



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFÈTE DE LA REGION GUADELOUPE

Autorité environnementale

Préfète de région

<http://www.guadeloupe.developpement-durable.gouv.fr/evaluation-environnementale-r34.html>

Élaboration du Plan Local d'Urbanisme, commune de DESHAIES

**Avis de l'autorité administrative de l'État
compétente en matière d'environnement
(article L121-10 du code de l'urbanisme)**

N° : 2013-083

L'avis de l'autorité environnementale constitue un avis spécifique et indépendant, qui ne préjuge en rien des décisions qui pourraient être prises dans le cadre des procédures d'autorisation administrative auxquelles le projet est soumis.

Objet : Élaboration du Plan Local d'Urbanisme, commune de DESHAIES

Maître d'ouvrage : commune de DESHAIES

Avis élaboré sur la base des pièces suivantes :

- Livret 1 -Diagnostic (juin 2013)
- Livret 2 - État initial de l'environnement (juin 2013)
- Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD, juin 2013)
- Évaluation environnementale (juin 2013)
- Zonage et règlement (juin 2013)

Date de l'accusé de réception par l'autorité environnementale : 03/10/2013

I-CONTEXTE

I.1-Cadre juridique

Le projet de plan local d'urbanisme (PLU) de Deshaies est soumis à une évaluation environnementale au titre de l'article L.121-10 du code de l'urbanisme et donne lieu au présent avis de « l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement » (article L.121-12 du même code), usuellement appelée « autorité environnementale ».

Selon l'article R121-15 du code de l'urbanisme, l'autorité environnementale est le préfet de département. L'avis de l'Agence Régionale de Santé (ARS) a été sollicité.

L'avis porte sur la qualité de l'évaluation environnementale, et sur la prise en compte de l'environnement dans le projet de PLU. Il doit être signé au plus tard trois mois après la date de réception de la saisine de l'autorité environnementale.

Le présent avis, transmis au maître d'ouvrage, sera joint au dossier d'enquête publique et mis en ligne sur le site internet de la Déal.

En outre, l'autorité compétente pour approuver le document d'urbanisme informe le public et l'autorité environnementale de la manière dont il a été tenu compte de l'avis de l'autorité environnementale lors de l'approbation du PLU (article L.121-14 du code de l'urbanisme).

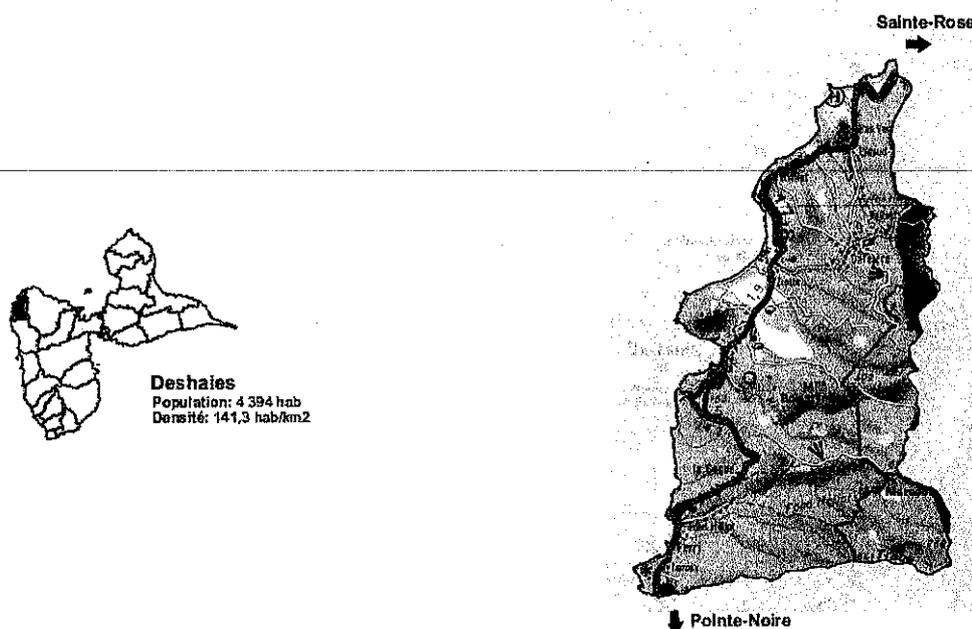
Il convient de rappeler à titre liminaire, que l'évaluation environnementale du document d'urbanisme ne se substitue pas à l'étude d'impact ou aux autorisations éventuellement nécessaires pour les aménagements envisagés par le PLU lui-même. Elle vise à informer le public et représente une première approche pour assurer une bonne prise en compte de l'environnement par le projet d'aménagement du territoire.

