

**Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale
de la région Nouvelle-Aquitaine
sur le projet de révision du plan local d'urbanisme (PLU) de la
commune de Rochefort (17)**

n°MRAe 2022ANA68

dossier PP-2022-12585

Porteur du Plan : commune de Rochefort

Date de saisine de l'Autorité environnementale : le 26 avril 2022

Date de la consultation de l'Agence régionale de santé: le 2 juin 2022

Préambule

Il est rappelé ici que, pour tous les plans, programmes 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).

Cet avis d'autorité environnementale a été rendu le 22 juillet 2022 par délégation de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine à Didier BUREAU.

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.

1. Contexte et objectifs généraux du projet

Le présent avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) porte sur le projet de révision du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Rochefort approuvé le 1^{er} octobre 2007.

La commune de Rochefort est située à une trentaine de kilomètres au sud de La Rochelle, dans le département de la Charente-Maritime. D'une superficie de 2 195 ha, elle compte 23 584 habitants d'après les données de l'INSEE de 2019. Elle est membre de la communauté d'agglomération de Rochefort qui n'est pas compétente en matière de plan local d'urbanisme.

Le projet de révision du PLU de Rochefort a déjà fait l'objet d'un avis de la MRAe, daté du 2 octobre 2019¹. Par une décision du 6 janvier 2022, le tribunal administratif de Poitiers a prononcé l'annulation partielle du document, en demandant à la collectivité de corriger sous 12 mois les irrégularités constatées et de soumettre le projet de révision modifié à une nouvelle enquête publique.

Le tribunal a souligné l'insuffisante justification, au sein du rapport de présentation, des choix opérés en matière de développement économique. Il a de plus considéré que la modification, après l'enquête publique, de l'objectif de consommation d'espace annoncé dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) n'était pas justifiée et constituait un vice de procédure. Le tribunal a enfin annulé le classement en zone à urbaniser des secteurs dits « Béliçon », à vocation économique (1AU_{sd}), et « Chemins blancs », à vocation d'habitat (1AU_m).

Suite à la décision du tribunal administratif, la collectivité, par un courrier du 20 avril 2022, a saisi la MRAe d'une seconde demande d'avis au titre de l'évaluation environnementale sur le projet de révision du PLU de Rochefort. Une note juridique jointe au dossier présente la démarche de régularisation envisagée.

Le dossier transmis, qui reprend le projet de PLU arrêté en 2019, ne constitue qu'une réponse partielle au jugement du tribunal administratif. Il vise à régulariser le vice de procédure ayant trait à la modification de l'objectif de consommation foncière du PADD postérieurement à l'enquête publique.

En outre, la collectivité prend acte de l'annulation partielle du PLU, qui implique, d'après la note juridique, le retour temporaire aux dispositions du PLU antérieur approuvé en 2007. La note entend expliquer comment le retour aux dispositions du PLU de 2007 n'emporte pas d'incompatibilité avec l'objectif de réduction des consommations foncières figurant dans le projet de PADD arrêté en 2019, rétabli par la présente procédure.

Le dossier annonce que les autres irrégularités feront l'objet d'une seconde procédure de révision, qui nécessitera une mise à jour de l'évaluation environnementale du document.

L'évaluation environnementale est une démarche itérative qui doit permettre au maître d'ouvrage, 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. 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.

2. Modifications apportées au projet de révision présenté à la MRAe en 2019

La note juridique rappelle les motifs d'illégalité soulevés par le tribunal :

- l'insuffisante justification des choix opérés en matière de développement économique dans le PADD ;
- le non-respect des principes d'équilibre entre l'urbanisation et la préservation des espaces naturels agricoles et forestiers, énoncés à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme ; ce motif a conduit le tribunal à annuler le projet de PLU en tant qu'il classe les secteurs de Béliçon et de Chemins blancs en zone à urbaniser ;
- la modification irrégulière de l'objectif du PADD en matière de consommation d'espace ; pour mémoire, le PLU arrêté prévoyait une réduction d'un tiers des consommations d'espaces naturels et agricoles par rapport à la période précédente ; après l'enquête publique, la collectivité a retenu un objectif d'un quart seulement des consommations foncières ;

S'agissant des pièces du projet de PLU transmis à la MRAe, la collectivité n'a apporté aucune modification. Le dossier transmis est identique à celui qui a fait l'objet de l'avis de la MRAe en date du 2 octobre 2019. La MRAe reconduit donc les observations formulées dans cet avis.

Elle entend en outre formuler quelques observations ayant trait à des points développés dans la note juridique, bien qu'ils n'aient pas donné lieu à modification du dossier transmis, dans l'attente de la seconde révision.

