



Mission régionale d'autorité environnementale

Martinique

**Avis de l'autorité environnementale
sur le rapport d'évaluation environnementale stratégique
du projet de révision générale du
plan local d'urbanisme (PLU) de la commune du ROBERT**

n°MRAe 2019AMAR7

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de la Martinique a délibéré le 18 octobre 2019 sur l'avis relatif au dossier de révision générale du Plan Local d'Urbanisme de la commune du Robert.

Ont délibéré : Thierry GALIBERT et José NOSEL.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants cités 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.

La commune du Robert a saisi la MRAe via la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) de la Martinique en date du 29 juillet 2019. Cette saisine est conforme à l'article R. 104-23 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale prévue aux articles R. 104-21 et R. 104-22 du même code. Conformément à l'article R. 104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la DEAL a consulté le 8 août 2019 l'agence régionale de santé de la Martinique.

La MRAe rend l'avis qui suit, dans lequel les recommandations sont portées en italique gras pour en faciliter la lecture.

L'évaluation environnementale des projets de documents d'urbanisme est une démarche d'aide à la décision qui contribue au développement durable des territoires. Elle est diligentée au stade de la planification, en amont des projets opérationnels, et vise à repérer de façon préventive les impacts potentiels des orientations et des règles du document d'urbanisme sur l'environnement, à un stade où les infléchissements sont plus aisés à mettre en œuvre. Elle doit contribuer à une bonne prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux et permettre de rendre plus lisibles pour le public les choix opérés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement.

L'avis de la MRAe, autorité environnementale désignée par la réglementation, porte sur la qualité de l'évaluation environnementale restituée par la personne publique responsable dans le rapport de présentation et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il ne porte pas sur l'opportunité du plan ou du document. Il n'est ni favorable, ni défavorable.

Conformément aux articles L.122-4 et L.122-9 du code de l'environnement, la personne publique responsable de la procédure :

- prend en considération l'avis de l'autorité environnementale, au même titre que les observations et propositions recueillies au cours de l'enquête publique ou de la mise à disposition du public, pour modifier, le cas échéant, le plan, schéma, programme ou document avant de l'adopter ;
- est tenue de mettre à disposition du public et de l'Autorité environnementale les informations relatives à la manière dont elle a pris en compte ces avis, observations et propositions.

L'avis est publié sur le site de la MRAe de la Martinique (<http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/avis-rendus-de-la-mrae-de-la-martinique-a563.html>) et sur le site de la DEAL Martinique (<http://www.martinique.developpement-durable.gouv.fr/avis-et-decisions-rendus-par-la-mrae-martinique-a1260.html>)

Synthèse de l'avis

La commune du Robert a prescrit la révision générale de son plan local d'urbanisme (PLU) approuvé le 1^{er} août 2002, révisé le 18 octobre 2007 et modifié le 19 septembre 2011. Ce projet de révision est principalement motivé par la nécessité de prendre en compte et de régulariser les effets associés à l'urbanisation diffuse du territoire communal.

Pour mémoire, le PLU communal avait déjà fait l'objet d'une précédente prescription de révision générale en date du 29 novembre 2004 ayant conduit à l'émission d'un avis défavorable des services de l'État en date du 6 février 2012, d'un contrôle de légalité négatif en date du 1^{er} août 2012, d'un second avis défavorable au titre du contrôle de légalité consécutif à la ré-approbation par la commune du projet contesté en date du 20 décembre 2012 puis d'un recours en suspension et enfin, d'un recours en annulation auprès du tribunal administratif. Bien que la commune ait décidé de ré-approuver en date du 19 décembre 2013 la modification du PLU contesté de 2012, celui-ci reste « illégal » au sens des conclusions du tribunal administratif de Fort de France et de l'annulation de la délibération du conseil municipal de 2013.

De ce fait, le document d'urbanisme opposable à ce jour demeure le PLU approuvé en date du 1^{er} août 2002 augmenté des procédures de modification et de révision partielles ayant fait l'objet d'un contrôle de légalité « positif ».

