

Le rapport de présentation comprend deux parties distinctes, dont une est dénommée "évaluation environnementale". Cette partie, appelée par la suite « tome 2 », comprend des informations et des analyses

essentielles, quoiqu'insuffisantes comme détaillé dans la suite de l'avis, à l'appréhension des impacts potentiels du projet communal sur l'environnement. L'évaluation environnementale est une démarche globale concernant l'ensemble du projet de PLU et ne devrait donc pas faire l'objet d'une rédaction distincte du reste du rapport de présentation. Une présentation en un seul volume, selon une architecture plus conforme à l'article R. 151-3 du Code de l'urbanisme, serait donc opportune car elle permettrait de faciliter la compréhension et l'utilisation du rapport de présentation. Dans la suite du présent avis, les pages indiquées sont, sauf mention contraire, celles du tome principal du rapport de présentation.

Le résumé non technique est réduit à un résumé très succinct de l'état initial de l'environnement et des incidences potentielles du plan. Les principaux éléments de diagnostic et de l'explication des choix retenus n'y sont pas repris. En ce sens, le résumé non technique ne permet pas un accès pédagogique et synthétique à l'ensemble du dossier du projet de PLU. L'Autorité environnementale rappelle qu'il s'agit d'un élément essentiel de l'évaluation environnementale destiné à permettre au public de prendre connaissance, de manière simple et lisible, des effets du projet sur l'environnement. Ainsi, le résumé non technique devrait être amélioré pour rendre le dossier accessible et pourrait être placé au début du rapport de présentation pour une meilleure compréhension du projet de PLU par le public.

L'Autorité environnementale note que les explications relatives à l'analyse de l'état initial et du diagnostic sont conclues par des synthèses pédagogiques sous forme de résumé synthétique, de matrice atouts/opportunités/menaces/faiblesses et de cartes. Ainsi, les principaux enjeux sont clairement mis en exergue.

Les informations relatives à la communauté de communes ne sont pas à jour : elles ne tiennent pas compte des fusions intervenues au 1<sup>er</sup> janvier 2017. Une actualisation du rapport de présentation est nécessaire.

Le paragraphe relatif au schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Loire Bretagne (rapport de présentation, page 30) doit être mis à jour afin de prendre en compte la nouvelle version de ce document, qui couvre désormais la période 2016-2021 suite à son adoption le 4 novembre 2015.

Certains choix graphiques dans le règlement nuisent à la lisibilité de la carte proposée. Ainsi, l'utilisation d'aplats colorés pour des surcouches (regroupement d'informations et seuils minimaux de densité) ne permet pas de distinguer quelle est la typologie de la zone concernée, notamment pour la zone d'activités au lieu-dit « le Pont ». Une clarification de la représentation graphique facilitera sa mise en œuvre.

En l'absence d'un schéma de cohérence territoriale (SCoT) approuvé, le PLU de Bessines-sur-Gartempe doit être directement compatible avec les documents de rang supérieur, listés en page 7 du rapport de présentation. Contrairement à ce que semble affirmer le rapport de présentation, un SCoT en cours d'élaboration ne peut ainsi servir d'« intégrateur » par rapport à ces documents. Le rapport de présentation devrait donc être complété par une démonstration de la compatibilité du PLU avec les documents de rang supérieur, conformément à l'article R. 151-3 du Code de l'urbanisme.

## **B. Diagnostic socio-économique et analyse de l'état initial de l'environnement**

Les principaux espaces naturels sont correctement décrits. Les redondances entre les deux tomes du rapport de présentation pourraient toutefois être réduites.

Le dossier ne comporte aucun élément précis sur l'assainissement des eaux usées ou pluviales. Les annexes sanitaires décrivent uniquement les canalisations existantes. Une station d'épuration semble évoquée dans la liste des installations classées pour la protection de l'environnement (rapport de présentation, page 20) mais aucune caractéristique technique n'est fournie : capacité nominale et capacité résiduelle, bilans de fonctionnement, exutoire, etc. L'Autorité environnementale estime que ces éléments sont indispensables pour apprécier l'impact environnemental du projet et rappelle de plus que le zonage d'assainissement doit être annexé au PLU. En accompagnement de ce zonage, une carte d'aptitude des sols à l'assainissement non collectif est également nécessaire, *a minima* pour les secteurs de développement de l'urbanisation qui ne seraient pas couverts par le réseau d'assainissement collectif.