1 http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp_2019_8569_plu_rochefort_ae_mrae_signe.pdf

2-1. Analyse de la justification des choix opérés en matière de développement économique

Dans son avis daté du 2 octobre 2019, la MRAe avait constaté que les consommations foncières projetées pour les activités économiques (25 ha dont 23 ha en extension urbaine) étaient nettement supérieures à la consommation foncière pour cette destination sur la période 2007-2019 (15 ha dont 2 restant disponibles).

Le tribunal administratif a de son côté également retenu que « *le rapport de présentation n'apporte aucun élément de nature à justifier de tels besoins* », et a demandé une évaluation précise et réaliste des besoins fonciers pour les activités économiques. En se fondant sur ce défaut de justification, le tribunal a en outre annulé l'ouverture à l'urbanisation de la zone économique de Bélignon.

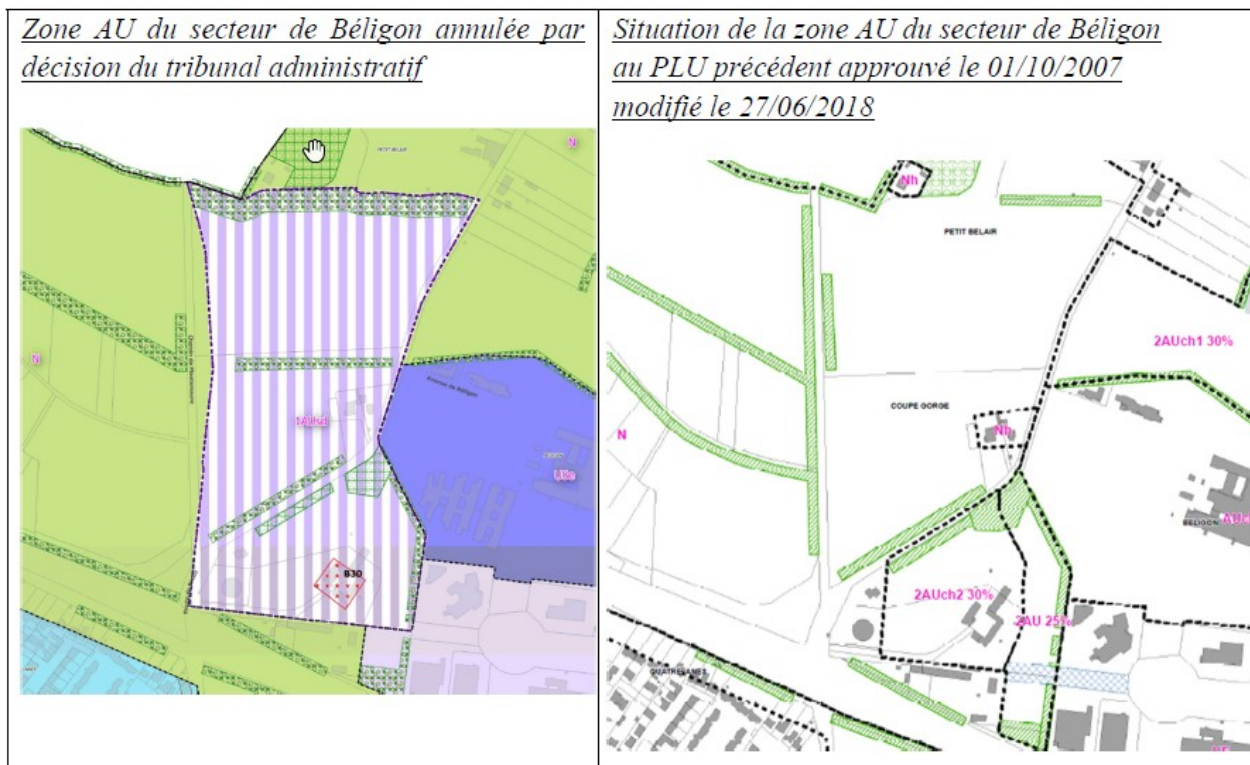
En réponse, dans la note juridique jointe au dossier de modification de la révision, la collectivité fait état d'un inventaire des besoins fonciers des acteurs économiques mis en place en 2018. Cet inventaire fait apparaître plus de 10 ha de demandes d'implantation. La note précise que l'impossibilité de répondre à cette demande a entraîné des reports vers des communes périphériques, et que l'offre de foncier disponible à l'échelle de la communauté d'agglomération de Rochefort Océan (6 ha) ne permet pas de répondre aux besoins exprimés.

La notice fait également état d'une recherche de densification des zones d'activité de la ville-centre, en y identifiant cependant de très faibles gisements fonciers. L'identification et la quantification de ces gisements n'est pas présentée.