A ce titre, les éléments de diagnostic et d'évaluation environnementale doivent être établis à partir des documents correspondants et des états initiaux / états « zéro » correspondants sachant que ce document d'urbanisme ainsi que les documents modificatifs qui ont pu l'amender n'ont jamais fait l'objet d'une évaluation environnementale jusqu'ici.

Pour la MRAe, les principaux enjeux environnementaux à prendre en compte dans ce projet de révision générale du PLU du Robert sont la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, les ressources naturelles (*pressions, risques de pollution*), la mitigation des risques naturels, la santé publique ainsi que le patrimoine et le paysage. Ces enjeux sont sommairement traités dans le rapport d'évaluation environnementale et ne sont pas accompagnés du bilan de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers procédant des effets des documents antérieurs pas plus que du bilan des incidences environnementales procédant du plan précédent et de ces diverses modifications et révisions partielles régulièrement approuvées.

De manière générale, le rapport d'évaluation environnementale stratégique adossé au rapport de présentation est insuffisant et ne répond pas aux dispositions des articles R.151-3 et L.153-27 du code de l'urbanisme susceptibles d'emporter la caducité du plan présenté. Il ne permet ni de rendre compte des incidences effectives du projet sur l'environnement, ni d'assurer la complète information du public. Il doit donc être repris avant de mettre le dossier à l'enquête publique.

À ce titre, **la MRAe recommande de reprendre, en amont de l'enquête publique, le rapport d'évaluation environnementale stratégique (EES) de façon à répondre aux exigences législatives et réglementaires et à la nécessité d'assurer une complète information du public et de garantir la sécurité juridique de la procédure de révision du plan.**

Dans ce cadre, **elle recommande au maître d'ouvrage :**

- **de revoir et compléter la rédaction de ce rapport EES tel que développé ci-après dans l'avis détaillé,**
- **de se référer en tant que de besoin au guide relatif à l'évaluation des documents d'urbanisme ainsi qu'à ses fiches et questions évaluatives téléchargeable ici : <http://paysages-territoires-transitions.cerema.fr/guide-sur-l-evaluation-environnementale-des-a116.html>,**
- **de prendre en compte le guide d'aide à la définition des mesures éviter, réduire, compenser (ERC) téléchargeable ici : https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Théma_-_Guide_d'aide_à_la_définition_des_mesures_ERC.pdf**

L'ensemble des observations et recommandations de l'Autorité environnementale est présenté dans l'avis détaillé ci-après.

Avis détaillé

I- Contexte réglementaire et application au projet de PLU révisé du Robert

La directive européenne n° 2001/42/CE du 27 juin 2001 introduit le principe de l'évaluation environnementale de certains plans et programmes sur l'environnement.

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 pour objet de transposer cette même directive en droit français en ce qui concerne l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme.

Le décret n° 2012-995 du 23 août 2012, relatif à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme, détermine la liste des documents d'urbanisme soumis de manière systématique à l'évaluation environnementale ainsi que celle de ceux qui peuvent l'être sur décision de l'autorité environnementale après un examen au cas par cas, ce depuis le 1^{er} février 2013.

La procédure de révision générale du plan local d'urbanisme (PLU) d'une commune littorale telle que Le Robert en Martinique est soumise à l'évaluation environnementale stratégique (EES) en application des dispositions du I de l'article R.122-17 du code de l'environnement – alinéa / item 53° et de celles de la directive européenne 2001/42/CE du 27 juin 2001, le plan présenté répondant à tout ou partie des critères portés dans son annexe II.

La commune a prescrit une première révision générale de son PLU par délibération en date du 29 novembre 2004. Le projet arrêté de cette révision a fait l'objet d'un avis défavorable des services de l'État en date du 6 février 2012. En dépit de cet avis défavorable, la commune a poursuivi la procédure et approuvé une première fois son PLU le 25 juin 2012. Cette approbation a fait l'objet d'un contrôle de légalité négatif en date du 1^{er} août 2012. Pour tenir compte de certaines remarques des services de l'État, la commune a modifié son PLU qui a fait alors l'objet d'une nouvelle approbation le 20 décembre 2012. Cette seconde approbation a également fait l'objet d'un avis défavorable au titre du contrôle de légalité. La commune refusant de retirer son acte, cette approbation a fait l'objet d'un recours en suspension puis d'un recours en annulation auprès du tribunal administratif.

