



Mission régionale d'autorité environnementale

OCCITANIE

**Avis de la mission régionale d'autorité environnementale
de la région Occitanie
sur l'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU)
de Sabran (30)**

n° saisine 2020-8814
n° MRAe 2020A075

Avis n°2020-8814 adopté le 30/12/2020 par
la mission régionale d'autorité environnementale de la région Occitanie

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

Pour tous les plans et documents soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit rendre un avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public.

Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du projet de plan ou document, mais sur la qualité de la démarche d'évaluation environnementale mise en œuvre par le maître d'ouvrage, ainsi que sur la prise en compte de l'environnement par le projet.

Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à améliorer la conception du plan ou du document et à permettre la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.

Par courrier reçu le 7 octobre 2020 par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et de logement (DREAL) Occitanie, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a été saisie pour avis sur le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) de Sabran (30). L'avis est rendu dans un délai de 3 mois à compter de la date de réception de la saisine en DREAL.

Le présent avis contient les observations que la MRAe Occitanie formule sur le dossier, en sa qualité d'autorité environnementale dans les conditions telles que prévues par l'article 15 du règlement intérieur du CGEDD et aux règles de délégation interne à la MRAe (délibération du 25 août 2020). Cet avis a été adopté en collégialité électronique par Jean-Pierre Viguier, Jean-Michel Soubeyrou, Danièle Gay et Annie Viu.

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

Conformément aux articles R104-23 et R104-24 du Code de l'urbanisme, l'avis a été préparé par la DREAL avant d'être proposé à la MRAe.

Conformément aux dispositions de l'article R104-25 du Code de l'urbanisme, l'avis devra être joint au dossier d'enquête publique ou, le cas échéant, mis à disposition du public. Il est par ailleurs publié sur le site internet de la MRAe¹.

¹ www.mrae.developpement-durable.gouv.fr

Synthèse de l'avis

En 2017, la population de la commune de Sabran était de 1 674 habitants (donnée INSEE). Dans l'armature territoriale du SCoT du Gard rhodanien, la commune de Sabran est qualifiée de village du « *terroir* » situé en dehors de l'axe d'influence. La commune bénéficie toutefois de sa proximité avec la ville centre du territoire : Bagnols-sur-Cèze (22 438 habitants en 2017).

Le projet communal s'appuie sur un scénario de croissance démographique annuelle de 1 % sur 12 ans, en rupture au regard de la croissance démographique annuelle sur la période 2012-2017 (-1,5 %).

Sur le fond, la MRAe recommande de justifier la pertinence du scénario de croissance démographique retenu au regard de l'évolution démographique récente ou, à défaut de justification, de présenter un scénario plus modéré, qui permettrait de limiter l'artificialisation du territoire.

Elle recommande également d'apporter des précisions sur les volets protection de la biodiversité, des paysages et de la ressource en eau et sur les risques de feux de forêt. Ces compléments attendus doivent conduire la commune à réinterroger les choix opérés au regard des enjeux identifiés.

Enfin, sur la forme, la MRAe recommande qu'une attention particulière soit apportée au résumé non technique afin de faciliter la lecture de l'évaluation environnementale en vue de l'enquête publique.

L'ensemble des recommandations de la MRAe est détaillé dans les pages suivantes.

Avis détaillé

I. Contexte juridique du projet de plan au regard de l'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme résulte de l'application de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 « *plans et programmes* », transposée par l'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 et le décret n° 2012-995 du 23 août 2012, dont les dispositions ont été codifiées aux articles L. 104 et R. 104 et suivants du Code de l'urbanisme.

Conformément à l'article R. 104-9 du Code de l'urbanisme, la révision du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Sabran est soumise à évaluation environnementale systématique, car le site Natura 2000 ZSC FR9101399 « *La Cèze et ses gorges* » intersecte le territoire communal.

Il est rappelé qu'en application de l'article 9 de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 « *plans et programmes* », l'autorité compétente pour approuver un plan doit mettre à la disposition de l'autorité environnementale et du public les informations suivantes : le plan approuvé, une déclaration résumant la manière dont les considérations environnementales ont été intégrées dans le plan et un rapport sur les incidences environnementales, la façon dont les avis exprimés et les résultats des consultations effectuées ont été pris en considération, ainsi que les raisons du choix du plan compte tenu des alternatives qui ont été envisagées et enfin, les mesures arrêtées concernant le suivi de la mise en œuvre du plan.