La MRAe considère que les éléments de justification des consommations foncières pour le développement économique, présentés uniquement dans la note juridique accompagnant le dossier, pourraient être dès à présent intégrés au rapport de présentation du PLU. Une localisation et une quantification des possibilités de densification évoquées dans le dossier sont également attendues, les éléments présentés dans la note étant insuffisants.

Le PLU propose de maintenir les zones prévues pour le développement des activités économiques dans le dossier initial de révision, à l'exception du secteur de Bélignon (17 ha), dont le classement en zone à urbaniser a été jugé irrégulier par le tribunal administratif.

S'agissant de Bélignon, la collectivité propose simplement de prendre acte de l'annulation partielle du PLU, qui signifie pour ce secteur un retour aux dispositions du PLU de 2007. Au sens du PLU de 2007, le secteur de Bélignon est classée en zone N pour sa partie nord du site (environ 12 ha), et en zones 2AU et 2AUch pour sa partie sud (environ 5 ha). La zone 2AU est dédiée à recevoir des activités économiques, tandis que la zone 2AUch est destinée à recevoir des activités compatibles avec la proximité du centre hospitalier.



Retour aux dispositions du PLU de Rochefort approuvé en 2007 sur le secteur de Bélignon (source : note juridique jointe au dossier, p. 3).

La MRAe demande à la collectivité, dans la perspective de l'enquête publique, d'expliquer plus clairement la démarche de régularisation exposée ci-dessus. Elle demande de mieux démontrer en quoi le retour aux dispositions du PLU de 2007, qui implique le maintien d'une partie du secteur de Béligon en zone à urbaniser à vocation économique, n'emportera pas de nouvelle incompatibilité avec le principe d'équilibre entre l'urbanisation et la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers énoncés à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme.

En matière d'évaluation environnementale, il est attendu un effort de justification des choix retenus en termes de besoins, de localisation, et d'échéances d'ouvertures à l'urbanisation. Ainsi qu'indiqué plus haut les premières justifications apportées par la note juridique jointe au dossier auraient vocation à être présentées dans le rapport environnemental. Elles demandent à être enrichies pour justifier de la démarche d'évitement-réduction d'impacts sur l'environnement attendue dans le cadre de l'évaluation environnementale.

2-2. Justification des consommations d'espace, équilibre entre le développement urbain et la préservation des espaces naturels

Consommation d'espaces

Avec le retour aux dispositions du PLU de 2007 sur le secteur de Béligon, la collectivité fait valoir une consommation d'espace réduite de 15,4 ha (en tenant compte, sur les 17 ha du secteur de Béligon, de 1,6 ha déjà artificialisés inclus dans le secteur).

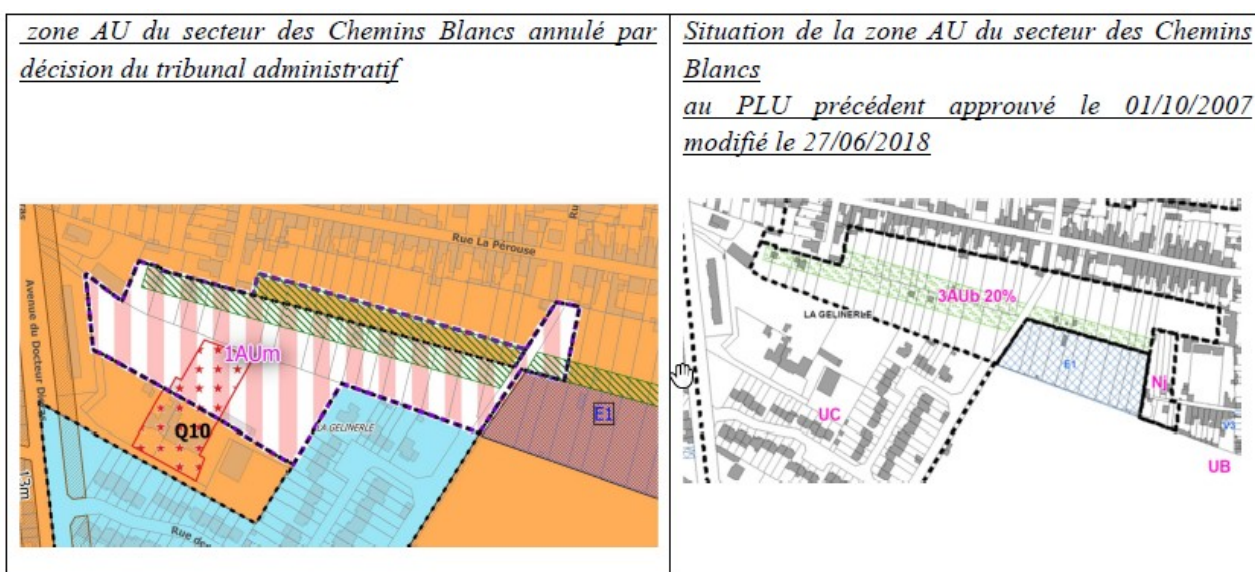
La MRAe demande cependant à la collectivité d'expliquer ce calcul, étant observé que la remise en vigueur du PLU de 2007 implique le maintien en zone à urbaniser 2AU de 5 ha sur les 17 ha du secteur Béligon.

