

Provence-Alpes-Côte d'Azur

Avis de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale
de Provence-Alpes-Côte d'Azur
sur le Plan Local d'Urbanisme (PLU) de Brignoles

n°MRAe 2016-1156



Préambule

L'évaluation environnementale des plans et programmes est une démarche d'aide à la décision qui contribue au développement durable des territoires. Réalisée par le responsable du plan, elle vise à rendre plus lisibles pour le public les choix opérés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement.

Le décret n°216-519 du 28 avril 2016 porte réforme de l'Autorité environnementale et prévoit la création des missions régionales de l'Autorité environnementale (MRAe). L'arrêté ministériel du 12 mai 2016, publié le 19 mai 2016, porte nomination des membres de la MRAe de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

À compter de la signature de l'arrêté de nomination, le 12 mai 2016, la MRAe de PACA exerce les attributions de l'Autorité environnementale fixées à l'article R104-21 du code de l'urbanisme.

La mission régionale de l'Autorité environnementale dispose d'un délai de trois mois, à compter de la date de réception de la saisine en DREAL, pour formuler l'avis de l'Autorité environnementale.

Conformément aux dispositions prévues par l'article R104-24 du code de l'urbanisme, l'Autorité environnementale a consulté l'Agence régionale de santé (ARS).

L'avis porte sur la qualité du rapport environnemental présenté par le responsable du plan et sur la prise en compte de l'environnement par le projet.

Il vise à permettre d'améliorer la conception du plan et la participation du public à l'élaboration des décisions.

L'avis devra être porté à la connaissance du public par le responsable du plan au cours de l'enquête publique.

Conformément aux dispositions de l'article R104-25, l'avis est également publié sur le site de l'Autorité environnementale : http://www.paca.developpement-durable.gouv.fr/avis-de-l-autorite-r1204.html

Enfin, le responsable du plan rendra compte, notamment à l'Autorité environnementale, lors de l'approbation du plan de la manière dont il prend en considération cet avis.



Sommaire de l'avis

1. Procédures		
2.	Présentation du dossier	5
	2.1. Contexte	5
	2.2. Objectifs	5
3.	Principaux enjeux identifiés par l'Autorité environnementale (Ae)	6
	Analyse de la qualité du dossier et de la démarche d'intégration des préoccupations 'environnement dans le dossier	6
	4.1. Avis sur le contenu général du dossier, le caractère complet du rapport environnemental le résumé non technique	
	4.2. Avis sur l'état initial de l'environnement (EIE)	6
	4.3. Avis sur la justification des choix	7
	4.4. Analyse des effets du plan sur l'environnement et évaluation des incidences Natura 2000 4.4.1. Analyse des incidences globales du projet	8 9 9 9
	4.5. Analyse du dispositif de suivi	. 11
_	Conclusion	11



Liste des recommandations

Recommandation 1: Démontrer que le PLU de Brignoles est compatible avec le SCoT de la Provence Verte6
Recommandation 2: L'Ae recommande de compléter l'état initial de l'environnement par une analyse de la disponibilité de la ressource en eau pour les différents usages7
Recommandation 3: Fournir un bilan des dispositifs d'assainissement individuel et un échéancier de leur mise en conformité avec la réglementation7
Recommandation 4: Démontrer l'adéquation entre les projets d'urbanisation et les capacités d'assainissement
Recommandation 5: Expliciter les variantes examinées et les motifs pour lesquels le projet a été retenu parmi ces variantes au regard des objectifs de protection de l'environnement8
Recommandation 6: Mieux évaluer le potentiel de construction en zone bâtie et revoir à la hausse les objectifs en matière de densité dans un souci de lutte contre l'étalement urbain et de préservation des espaces naturels8
Recommandation 7: Adopter une nouvelle rédaction de l'article 2 du règlement de la zone A en vue d'assurer une meilleure protection des espaces agricoles9
Recommandation 8: Renforcer, sur le plan réglementaire, la préservation des espaces agricoles9
Recommandation 9: Classer de façon complémentaire en EBC les îlots et linéaires boisés intéressants pour la faune (Les Censiés, Les Gaëtans, haies arbustives dans le secteur de Cambarette, Saint-Pierre)9
Recommandation 10: Instaurer une distance d'éloignement des constructions et des aménagements par rapport aux lisières de boisements et de ripisylve afin de garantir l'intégrité du système racinaire
Recommandation 11: établir des recommandations visant à réduire l'éclairage ou à préconiser des dispositifs non agressifs pour la faune nocturne aux abords des alignements d'arbres protégés10
Recommandation 12: Renforcer l'analyse des incidences paysagères des zones d'urbanisation et veiller à la mise en œuvre de mesures d'évitement et de réduction des impacts paysagers (prévoir des orientations d'aménagement et de programmation)10
Recommandation 13: Intégrer des préconisations permettant de garantir l'existence de capacités d'assainissement suffisantes pour les objectifs d'urbanisation ainsi que la protection du forage du secteur de Nicopolis