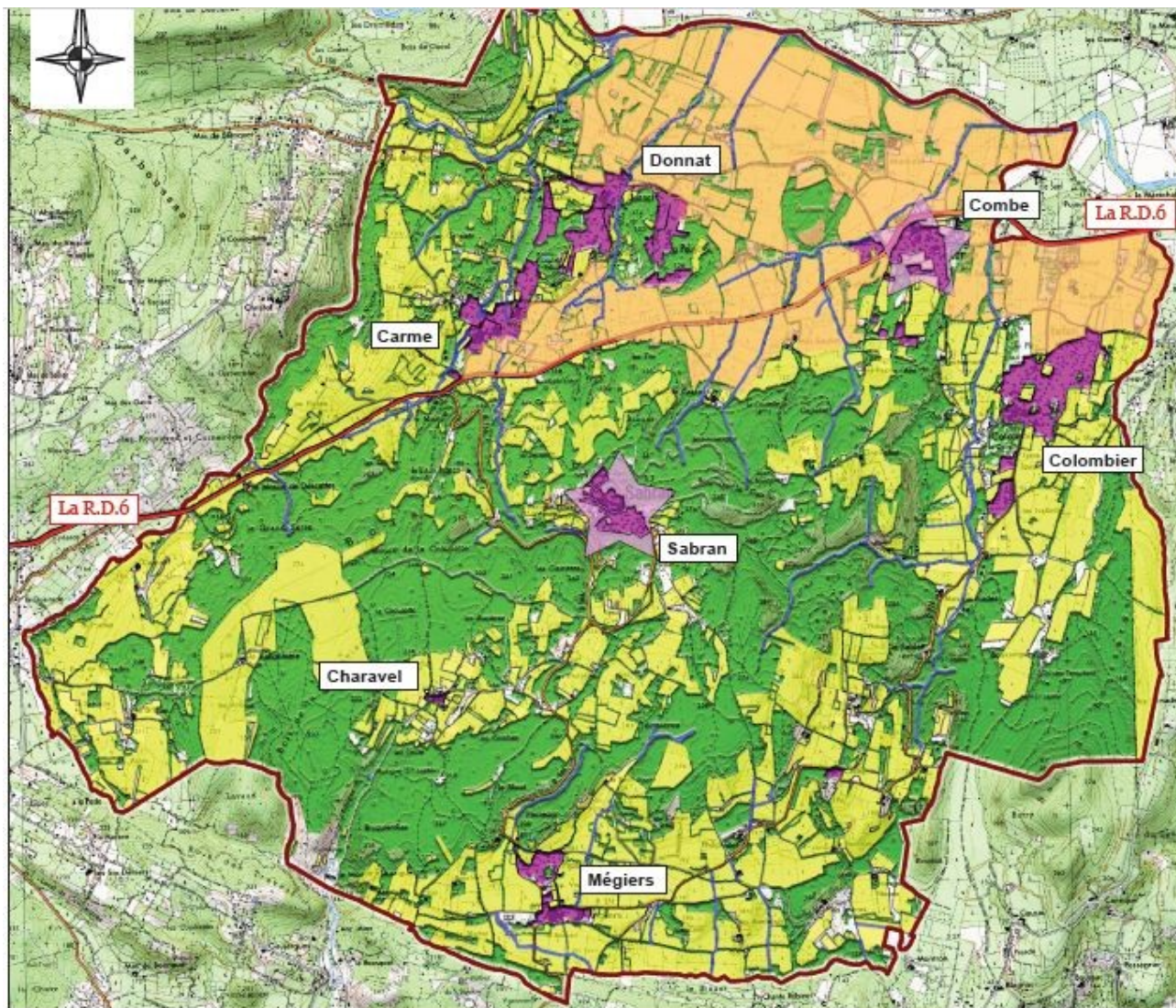
II. Présentation du territoire et du projet communal


La commune de Sabran se situe dans l'ensemble géographique du Gard rhodanien, en rive droite du Rhône. Bordée au nord par la basse vallée de la Cèze, elle est limitrophe à l'est du chef-lieu de canton (Bagnols sur Cèze). Elle est membre de la communauté d'agglomération du Gard rhodanien.


