

**Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale
de Nouvelle-Aquitaine sur le projet de modification n°1 du plan
local d'urbanisme intercommunal (PLUi) du Thouarsais
(Deux-Sèvres)**

n°MRAe 2022ANA96

Dossier : PP-2022-12924

Porteur du plan : communauté de communes du Thouarsais

Date de saisine de l'Autorité environnementale : 12 juillet 2022

Date de la consultation de l'Agence régionale de santé : 1^{er} septembre 2022

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 et du décret n°2022-1025 du 20 juillet 2022, l'autorité environnementale est, dans le cas présent, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe).

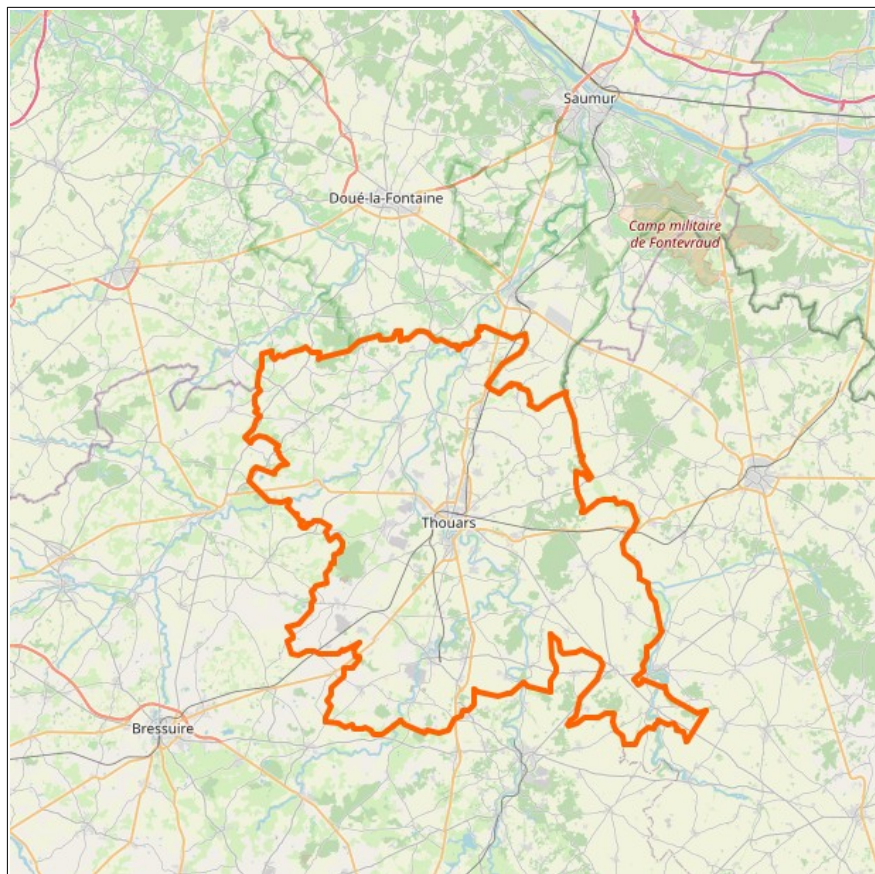
Cet avis d'autorité environnementale a été rendu le 12 octobre 2022 par délégation de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine à M. Pierre LEVAVASSEUR.

Le délégataire 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 général

Le présent avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) porte sur le projet de modification n°1 du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de communes du Thouarsais (24 communes pour 35 564 habitants en 2019 sur un territoire de 62 020 hectares), située dans le département des Deux-Sèvres. Le PLUi du Thouarsais, approuvé le 4 février 2020, a fait l'objet d'un avis de la MRAe¹ en date du 11 septembre 2019.

Le territoire est couvert par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Thouarsais approuvé le 10 septembre 2019 et qui a fait l'objet d'un avis² de la MRAe le 6 mars 2019.



*Localisation de la communauté de communes du Thouarsais
(Source : OpenStreetMap)*

Le territoire comprend les sites Natura 2000 de la *Plaine d'Oiron Thénezay*, désigné au titre de la Directive « Oiseaux » et référencé FR5412014, et de la *Vallée de l'Argenton*, désigné au titre de la Directive « Habitats, faune, Flore » et référencé FR5400439, ainsi que 23 zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF).