Avis

Cet avis est élaboré sur la base du dossier composé des pièces suivantes :

- projet de plan local d'urbanisme (PLU)
- rapport environnemental

1. Procédures

Conformément aux dispositions prévues par les articles L104-1 et suivants, R104-1 et suivants du code de l'urbanisme, l'autorité administrative compétente en matière d'environnement usuellement appelée « Autorité environnementale » a été saisie le 13 juin 2016 pour avis sur le projet de PLU de la commune de Brignoles.

L'élaboration du PLU de Brignoles entre dans le champ d'application des procédures d'urbanisme devant faire l'objet d'une évaluation environnementale au titre de l'article R104-9 du code de l'urbanisme.

2. Présentation du dossier

2.1. Contexte

La commune de Brignoles, située dans le département du Var, compte une population de 16 541 habitants sur une superficie de 70,5 km².

La commune est comprise dans le périmètre du SCoT¹ de la Provence Verte approuvé.

Le PLU arrêté s'inscrit dans le cadre d'un recours contentieux. En effet, la décision d'approbation du PLU du 27 juin 2013 a été attaqué à des fins d'annulation devant le Tribunal administratif (TA) de Toulon, notamment pour des motifs de vices de forme.

Le jugement de TA (17 mars 2016) a prononcé un sursis à statuer sur les requêtes d'annulation et a enjoint la commune de Brignoles à procéder rapidement à une régularisation de ces vices de formes.

La commune de Brignoles a donc arrêté, par délibération municipale du 29 avril 2016, une révision du PLU en vue de cette régularisation.

Le PLU ainsi arrêté est quasiment identique à celui arrêté le 28 juin 2012 et approuvé le 27 juin 2013.

Néanmoins, l'évaluation environnementale a été modifiée et complétée, notamment en vue de prendre en compte les observations et conclusions émises lors du précédent avis de l'autorité environnementale en date du 6 novembre 2012.

2.2. Objectifs

L'objectif démographique est de porter la population communale à 21 616 habitants d'ici 2025, soit 5165 habitants supplémentaires. L'atteinte de cet objectif requiert la construction d'environ 2260 logements.

¹ Schéma de cohérence territoriale



3. Principaux enjeux identifiés par l'Autorité environnementale (Ae)

L'Ae 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 aussi fonction des leviers potentiels et des marges de manœuvre que le document d'urbanisme offre pour influer sur ces enjeux.

L'Ae met en exerque les enjeux suivants sur ce territoire :

- limiter la consommation des espaces naturels et agricoles et l'étalement urbain ;
- limiter l'exposition aux risques naturels ;
- préserver les continuités écologiques.

4. Analyse de la qualité du dossier et de la démarche d'intégration des préoccupations d'environnement dans le dossier

Le présent chapitre de l'avis procède à la lecture critique du dossier et formule des recommandations.

4.1. Avis sur le contenu général du dossier, le caractère complet du rapport environnemental et le résumé non technique

De manière générale, le rapport de présentation (RP) présente une structure claire et cohérente qui facilite la lecture et la compréhension des enjeux. Son résumé non technique est exhaustif et assure une bonne information du public (p.340-346).

Le rapport de présentation aborde la question des documents avec lesquels le PLU doit être compatible. Le rapport de présentation explicite notamment la compatibilité du projet de PLU avec le SDAGE² du bassin Rhône-Méditerranée (p.289-293). Les objectifs dudit document sont énumérés et le rapport explique en quoi le projet de PLU les prend en compte.

En revanche, la démonstration de la bonne articulation du projet de PLU avec le SCoT de la Provence Verte n'est pas fournie.

Recommandation 1: Démontrer que le PLU de Brignoles est compatible avec le SCoT de la Provence Verte.

4.2. Avis sur l'état initial de l'environnement (EIE)

L'état initial aborde toutes les thématiques environnementales.