En raison de ce contentieux, la commune a modifié quelques éléments de son PLU de 2012 pour répondre à certaines demandes des services de l'État et pris une nouvelle délibération d'approbation le 19 décembre 2013 pour modifier le PLU de 2012. Dans son jugement du 22 décembre 2014, le tribunal administratif de Fort-de-France annule le PLU de 2012 et déclare illégale la délibération du 19 décembre 2013.

La commune a contesté cette décision par un recours en interprétation auprès du Conseil d'État, qui s'est déclaré incompétent pour se prononcer sur la légalité de la délibération du 19/12/2013. De ce fait, le document applicable à ce jour demeure le PLU approuvé le 1^{er} août 2002 augmenté de ses modifications et révisions partielles régulièrement approuvées.

L'avis de la MRAe, développé ci-après, porte, d'une part, sur la qualité du rapport d'évaluation environnemental versé au dossier et, d'autre part, sur l'analyse de la prise en compte de l'environnement par le projet de PLU révisé du Robert.

Cet avis est fondé sur l'analyse du dossier soumis à enquête publique et comportant :

- un rapport de présentation (*document n° 2*) décliné en 3 parties identifiées comme :
 - diagnostic et état initial de l'environnement (*document n° 2.1*) développé en cent-cinquante-trois pages dont soixante-seize pages consacrées à la description de l'état initial de l'environnement,

- justification des choix retenus (*document n° 2.2*) développée en cent-trente-quatre pages accompagné d'une annexe de quatre-vingt-sept pages,
- évaluation environnementale (*document n° 2.3*) développée en soixante-sept pages accompagnée de son résumé non technique de trente pages,
- un projet d'aménagement et de développement durables (PADD) (*document n° 3*) de vingt-et-une pages,
- un dossier « orientations d'aménagement et de programmation » (OAP) (*document n° 4*) de dix-neuf pages,
- un plan de zonage « général » (*document n° 5.1*),
- un plan de zonage « bourg » (*document n° 5.2*),
- un projet de règlement (*document n° 6*) développé en cent-dix-sept pages,
- un dossier « Annexes » (*document n° 7*) de trente-sept pages.

II. Enjeux environnementaux

Pour la MRAe les principaux enjeux environnementaux du territoire sont les suivants :

- consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, dans une logique privilégiant leur conservation, la conservation de la sole agricole, la protection du patrimoine et des paysages ainsi que la gestion raisonnée et durable des ressources naturelles dont l'eau en cohérence avec les enjeux de préservation de la Baie du Robert, des îlets (*couverts par des arrêtés de protection du biotope*), de ses zones humides, de ses ZNIEFF terrestres et marine et de ses espaces remarquables du littoral.
- biodiversité locale visant à en favoriser la conservation, la promotion et l'accompagnement de la mise en œuvre d'un schéma régional de cohérence écologique (SRCE) et sa déclinaison dans le futur projet de PLU ainsi que l'instauration et le développement des trames vertes et bleues (*corridors biologiques*).
- mitigation des risques naturels, particulièrement impactant pour la commune du Robert, afin d'entretenir et développer une culture commune et partagée de cette thématique sur le territoire, réduire la vulnérabilité des populations concernées ainsi que des installations, structures et activités nécessaires en cas d'événement majeur.
- réduction des émissions de gaz à effet de serre visant à favoriser le développement des énergies renouvelables, le développement des transports multimodaux (en référence au plan « mobilité 21 »), la maîtrise de la consommation à la source ainsi que la santé publique.

Par ailleurs, la question de la prise en compte, du traitement et de l'encadrement de l'urbanisation diffuse généralisée de la commune y compris sur des secteurs non desservis par les réseaux et / ou implantés dans des zones d'aléas forts en termes de risques naturels constitue un enjeu particulier de la commune du Robert étant concernée par tout ou partie des items précités.

