



Mission régionale d'autorité environnementale

Région Nouvelle-Aquitaine

**Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale
de la région Nouvelle-Aquitaine
sur la modification^{°1} du plan local d'urbanisme (PLU) de
Donzenac (19)**

n°MRAe 2021ANA15

dossier PP-2020-10481

Porteur du Plan (de la Procédure) : commune de Donzenac

Date de saisine de l'autorité environnementale : 18 décembre 2020

Date de la consultation de l'agence régionale de santé : 11 janvier 2021

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 à la décision du 2 septembre 2020 de la MRAe Nouvelle-Aquitaine, cet avis d'autorité environnementale a été rendu le 15 mars 2021 par délégation de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine à Bernadette MILHÈRES.

Le délégué cité 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.

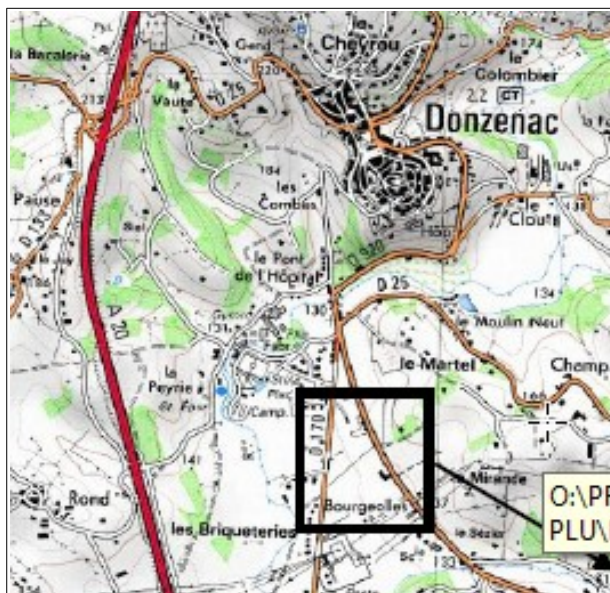
I – Contexte et objectifs généraux du projet

Le présent avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) porte sur le projet de modification du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Donzenac (2 651 habitants en 2017 sur un territoire de 24,12 km²), située dans le département de la Corrèze, à 10 km au Nord de Brive-la-Gaillarde.

La commune de Donzenac, compétente en matière d'urbanisme, a décidé par délibération du 12 juin 2020 de modifier son plan local d'urbanisme (PLU) approuvé le 19 juin 2006.

Cette modification a pour objet d'ouvrir à l'urbanisation la zone 2AUx du secteur dit du « Pont de l'Hôpital » afin de permettre le développement d'une offre d'activités artisanales et commerciales qualifiée par la commune d'offre « de petite et moyenne taille ». Par l'effet de cette modification, la pointe nord du secteur 2AUx se trouve reclassée en secteur 1AUxa, et le reste du terrain en secteur 1AUxb.

Le PLU de Donzenac a d'ores et déjà fait l'objet d'une révision le 19 juillet 2019, comprenant en particulier la création de ce secteur 2AUx de « Pont-de-L'Hôpital ». D'une surface d'environ neuf hectares et situé en entrée de bourg, ce zonage a été créé avec une vocation mixte (habitat, équipements et activités économiques). Le classement du secteur en zone 2AUx était justifié, d'une part, par l'absence de desserte de la zone par les réseaux, d'autre part, par la volonté de phaser l'urbanisation à vocation d'activités économiques, la commune étant déjà concernée par deux projets importants au nord du bourg : extension de la zone d'activité d'Escudier (portée à 16 ha) et création de la zone d'activité d'Ussac Donzenac (21,5 ha). Pour mémoire, la MRAe a estimé dans son avis du 29 avril 2019¹ que ces surfaces étaient surestimées et devaient être réévaluées sur la base de besoins réels, justifiés notamment par une présentation du potentiel de densification des zones d'activité existantes à l'échelle supra-communale.



Localisation de la commune de Donzenac (à gauche) et du secteur 2AUx (à droite) (source : rapport de présentation du projet de modification n°1 du PLU de Donzenac)

La commune, qui est membre de la communauté d'agglomération du bassin de Brive, est couverte par le Schéma de cohérence territoriale (SCoT) Sud Corrèze approuvé le 11 décembre 2012.