L'évaluation environnementale présente les différents secteurs écologiques bénéficiant d'un statut de protection (d'inventaire ou de gestion) et une cartographie permet leur localisation. Il s'agit principalement de périmètres de zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF).

De manière générale, les enjeux sont identifiés, spatialisés et hiérarchisés.

Conformément aux préconisations de l'article R104-18 du code de l'urbanisme :

- les perspectives d'évolution de l'état initial font l'objet d'un scénario « au fil de l'eau » dans l'hypothèse où les orientations du PLU ne seraient pas mises en œuvre ;
- les zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du PLU font l'objet d'un recensement ainsi que d'une présentation de leurs caractéristiques notam-

² Schéma d'aménagement et de gestion des eaux



ment sur un plan écologique. Une cartographie permet de visualiser ces zones susceptibles d'être touchées de manière notable.

L'enjeu de la disponibilité de la ressource en eau est abordé. La commune dispose notamment de quatre captages sur son territoire présentant une eau de qualité certaine.

Toutefois, cette problématique gagnerait à être étoffée par une analyse plus étayée de l'adéquation de la ressource avec les besoins futurs induits par le développement de la commune. De plus, les conflits d'usage liés à l'eau devraient être mieux identifiés (consommation humaine, agriculture, industrie, arrosage...).

Recommandation 2: L'Ae recommande de compléter l'état initial de l'environnement par une analyse de la disponibilité de la ressource en eau pour les différents usages.

La commune bénéficie d'un réseau collectif d'assainissement de type séparatif.

En outre, Brignoles dispose de deux stations d'épuration d'une capacité nominale globale de 20 270 EH (p.127-128). Le rapport indique que la capacité épuratoire de la commune est déjà dépassée. Il ajoute également qu'un projet de rénovation et d'agrandissement de la STEP principale est à l'étude afin de faire passer la capacité nominale à 60 000 EH.

Toutefois, le rapport ne fournit aucun état d'avancement des travaux et aucune échéance de réalisation.

Il convient de rappeler que toute nouvelle urbanisation est conditionnée par l'existence de capacités d'assainissement suffisantes conformément à la directive ERU³.

La commune indique, par ailleurs, un recours significatif à l'assainissement autonome (non chiffré). Le rapport de présentation a pourtant vocation à présenter un état des lieux et le bilan du SPANC⁴ concernant le fonctionnement des dispositifs d'assainissement individuel.

Recommandation 3: Fournir un bilan des dispositifs d'assainissement individuel et un échéancier de leur mise en conformité avec la réglementation.

Recommandation 4: Démontrer l'adéquation entre les projets d'urbanisation et les capacités d'assainissement.

4.3. Avis sur la justification des choix

Cette thématique de l'évaluation environnementale fait principalement l'objet d'un traitement dans la partie 3 intitulée « Choix retenus pour établir le PADD⁵ et motifs de la délimitation des zones ».

Le rapport de présentation met en exergue les différents enjeux et objectifs d'ordre économique, démographique, social et environnemental qui ont prévalu dans l'élaboration du PADD.

Pendant la MRAe observe qu'il n'est pas exposé la liste des scénarios alternatifs ni des motifs environnementaux qui justifient pleinement les choix d'aménagement retenus⁶.

L'article R.122-20 alinéa 4 du code de l'environnement requiert que l'étude d'impact comporte : « L'exposé des motifs pour lesquels le projet a été retenu au regard des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national et les raisons qui justifient le choix opéré au regard des autres solutions envisagées »



³ Directive n° 91/271/CEE du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires

⁴ Service public d'assainissement non collectif

⁵ Projet d'aménagement et de développement durable

De plus, le cadre réglementaire international, communautaire et national de protection de l'environnement est exposé (p.14 à 20), mais la justification des orientations du PADD au regard de ces textes est inexistante.

Recommandation 5: Expliciter les variantes examinées et les motifs pour lesquels le projet a été retenu parmi ces variantes au regard des objectifs de protection de l'environnement

4.4. Analyse des effets du plan sur l'environnement et évaluation des incidences Natura 2000

4.4.1. Analyse des incidences globales du projet

Cette analyse est abordée dans les pages 297 à 329 du RP. Pour chaque thématique, les incidences sont identifiées avec un niveau de précision satisfaisant. Cette définition des impacts est utilement assortie d'éléments de spatialisation à travers des « zooms » sur des zones sensibles qui sont particulièrement touchées par les projets d'aménagements. Il s'agit des secteurs « Paris-Fenouillet » (2AUh), « le Vabre » (2AUm) et « Nicopolis-Barbaroux » (UZn, 2AUn et 2AUg).