III. Analyse de la qualité de l'évaluation environnementale

III.1 Sur le caractère complet du rapport environnemental et du projet d'évolution du PLU

L'évaluation environnementale doit décrire et évaluer les incidences notables que peut avoir le projet d'évolution du PLU sur l'environnement, selon une trame documentaire précisée à l'article R.151-3 du code de l'urbanisme.

Au plan formel, l'évaluation environnementale présentée apparaît conforme à la réglementation mais, sur le fond, elle s'avère notoirement insuffisante sur les points suivants :

- traitement des enjeux environnementaux les plus déterminants du plan tels que la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers ou la desserte communale et son évolution probable en matière d'assainissement collectif,
- analyse des plans et programmes auxquels le projet de PLU révisé doit se conformer, auxquels il doit être mis en compatibilité ou qu'il doit prendre en compte,
- évaluation des solutions de substitution raisonnables, pratiquement absente du rapport,
- analyse très limitée des incidences notables du plan sur l'environnement impliquant la sous-évaluation des mesures d'évitement, de réduction, de compensation et d'accompagnement correspondantes,
- caractérisation et modalités de mise en œuvre d'indicateurs de suivi environnemental de la mise en œuvre du plan intégrant, a minima, ceux relatifs à la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers comme ceux relatifs à l'évaluation des potentialités de densification des zones déjà urbanisées.

À ce titre, la MRAe recommande de reprendre, en amont de l'enquête publique, le rapport d'évaluation environnementale stratégique (EES) de façon à répondre aux exigences législatives et réglementaires et à la nécessité d'assurer une complète information du public

Dans cette optique, la MRAe recommande de compléter le rapport d'évaluation environnementale stratégique (EES) en amont de l'enquête publique en :

- ***mettant en œuvre un chapitre dédié à la présentation du bilan argumenté de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers résultant de la mise en œuvre du plan local d'urbanisme (PLU) approuvé le 1er août 2002, révisé le 18 octobre 2007 et modifié le 19 septembre 2011 se concluant par la définition de l'état « zéro » exploitable dans le cadre du suivi environnemental du PLU « révisé »,***
- ***développant et la complétant le chapitre dédié à l'analyse des plans et programmes auxquels le projet de PLU « révisé » doit se conformer, auxquels il doit être rendu compatible ou, qu'il doit prendre en compte,***
- ***développant et complétant le chapitre dédié à l'évaluation des solutions de substitution raisonnables sur la base d'un scénario de « référence » cohérent. Celles-ci devant s'appuyer sur des scénarios réalistes d'évolution du territoire établis, par exemple et de manière non exhaustive, sur la base d'orientations stratégiques privilégiant l'économie, l'environnement, le développement social ou les associant dans un rapport « dominant / complémentaire » pouvant être, également, alimenté par des scénarios de développement démographiques tendanciels. Les solutions envisagées (en nombre réduit) doivent faire l'objet d'une évaluation comparée au regard de leurs plus-values respectives et de leurs incidences environnementales propres pouvant être synthétisée sous la forme d'un tableau,***
- ***développant et complétant le chapitre dédié à l'évaluation des incidences environnementales du plan sur la base d'un état initial de l'environnement enrichi et augmenté des éléments cités ci-avant,***

- **développant et complétant le chapitre dédié à l'énoncé des mesures d'évitement, de réduction, de compensation et d'accompagnement sur la base des éléments résultant du point précédent et en permettant la caractérisation, le classement et la hiérarchisation en vue d'une intégration explicite dans les documents opposables du futur PLU « révisé » (zonage, règlement et OAP),**
- **développant et complétant le chapitre dédié au recensement des indicateurs de suivi des incidences environnementales du plan résultant de sa mise en œuvre effective, établis sur la base d'un état de référence / état « zéro » préalablement explicité et justifié, d'une mise en œuvre aisée et documentée répondant aux objectifs définis à l'article L.153-27 du code de l'urbanisme,**

III.2 Analyse de l'état initial de l'environnement de la zone susceptible d'être touchée de manière notable par la mise en œuvre de la modification du PLU

La MRAe note que l'état initial de l'environnement est illustré par de nombreux tableaux, schémas, cartes et photos souvent inexploitables du fait de leur échelle de production et / ou de l'absence de légende explicite.