La modification n°1 du PLUi, engagée par la collectivité le 18 janvier 2022, fait l'objet d'une évaluation environnementale, en application des articles L. 104-1 et suivants du Code de l'urbanisme. Elle reprend en particulier des éléments d'évolution du PLUi envisagés dans un premier projet de modification simplifiée n°1 soumis à évaluation environnementale par décision³ de la MRAe du 3 septembre 2021 après examen au cas par cas. Les arguments ayant amené la MRAe à soumettre ce premier projet de modification simplifiée n°1 du PLUi sont les suivants :

- 1 Avis de la MRAe n°2019ANA174 consultable à l'adresse suivante : https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp_2019_8428_plui_thouarsais_79_dh_mls_mrae_signe.pdf
- 2 Avis de la MRAe n°2019ANA35 consultable à l'adresse suivante : https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp-2018-7536_scot_thouarsais_ae_mrae_v_def.pdf
- 3 Décision de la MRAe n°2021DKNA203 du 3 septembre 2021 consultable à l'adresse suivante : http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/kpp_2021_11333_ms1_plui_thouarsais_79_signe.pdf

- le choix de permettre à deux bâtiments agricoles supplémentaires de changer de destination devait être précisé au regard des critères de sélection mentionnés dans le PLUi et de leur localisation sur le plan de zonage afin de ne pas compromettre l'activité agricole et la qualité paysagère des sites ;
- l'absence d'incidence significative d'une implantation libre des constructions par rapport aux voies et emprises publiques sur la qualité architecturale, urbaine et paysagère et sur l'insertion des constructions dans le milieu environnant devait être démontrée ;
- le choix des secteurs devant bénéficier d'OAP permettant de fixer des règles de densité de logements à construire dans les zones urbaines UA et UB et l'abandon des règles de densité fixées dans le PLUi en vigueur pour les secteurs non retenus devaient être justifiés ;
- l'atteinte des objectifs de réalisation de logements dans les zones UA et UB fixés dans le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) devait être démontré et les perspectives de réduction des ouvertures à l'urbanisation en extension au regard de l'optimisation de la densification des zones urbaines UA et UB analysées ;
- les besoins de réalisation d'aires de covoiturage (localisation, dimensionnement, principes d'aménagement) en zone agricole A manquaient de précision afin de permettre une évaluation de leurs incidences potentielles sur l'environnement et sur la préservation des terres agricoles.

L'évaluation environnementale est une démarche itérative qui doit permettre au porteur du projet, 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. La démarche a pour but d'évaluer les incidences de la modification du plan sur l'environnement et d'envisager les mesures visant à éviter, réduire ou, en dernier lieu, compenser les incidences négatives.

II. Objet de la modification

Le projet de modification n°1 du PLUi du Thouarsais porte sur les objets suivants :

- adapter le règlement des zones agricole A et naturelle N pour permettre l'extension des annexes existantes ;
- modifier les règles d'implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques en zone urbaine UB, de hauteur et d'emprise au sol des constructions en zone urbaine UA ;
- permettre la réalisation d'aires de covoiturage en zone agricole A ;
- adapter le plan de zonage sur la commune de Val-en-Vignes par la création d'un sous secteur agricole Ae correspondant à deux secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL), de 4 244 m² et de 24 310 m², relatifs à des établissements à caractère social existants ;
- reclasser le secteur agricole Ay⁴, situé à la sortie de Ligron dans la commune déléguée de Sainte-Radegonde, en zone naturelle NI à vocation de loisirs, sportive et de détente pour s'adapter à un projet d'activité de loisirs de type Air soft ;
- permettre les constructions en lien avec l'activité agricole en zone agricole protégée Ap ;
- permettre le changement de destination de deux bâtiments agricoles en zone A, portant à 27 le nombre de bâtiments identifiés à ce titre dans le PLUi ;
- classer en espace boisé classé (EBC) la bande plantée le long de la route départementale RD 938 en entrée de ville afin de garantir une insertion paysagère de qualité de la zone d'activités économiques de Talencia dans la commune de Thouars ;
- ajouter onze orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sur des secteurs à densifier en zones urbaines UA et UB afin de préciser les accès et les densités attendues, de fixer des objectifs de logements à construire et de définir des principes d'intégration paysagère des projets ;
- protéger sur le règlement graphique, au titre de l'article L. 151-23 du Code de l'urbanisme, les éléments naturels identifiés (alignements d'arbres et haies) dans les nouvelles OAP ;
- mettre à jour les annexes du PLUi.