En 2017, la population de la commune de Sabran était de 1 674 habitants (donnée INSEE). Dans l'armature territoriale du SCoT du Gard rhodanien elle est qualifiée de village du « *terroir* » situé en dehors de l'axe d'influence. La commune bénéficie toutefois de sa proximité avec la ville centre du territoire : Bagnols sur Cèze.


Le territoire communal présente d'importants contrastes qui résultent d'abord d'une topographie variée : entre la Cèze au nord et la R.D.6, s'étend une plaine alluviale agricole sans grandes aspérités et vers le sud se développe un ensemble topographique complexe, fait de vallons, coteaux et plateaux. Au centre de la commune, un ensemble de collines nappées par la forêt s'impose dans le paysage.


Carte extraite du PADD




 Les grands massifs forestiers de l'étage collinéen, dominés par les chênes et le pin. Ils occupent presque d'un seul tenant la moitié du territoire.


 La plaine alluviale de la Cèze, principal espace agricole d'un seul tenant, aux sols profonds et facilement cultivables, émaillée de quelques serres rocheux.

 L'espace agricole de coteaux et de fonds de vallons, essentiellement viticole.

 L'habitat récent : de faible densité, il a investi le plus souvent les abords des hameaux historiques, sur des coteaux à dominante naturelle, ou aux franges des serres boisés.

 Combe : hameau siège de la mairie et de l'école.

Combe

 Sabran : le village historique, niché entre les collines.

Sabran

III. Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

Pour la MRAe, les principaux enjeux environnementaux pour ce projet de PLU sont :

- la maîtrise de la consommation de l'espace ;
- la préservation de la biodiversité et des continuités écologiques ;
- la préservation du paysage ;
- la préservation de la ressource en eau.
- la prise en compte du risque de feux de forêt

IV. Analyse de la qualité du rapport de présentation et de la démarche d'évaluation environnementale

IV.1. Caractère complet du rapport de présentation

Le projet de révision du PLU de Sabran contient un rapport de présentation établi conformément aux dispositions de l'article R.151-3 du code de l'urbanisme. Il aborde les points mentionnés aux articles R. 151-1 à 3 du code de l'urbanisme.

IV.2. Qualité des informations présentées et de la démarche d'évaluation environnementale

L'analyse des choix des secteurs de développement de l'urbanisation envisagée au regard des solutions de substitution raisonnables reste limitée, car elle ne prend pas en compte l'ensemble des enjeux environnementaux et notamment la biodiversité, le paysage, la ressource en eau et les risques de feux de forêt.

Par ailleurs, l'absence de diagnostic écologique sur les secteurs ouverts à l'urbanisation ne permet pas d'évaluer les incidences potentielles de la mise en œuvre du plan sur les enjeux naturalistes.

Le résumé non technique apparaît particulièrement long (76 pages). Ce qui ne facilite pas l'appréhension du projet par le public.

La MRAe recommande de compléter les diagnostics écologiques et de mieux justifier les choix au regard des incidences environnementales et des solutions de substitution envisageables à l'échelle communale.

La MRAe recommande de synthétiser le résumé non technique, et de faire apparaître clairement : les orientations du PLU, les raisons ayant conduit à son élaboration, la synthèse de l'état initial et des principaux enjeux, la présentation des incidences du projet sur l'environnement et la présentation des mesures d'évitement et de réduction proposées.

V. Analyse de la prise en compte de l'environnement dans le projet

V.1. Consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers

Le projet prévoit la production d'une quinzaine de logements par an en moyenne en engageant parallèlement un effort de diversification des formes urbaines pour compenser la baisse récente et significative du nombre total d'habitants dans la commune (-124 habitants entre 2011 et 2016).

Le projet communal s'appuie sur un scénario de croissance démographique annuelle de 1 % sur 12 ans, en rupture au regard de la croissance démographique annuelle sur la période 2012-2017 (-1,5 %).

À l'échelle de la communauté d'agglomération, la dynamique démographique s'est également progressivement essoufflée (cf.PLH p.13) à partir du début des années 1990. Le taux de croissance démographique annuel de la communauté d'agglomération n'est plus que de 0,5 % sur la période 2012-2017 (données INSEE).

Le projet de PLU programme la réalisation d'environ 173 logements neufs. L'objectif du PLU, en termes de production de logements neufs, ne dépasse pas la fourchette maximale définie par le projet de SCoT pour la commune de Sabran à l'horizon 2035. Il est toutefois beaucoup plus ambitieux que le PLH Gard Rhodanien, approuvé le 16 décembre 2019, qui fixe la production à trente logements sur la période 2019-2024, soit une moyenne de cinq logements par an.