Certains chapitres méritent manifestement des développements spécifiques non poursuivis dans le dossier actuel. A titre d'exemple, il n'est pas pertinent ou utile d'évoquer les potentialités agricoles de la commune, en page 84, sans en préciser les enjeux particuliers, à peine plus développés dans les quelques informations dispersées par ailleurs dans d'autres chapitres du document (*cf. pages 73 et 93*) ni en tirer de conclusion.

Enfin, la MRAe note que l'état initial de l'environnement produit ne s'achève pas sur une synthèse des enjeux potentiellement identifiés, celle-ci étant renvoyée en page 15 et 16 du document n° 2.3 relatif à « l'évaluation environnementale » du projet de PLU révisé du Robert.

La MRAe recommande de revoir la rédaction du chapitre consacré à l'état initial de l'environnement pour mieux définir les enjeux pris en compte par la collectivité en charge de l'élaboration du projet de révision du PLU présenté et de le conclure sur une synthèse explicite des principaux enjeux retenus, en cohérence avec ceux identifiés au chapitre II du présent avis, en les hiérarchisant puis en les déclinant au titre de l'analyse des incidences prévisibles du plan, de la définition des mesures d'évitement, de réduction et de compensation correspondantes ainsi qu'au titre de l'établissement de la liste des indicateurs de suivi environnemental destinés à en suivre efficacement les effets.

III.3 Articulation avec les plans et programmes

Ce chapitre est abordé entre les pages 17 à 39 du document 2.2 relatif à la « justification des choix retenus ». Sont rapidement évoqués, la loi littoral, le schéma d'aménagement régional (SAR) et le schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) – tous deux approuvés en 1998 et révisés en 2005, le schéma de cohérence territoriale (ScoT) de la communauté d'agglomération du pays nord Martinique approuvé le 21 juin 2013, le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) non approuvé à ce jour, le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) de la Martinique 2016-2021 approuvé le 30 novembre 2015, le plan de prévention des risques naturels (PPRN) de la commune approuvé le 3 décembre 2013 ainsi que le schéma régional climat, air et énergie (SRCAE) de la Martinique approuvé le 18 juin 2013.

Il apparaît que, la compatibilité du projet de révision générale du PLU du Robert avec l'ensemble des plans et programmes précités n'est pas explicitement démontrée et que des incompatibilités manifestes sont même relevées avec le SAR/SMVM comme avec certaines dispositions du SDAGE. D'autre part, de nombreux autres plans et programmes ont été omis tels que et de manière non exhaustive :

- Le plan de gestion du risque inondation (PGRI) approuvé le 30 novembre 2015,
- Le plan de prévention et de gestion des déchets non dangereux de la Martinique (PPGDND) approuvé le 22 octobre 2015,
- Le programme local de l'habitat (PLH) de Cap Nord adopté le 30 septembre 2016,
- Le plan régional santé et environnement 3 approuvé le 4 décembre 2018,
- Les plans climat énergie territoriaux approuvés et en cours d'étude,
- Le schéma régional de développement de l'aquaculture marine de la Martinique,
- La charte du parc naturel de la Martinique approuvé les 27 septembre 2011 et 27 mars 2012 ainsi que par décret n° 2012-1184 du 23 octobre 2012.

III.4 Évolution du territoire si l'évolution du PLU n'était pas mis en œuvre - Variantes

Ce chapitre est d'autant plus stratégique que l'évaluation, au sein du rapport de présentation, doit expliquer les choix effectués et les évolutions progressives apportées au projet, ainsi que la manière dont les questions environnementales ont pesé dans ces choix et évolutions. L'élaboration des documents d'urbanisme étant souvent longue et le projet se construisant de manière progressive, sans nécessairement formaliser toutes les hypothèses envisagées, il peut être difficile de reconstituer à posteriori le cheminement du projet pour le retranscrire dans le rapport de présentation. Cela est d'autant plus difficile que l'évaluation a été très intégrée au processus d'élaboration et n'a pas donné lieu à des rendus intermédiaires formalisés.