Le territoire communal n'est pas concerné par un site Natura 2000 et la présente modification ne vaut pas révision au sens de l'article L. 153-31 du code de l'urbanisme.

Toutefois, considérant les incidences potentiellement notables de la modification du PLU sur l'environnement, la commune de Donzenac a procédé à une évaluation environnementale et saisi la MRAe pour avis au titre de l'article L. 104-2 du code de l'urbanisme.

L'évaluation environnementale est une démarche itérative qui doit permettre au pétitionnaire, ainsi qu'au public, de s'assurer de la meilleure prise en compte possible des enjeux environnementaux, entendus dans une large acception, aux différents stades d'élaboration du document.

1 http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp_2019_7820_r_plu_donzenac_19_dh_signe.pdf

La 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. La procédure est détaillée dans le rapport de présentation établi conformément aux dispositions du Code de l'urbanisme et objet du présent avis.

II – Contenu du rapport de présentation et qualité des informations qu'il contient

1 – Remarques générales

Si le rapport de présentation est clair et bien illustré, la commune n'y a pas joint le résumé non technique prévu par l'article R. 122-20 du code de l'environnement. La MRAe rappelle l'importance de cette pièce, synthétique et pédagogique, qui constitue un élément essentiel de l'évaluation environnementale destiné à permettre au public de prendre connaissance, de manière simple et lisible, du contenu du plan et de ses effets sur l'environnement.

2 – État initial de l'environnement

2.1- Continuités écologiques et biodiversité

Le rapport témoigne d'une démarche d'inventaire de la faune et de la flore, inventaire qui n'avait pas été mené dans le cadre de la révision du PLU en 2019.

Les résultats du relevé floristique et faunistique réalisé en juillet 2020 révèlent la richesse écologique du site, avec 43 espèces végétales observées dont deux patrimoniales (le Saule à cinq étamines et l'Oenanthe faux-boucage), et 24 espèces animales dont neuf espèces d'oiseaux protégées. Cette richesse écologique tient à la diversité des milieux présents sur le site, avec la présence de haies, de boisements, de prairies, offrant des espaces favorables à l'habitat, à la reproduction et à l'alimentation des espèces.

La MRAe constate que l'inventaire réalisé établit que le projet de modification n°1 du PLU de Donzenac est susceptible d'incidences notables sur l'environnement, en tant qu'il réduit un espace très favorable à la biodiversité.



Carte des enjeux liés à la faune (source : rapport de présentation de la modification n°1 du PLU de Donzenac, p. 40)

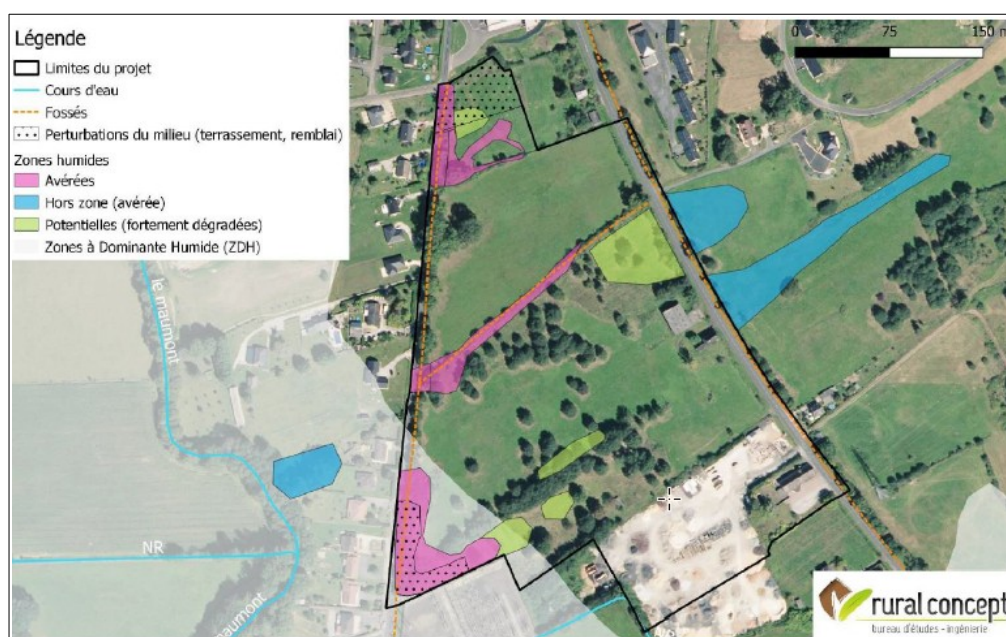
La carte des enjeux liés à la faune reproduite ci-dessus fait apparaître que la majeure partie du site présente des enjeux moyens à forts pour la faune, avec, outre les haies qui servent d'habitat à l'avifaune, des zones de prairie utiles à l'alimentation des espèces, et des boisements qui servent de zone d'accueil et de refuge.