Pour ce qui concerne le secteur Chemins blancs, classé en zone à urbaniser à vocation d'habitat (1AUm), la collectivité propose également d'entériner le retour aux dispositions du PLU de 2007. Le secteur serait ainsi classé en zone 3AUB dédiée à un usage mixte d'habitations, commerces, bureaux et équipements collectifs.

La collectivité met ainsi en avant une projection de consommation d'espaces permise par le PLU futur, passant de 30,7 à 15,3 ha. La collectivité conclut ainsi que les dispositions du PLU sont rendues conformes à l'objectif du PADD, qui portait sur une réduction des consommations d'espaces de plus d'un tiers par rapport aux 41 ha consommés sur la période 2007-2019. Il conviendra, le cas échéant, de préciser les consommations d'espaces prévues en fonction des compléments attendus s'agissant de la remise en vigueur du PLU de 2007 sur le secteur de Béligon.

Choix des secteurs à urbaniser

Concernant le secteur des Chemins blancs, il semble sauf démonstration contraire, que cette remise en vigueur des dispositions du PLU de 2007 ne permet pas d'assurer la cohérence entre le PADD, qui identifie ce secteur comme un îlot de nature en ville à préserver, et le règlement du PLU.



Retour aux dispositions du PLU de Rochefort approuvé en 2007 sur le secteur Chemins blancs (source : note juridique jointe au dossier, p. 4)

La MRAe demande à la collectivité de revoir le classement du secteur des Chemins blancs, afin d'assurer sa préservation en tant qu'espace vert en ville, conformément à ce que prévoit le PADD. Elle rappelle en outre ses observations du 2 octobre 2019, notamment concernant la nécessité d'affiner l'estimation des besoins en logements en précisant les perspectives d'évolution de la taille des ménages et les objectifs en matière de mobilisation des logements vacants et des résidences secondaires.

Enfin, la MRAe réitère les observations formulées dans l'avis du 2 octobre 2019 relatives à la présence de zones humides sur le secteur ouvert à l'urbanisation de La Casse aux Prêtres. Si le tribunal n'a pas considéré que la présence d'une zone humide, identifiée dans le rapport de présentation, est incompatible avec l'ouverture à l'urbanisation de ce secteur, il demeure que le projet de révision du PLU doit justifier d'une démarche d'évitement ou de réduction des incidences, absente du projet présenté et de son évaluation environnementale, qui s'avère insuffisante de ce point de vue.

3. Synthèse des points principaux de l'avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale

Le dossier de la révision du PLU de Rochefort transmis à la MRAe le 26 avril 2022 vise à corriger partiellement les irrégularités ayant conduit à l'annulation partielle du document par le tribunal administratif de Poitiers en janvier 2022.

Le dossier transmis, qui correspond à celui ayant fait l'objet d'un premier avis de la MRAe en date du 2 octobre 2019, augmenté d'une note juridique, ne permet pas de comprendre la démarche de régularisation de la collectivité. Dans la perspective de l'enquête publique, la MRAe demande donc que cette démarche soit plus clairement expliquée. La MRAe reconduit les observations formulées dans son avis du 2 octobre 2019.

La MRAe observe en outre que le retour aux dispositions du PLU antérieur proposé dans le dossier, ne garantit pas la prise en compte des enjeux environnementaux identifiés pour ce qui concerne le secteur de Chemins Blancs. La MRAe a également rappelé la nécessité de mettre en œuvre une démarche d'évitement et de réduction des incidences sur la zone humide repérée sur le secteur de La Casse aux Prêtres.

Le rapport environnemental s'avère insuffisant dans les justifications apportées à la proposition faite à ce stade.

La Mission Régionale d'Autorité environnementale fait par ailleurs d'autres observations et recommandations plus détaillées dans le corps de l'avis.

À Bordeaux, le 22 juillet 2022

Pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine,
le membre délégataire

Signé

Didier Bureau