Le potentiel d'accueil du territoire dépend également des capacités résiduelles du réseau d'eau potable. Or, le rapport de présentation ne comprend aucune information sur cette thématique. Il doit donc être complété, en indiquant notamment les forages desservant la commune et leur capacité résiduelle, les nappes concernées et leur état (pollution, pression, etc.).

Il sera également nécessaire d'ajouter des informations, par exemple sous forme cartographique, sur les équipements de défense contre les incendies, de manière à permettre l'analyse des protections existantes liées à ce risque, dans les zones urbanisées comme dans celles envisagées pour les développements urbains futurs.

Le rapport indique que « 6 hectares de dents creuses ont été identifiés » (rapport de présentation, page

193). Une carte accompagne cette affirmation, mais son échelle la rend illisible. Afin de pouvoir apprécier les choix faits dans le projet, le rapport devrait être complété par des extraits de carte à une échelle adaptée et par une estimation du nombre de logements potentiels constructibles au sein de ces dents creuses. Le rapport de présentation devrait également comprendre une évaluation des surfaces mobilisables par division parcellaire ou du moins une estimation du volume de logements construits selon cette modalité dans la période récente.

Le rapport de présentation devrait également décrire les surfaces mobilisées pour les activités économiques et les équipements afin d'obtenir une vision globale de la consommation d'espaces passés.

Par ailleurs, dans l'objectif de justifier ultérieurement les extensions proposées, le rapport devrait inclure l'évaluation du potentiel foncier existant dans les zones d'activités économiques de la commune.

La présentation des zones inondables de la commune est insuffisante. En effet, les éléments fournis font uniquement mention de l'existence d'un atlas de zones inondables (AZI) et d'une carte à l'échelle du département de la Haute-Vienne. Aucune carte ne figure dans les annexes car l'AZI n'est pas une servitude et donc ne s'impose pas au PLU. Les aléas recensés dans cet atlas autour de la Gartempe auraient toutefois dû être repris dans le rapport de présentation, notamment dans la carte de synthèse des enjeux environnementaux.

Le sol granitique présent sur la commune est riche en uranium, ce qui a engendré l'implantation de mines. Cet uranium peut générer une radioactivité naturelle pouvant, dans certaines conditions, présenter un danger pour les habitants. Ce risque n'est pas spécifiquement explicité dans l'analyse des risques : les principaux éléments figurent en effet dans la partie relative à la géologie. Le risque lié à la radioactivité devrait ainsi être plus explicitement analysé.

Le rapport identifie sept cônes de vue à préserver. Ils sont cartographiés en page 87 du rapport de présentation. L'identification des éléments patrimoniaux, en page 201 et suivantes, n'étudie que cinq points de vue remarquables, sans permettre leur localisation aisée dans le rapport de présentation (via une cartographie similaire à celle de la page 87). L'analyse du règlement graphique où ils sont repérés montre que les points de vue remarquables sont totalement différents des cônes de vue à préserver. Le rapport de présentation devrait expliquer cette dichotomie.

## **C. Projet communal et prise en compte de l'environnement**

### **1. Justification du projet communal**

Les explications relatives à la construction du projet démographique sont confuses.

Ainsi, le scénario n°1 est décrit comme se basant sur « une diminution de 2 % du parc de logement par an » (rapport de présentation, page 194). Les éléments présentés en page 195 pour le même scénario semblent indiquer qu'il s'agit en fait d'une régression de la dynamique positive d'évolution du parc de logements et non d'une régression intrinsèque du parc de logement. Cette ambiguïté devrait être levée pour faciliter la compréhension des choix communaux.

Plus globalement, l'Autorité environnementale note que les calculs sont basés sur un nombre de logements à construire et non sur la satisfaction d'un besoin en logement en fonction d'un projet démographique. Dès lors, les explications fournies ne permettent pas d'évaluer la satisfaction de l'ensemble des besoins en logements du territoire, notamment pour accompagner le desserrement des ménages.

Le projet économique communal n'est pas justifié. Dès lors, il est impossible de déterminer l'adéquation entre les besoins et les surfaces ouvertes à l'urbanisation.

Pour l'habitat et les activités économiques, l'absence ou le manque de précision des surfaces mobilisables au sein du tissu urbain et des zones d'activités économiques existantes ne permettent pas une justification claire des surfaces susceptibles d'être ouvertes à l'urbanisation. Les zones urbanisables à moyen terme (2AU pour habitat et 2AUx pour les activités économiques) sont exclues des calculs relatifs à la consommation foncière. Dans la mesure où elles pourront être rendues urbanisables par simple modification du PLU, elles doivent y être intégrées.