I.2-Présentation du projet

Située sur la façade Nord-Ouest de l'île de la Basse-Terre, Deshaies s'étend sur près de 32,5 km² et compte une faible population, au regard de sa superficie, de l'ordre de 4 394 habitants en 2009. La commune est dotée d'une richesse naturelle (faune et flore endémiques) et de paysages remarquables qui fondent d'une part son identité et également sa fragilité. Au regard de sa topographie escarpée et de son climat, Deshaies est fortement exposée à des phénomènes naturels. Au-delà des contraintes naturelles qui pèsent sur l'ensemble de son territoire, la commune est un territoire en lente mutation, qui a récemment été désenclavée et dont l'économie est encore basée sur les traditions rurales. Elle fait aussi partie de la Communauté de Communes du Nord Basse-Terre constituée des communes de Pointe-Noire, Petit-Bourg, Sainte-Rose et Lamentin.

La commune envisage une augmentation de la population de 4 394 habitants en 2009 à 5 128 habitants en 2040, selon l'hypothèse basse, ou 5 686 habitants selon l'hypothèse haute. Ce qui, sur la base d'un ménage moyen composé de 2,6 personnes en 2009, revient à anticiper la construction de 282 à 497 logements, selon l'hypothèse retenue.

Cette augmentation démographique se traduit par une tendance à l'étalement urbain, au détriment du centre-bourg. Le projet de PLU prévoit la maîtrise de l'évolution démographique essentiellement par un renforcement du bourg et la préservation des espaces naturels.



Le projet de PLU repose sur des objectifs généraux dont le lecteur peine à trouver des justifications chiffrées. Par exemple, le PADD n'évalue pas précisément l'effort de construction de nouveaux logements sur la commune, alors que la taille des ménages et les projections démographiques sont connues. D'autre part, certaines incohérences ont été relevées, notamment dans le Rapport de Présentation, page 39, où est annoncé le chiffre de 4 394 habitants en 2008 dans le texte, mais apparaît en 2009 dans le tableau relatif à la démographie des communes de la CANBT.

I.3-Enjeux identifiés par l'autorité environnementale

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 manoeuvre que le document d'urbanisme met en oeuvre pour influencer sur ces enjeux.

L'autorité environnementale souligne les enjeux suivants sur ce territoire :

- limiter l'étalement urbain et la consommation d'espaces naturels et agricoles ;
- préserver la ressource en eau
- préserver le cadre de vie.

II-ANALYSE DE LA PRISE EN COMPTE DE L'ENVIRONNEMENT DANS LE PROJET AU REGARD DES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX

D'une manière générale, les documents soumis à l'avis de l'autorité environnementale témoignent d'une volonté de prise en compte des enjeux environnementaux sur le territoire de la commune. Cependant, le contenu de l'évaluation environnementale n'est pas toujours complet sur le fond et manque d'organisation sur la forme.

II.1- Articulation du projet avec les plans et programmes concernés

Le rapport de présentation (RP), en pages 5 et 6, aborde la question des documents avec lesquels le PLU doit être compatible. En cohérence avec les dispositions du Schéma d'Aménagement Régional (SAR) et du Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM), il y est précisé en particulier l'importance de

la maîtrise de l'étalement urbain et de la préservation des espaces ruraux et agricoles. La commune omet toutefois de préciser que le SAR, valant SMVM, a été approuvé en novembre 2011.