4 Le secteur Ay est destiné à des constructions relatives à de la restauration, de l'artisanat et du commerce de détail, de l'industrie, des entrepôts et du commerce de gros.

III. Qualité de l'évaluation environnementale et prise en compte de l'environnement par le projet de modification

1 Qualité générale du dossier

Le dossier présenté comprend une note explicative du projet de modification n°1 du PLUi ainsi qu'une notice de présentation de l'évaluation environnementale du projet.

Globalement lisible et bien illustrée, le dossier présente l'ensemble des évolutions apportées au règlement du PLUi par rapport à sa version initiale, ce qui permet une appréhension aisée du projet de modification.

Un atlas cartographique des évolutions apportées au règlement graphique permet de situer par commune les secteurs concernés par le projet de modification par rapport aux enjeux environnementaux identifiés.

La MRAe recommande de compléter le résumé non technique en reprenant les évolutions apportées au PLUi par le projet de modification, en expliquant les justifications des choix réalisés et en ajoutant des cartographies et des illustrations. Elle rappelle qu'il s'agit d'un élément essentiel de l'évaluation environnementale, destiné en particulier à permettre au public de prendre connaissance, de manière claire et accessible, du projet et de ses effets sur l'environnement.

Le dossier ne présente pas d'indicateurs permettant un suivi de la mise en œuvre de la modification n°1 du PLUi et devra également être complété sur ce point.

2 Prise en compte de l'environnement

Orientations d'aménagement et de programmation (OAP) en zones urbaines UA et UB

Les nouvelles OAP proposées définissent utilement des principes d'aménagement permettant de garantir la réalisation de 123 logements en zones urbaines UA et UB avec des densités minimales de 10 à 16 logements à l'hectare en cohérence avec les objectifs de densité du SCoT.

La MRAe souligne l'intérêt d'établir des OAP dans les zones UA et UB. Globalement les OAP majorent les objectifs de densité fixés dans le règlement du PLUi en vigueur pour ces zones. La collectivité s'inscrit ainsi dans une recherche d'optimisation de la consommation d'espace.

La MRAe recommande, dans la poursuite de la démarche d'optimisation de la consommation d'espace affichée, de justifier de la nécessité de maintenir des zones ouvertes à l'urbanisation (1AU et 2AU) en extension au regard de l'objectif du projet de développement communal et du nombre de logements potentiellement réalisables dans les zones urbaines.

Le projet de modification prévoit également d'intégrer au sein des OAP la conservation et la plantation de haies, d'arbres et d'alignement d'arbres, notamment en lisière avec les espaces naturels et agricoles dans un objectif d'intégration paysagère et de préservation de la biodiversité. Les éléments naturels mis en évidence dans les OAP ne font pas systématiquement l'objet d'une protection réglementaire supplémentaire au titre du L. 151-23 du Code de l'urbanisme sur le plan de zonage.

La MRAe souligne que le lien juridique entre une OAP et une autorisation d'urbanisme (permis de construire, permis d'aménager) est un lien de compatibilité, dont la mise en œuvre n'offre pas les meilleures garanties de maîtrise des impacts environnementaux. Une protection d'éléments pour des motifs écologiques ou paysagers (articles L. 151-23 ou L. 151-19 du Code de l'urbanisme) ou un classement en EBC offre une meilleure garantie de cohérence avec l'objectif de préservation avancé.

La MRAe recommande d'étendre la protection au titre du L. 151-23 du Code de l'urbanisme aux arbres remarquables identifiés sur les secteurs de projet ainsi qu'aux éléments naturels constitutifs de continuités écologiques, afin de permettre une prise en compte accrue de l'environnement par le projet.