Le rapport de présentation devrait de plus démontrer la cohérence entre les développements urbains et la capacité des équipements publics (écoles, station d'épuration, eau potable, etc.).

### **2. Orientations d'aménagement et de programmation**

Les secteurs ouverts à l'urbanisation en extension urbaine pour lesquels une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) a été établie sont les zones 1AU à vocation habitat, les zones 1AUx à vocation économique et une des zones 1AUm de mixité fonctionnelle. Les autres secteurs ouverts immédiatement à l'urbanisation ne disposent pas d'une OAP : les deux zones 1AUe et deux des zones 1AUm.

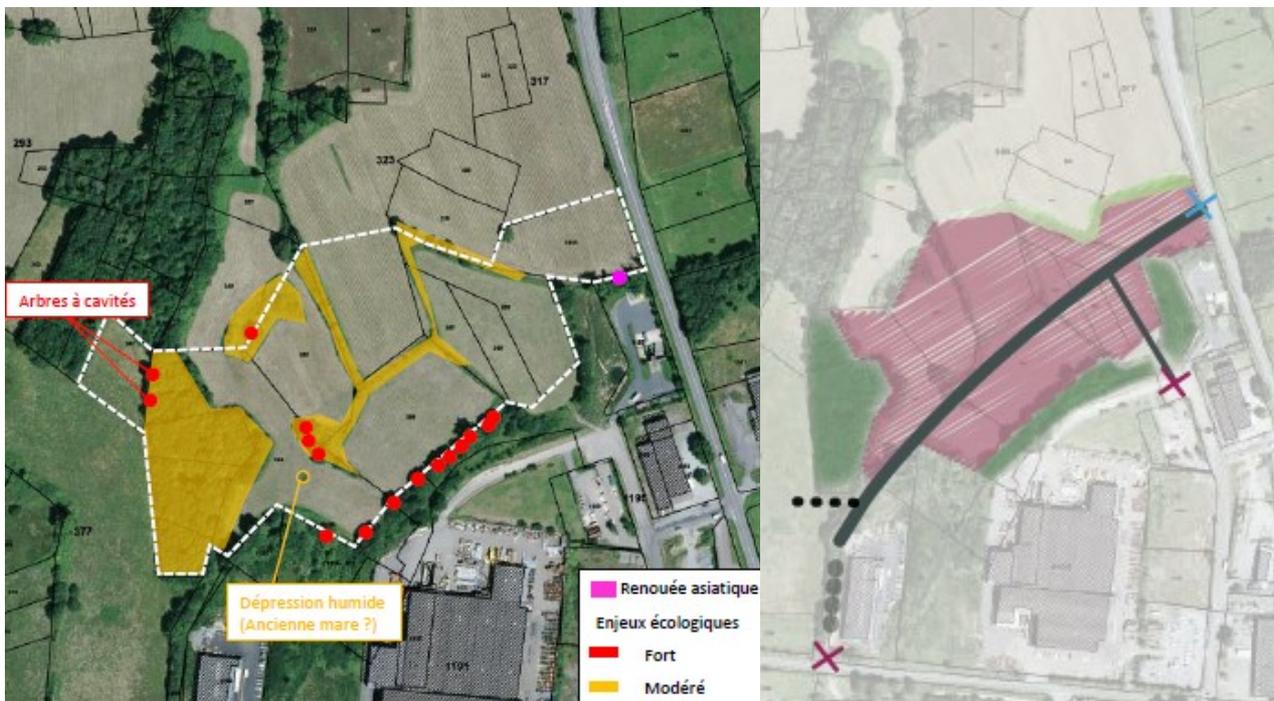
L'Autorité environnementale rappelle que, conformément à l'article R. 151-20 du Code de l'urbanisme, les constructions ne peuvent être autorisées dans ces zones AU qu'après réalisation d'une OAP. L'ajout d'une OAP générale pour chaque zone 1AUe et 1AUm apparaît donc nécessaire.

### 3. Prise en compte des enjeux environnementaux dans les zones AU

Les descriptions relatives à chaque zone ouverte à l'urbanisation, dans la pièce « évaluation environnementale » (tome 2 du rapport de présentation), permettent une appréhension relativement claire des enjeux environnementaux.

