

Evaluation environnementale du PLU de LUCCIANA

Avis de l'autorité environnementale de la Haute-Corse

I - CONTEXTE

- L'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 et le décret n° 2005-608 du 27 mai 2005, modifiant le code de l'urbanisme, ont finalisé la transposition dans le droit français de la directive européenne 2001/42/CE du 27 juin 2001 sur l'évaluation environnementale des plans et programmes, et en particulier des documents d'urbanisme.

Ces textes ont pour objet l'évaluation des effets, potentiels ou avérés, de ces documents sur l'environnement, avant leur adoption et à tous les stades de l'élaboration du document (articles L.121-10 s. et R.121-14 s. du code de l'urbanisme).

- L'évaluation donne lieu à un avis du Préfet de département en tant « qu'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement ». Cet avis est joint au dossier d'enquête publique.

- Pour approuver son document d'urbanisme, la commune doit mettre à la disposition du public et de l'autorité environnementale, le rapport de présentation précisant en particulier la manière dont il a été tenu compte des différentes consultations conduites notamment de l'autorité environnementale (art. L.121-14 du code de l'urbanisme).

- Document d'urbanisme concerné : Plan Local d'Urbanisme arrêté le 23 janvier 2007 ;
- Document d'urbanisme antérieur : Plan d'Occupation des Sols approuvé le 6 janvier 1994 ;
- Maître d'ouvrage : Commune de LUCCIANA.

II - ANALYSE DU RAPPORT

II-1- Sur le caractère complet du rapport

II-1-1- Le contenu réglementaire

Le contenu du rapport de présentation des plans locaux d'urbanisme soumis à évaluation environnementale est défini aux articles L.121-11 et R.123-2-1 du code de l'urbanisme. Le contenu détaillé requis est annexé au présent avis.

II-1-2- Le contenu du rapport du PLU de LUCCIANA

Le rapport environnemental contient une partie notable des rubriques imposées dans ces articles. Toutefois les rubriques suivantes font défaut :

- l'exposé des raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de la protection de l'environnement, et parmi les parties d'aménagement envisagées, le projet a été retenu (alinéa 1-point 3 de l'article législatif) ;
- les perspectives de l'évolution de l'état initial de l'environnement (évolution probable si le PLU n'était pas mis en oeuvre) ;
- l'analyse des résultats de l'application du plan dans un délai de 10 ans ;
- le résumé non technique.

II-2 - Sur la qualité et la pertinence des informations contenues dans l'évaluation environnementale

N.B. : ce paragraphe ne porte évidemment que sur les rubriques apparaissant dans l'évaluation.

En préalable, il faut regretter que les cartes, en raison de leur échelle et de leur tirage en noir et blanc, alors qu'elles ont été conçues pour être lues en couleur, sont peu lisibles (exemple : p.47). La même observation peut être faite pour les photos. Or, il convient de rappeler que l'évaluation environnementale a pour objectif, outre la prise en compte de l'environnement, **l'information et la sensibilisation du public.**

II-2-1 - Sur le contenu de l'état initial :

Remarque préalable : la page 20 (qui liste les différentes rubriques que doit comprendre le rapport de présentation des PLU soumis à évaluation environnementale), ainsi que les pages 21, 22, 23 (qui décrivent l'articulation du plan avec les autres documents d'urbanisme et les plans ou programmes), ne sont pas à inclure dans l'état initial.

L'analyse de l'état initial de l'environnement doit comprendre tous les thèmes environnementaux concernés par le document d'urbanisme : environnement physique et biologique (végétation, faune, corridors écologiques, espèces rares ou/et protégées) ; ressources naturelles et leur gestion (richesses du sous-sol, sol en tant que milieu biologique et en tant que ressource à gérer, eaux superficielles, sources d'énergie renouvelables) ; pollutions et nuisances ; risques majeurs ; paysages et cadre de vie (santé, déplacements, patrimoine...).