D'autre part, le rapport de présentation, dans ce volet préliminaire, ne mentionne ni l'existence du Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion Eaux (SDAGE), ni celle de la loi littoral avec lesquels le PLU doit être compatible, ni le schéma départemental des carrières, arrêté le 17 janvier 2013.

II.2-État initial de l'environnement et perspectives de son évolution

- Les espaces naturels

D'une manière générale, l'autorité environnementale relève certaines imprécisions qui rendent l'état initial lacunaire. Par ailleurs, il ressort une incohérence manifeste entre les différents documents proposés qui ne semblent pas synchrones : état initial de l'environnement, diagnostic, PADD, rapport d'évaluation environnementale. La lecture de ces différents documents rend difficile la distinction entre ce qui relève du POS, du PLU, ce qui est projet, zonages abandonnés ou toujours valides.

Par exemple, en pages 14 à 21 de l'état initial, si les richesses naturelles constitutives des îlets Kahouanne et tête à l'anglais sont bien mentionnées, leur classement en cœur de Parc national fait sérieusement défaut. De même, il est à noter l'absence de référence à la ZNIEFF-mer autour du Gros Morne. L'ensemble des différentes zones protégées ou reconnues d'intérêt aurait gagné à être synthétisé sur une carte communale.

D'autre part, une carte de synthèse du PADD figure dans le volet du même nom, page 10, et dans l'évaluation environnementale, page 68, mais représentée différemment selon les documents. Dans le premier cas, un repérage de certaines continuités écologiques à l'aide de symboles (flèches) est indiqué. Il serait opportun de le compléter ou de prolonger certaines continuités, parfois même de les appuyer, sur le tracé de ravines ou de rivières particulièrement stratégiques pour les enjeux biologiques (rivière Ferry, rivière Deshaies au bourg, rivière Ziotte, rivières Rate et la Perle au nord). Ces continuités sont vitales pour la circulation et le cycle biologique d'espèces animales des milieux terrestres et aquatiques. Dans le second cas, PNG et forêt départementalo-domaniale (FDD) semblent avoir été confondus.

Il convient d'identifier spécifiquement les zones humides qui tout en étant des zones naturelles possèdent des caractéristiques bien particulières, notamment sur le plan du fonctionnement écosystémique. L'inventaire exact de la situation de ces zones humides et de leur délimitation à l'échelle cadastrale est donc souhaitable. Cela concerne aussi bien les anciennes zones de sablières que les formations de prairies humides, les mangroves relictuelles, etc.

- L'eau et l'assainissement

Sur la commune de Deshaies sont présents deux ouvrages de captage et de production d'eau, Grande rivière à Ferry et Ferry, destinés à la consommation humaine. Ces ouvrages ont été déclarés d'utilité publique par arrêté préfectoral n° 2009-168 AD/1/4 du 13 février 2009. Cet arrêté définit les contours des périmètres de protection immédiate, rapprochée et éloignée, ainsi que les servitudes rattachées à ces périmètres. Les documents graphiques, le règlement et les annexes du PLU ne font pas mention de ces ouvrages. Aussi, en application des articles L126-1, R123-11 et R123-14, les servitudes instaurées par cet arrêté doivent être intégrées au règlement du PLU, insérées dans les annexes du PLU et être représentées graphiquement.

- Qualité des eaux de baignade

Sur la commune de Deshaies, l'Agence Régionale de Santé (ARS) recense 9 sites de baignade. Malgré la vocation touristique et balnéaire affirmée par les différentes pièces du PLU, ces sites ne sont pas exhaustivement recensés ou cartographiés. Dans le but de respecter l'article L121-1, pour s'assurer de la préservation de la qualité des eaux et la prévention des risques de pollution, la commune aurait pu s'appuyer sur la réalisation de profils de baignade tels qu'ils sont définis aux articles D1332-20 et 21 du code de la santé publique.