La MRAe note la confusion faite sur ce chapitre en mêlant les effets de l'absence de mise en œuvre du projet de PLU « révisé », dont l'incidence reste pour le moins opaque au regard des effets produits par la poursuite de la mise en œuvre du plan précédent, et l'exercice relatif à l'évaluation des consommations d'espaces naturels, agricoles et forestiers qui ne constituent ou n'argumentent en rien des solutions de substitution / alternatives d'aménagement du territoire.

Par ailleurs, les solutions de substitution envisagées sont traitées de manière trop sommaire, ne font pas l'objet d'une comparaison de leurs incidences potentielles respectives sur l'environnement entre elles ni avec le scénario de référence (*non présenté, évalué ou décrit*) et ne sont pas non plus mises en relation avec les enjeux environnementaux préalablement identifiés du site. La MRAe note l'absence d'analyse des perspectives d'évolution de l'état initial de l'environnement en l'absence de mise en œuvre de la procédure d'évolution du PLU envisagée, conformément au 2° de l'article R151-3 du code de l'urbanisme.

A minima, le scénario de « référence » ou « au fil de l'eau » doit intégrer :

- **Les dynamiques d'évolution du territoire**, y compris celles impulsées le cas échéant par le document antérieur, en termes démographique et économique et leurs conséquences en termes de consommation d'espace,
- **Les tendances d'évolution de la situation environnementale du territoire** qu'il faudra apprécier au regard de l'évolution des pressions qui s'exercent sur les ressources (*eau, assainissement...*),
- **Les politiques, programmes, actions engagés sur le territoire** et visant à la valorisation des richesses environnementales, à la réduction des pressions, à l'amélioration de la qualité des ressources.

Dans tous les cas, le scénario de « référence » / « au fil d'eau » ne saurait être le scénario du pire qui prolonge toutes les tendances négatives à l'œuvre en ignorant la mobilisation des acteurs en faveur de l'environnement. Il doit au contraire donner à voir comment cette mobilisation contribue ou contribuera à infléchir ces tendances.

III.5 Analyse des incidences environnementales du projet

L'analyse, proposée en pages 18 à 53 du document 2.3 et relative à « l'évaluation environnementale » du projet de PLU révisé du Robert s'articule en deux parties traitant successivement, des effets de la mise en œuvre du plan de manière globale (pages 42 à 53) et des effets particuliers de sa mise en œuvre sur des secteurs particuliers du territoire (pages 18 à 40).

La MRAe constate une approche générale ne permettant pas d'apprécier l'importance des incidences potentielles susceptibles de justifier des alternatives ou des scénarios particuliers, ou de hiérarchiser les incidences au regard des enjeux préalablement identifiés dans l'étude et permettant d'établir des incidences jugées non acceptables au vu de la sensibilité de l'environnement local (par exemple, coupure du seul corridor écologique subsistant entre deux massifs forestiers par une zone d'activité), incidences nécessitant la mise en place de mesures d'accompagnement (par exemple, limiter les rejets d'eaux pluviales pour ne pas aggraver le risque d'inondation).

L'analyse particulière de l'incidence de la mise en œuvre du plan sur des secteurs particuliers du territoire aurait logiquement mérité un meilleur niveau de précision. Produite au cas par cas, elle s'avère plutôt confuse justifiant presque systématiquement toute velléité d'urbanisation même lorsque celle-ci implique la suppression de zones agricoles et naturelles (secteurs Moulin à vent, Pointe Melon, Morne Vert, Gaschette, Sable Blanc, Lestrade...).

La MRAe recommande de revoir la rédaction du chapitre relatif à l'analyse des incidences environnementales du projet en s'inspirant des éléments de méthodologie applicables en matière d'évaluation environnementale des plans et programmes transposés dans de nombreux documents de référence publiés par les services du ministère de la transition écologique et solidaire (MTES) et ceux du centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA).