Par rapport à ces différentes thématiques, l'état initial du document souligne les caractères propres à LUCCIANA :

■ **Paysages** : cinq unités paysagères qui confèrent au territoire communal une identité forte.

■ **Données physiques** : un climat très ensoleillé, une hydrographie marquée par la présence du premier fleuve de Corse, le Golo, et par ses inondations ainsi que par celles des autres cours d'eau du territoire communal ; la carte « Hydrographie » devrait comprendre un inventaire des zones humides.

■ **Végétation** : une grande diversité végétale qui s'étage depuis la mer jusqu'à la zone de montagne. Cette analyse souligne :

- la présence des zones humides qui « marquent fortement le paysage » et qui « offre une flore très diversifiée » ;
- la richesse de la végétation le long du Golo ;
- la fragilisation des zones humides littorales et du cordon dunaire par les actions anthropiques ;
- le mitage progressif des coteaux par l'urbanisation ;
- une végétation touffue et dense en montagne.

■ **Faune** : une faune présentant un grand intérêt écologique notamment dans les zones humides de l'embouchure du Golo et de l'étang de Biguglia comportant des espèces protégées qui y vivent ou qui viennent hiverner (oiseaux).

■ **Ecosystèmes** : des écosystèmes à forte valeur biologique traduits par la présence de plusieurs ZNIEFF (Zone d'Intérêt Ecologique, Faunistique et Floristique), d'une ZICO (Zone d'Intérêt Communautaire pour les Oiseaux), de trois zones Natura 2000, d'une réserve naturelle.

■ **Risques** :

- un plan de prévention des risques « Inondations » sur le bassin du Golo ;
- un plan de prévention des risques « Incendies de forêts » ;
- des installations soumises à la Directive Seveso ;
- un risque lié au transport d'hydrocarbures ;

■ **Patrimoine** :

- de nombreux sites d'intérêt archéologique ;
- deux monuments historiques classés ;
- un projet de centre muséographique dédié à la ville romaine de Mariana.

Toutefois, dans cette analyse manquent plusieurs thématiques essentielles concernant notamment les ressources naturelles :

■ **Sols** :

- sol en tant qu'espace à gérer : le rapport de présentation précise (p.36) que le PLU ouvre à l'urbanisation 347 ha (dont environ 2/3 de zones constructibles nouvelles par rapport au POS de 1994, soit une augmentation de plus de 200 ha). Cette consommation d'espace face, d'une part, à la déprise démographique enregistrée entre 1999 et 2004 (-1,9%), et d'autre part, à l'objectif de gestion économe du territoire à travers la maîtrise de l'urbanisation affichée dans le PADD (p.4) doit être justifiée par les besoins étudiés de la commune, ce qui n'est pas fait ;

▪ sol en tant que support de l'activité agricole : Le rapport de présentation justifie (p.43) l'extension des zones urbaines de la plaine par la nécessité « de détendre le marché foncier » afin de « satisfaire les besoins des nouveaux arrivants ». Il indique ensuite que « l'urbanisation sous forme pavillonnaire participe à la banalisation de paysages ouverts que sont ceux d'une plaine agricole ». Ce rapport évoque également des conflits d'usage dus à la pression urbaine qui rend l'exercice de l'activité agricole plus difficile.

En conclusion, la vocation agricole de la plaine est ici délaissée face à la nécessité de libérer des espaces constructibles sans qu'un bilan préalable global sur l'activité agricole (= état initial) ne semble avoir été conduit, bilan qui aurait permis de délimiter de façon positive les zones agricoles.

De même, une analyse de l'urbanisation pavillonnaire existante aurait permis, par l'abandon de certaines règles, de freiner une consommation excessive d'espace notamment agricole (recul par rapport aux limites séparatives, COS,...).

▪ sol en tant que substance exploitable : cette question n'est pas abordée, alors même qu'il existe des carrières sur la commune.