II.3-Incidences de la mise en œuvre du plan sur l'environnement

Les incidences de la mise en œuvre du PLU sur l'environnement sont traitées dans l'évaluation environnementale, sous forme de fiches thématiques détaillées dans un premier temps, et d'une synthèse dans le rapport environnemental dans un second temps.

Comme évoqué précédemment concernant les autres thématiques prévues par l'évaluation environnementale, les incidences de la mise en œuvre du PLU sur l'environnement souffrent de l'absence de données quantifiables. Celles-ci permettraient pourtant de comparer les effets du projet de PLU par rapport à l'état initial est aux effets du POS.

- Espaces naturels et agricoles

Il manque une synthèse chiffrée des zones du P.O.S. comparées aux zones du PLU, en particulier pour mettre en exergue les parties du territoire nouvellement ouvertes à l'urbanisation, qui se feraient au détriment des zones agricoles ou naturelles. En page 81 du rapport de l'évaluation environnementale, il est en effet précisé que « plus de 100 ha d'espaces agricoles sont consommés pour le développement ».

D'autre part, une délimitation cadastrale des espaces remarquables du littoral permettrait de différencier les zones naturelles N relevant spécifiquement des espaces remarquables du littoral (leur réglementation reprendrait alors le contenu de l'article L. 146-6). Cette démarche permettrait de mieux étayer les options retenues pour le zonage en particulier dans les secteurs où s'affrontent des logiques d'aménagement et de protection : les secteurs sud et nord de la commune sont emblématiques à ce titre.

- Etalement urbain

En application de l'article R.123-5 du code de l'urbanisme, les équipements existants ou en cours de réalisation dans les zones urbaines U doivent avoir une capacité suffisante pour admettre immédiatement des constructions. De même au vu de l'article R.123-6 dudit code, cette notion de capacité suffisante doit également être étudiée au regard de la capacité d'accueil des zones à urbaniser dite AU.

Les zones 1AU semblent trop nombreuses ou trop grandes sur le plan de zonage, ce qui ne va pas dans le sens de limiter le zonage. Il paraît nécessaire de retravailler certaines de ces zones comme le secteur en extension du quartier de Ferry en zone A ou Ah (zone d'habitat de taille et de capacité limités en zone A) pour lutter contre l'étalement urbain et le mitage des terres agricoles ou naturelles.

- Ressource en eau

Le dossier évoque à de nombreuses reprises les difficultés d'alimentation de la population en eau potable en quantité suffisante. Ces difficultés sont synthétisées en page 23 de « L'état initial de l'environnement » où la commune indique qu'« Il existe aujourd'hui un réel enjeu d'augmentation de la capacité de production, insuffisante, notamment en période sèche ». Une démographie qui tend à augmenter, le manque d'équipements actuels en eau potable expliquent pour parti cette situation.

En parallèle à ce constat, le PLU prévoit des projets de développement de l'habitat et des zones à urbaniser (AU). Or il n'apparaît pas que ces projets furent dimensionnés en fonction d'une quantité d'eau potable disponible. Un schéma directeur d'adduction en eau potable (SDAEP), définissant la quantité d'eau potable mobilisable, les projets nécessaires pour en disposer et les zones pouvant être desservies, fait défaut au projet de PLU. Ce dernier devrait s'appuyer sur un SDAEP pour dimensionner le développement de la commune.

D'après les résultats du contrôle sanitaire des eaux destinées à la consommation humaine, sont conformes 99,8 % des analyses réalisées sur les installations de traitement et de distribution de la commune.

Le dossier pointe néanmoins des problèmes de turbidité et la détérioration du réseau qui provoque l'apparition de dépôts de rouille dans les canalisations du bourg. Concernant la turbidité, la situation est désormais satisfaisante avec 95 % des prélèvements ne démontrant pas d'excès. Par contre, pour la rouille et son indicateur le paramètre aluminium, seuls 52 % des prélèvements ne démontrent pas d'excès.