La MRAe recommande de justifier la pertinence du scénario de croissance démographique retenu au regard de l'évolution démographique récente ou à défaut de justification, de présenter un scénario plus modéré, et qui permettrait de limiter l'artificialisation du territoire.

Entre 2010 et 2020, la consommation d'espace est estimée à 4,5 ha, qui atteint 5,7 ha en tenant compte des dernières autorisations d'urbanisme délivrées sur la commune.

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) évalue la consommation d'espace totale générée par le projet de PLU à l'horizon 2032 à 10,2 ha, représentant 6,6 ha d'espaces agricoles et 3,6 ha d'espaces naturels.

La consommation d'espace générée par le projet de PLU est presque multipliée par deux par rapport à la consommation d'espace au cours des dix dernières années. Aussi, l'objectif de modération de la consommation d'espace défini dans le PADD, conformément à l'article L.151-5 du code de l'urbanisme, n'est pas respecté.

La MRAe relève que l'objectif de modération de la consommation d'espace au regard de la consommation passée n'est pas atteint.

La MRAe recommande de justifier les besoins fonciers à vocation résidentielle en complétant le rapport de présentation sur les données chiffrées de la dynamique et des perspectives économiques à l'échelle communale et intercommunale.

La MRAe relève que le nombre de logements vacants a doublé entre 2012 et 2017 passant de quarante-cinq logements vacants à quatre-vingt-seize, soit 10 % du parc (données INSEE). Pourtant les possibilités de reconquête et de mobilisation des logements vacants, comme demandé dans le document d'orientation et d'objectifs du projet de SCoT ne sont pas abordés dans le rapport de présentation.

La MRAe recommande d'analyser les possibilités de reconquête et de mobilisation des logements vacants afin de réduire les besoins fonciers à vocation résidentielle.

V.2. Biodiversité

L'état initial ne porte pas suffisamment sur les zones susceptibles d'être affectées de manière notable par la modification du PLU. L'évaluation environnementale du PLU doit comporter au titre de l'article R.151-3 du code de l'urbanisme, une « *analyse des perspectives d'évolution de l'état initial de l'environnement en exposant, notamment, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du plan* ».

Aussi, le volet biodiversité du rapport de présentation doit comporter au moins un pré-diagnostic écologique sur les secteurs ouverts à l'urbanisation, avec une présentation des habitats naturels et de leurs fonctionnalités. Ceci revient à exposer leurs caractéristiques principales, leurs fonctions, les espèces de faune et de flore qu'ils accueillent ou sont susceptibles d'accueillir et leurs facteurs de vulnérabilité (ce qui est susceptible de leur porter atteinte). Cette approche de la biodiversité par les habitats permet d'orienter les prospections naturalistes lorsqu'elles sont nécessaires, afin d'adapter l'analyse de l'état initial de l'environnement au niveau d'enjeu de la commune.

En l'état, le rapport d'évaluation environnementale ne permet pas d'évaluer les incidences du PLU sur la biodiversité et les fonctionnalités des milieux naturels ou agricoles susceptibles d'être impactés.

La MRAe recommande de préciser l'évaluation des incidences des zones de projet du PLU sur la base d'un état initial naturaliste complété par un pré-diagnostic écologique et si nécessaire des inventaires ciblés en période favorable.

Elle recommande de restituer clairement la démarche menée sur la base notamment de cartes figurant les enjeux identifiés, les mesures d'évitement et de réductions prises, les impacts résiduels et les effets cumulés.

V.3. Paysage

Le rapport de présentation indique que les réflexions ont pris en compte des cônes de vue majeurs sur le territoire communal. Cette réflexion se traduit notamment par le classement en zone AP. Les zones AP se retrouvent le long d'axes structurants comme la route départementale D 6 qui offre des vues sur les hameaux et la D 274.

Cependant, il aurait été utile de préciser les cônes de vues à préserver sur tout le territoire de la commune (en ne se limitant pas qu'aux axes structurants), de les reporter sur la carte réglementaire et de les décrire précisément dans le rapport de présentation.