2.2 Prise en compte des zones humides

La valeur écologique du site tient notamment au caractère humide de la zone, relevé par le rapport de présentation. À cet égard, la commune a tenu compte des observations formulées dans l'avis de la MRAe du 29 avril 2019, relevant que le dossier de révision ne permettait pas de définir le caractère humide des zones ouvertes à l'urbanisation.

La méthodologie de repérage des zones humides s'appuie d'une part sur les données de l'Établissement Public Territorial du Bassin de la Dordogne (EPIDOR), d'autre part sur un relevé sur site de la flore présentant un caractère hygrophile. Le dossier n'évoque pas de relevés pédologiques devant compléter l'inventaire floristique pour déterminer les zones humides. De plus, l'embroussaillage ou les perturbations du milieu n'ont pas permis un inventaire exhaustif ce qui limite la caractérisation complète de la zone humide du secteur. Le rapport relève que le site est dans l'ensemble marqué par des mouvements d'eau (nappes, écoulements, résurgences caractéristiques des zones de source)².

La MRAe considère que la présence possible sur le site d'autres zones humides n'est pas complètement écartée.



Carte des zones humides repérées sur la zone 2AUx du secteur du Pont de l'Hôpital (source : rapport de présentation de la modification n°1 du PLU de Donzenac)

La MRAe relève que le secteur 2AUx étudié, outre les caractéristiques de zone humide déjà évoquées, est situé à moins de 300 mètres au sud d'un cours d'eau et qu'il présente dans l'axe sud-nord un dénivelé négatif de 1,83 m, avec une pente de 5 % au plus fort³.

La MRAe relève que la bonne gestion des eaux pluviales doit être un point de préoccupation important du projet, dans la perspective d'attester de la maîtrise des effets de l'imperméabilisation du secteur.

2.3. Réseaux

La commune donne des informations qui avaient été demandées dans le cadre de l'avis de la MRAe sur la révision du PLU en date du 29 avril 2019, relatives à la performance du système d'assainissement communal et au taux de conformité des installations non collectives (80%). Pour l'application du R. 151-20 du Code de l'urbanisme, la collectivité justifie de la desserte suffisante du secteur par les réseaux, avec des cartes montrant les voies de desserte, le passage des réseaux d'électricité et d'indiction d'eau potable. Il est relevé que le secteur 2AUx n'est cependant pas desservi en totalité par le réseau d'assainissement collectif et ne précise pas le système de gestion des eaux pluviales d'ores et déjà en place.

² Cf. Rapport de présentation, p. 29

³ Cf. Rapport de présentation, p. 18.