Si ces paramètres ne sont pas des critères de potabilité, les excès en aluminium indiquent toutefois un dysfonctionnement des installations de distribution d'eau. Ils ont pour conséquence d'être à l'origine de désagréments d'ordre organoleptiques pour les usagers. A moyen terme, cette dégradation pourrait être à l'origine de non conformités plus fréquentes.

Un SDAEP se révèle une nouvelle fois nécessaire pour résoudre ces problèmes.

- Qualité des eaux de baignade

Si la qualité des eaux des sites de baignade de la commune est actuellement bonne, divers projets du PLU sont susceptibles de les impacter. Il s'agit par exemple du projet de développement de plage de la Perle, développé sous forme de village d'animation, de l'extension du port départemental du bourg, de la station d'épuration d'une capacité de 1000EH pour l'hôtel Fort Royal, des quartiers de Bas-Vent et Fort Royal, etc.

II.4-Mesures d'accompagnement et dispositifs de suivi

La définition des mesures de traitement des incidences fait l'objet d'un chapitre intitulé « mesures compensatoires », pages 82 à 86 de l'évaluation environnementale. Deux mesures sont proposées : « gérer les eaux pluviales » et « maîtriser l'énergie ».

La volonté de la commune de prendre en compte la maîtrise de l'énergie, non spécifiquement prévue par le code de l'urbanisme, est tout à fait notable. Néanmoins, le champ des thématiques abordées est largement insuffisant au regard des enjeux environnementaux de la commune et des impacts associés. Par ailleurs, le traitement des mesures d'accompagnement ne doit pas se limiter aux seules mesures compensatoires, et doit intégrer également les mesures d'évitement et de réduction.

Des indicateurs d'impact du projet de PLU sont décrits dans les fiches thématiques et repris dans le rapport environnemental, sans pour autant que ceux-ci soient assortis de précisions méthodologiques (base de calcul et modalités concrètes de suivi).

- Ressource en eau

De manière générale, au-delà des enjeux de préservation de l'environnement, la commune possède des usages de l'eau sensibles sur le plan sanitaire. Les rejets des systèmes de traitement collectif et l'implantation des installations d'assainissement non collectif, devront tenir compte de la proximité des périmètres de protection des captages, des sites de baignade, et devront, le cas échéant, faire l'objet d'études complémentaires.

C'est le cas pour deux stations d'épuration indispensables pour répondre aux besoins de traitement des eaux usées. Il s'agit de « Morne aux Fous » (capacité de 6 000 EH) pour collecter les eaux usées de la partie Nord de la commune, et de « Pointe Ferry » (capacité de 1 900 EH) pour collecter les eaux du centre de Ferry et des quartiers environnants. Les études techniques seront réalisées pour déterminer avec précisions les caractéristiques techniques des stations d'épuration, qui devront être compatibles avec les usages de l'eau sensibles sur le plan sanitaire.

Si l'article 4 du règlement intègre cette contrainte en interdisant les occupations du sol desservies par un réseau d'eau potable de capacité insuffisante, il ne prévoit pas la méthode pour assurer le respect de cette disposition. L'ouverture à l'urbanisation des zones AU, devrait être conditionnée à la réalisation des mesures et dispositions prévues par un SDAEP.

- Qualité des eaux de baignade

Afin que le PLU participe à la préservation de la qualité des eaux de baignades, à l'article N 2 alinéa 1, mentionnant que les aménagements « ne portent pas atteinte à la préservation des milieux », devrait être complété par « et de la salubrité ». Dans ce même objectif de préservation de la qualité du site de baignade de « Fort Royal », l'article UT 2 devrait réglementer les occupations du sol de manière à ce qu'il ne portent pas atteinte à la salubrité de ladite baignade.