L'état initial souffre d'une absence de vision territorialisée et hiérarchisée des enjeux paysagers, tout particulièrement sur la dimension de l'approche sensible. Le volet paysage de l'état initial de l'environnement doit comporter une hiérarchisation par niveau d'enjeu et une cartographie de ces enjeux sur le territoire (belvédères, entrées de ville ou de village, cônes de vue sur une silhouette urbaine ou sur un élément du patrimoine remarquable, points focaux, crêtes sensibles, versants formant l'horizon...). C'est un élément clef de la démarche d'évaluation environnementale pour identifier les secteurs à enjeux faibles, favorables aux zones de développement, et les secteurs, à enjeux forts, qui nécessitent une protection stricte (ex : Ap, Np...) et rendre les choix opérés et leur traduction réglementaire lisibles pour le public.

La MRAe recommande de produire une carte de localisation et de hiérarchisation des enjeux paysagers de la commune à une échelle lisible et de compléter, si nécessaire, les mesures d'évitement et de réductions prises.

V 4 Ressource en eau

Le rapport de présentation précise que les stations de traitement des eaux usées de Carme-Donnat et Mégiers sont vétustes, respectivement construites en 1992 et 1993.

S'agissant de la station de Carme Donat la MRAe relève la non-conformité de la station en 2016, la surcharge organique constatée en 2019, au regard de la capacité nominale, et la sensibilité du réseau vis-à-vis des intrusions d'eau claire parasites.

Concernant la station de Mégiers, la MRAe relève la non-conformité locale pour l'année 2018 et la présence de boues d'origine organique en quantité anormalement élevée à l'aval du point de rejet constaté par un contrôle terrain de la DDTM 30.

Le rapport de présentation précise que la commune envisage, à moyen ou long terme, de mener une réflexion pour la mise aux normes de la station de Mégiers. Au vu des départs de boues constatés dans le milieu naturel, la MRAe recommande d'envisager cette réflexion au plus tôt.

Ces éléments doivent conduire la commune à différer les ouvertures à l'urbanisation envisagées sur les hameaux de Carme, Donnat-La Pélignouse Nord et Mégiers.

La MRAe recommande de compléter l'ensemble des données liées à la gestion des eaux usées et de préciser l'évaluation des incidences en conséquence.

Il est impératif que toute nouvelle ouverture à l'urbanisation sur la commune soit conditionnée à la mise en œuvre d'une gestion des eaux usées adaptée à la sensibilité des milieux récepteurs et performante d'un point de vue environnemental pour répondre aux futurs besoins.

La commune est concernée par plusieurs périmètres de protection de captages pour l'alimentation en eau potable. Il est donc attendu que le rapport de présentation justifie la manière dont le règlement et le zonage tiennent compte des prescriptions définies par les arrêtés de DUP. Par ailleurs, pour les captages qui n'ont pas fait l'objet d'une DUP, des mesures de protection doivent être envisagées dans le cadre de l'élaboration du PLU.

La MRAe recommande de justifier la manière dont le règlement et le zonage tiennent compte des prescriptions définies par les arrêtés de DUP et des rapports hydrogéologiques pour la protection de la ressource en eau, établis pour les captages n'ayant pas fait l'objet d'une DUP.

V 5 Risque feux de forêt

L'élaboration du Plan Local d'Urbanisme (PLU) doit prendre en compte les impératifs de protection des personnes et des biens contre le risque feu de forêt.

La MRAe relève que plusieurs parcelles proposées en extension de la zone U ou en zone à urbaniser sont concernées par un aléa feu de forêt très élevé : la zone IIAU6 situé sur le hameau de Donnat, trois parcelles situées au nord du hameau de Péligouse et la parcelle nord-ouest du village de Sabran.

La MRAe rappelle que l'augmentation de la présence humaine accroît le risque de départs de feux et le nombre d'enjeux exposés.

Aussi, concernant la zone IIAU6 situé sur le hameau de Donnat, même si la réalisation d'une interface entre la zone à urbaniser et la forêt est bien inscrite dans le plan d'aménagement prévu par l'OAP, il n'en demeure pas moins qu'un tel projet d'urbanisation est à éviter compte-tenu de l'exposition au risque incendie.

Par ailleurs, aucune réflexion n'a été conduite quant à l'accessibilité des zones exposées aux feux de forêt par les services de secours.

La MRAe recommande que les constructions ne soient pas autorisées dans les secteurs concernés par un aléa feux de forêt très élevé compte-tenu de leur vulnérabilité au feu et la difficulté à les défendre.