■ **Pollutions et nuisances** : si les risques sont globalement identifiés dans "l'état initial", en revanche les nuisances ne font pas l'objet d'une synthèse comprenant toutes les nuisances existantes : infrastructures de transport (bruit, rejets de CO₂,...), aéroport, carrière (impacts sur les nappes, poussières,...), centrale EDF, déchetterie, autres installations classées, etc.

■ **Déchets et assainissement des eaux usées** : l'analyse pourrait utilement renvoyer aux annexes sanitaires tout en résumant les problèmes principaux par rapport à l'environnement (se reporter également au paragraphe ci-dessous).

■ **Qualité de l'eau, des cours d'eau et des eaux de baignade** :

- S'agissant de la ressource en eau potable : même observation qu'à l'alinéa précédent par rapport aux annexes sanitaires ; dans ce domaine, il conviendrait que les servitudes affectant l'utilisation des sols liées aux périmètres de protection des captages du Golo soient mentionnées sur la liste des servitudes annexée au dossier de PLU ;

- le tourisme balnéaire étant une activité économique importante de la commune, on peut regretter que la protection des zones de baignade en mer n'ait pas fait l'objet d'une analyse particulière.

Il apparaît en effet souhaitable de faire le point sur les modes actuels d'assainissement de la partie littorale de la commune :

- les types de réseaux collectifs en place (unitaire, séparatif, gravitaire, sous pression...);

- l'état de ces réseaux (âge, matériaux, eaux parasites, sous-dimensionnement, problèmes d'écoulement...);

- l'impact éventuel de l'assainissement individuel sur la qualité des cours d'eau et les lieux de baignade.

Ce recensement aurait dû servir de base à la hiérarchisation des actions à inscrire au Projet d'Aménagement et de Développement Durable, pour limiter les pollutions et sécuriser les installations existantes. Il pourrait utilement compléter « les mesures prises pour éviter, réduire et compenser » les conséquences de la mise en œuvre du plan.

■ **Espèces** :

- Dans une commune qui connaît une forte pression foncière et dans laquelle il existe déjà de nombreuses voies Nord-Sud (+ une en projet) formant barrière, il manque un recensement des corridors écologiques (liaisons naturelles) qui traversent le territoire communal et qui permettent les relations entre les différents milieux naturels ;

- Le tableau page 30 a omis de renseigner la dernière colonne en ce qui concerne les espèces animales (Directive Habitat) autres que les oiseaux. Cette colonne est donc à compléter pour la Tortue Cistude d'Europe et pour le Discoglosse ;

- Pour le Discoglosse : préciser "sarde", les potentialités étant beaucoup plus faibles pour le Discoglosse corse ; les deux sont dans la directive Habitats ;

- Remplacer "Grenouille verte" par "Grenouille de Perez" ;

■ **Éléments à réactualiser :**

- Concernant les zones Natura 2000 relevant de la directive Habitats, il ne s'agit plus de "propositions de site d'intérêt communautaire" mais de "**sites** d'intérêt communautaire" puisqu'ils ont été validés au niveau européen (décision du 19/07/2006 - JO-Union Européenne n° L 259/1 du 21/09/06) : les pages concernées (p. 22, 30, 31, 51, 72,...) sont donc à modifier ;
- Hameaux nouveaux de Pineto (pp. 48 à 50) : le document final du diagnostic écologique du site étant terminé, il convient de prendre en compte dès à présent ses conclusions en remplaçant le dernier paragraphe (p.50) et le paragraphe concerné p. 68 (totalement erroné), et en traduisant les secteurs à enjeux écologiques forts par une zone de protection ; il est également nécessaire de remplacer l'annexe au rapport de présentation jointe au dossier par la version finale de cette étude ,

L'analyse de l'état initial de ce PLU, déjà insuffisamment exhaustive, se termine (p. 34) sans synthèse globale et sans identification et hiérarchisation des enjeux environnementaux essentiels pour cette commune.