- Nuisances sonores

Afin d'éviter des risques de nuisances irrémédiables pour la population, le règlement du PLU prévoit des dispositions au sein de ces articles 3, UA 2, UB 2, UC 2 en prescrivant que « ne seront autorisées que si elles répondent aux conditions d'isolation phonique ou acoustique respectant les arrêtés municipaux pris à cet effet ». La référence aux réglementations nationales en matière de bruit compléterait cette disposition. Il s'agit par exemple pour le code de la santé des articles R1334- 30 à 37. De même, il conviendrait d'insérer ces dispositions pour toutes les zones ayant vocation à accueillir des résidences (zones UD, UT, AU).

Pour compléter, Afin d'éviter des risques de nuisances irrémédiables pour la population, le PLU peut prévoir des distances d'éloignement minimales (recul, secteurs tampons), ou des prescriptions particulières (murs, merlons, aides à l'isolation...) entre les zones d'activités industrielles, touristiques et agricoles, et les zones résidentielles. Le cas échéant, il pourrait être opportun de préconiser une étude acoustique pour tout projet situé dans ou à proximité d'une zone d'habitation et en fonction des risques de nuisances sonores encourus par la population. Cette étude acoustique devra rechercher l'intégration de l'installation bruyante en garantissant le respect de la réglementation vis-à-vis des nuisances sonores.

II.5-Justification des choix, objectifs du PLU

Le rapport de présentation met en exergue les grands principes d'aménagement durable découlant de l'article L.121-1 du code de l'urbanisme, afin de motiver les objectifs et choix retenus par le projet de PLU.

En outre, ces choix sont également orientés par la prise en compte des enjeux environnementaux

identifiés dans l'évaluation environnementale.

Il aurait été souhaitable, cependant, en vue d'une bonne justification de ces choix d'aménagement, que des scénarios alternatifs soient exposés.

II.6-Résumé non technique et exposé des méthodes d'évaluation

Le résumé non technique n'existe pas en tant que tel, sauf à considérer que le rapport environnemental en fasse office, ce qui est bien insuffisant au regard de l'objectif pédagogique que constitue ce document vis-à-vis du public. La description de la manière dont l'évaluation environnementale a été faite est également absente du dossier transmis à l'autorité environnementale.

III-CONCLUSION

Globalement, le projet de PLU de la commune de Deshaies et son volet « évaluation environnementale » souffrent de nombreuses imprécisions, incohérences ou manquements qui ternissent la volonté apparente de la commune d'inscrire son projet dans une démarche de développement durable et de réduction des impacts environnementaux. De fait, ceci rend la lecture des documents parfois confuse, faute de fil conducteur, ou du fait de redites, dans l'évaluation environnementale en particulier.

Concernant la qualité de l'évaluation environnementale, l'état initial de l'environnement révèle les principaux enjeux environnementaux du territoire sans toutefois être complètement exhaustif. Il n'identifie pas, comme il le devrait, les zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du PLU. Enfin, l'analyse des incidences de la mise en œuvre du plan reste trop superficielle.

L'autorité environnementale formule les recommandations principales suivantes :

- justifier quantitativement les objectifs du PLU et les incidences de sa mise en œuvre sur l'environnement, notamment pour comparer les effets du projet de PLU par rapport à l'état initial et aux effets du POS ;
- rectifier les imprécisions et incohérences relevées par l'autorité environnementale dans le rapport de présentation, le PADD et l'état initial de l'environnement ;
- vérifier la capacité des zones à urbaniser à accueillir de nouvelles constructions, en particulier du point de vue de l'adduction en eau potable et de l'assainissement ;
- les mesures d'accompagnement et les dispositifs de suivi doivent être complétés pour refléter l'étendue des thématiques environnementales impactées, le cas échéant dans les trois dimensions « éviter, réduire, compenser » ;
- réaliser le résumé non technique et l'exposé des méthodes d'évaluation, absents des documents transmis à l'autorité environnementale.

En conclusion, la commune de Deshaies est invitée à intégrer ces recommandations afin d'assurer une meilleure prise en compte de l'environnement.

Fait à Basse-Terre, le 02 JAN. 2014

La préfète,