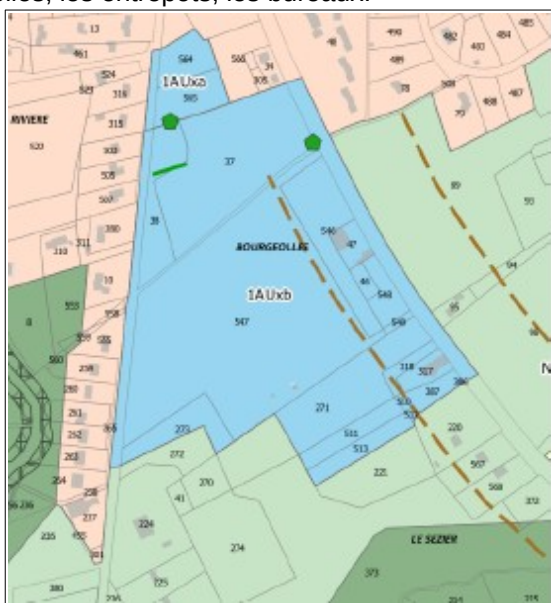
Au regard des enjeux écologiques, et notamment du caractère humide de la zone, la MRAe recommande de fournir des éléments complémentaires sur les contraintes spécifiques et les solutions de traitement envisageables pour le secteur concerné a priori par la mise en œuvre d'un assainissement non collectif. La MRAe estime indispensable que les dispositifs d'assainissement des eaux usées ainsi que des eaux pluviales soient fiabilisés pour garantir une prise en compte à un niveau suffisant de la maîtrise de la qualité des rejets dans le milieu naturel.

III – Projet communal et prise en compte de l'environnement

1. Justification du projet de modification

a – Motivations de l'ouverture à l'urbanisation du secteur 2AUx du Pont-de-L'Hôpital

Le projet de modification n°1 du PLU de Donzenac consiste à ouvrir à l'urbanisation le secteur, en reclassant deux petites parcelles (4 500m²) situées au nord du secteur 2AUx en secteur 1AUxa et le reste du secteur (8,5ha) en 1AUxb. Le règlement écrit autorise en zone 1AUxa, l'artisanat (uniquement affilié aux activités de maçonnerie, peinture, menuiserie), le commerce de détail et les activités de service où s'effectue l'accueil de la clientèle. Il autorise en zone 1AUxb, le commerce de gros, les activités de service où s'effectue l'accueil de la clientèle, les activités industrielles, les entrepôts, les bureaux.



Carte de zonage du projet de PLU modifié (source : rapport de présentation, p. 49)

Le rapport de présentation justifie de l'opportunité d'ouvrir à l'urbanisation la zone 2AUx en évoquant les projets de développement économiques suivants :

- sur le secteur 1AUxa, l'implantation d'une activité artisanale dont il est précisé qu'elle est actuellement installée dans le bourg, ainsi que l'arrivée d'une petite surface commerciale de type jardinerie ;
- sur le secteur 1AUxb, le développement d'une activité de vente de matériaux déjà présente au sud du site ainsi que la création d'une piste d'apprentissage d'auto-école.

Le rapport s'attache à démontrer la compatibilité du projet de modification avec les orientations et objectifs du SCoT Sud Corrèze, qui identifie la commune de Donzenac comme un « pôle relais de proximité » ayant vocation à accueillir des fonctions commerciales de proximité pour les territoires ruraux environnants. Le SCoT invite également les collectivités du territoire à éviter les phénomènes de concurrence entre commerces de centre-bourg et zones d'activités périphériques et à renforcer la mutualisation des équipements entre les communes⁴.

Cependant le règlement proposé autorise le commerce de détail mais ne spécifie aucun critère de surface minimale pour l'implantation des commerces sur le secteur, alors que le SCoT préconise de favoriser

4 Cf. SCoT Sud Corrèze, Document d'orientation et d'objectifs, p. 46.

l'implantation des commerces de moins de 300 m² dans les centres-bourgs. En outre, ce règlement autorise sur l'ensemble du secteur les activités de service où s'effectue l'accueil de la clientèle. Or, il s'agit d'une sous-destination large pouvant recouvrir des professions libérales, les assurances, les banques, les agences immobilières, les agences de location. Le rapport de présentation ne donne pas d'éléments sur le tissu commercial du centre-bourg ni le tissu économique local, et ne permet donc pas d'apprécier les risques éventuels de concurrence avec le centre bourg, ou les opportunités de mutualisation avec d'autres communes.

La MRAe considère que le rapport de présentation devrait être complété afin de mieux démontrer que le développement des activités envisagées dans la zone du Pont-de-L'Hôpital s'inscrit dans l'optique de non-concurrence avec les commerces du centre-bourg et de complémentarité avec les communes avoisinantes.