III.6 Mesures envisagées pour éviter, réduire, compenser et accompagner les conséquences dommageables de la mise en œuvre du projet d'évolution du PLU

Ce volet de l'étude est noyé dans l'analyse des incidences environnementales associées à la mise en œuvre du projet de PLU révisé.

Les mesures proposées sont incomplètement décrites, non classées et hiérarchisées, rarement quantifiées et / ou retranscrites dans les documents opposables du dossier présenté à savoir, le zonage réglementaire du PLU et son règlement.

La MRAe rappelle que les mesures ERCA n'ont pas vocation à être évoquées ou rattachées à des recommandations ou mesures de principe, mais doivent constituer et correspondre à des engagements et à des mesures opérationnelles quantifiables et mesurables : « Les mesures de réduction définies dans le cadre de l'évaluation doivent trouver leur place dans les parties prescriptives des documents d'urbanisme (zonage, règlement, orientations d'aménagement et de programmation pour le PLU). C'est la seule garantie de leur réelle mise en œuvre et de leur efficacité. Il ne suffit donc pas qu'elles soient énoncées dans le rapport de présentation. Les mesures doivent être proportionnées à l'ampleur et à la précision des incidences négatives préalablement identifiées. » (cf. guide relatif à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme – Déc. 2011)

La MRAe recommande de reprendre la définition des mesures ERCA et de préciser leur intégration dans les parties prescriptives du document d'urbanisme.

III.7 Suivi environnemental de l'application du projet

Une fois la procédure de révision générale du PLU du Robert approuvée, sa mise en œuvre, et plus particulièrement l'évaluation de ses incidences et dispositions en matière d'environnement, devra faire l'objet d'un suivi cohérent et explicite qui permettra de vérifier les hypothèses émises au cours de son élaboration et d'adapter celui-ci ainsi que les mesures prises en fonction des résultats obtenus.

Au regard des principaux enjeux environnementaux du projet ainsi que de la synthèse des effets notables de l'évolution du document d'urbanisme envisagée sur l'environnement, le rapport environnemental propose soixante-et-onze indicateurs répartis en trente-et-un thèmes / sous-thèmes portant presque exclusivement sur l'urbanisation et le développement de la commune.

L'ensemble des indicateurs proposés ne sont pas explicitement décrits dans leur modalité de mise en œuvre et ne sont pas plus adossés à un état de « référence » / état « zéro » en permettant l'établissement et le suivi effectif.

Les indicateurs « clés » relatifs à l'évaluation et au suivi de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestier comme à l'évaluation de la densification des zones déjà agglomérées du plan ne sont pas clairement établis et présentés.

La MRAe recommande de revoir la liste des indicateurs proposés pour y intégrer des indicateurs de suivi des enjeux environnementaux adaptés décrits explicitement ainsi que leurs modalités de suivi.

III.8 Résumé non technique

Le résumé non technique doit être un document autonome, synthétisant l'intégralité du dossier dans des termes compréhensibles du grand public auquel il s'adresse prioritairement.

Le résumé non technique présenté, intégré dans le rapport d'évaluation environnementale à laquelle il se rapporte, en synthétise plutôt bien le contenu sans en reprendre exactement la structure mais en reproduit les carences.

A ce titre et à titre d'exemple, la non intégration d'une synthèse du chapitre relatif aux indicateurs de suivi environnemental et à leur modalité de mise en œuvre paraît particulièrement dommageable.

La MRAe recommande de dissocier le résumé non technique du rapport d'évaluation environnementale auquel il se rapporte et de le compléter au regard des observations émises dans le présent avis.

IV. ANALYSE DE LA PRISE EN COMPTE DE L'ENVIRONNEMENT PAR LE PROJET

Dans un premier temps, il n'est pas établi d'analyse cohérente de la mise en œuvre et des effets du plan précédent sur son environnement ainsi que de l'incidence des évolutions prévisibles et effectives de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers comme de l'état des ressources disponibles.