II-2-2 - Sur l'analyse des incidences, notamment sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement :

- L'évaluation des incidences qui doit constituer le cœur de l'évaluation environnementale est traitée en moins d'une page (p. 72).
- Par certaines options importantes, ce PLU a sans conteste des incidences positives sur l'environnement. Pour autant, il a très probablement aussi des incidences négatives. **Or, ce chapitre n'en fait apparaître aucune**, ce qui n'est absolument pas crédible compte-tenu en particulier :
 - de la consommation d'espace notamment agricole,
 - de l'artificialisation de surfaces étendues,
 - des conséquences directes et indirectes des urbanisations projetées (imperméabilisation, trafic routier, bruit, incidences temporaires des travaux...),
 - des surfaces importantes des zones industrielles immédiatement ouvertes,
 - de la création d'emplacements réservés (**32** pour créations et élargissements de voiries, auxquels s'ajoutent notamment ceux liés à la 2x2 voies Borgo-Vescovato, et ceux nécessaires aux infrastructures et superstructures pour le développement de l'aéroport de Bastia-Poretta),
 - de l'extension très large de la zone UDa au Nord du village qui risque de dénaturer sa silhouette,
 - de la création du secteur UDc de Bercatoggio en discontinuité de toute urbanisation existante,
 - de l'urbanisation littorale nouvelle,...

- La méthodologie retenue pour l'évaluation des incidences n'est pas décrite ,
- Cette partie ne traite pas explicitement des conséquences (positives ou négatives), ou de l'absence de conséquences, sur les zones revêtant une importance particulière pour l'environnement : ZNIEFF, Natura 2000, réserve naturelle...

II-2-3 - Sur les mesures envisagées pour éviter, réduire et si possible compenser les conséquences dommageables de la mise en œuvre du plan :

- Les « *Mesures prises pour limiter l'incidence des risques et des nuisances* » font l'objet d'un paragraphe spécial (p.54) qui liste les mesures concernant les risques et les nuisances les plus importantes : inondations, feux de forêt, risques industriels, nuisances sonores de l'aéroport. Aucune mesure par contre n'est décrite en ce qui concerne : les nouvelles zones industrielles, les carrières, la future 2x2 voies, le transport des matières dangereuses, la déchetterie, même lorsque des éléments existent dans d'autres parties du dossier ;
- Les « *Mesures compensatoires* » (tableau compris entre les pages 54 et 55) remplacent les « *Mesures pour éviter, réduire et compenser* » : c'est un raccourci qui prête à confusion ;
- Dans ce même tableau sont regroupées à la colonne 2 « *les mesures compensatoires et la justification des choix* » et, à la colonne 3, « *l'exposé des alternatives non retenues et les mesures connexes possibles* » sans qu'aucun élément ne permette de déterminer à laquelle de ces notions la rédaction se rapporte, ce qui, selon la notion retenue, permet un sens totalement contradictoire en particulier pour la colonne 3 ;
- **Il est difficilement compréhensible que les mesures dites « compensatoires » soient abordées avant le chapitre qui traite de l'analyse des incidences, alors qu'elles devraient découler de cette dernière.**
- L'appréciation des incidences négatives de la mise en œuvre du plan n'étant pas réalisée, les mesures envisagées sont limitées. Parmi ces mesures aurait pu être cité, par exemple, le fait que le document prévoit un classement spécifique des zones de captage d'eau potable qui se superpose aux périmètres de protection réglementaires.

II-2-4 - Sur le suivi de la mise en œuvre du plan :

Il est indispensable de prévoir un dispositif de suivi, détaillé dans le rapport, qui permette une analyse des résultats de la mise en œuvre du plan à l'expiration d'un délai de dix ans. En effet le recueil des données nécessaires doit débuter dès l'approbation du PLU afin d'établir le « Point zéro » à partir duquel pourront être mesurés les effets de l'application du plan, notamment dans le domaine environnemental. A défaut, les indicateurs visés à la page 73 à l'aval du PLU ne pourront être correctement renseignés. Concernant les indicateurs relatifs aux zones les plus sensibles notamment les ZNIEFF de type I, la Direction régionale de l'environnement peut aider la commune à les établir.