La commune de Brignoles ne comporte pas de sites Natura 2000 sur son territoire. Une évaluation des incidences sur les sites Natura 2000 des communes voisines est fournie concluant en l'absence d'effets dommageables notables (p.323-329) au motif que les projets d'urbanisation sont situés loin du site Natura 2000 et font l'objet de mesures d'accompagnements adéquates (notamment au niveau de l'assainissement).

4.4.2. Étalement urbain

Concernant l'objectif stratégique de lutte contre l'étalement urbain, le projet de PLU présente une augmentation d'environ 10% de superficie inconstructible (zones naturelles et agricoles) par rapport au plan d'occupation des sls (POS). Les secteurs constructibles (zones urbaines et à urbaniser) diminuent en conséquence quant à eux d'environ 35% par rapport au POS (-580 ha). Cette évolution s'explique principalement par la transformation des anciennes zones NA non urbanisées et NB diffuses du POS en secteurs A ou N. Le projet de PLU opère un véritable resserrement des zones constructibles et une rationalisation des droits à construire par rapport au précédent POS.

Le potentiel constructible résiduel en zone bâtie a vocation à être évalué avec rigueur et précision : localisation des différentes « dents creuses » et leur superficie, identification et caractérisation des contraintes venant limiter le potentiel (topographie, risques naturels/technologiques, sensibilité écologique, rétention foncière...), détermination des densités, identification des principaux éléments bâtis mutables (emprises commerciales ou artisanales en déshérence, friches industrielles...).

Sur le fond, la densité moyenne projetée dans les zones à urbaniser est de l'ordre de 18 logements à l'hectare (un besoin de 2260 logements nécessitant environ 120 ha -p.223-). Il aurait été intéressant de comparer cette densité avec celle qui prévaut dans l'urbanisation existante.

En tout état de cause, cette densité projetée ne paraît pas adaptée à une commune de la taille de Brignoles⁷ et ne participe pas d'une gestion économe de l'espace.

Recommandation 6: Mieux évaluer le potentiel de construction en zone bâtie et revoir à la hausse les objectifs en matière de densité dans un souci de lutte contre l'étalement urbain et de préservation des espaces naturels.

⁷ Selon les analyses du CERTU sur la densité urbaine. Les références constatées pour les formes urbaines denses (bénéficiant de services et de dessertes en TC) ; intermédiaires et péri-urbaines sont respectivement 120 / ha ; 50 à 80 ha ; 30 à 50 ha.)



4.4.3. Espaces agricoles

La superficie globale de la zone A est de 1768 ha contre 1507 ha au précédent POS. Cette augmentation s'explique par le reclassement massif en zone A de zones U et NA du POS.

Globalement, le PADD affiche des objectifs de protection et de préservation des espaces agricoles qui contribuent aussi à la mise en valeur des paysages et de la biodiversité.

Précisément, cette protection des espaces agricoles se traduit par un classement en zone A de la totalité des espaces présentant un potentiel agronomique. Les nouvelles constructions ne peuvent y être autorisées que si elles sont « *directement nécessaires* » à l'activité agricole.

Toutefois, l'Ae émet une réserve, en vertu des prescriptions de l'article R.151-23 du code de l'urbanisme (ex. R.123-7), sur le caractère parfois trop permissif du règlement de la zone, notamment lorsqu'il offre la possibilité d'installer des « *locaux de vente directe des produits de l'exploitation* » ou « *l'aménagement d'un terrain de camping à la ferme* ». Ces équipements ne peuvent être considérés comme nécessaires à l'exploitation agricole au regard de la jurisprudence.

Recommandation 7: Adopter une nouvelle rédaction de l'article 2 du règlement de la zone A en vue d'assurer une meilleure protection des espaces agricoles.

Par ailleurs, il serait pertinent, au vu de l'importante pression foncière qui s'exerce dans la commune, que des outils complémentaires de préservation des espaces agricoles soient mis en œuvre, tels que des classements en ZAP⁸ ou en PAEN⁹. Ces démarches auraient non seulement pour effet de faire baisser la pression foncière sur les zones agricoles et d'orienter cette pression sur le tissu urbain.

Recommandation 8: Renforcer, sur le plan réglementaire, la préservation des espaces agricoles.