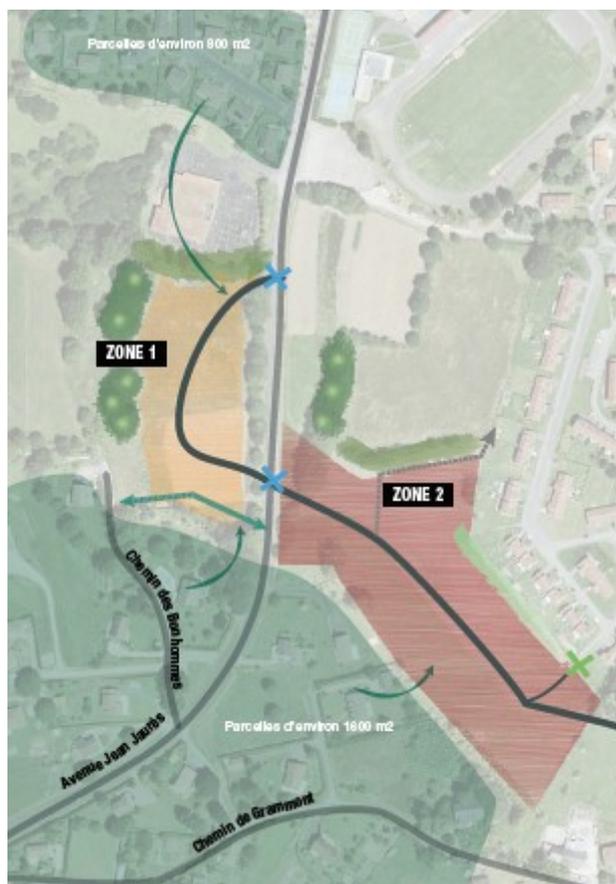
La zone 1AU rue Albert Jacquart comporte ainsi un chêne à cavité, que l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) de la zone identifie afin de le protéger. Ce type de protection pourrait toutefois s'avérer insuffisant faute de prescription réglementaire associée, telle une protection à portée réglementaire de type espace boisé classé ou élément de patrimoine à protéger.

La zone 1AUx d'extension de la zone d'activités du Trifoulet comporte plusieurs enjeux : chênes (enjeu fort) et réseau bocager (enjeu modéré) cartographiés dans le rapport de présentation (tome 2, page 42). Le diagnostic dans l'OAP rapporte laconiquement : « *Éléments naturels et paysagers du site : néant* ». L'OAP ne tient de fait pas compte des enjeux relevés sur le site. Le tracé indicatif de la voie principale à créer est ainsi placé dans l'axe du réseau bocager à préserver, sans évaluation des incidences potentielles.



Zone 1AUx Trifoulet - Extraits du rapport de présentation (tome 2) et de l'OAP

La zone 1AU rue Jean Jaurès comporte des surfaces relativement importantes de zones humides, des vieux arbres de bocage présentant un enjeu majeur, ainsi que des haies arbustives constituant un enjeu fort (tome 2, pages 33 et 34). Ces informations ne sont pas reprises dans la carte de synthèse des enjeux (tome 2 page 27) où cette zone 1AU est indiquée comme présentant des enjeux faibles à modérés. Le diagnostic du site explicité dans l'OAP indique que la zone ne présente pas de zone humide et est donc en contradiction manifeste avec le rapport de présentation. L'OAP ne tient pas compte des enjeux soulevés : aucune prise en compte des zones humides et absence de préservation d'arbres bocagers à enjeu majeur en limites parcellaires. Les dispositions d'ordre réglementaire (notamment le zonage et l'OAP) ne sont ainsi pas en adéquation avec les forts enjeux environnementaux identifiés sur cette zone.



Zone 1AU rue Jean Jaurès - Extraits du rapport de présentation (tome 2) et de l'OAP

La zone 1AUm, appelée « zone avenue du 8 mai 1945 » dans le tome 2 du rapport de présentation ne fait pas l'objet d'une OAP (cf. paragraphe C-2). Il n'est donc pas possible d'évaluer la prise en compte des enjeux relevés sur le site, notamment pour les chiroptères.

L'Autorité environnementale note ainsi que les enjeux ont été correctement identifiés pour chaque zone mais souligne les fortes lacunes constatées dans leur prise en compte.

#### 4. Zone touristique

La zone touristique Ut jouxtant l'étang de Sagnat, au lieu-dit la Baticole, ne fait l'objet d'aucune analyse des enjeux environnementaux existants et ne bénéficie pas d'une orientation d'aménagement et de programmation spécifique.