III - AVIS SUR LA PRISE EN COMPTE DE L'ENVIRONNEMENT PAR LE PROJET DE PLU

Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) rappelle dans sa première partie les grands principes du développement durable, à savoir :

- le respect du principe d'équilibre entre d'une part « *un développement urbain maîtrisé et le développement de l'espace rural* » et, d'autre part, « *la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages* » ;
- le maintien de la diversité des fonctions urbaines et de la mixité sociale ;
- une utilisation économe et équilibrée des espaces.

Le PADD retient trois orientations pour répondre à cet objectif de développement durable dont la première « **Promouvoir l'environnement et le cadre de vie** » est à visée essentiellement environnementale. Cette orientation spécifique se décline en trois objectifs :

- 1) Placer l'environnement comme support du développement communal,
- 2) Mettre en valeur le patrimoine historique communal,
- 3) Prendre en compte les risques et les nuisances.

Ces trois objectifs sont eux-mêmes traduits dans plusieurs sous-objectifs :

■ **Objectif 1** : trois sous-objectifs

- Protéger les équilibres de la « littoralité » - 5 actions, plusieurs sous-actions - ; l'une des actions prévues concerne « *la gestion raisonnée du stationnement automobile* » et de « *l'accessibilité au littoral* » pour les espaces littoraux remarquables ; toutefois, le PLU ne traduit pas une réflexion en ce domaine. De même, la réalisation de cheminements pour des circulations douces près des rives du Golo n'apparaît pas ;
- Sauvegarder les espaces et milieux caractéristiques de l'arrière-pays - 2 actions - ; l'une des deux actions prévues concerne la conservation du patrimoine bâti de l'arrière-pays (petites chapelles, grottes, calvaires), mais ce patrimoine n'est pas recensé et ne fait pas l'objet de prescriptions particulières dans le PLU ;
- Gérer l'exploitation des ressources et la production des déchets - 3 actions -, dont la dernière « *développer l'exploitation des ressources alluvionnaires* » est difficilement justifiable au titre de l'objectif de promotion de l'environnement, même si elle s'accompagne de l'obligation de réaménager les sites en fin d'exploitation (ce qui, au demeurant, répond à une obligation légale).

■ **Objectif 2** : un sous-objectif

- Redécouvrir les éléments du patrimoine - 3 actions - :
 - Valoriser la Canonica autour d'un pôle muséographique ;
 - « Patrimonialiser » les caractéristiques architecturales du vieux village ;
 - Valoriser les sites d'intérêt patrimonial (Eglise San Michele,...).

■ **Objectif 3** : deux sous-objectifs :

- Ne pas augmenter le nombre de personnes exposées aux risques ;
- Prendre en compte les zones de bruit et de nuisance.

L'attention portée à l'environnement est donc présente dans ce document d'urbanisme mais, d'une part, certaines actions de l'orientation n°1 du PADD ne sont pas traduites (cf. les quelques exemples ci-dessus), d'autre part, les enjeux environnementaux n'ayant pas été clairement identifiés ni hiérarchisés dans l'évaluation, il n'est pas possible de savoir si ces propositions répondent, sur le plan environnemental, aux problématiques essentielles du territoire de la commune de LUCCIANA.

Enfin, l'analyse incomplète des incidences des actions définies dans les différentes orientations du PADD (et donc des zonages qui les traduisent) ne permet pas de vérifier si leurs effets sur l'environnement seront négligeables, moyens ou forts.

Dans ces conditions, le but assigné à l'évaluation environnementale ne peut être considéré comme atteint.

- 1 JUIN 2007

LE PRÉFET,

Gilbert PAYET