La MRAe relève de plus que les éléments fournis dans le dossier ne permettent pas de caractériser les enjeux des secteurs de projet en termes de biodiversité et d'espèces protégées ou patrimoniales. Le dossier ne mentionne ni la réalisation d'investigations faune/flore, ni d'inventaire des zones humides, ni d'analyse des fonctionnalités écologiques des secteurs de projet. Le défaut de prospection de terrain ne permet pas de disposer d'une connaissance suffisante du patrimoine naturel et des conditions d'utilisation du secteur par les espèces, pour évaluer les enjeux sur ces secteurs.

La MRAe recommande de mener, de manière proportionnée, des investigations de terrain naturalistes dans les zones de projet afin de déterminer les risques d'impacts et les mesures de préservation nécessaires des milieux pouvant être impactés par les projets.

Elle recommande par ailleurs de caractériser, dans ces espaces, les zones humides potentielles en application des dispositions de l'article L. 211-1⁵ du Code de l'environnement modifié par la loi du 24 juillet 2019 renforçant la police de l'environnement.

La MRAe recommande enfin de restituer dans la notice de présentation les informations, les données et les résultats relatifs à la vulnérabilité des milieux afin de disposer d'un état initial des habitats naturels détaillé et cartographié pour les secteurs de projet. Elle recommande également de compléter le dossier par une carte de synthèse des milieux naturels à enjeux, le cas échéant, en spécifiant leur niveau d'enjeu.

Ce travail permettra une protection accrue des éléments de biodiversité dûment identifiés.

Changement de destination de bâtiments agricoles en zone agricole A

Le dossier permet de situer sur le plan de zonage les deux bâtiments agricoles supplémentaires susceptibles de changer de destination sous réserve de ne pas compromettre l'activité agricole et la qualité paysagère des sites. Le dossier rappelle utilement les critères de sélection mentionnés dans le PLUi et précise de quelle manière ces deux bâtiments répondent à ces critères.

La MRAe recommande toutefois de vérifier l'aptitude des sols à l'assainissement autonome sur ces secteurs de projet.

Aires de covoiturage en zone A

Le projet de modification n°1 souhaite faciliter l'implantation des aires de covoiturage à proximité des voies structurantes et sur des délaissés de voirie qui constituent, selon le dossier, des espaces artificialisés. Pour ce faire, le projet de règlement du PLUi autorise les aires de covoiturage publiques en zone agricole A à proximité des voies structurantes et sur des délaissés de voirie.

Si le dossier fournit une cartographie des aires de covoiturage existantes et projetées, les parcelles potentiellement concernées ne sont pas identifiées de façon opposable, par exemple par un zonage spécifique. L'ensemble du périmètre classé en zone agricole A est ainsi potentiellement mobilisable.

L'analyse ne s'appuie sur aucun état initial des secteurs pressentis. Le dossier ne démontre pas leur caractère artificiel, ni l'absence d'incidence des aménagements projetés sur les milieux potentiellement en présence et sur les paysages. Il ne prend pas en compte le potentiel agronomique des sols et n'évalue pas la consommation d'espaces induite.

La MRAe recommande de fournir un état initial des secteurs susceptibles de répondre aux besoins d'implantation d'aires de covoiturage, et de mettre en œuvre, le cas échéant, des dispositions réglementaires permettant de garantir la réalisation de projets d'aire de covoiturage de moindre impact sur l'environnement.

Règle d'implantation des constructions en zone UB

Le dossier rappelle les caractéristiques urbaines et paysagères de la zone urbaine UB et précise que l'implantation des constructions s'est réalisée généralement en recul par rapport à la voie et en retrait par rapport aux limites séparatives. Les dispositions envisagées par le projet de modification n°1 permettront une implantation libre des constructions par rapport aux voies et emprises publiques en zone UB afin de faciliter la densification de la zone.

Le dossier, tel que présenté, ne permet pas toutefois d'évaluer les incidences potentielles sur la qualité architecturale, urbaine et paysagère des aménagements et des constructions permises par la modification, ni de montrer que la nouvelle règle d'implantation des constructions garantira la bonne insertion paysagère des constructions autorisées. Des illustrations ou des photomontages permettraient d'appréhender si cette disposition est suffisante pour assurer l'insertion paysagère des aménagements et des constructions permises par la modification dans l'environnement éloigné comme rapproché.