Par ailleurs, le rapport évoque les nuisances émises par l'activité artisanale qui doit être réimplantée sur le secteur 1AUxa et qui justifient de l'éloigner des zones d'habitation du centre-bourg. Or, les parcelles de la zone 1AUxa sont elles-mêmes situées à 50 mètres environ d'habitations le long de la RD 170.

La MRAe demande que soient précisées les mesures visant à éviter ou réduire les nuisances liées à l'activité artisanale sur les habitations alentours.

b- Recherche de scénarios alternatifs

Le rapport présente une analyse des capacités résiduelles des zones U et AU et des zones d'activité d'Escudier Sud et de Ussac Donzenac. Ainsi, le potentiel constructible restant est actuellement de 40,6 hectares à vocation d'activités économiques

La commune entend démontrer que l'ouverture à l'urbanisation du secteur 2AUx est la solution la plus adaptée au projet de développement économique évoqué ci-dessus. Ainsi il est précisé que les disponibilités foncières présentes dans les secteurs à vocation mixte habitat/activités économiques n'offrent pas de surfaces ou d'un niveau de desserte suffisants pour accueillir les activités envisagées sur le secteur 2AUx, et que ces activités sont susceptibles de générer des nuisances justifiant de les éloigner des secteurs d'habitation.

S'agissant des disponibilités foncières sur les deux autres zones d'activités de la commune, il est précisé que ces zones sont réservées à des activités de logistique ou industrielle ayant un rayonnement régional ou national, ce qui ne serait pas compatible avec l'activité artisanale nécessitant une proximité au centre-bourg, ni avec l'activité de type jardinerie assimilable à du commerce de détail.

La MRAe recommande de démontrer qu'aucune solution alternative d'implantation des activités prévues, en particulier la piste d'auto-école et la surface commerciale de type jardinerie, n'est envisageable sur les communes proches, pour renforcer la mutualisation des équipements à l'échelle de la communauté d'agglomération du bassin de Brive.

2. Prise en compte de l'environnement

L'avis de la MRAe du 29 avril 2019 avait constaté qu'aucune zone ouverte à l'urbanisation n'impactait la trame verte et bleue. Par contre, en l'absence d'état initial de l'environnement sur le secteur 2AUx, elle n'avait pas pu se prononcer sur les incidences sur l'environnement de l'ouverture à l'urbanisation de ce secteur.

2.1. Incidences sur les continuités écologiques et les réservoirs de biodiversité

Le rapport rend compte d'une démarche d'évitement des incidences directes sur les parties du site présentant des enjeux forts (notamment les zones humides, les haies bocagères, les arbres remarquables), et à limiter les incidences sur des parties du site présentant des enjeux moyens.

La MRAe constate toutefois certaines incohérences dans la définition de ces enjeux. Ainsi, la carte de synthèse des enjeux du site, présentée à la page 41 du rapport, résulte d'une moyenne entre la carte des enjeux d'habitats naturels (page 39) et des enjeux liés à la faune (page 40). Il en résulte qu'une partie importante du site se trouvant de part et d'autre du chemin communal est classée à enjeu moyen à fort au titre de la faune, et se trouve classé en enjeu moyen en synthèse.

La MRAe estime que la méthodologie de classement des enjeux n'est pas appropriée, et que les niveaux d'enjeux les plus forts liés à la faune auraient dû être retenus dans la synthèse présentée à la page 41, à savoir les enjeux ayant trait à la préservation de la faune.

L'opération d'aménagement et de programmation (OAP) définit des espaces « à enjeux environnementaux » interdits à toute construction, ainsi que la préservation des haies bocagères et des arbres remarquables existants sur le site. Elle identifie une zone à urbanisation limitée, correspondant aux espaces centraux du secteur, actuellement en prairie, « à la seule condition qu'une continuité de prairie et/ou non bâtie soit maintenue du nord vers le sud du secteur »⁵.

La MRAe constate que ces « bandes de constructibilité limitée » (en hachuré sur la carte ci-dessous) correspondent à des zones identifiées comme présentant des enjeux moyens à forts au titre des enjeux faunistiques et comme étant à préserver au terme de l'analyse des enjeux environnementaux.