L'étang de Sagnat étant identifié comme un secteur présentant de forts enjeux environnementaux, le rapport de présentation devrait donc être complété par un état des lieux du site. Le cas échéant, des prescriptions pourraient être envisagées, par exemple pour fixer une distance minimale entre les rives de l'étang et les constructions ou aménagements.

#### 5. Paysages

Comme évoqué dans le paragraphe B du présent avis, les cônes de vue à préserver n'ont pas fait l'objet d'une traduction réglementaire ni d'explications spécifiques. Dans la mesure où des enjeux paysagers forts ont été identifiés, le rapport de présentation devrait être complété par une analyse des impacts potentiels de l'urbanisation projetée, notamment pour les trois cônes de vue situés à l'est et au nord du centre-ville de Bessines.

#### 6. Exposition aux risques

Le rapport de présentation ne comporte aucune analyse de la cohérence entre le projet proposé et les risques identifiés. Cette évaluation de la vulnérabilité des secteurs ouverts à l'urbanisation est pourtant un préalable indispensable, que ce soit pour le risque inondation ou pour l'exposition aux radioactivités. Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) et le rapport de présentation, dans la partie justification des choix et dans l'analyse détaillée des secteurs ouverts à l'urbanisation, doivent être complétés.

## 7. Aménagements et constructions autorisés en zones agricoles et naturelles

Le règlement écrit des zones agricoles et naturelles comprend des articles a priori contradictoires, qui par conséquent devront être revus :

- Article 1 : « Sont interdits [...] les affouillements et exhaussements du sol »

- Article 2 « Sont autorisées, sous réserve de conditions particulières, les occupations et utilisations du sol suivantes : [...] les affouillements et exhaussements des sols visés à l'article R.421-23-f du Code de l'urbanisme... »

Aucun repérage des bâtiments concernés par un changement de destination n'est fait dans le règlement graphique. Le règlement écrit de la zone agricole n'évoque pas les changements de destination. En vertu de l'article L. 151-11 du Code de l'urbanisme, les changements de destination sont donc totalement interdits. Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) indique pourtant qu'un des objectifs alloués à la zone agricole est de « permettre le changement de destination d'anciens bâtiments qui n'ont plus d'utilité pour l'exploitation et qui sont proches des réseaux existants ». Cette incohérence entre le PADD et le règlement doit être corrigée. Si les évolutions apportées pour résoudre cette difficulté induisaient le repérage de bâtiments pouvant muter, le dossier devrait également être complété par une évaluation des incidences potentielles de ces changements de destination. Le nombre de logements qui pourraient ainsi être créés devrait être estimé afin, le cas échéant, de diminuer les objectifs en construction neuve.

### III. Synthèse des points principaux de l'avis de l'Autorité environnementale

Le projet de plan local d'urbanisme de la commune de Bessines-sur-Gartempe vise à encadrer le développement du territoire d'ici 2029.

Le dossier fourni doit être complété afin, d'une part de clarifier le projet communal (nombre d'habitants projeté, nombre de logements à construire) et, d'autre part, de permettre d'évaluer précisément la capacité des équipements du territoire au regard de l'accueil de population envisagé (assainissement, eau potable, défense incendie, etc.).

La consommation foncière d'espaces agricoles et naturels, pour l'habitat et pour l'économie, apparaît insuffisamment expliquée. Elle devrait donc être justifiée, voire ajustée.

Par ailleurs, certains enjeux environnementaux de premier ordre dans les zones ouvertes à l'urbanisation ne sont pas correctement pris en compte. Un nouvel examen des modalités d'ouverture des zones à l'urbanisation est indispensable : choix des localisations, orientations d'aménagement et de programmation complétées et adaptées. Une restitution des choix effectués, argumentée au regard des enjeux environnementaux soulevés, doit par ailleurs compléter la restitution de l'évaluation environnementale.

Les enjeux relatifs aux paysages et aux risques doivent être analysés au regard du projet présenté.

Enfin, l'amélioration formelle du dossier, et notamment du résumé non technique, faciliterait sa compréhension par le public, en conformité avec les attendus de la procédure d'évaluation environnementale.

En l'état actuel du dossier, les incidences environnementales du plan ne peuvent pas être évaluées. En conclusion, l'Autorité environnementale considère que le projet devrait être repris et lui être à nouveau soumis avant qu'il ne soit porté à l'information du public.

Le président de la MRAe  
Nouvelle-Aquitaine



Frédéric DUPIN