La MRAe demande de préciser le dossier par une analyse paysagère et d'éventuelles prescriptions complémentaires permettant de justifier la bonne prise en compte des enjeux paysagers relatifs à la zone UB.

5 Cet article définit notamment les zones humides comme « les terrains, exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou temporaire, ou dont la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année ». La zone humide correspond ainsi aux cumuls des terrains répondant à l'un au moins des deux critères pédologique ou floristique.

Modification des règles relatives à la zone Ap

Le dossier identifie un très fort enjeu relatif à la qualité des eaux et à la disponibilité de la ressource en eau pour l'alimentation en eau potable. Il fournit utilement une cartographie du réseau hydrographique, des captages et de leurs périmètres de protection rapprochée et éloignée. Les périmètres de captage d'eau potable sont protégés par le PLUi en vigueur par un classement en zone Ap, N ou Np et l'application des prescriptions des servitudes d'utilité publique relatives aux captages, annexées au PLUi.

Le dossier fait état d'un projet de constructions liées aux activités agricoles existantes dans la commune de Pas-de-Jeu, au lieu-dit « Sous les vignes de la Fondelle ». Ce projet, situé en zone agricole protégée Ap, n'est actuellement pas permis par le PLUi en vigueur. Selon le dossier, son classement en zone Ap résulte de sa situation au sein du périmètre de protection éloignée du captage des Grands Champs et à la proximité de son périmètre de protection rapprochée. Le projet de construction serait, selon le dossier, compatible avec la servitude de protection de ce captage.

Au-delà du secteur de projet dans la commune de Pas-de-Jeu, le projet de modification n°1 envisage de permettre, dans toutes les zones Ap, en dehors des sites Natura 2000, l'implantation de nouveaux sièges d'exploitation agricole et la réalisation de constructions en lien avec l'activité agricole avec une implantation au maximum à 300 mètres des bâtiments d'exploitation existants.

Selon le rapport de présentation du PLUi, le classement en zone Ap concerne les périmètres de protection des captages d'eau potable ainsi que des secteurs présentant une sensibilité environnementale et paysagère particulière (sites Natura 2000 et réservoirs de biodiversité), des coupures d'urbanisation à préserver entre les zones d'activités et les zones habitées, des zones « tampon » entre les exploitations agricoles et les zones habitées.

La MRAe relève que le PLUi en vigueur a identifié et classé en zone agricole A des secteurs pouvant accueillir des bâtiments agricoles afin de permettre l'évolution des sites d'exploitation existants avec une incidence réduite sur l'avifaune de plaine, en particulier sur l'Outarde canepetière. Le dossier n'évoque pas la possibilité de reclasser le seul secteur de projet au lieu-dit « Sous les vignes de la Fondelle » en zone A, ce qui semblerait pouvoir correspondre à l'objectif annoncé, sans remettre en cause les protections de l'ensemble du zonage Ap.

La MRAe constate que les constructions et installations qui seraient permises par la modification n°1 en zone Ap, en dehors des sites Natura 2000, sont susceptibles de remettre en cause les protections mises en œuvre par ce classement. Elle demande d'étudier la mise en œuvre d'une solution alternative de moindre impact pour l'environnement, limitée à un reclassement en zonage A du seul secteur de projet identifié. À défaut, il sera nécessaire d'apporter les justifications environnementales adéquates.

IV. Synthèse des points principaux de l'avis de l'autorité environnementale

En conclusion, la MRAe estime nécessaire d'apporter des précisions afin de répondre aux attentes de la décision de soumission relative au premier projet de modification simplifiée n°1 du PLUi.

Elle recommande de compléter l'évaluation des incidences paysagères et écologiques potentielles du projet de modification n°1 du PLUi ainsi que les dispositions envisagées dans le règlement pour garantir l'insertion paysagère des constructions envisagées, la préservation des milieux naturels à enjeux le cas échéant, et une optimisation de la consommation d'espaces.

À Bordeaux, le 12 octobre 2022

Pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine,
le membre délégué

Signé

Pierre Levavasseur