Préconisation en matière d'urbanisation du secteur 2AUX issu de l'analyse des enjeux floristique et faunistiques (source : rapport de présentation de la modification n°1 du PLU de Donzenac)



schéma de l'OAP du secteur 2AUX (source : Orientations d'aménagement et de programmation du PLU de Donzenac)

La MRAe s'interroge donc sur la mise en œuvre effective du principe d'urbanisation limitée énoncé dans le rapport de présentation et sur son articulation avec les règles de constructibilité prévues au règlement, notamment en l'absence de règles sur l'implantation des constructions les unes par rapport aux autres sur une même unité foncière⁶. Le plan de l'OAP ne semble pas écarter le risque de morcellement des espaces préservés de l'urbanisation, dans la mesure où, outre l'insertion des bandes de constructibilité, il prévoit des voies traversantes pour relier les constructions à la RD 170 (l'accès au terrain par la RD 920, axe à grande circulation, n'étant pas possible).

5 Cf. Orientations d'aménagement et de programmation du PLU de Donzenac, p. 34.

6 Pour mémoire, le règlement prévoit une emprise au sol maximale des constructions de 60 % de l'unité foncière, avec les règles de recul suivantes : 75 m par rapport à la RD 920, 10 m par rapport aux voies, 5 m par rapport aux limites séparatives.

La MRAe relève en outre que le projet de piste d'apprentissage de la conduite est susceptible d'engendrer une consommation d'espace importante, et s'interroge sur la compatibilité de cet équipement tant avec le caractère de la zone qu'avec le schéma de l'OAP proposé.

Il ressort au final de la comparaison des différentes cartographies présentes dans le dossier que le projet s'attache à protéger les parties du site propice à l'habitat et au déplacement de l'avifaune et des reptiles, mais réduit fortement leur espace d'alimentation, ce qui ne garantit pas le maintien qualitatif et quantitatif de la biodiversité sur le site. Le rapport n'évoque d'ailleurs pas de zones de repli pour l'alimentation des espèces observées pour le site.

La MRAe recommande fortement de privilégier le report sur d'autres secteurs des activités nouvelles envisagées afin de réduire les surfaces artificialisées sur ce secteur à forts enjeux écologiques.

IV - Synthèse des points principaux de l'avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale

Le projet de modification n°1 du PLU de Donzenac prévoit l'ouverture à l'urbanisation du secteur 2AUx de Pont-de-L'Hôpital, afin de permettre l'extension, le déplacement et l'implantation d'activités économiques sur ce site situé à proximité du centre-bourg.

Le rapport de présentation ne contient cependant pas les éléments de diagnostic socio-économique justifiant la nécessité de cette ouverture à l'urbanisation, compte-tenu de l'équilibre à maintenir avec les commerces du centre-bourg et de la complémentarité avec les territoires avoisinants à développer, ainsi que le requiert le SCoT Sud Corrèze.

L'état initial de l'environnement réalisé pour les besoins de cette modification n°1, révèle, par rapport au dossier de révision qui a créé ce secteur 2AUx, la richesse écologique du site, avec notamment la présence de zones humides et d'espèces protégées qui n'avaient pas été identifiées à l'occasion de la révision. Si les orientations d'aménagement s'attachent à préserver les habitats identifiés, elles permettent l'artificialisation de zones présentant, au regard de l'analyse environnementale présentée, des enjeux notables pour le maintien qualitatif et quantitatif de la faune recensée.

Au regard de ces éléments, la MRAe engage à la commune de Donzenac à revoir les principes définis pour l'urbanisation de ce secteur 2AUx. Elle lui recommande de poursuivre la recherche de scénarios alternatifs à une échelle supra-communale, dans la perspective de réduire significativement les surfaces à artificialiser sur le secteur de neuf hectares du Pont-de-L'Hôpital.

Elle formule par ailleurs d'autres observations qui sont détaillées dans le corps de l'avis, relatifs notamment à l'assainissement et la gestion des eaux pluviales pour les secteurs qui pourraient être maintenus dans le respect des enjeux relatifs à la biodiversité et à l'économie d'espace.

À Bordeaux,