De fait, les conclusions d'une telle analyse préalable auraient été de nature à alimenter la réflexion nécessaire à l'établissement des orientations du plan d'aménagement et de développement durables (PADD) de la commune visant, notamment, à enrayer le processus d'urbanisation diffuse généralisée qu'elle subit, et à alimenter, ensuite, les dispositions correspondantes dans les documents opposables à venir (*plan de zonage et règlement du futur PLU « révisé »*).

Dans un second temps, la logique de grignotage des espaces naturels, agricoles et forestier, procédant pour l'essentiel des effets du plan précédent, est poursuivie sans être nécessairement et systématiquement justifiée pas plus que compensée et, lorsqu'elle est abordée, cette même justification peut se trouver biaisée. L'exemple du projet d'aménagement visant la zone d'aménagement concerté (ZAC)¹ de la Pointe Melon est particulièrement démonstratif s'agissant, de fait, d'un projet d'aménagement touristique à dominante commerciale établi sur une emprise d'au moins 14,3 ha (*17 ha selon le rapport de présentation*), dont 9 ha implantés sur le domaine public maritime (DPM) de l'État, pour une surface de plancher projetée totale comprise entre 40.000 et 50.000 m² incluant divers aménagements de réseaux et de voirie. Ce dossier a fait l'objet d'une présentation spécifique au titre de l'examen au « cas par cas - Projets » en date du 12 novembre 2015 et se trouve soumis à l'évaluation environnementale systématique de par sa nature, par les enjeux environnementaux qu'il intercepte ainsi que par les incidences environnementales qu'il induit du fait du développement de la fréquentation du public qu'il est appelé à générer et de la pression anthropique correspondante au sein d'un espace naturel dont la richesse de sa biodiversité et l'état de conservation justifient pleinement son inscription au titre des espaces remarquables du littoral, au sens de l'article L.121-23 du code de l'urbanisme, du SAR/SMVM de la Martinique approuvé en 1998 et révisé en 2005.

Parallèlement le projet de PLU « révisé » de la commune se propose de poursuivre la logique de développement d'un habitat diffus généralisé en zone naturelle au travers des dispositions réglementaires qu'il propose de mettre en œuvre, notamment, au sein des zones N2 - couvrant près de 332 ha soit, 7 % du territoire communal - compensée, pour partie, par le reversement en zone naturelle d'anciennes zones urbaines (*ex zones UDr*) déjà fortement anthropisées.

Enfin, un subtil jeu de classement / reclassement permet ainsi de :

- classer en zones « urbaines » ou « à urbaniser » près de 82 ha d'anciennes zones « agricoles » et près de 83 ha de zones « naturelles » avec pour corollaire perte de biodiversité et de ressources non compensées,
- classer en zone « naturelle - constructible » près de 20 ha d'anciennes zones « agricoles » et de près de 150 ha d'anciennes zones « naturelles - protégées » avec pour corollaire perte de biodiversité et de ressources non compensées,
- reclasser d'anciennes zones « urbaines » à raison de près de 40 ha en zones « agricoles », de près de 76 ha en zones « naturelles - constructibles » et de près de 105 ha en zone « naturelles - protégées » avec pour corollaire des valeurs patrimoniales et agronomiques restant à démontrer et, en tout état de cause ne pouvant compenser celles potentiellement perdues et évoquées ci-avant,

En conclusion, la collectivité fait ici le choix délibéré de ne pas faire de choix et de ne pas se doter des moyens réglementaires dont elle pourrait disposer pour, au moins, infléchir la logique d'urbanisation diffuse et exponentielle qu'elle subit, particulièrement consommatrice d'espaces naturels, agricoles et forestiers mais également de ses ressources disponibles (*réseaux divers, assainissement..*) et de pouvoir rendre compte des effets découlant de la mise en œuvre du plan « révisé » sur son environnement.

1 L'organe délibérant de la collectivité doit préalablement approuver par une délibération le principe même de la création de la ZAC, le périmètre et le programme de celle-ci et doit s'accompagner d'une procédure de concertation préalable, pour que les droits des propriétaires soient respectés, et que leur information soit assurée.