4.4.4. Espaces naturels

La superficie globale de la zone N est de 4157 ha contre 3840 ha au précédent POS. Ce différentiel est lié au passage d'anciennes zones NB et NA en zone N.

Les zones d'intérêt écologique font l'objet d'un classement en zone naturelle (N).

Les différents périmètres des espaces écologiques remarquables ont bien été identifiés. Leur protection est prise en compte à travers un classement en zone N dont le règlement circonscrit les droits à construire.

La délimitation d'espaces boisés classés (EBC) et la mise en œuvre de l'article L123-1-5-III 2° du code de l'urbanisme, relatif à la préservation des éléments de paysage, participent positivement à la protection des espaces écologiques les plus sensibles (ripisylves¹0, continuités écologiques...).

Recommandation 9: Classer de façon complémentaire en EBC les îlots et linéaires boisés intéressants pour la faune (Les Censiés, Les Gaëtans, haies arbustives dans le secteur de Cambarette, Saint-Pierre).

4.4.5. Trame verte et bleue

Les réservoirs de biodiversité et continuités écologiques font l'objet d'une préservation à travers un classement en zone N ou A.

- 8 Zone agricole protégée
- 9 Périmètre de protection et de mise en valeur des espace agricoles et naturels périurbains
- 10 Corridors boisés des cours d'eau



De manière générale, la diversité des éléments paysagers et des continuités écologiques à protéger (alignements d'arbres, îlots végétaux, parcs, jardins, ripisylves de bassins, cours d'eaux et de canaux) permet d'établir une trame verte et bleue de qualité. Ces éléments font l'objet d'une protection plus spécifique par le biais de l'outil EBC et la mise en œuvre de l'article L123-1-5-III 2° du CU (désormais L151-23).

Il est à noter que ces protections ont été étendues, suite aux remarques du premier avis de l'Ae en date du 6 novembre 2012, aux ripisylves du Caramy et aux secteurs situés de part et d'autre du passage à faune au-dessus de l'autoroute A8. Néanmoins il convient d'accroître la distance d'éloignement afin de protéger le système racinaire de ces boisements qui assure, outre la sauvegarde du peuplement, des services élargis en matière de filtration des pollutions, gestion du ruissellement, conservation de la qualité des eaux . Il importe également de limiter l'éclairage aux abords des alignements d'arbres afin de protéger la faune nocturne.

Les dispositions de protection liées à l'utilisation de l'article L123-1-5-III 2° font l'objet d'un chapitre spécifique dans le règlement (chap.1, article 6).

Recommandation 10: Instaurer une distance d'éloignement des constructions et des aménagements par rapport aux lisières de boisements et de ripisylve afin de garantir l'intégrité du système racinaire.

Recommandation 11: établir des recommandations visant à réduire l'éclairage ou à préconiser des dispositifs non agressifs pour la faune nocturne aux abords des alignements d'arbres protégés.

4.4.6. Paysages

La prise en compte des paysages est présente dans le projet de PLU, notamment à travers la préservation des grandes entités naturelles, socle du paysage (les massifs boisés du nord et du sud, la plaine du Caramy entre les espaces collinaires, la rivière du Caramy...).

Les entités naturelles et agricoles sont protégées par un classement qui limite fortement la constructibilité. Ainsi, les grands espaces à haute valeur paysagère sont protégés (zonage A ou N, classement en EBC et article L.123-1-5 III 2° du code de l'urbanisme).

Toutefois les futures zones ouvertes à l'urbanisation (zones AU) auront un impact paysager, notamment en repoussant les limites de l'urbanisation. Les incidences paysagères méritent donc d'être mieux étudiées dans un souci de protection des cônes de vue paysagers, des terrains agricoles, et pour fixer les limites de l'étalement urbain.

Recommandation 12: Renforcer l'analyse des incidences paysagères des zones d'urbanisation et veiller à la mise en œuvre de mesures d'évitement et de réduction des impacts paysagers (prévoir des orientations d'aménagement et de programmation).

4.4.7. Risques naturels

La prévention des risques naturels est un enjeu important pour le développement de Brignoles dont le territoire est concerné par les risques de feux de forêt, d'inondation et de mouvements de terrains (retrait-gonflement des argiles).

Les risques d'inondations font l'objet du plan de prévention des risques d'inondation (PPRi) du Caramy. Il est clairement indiqué dans le rapport de présentation et les dispositions en matière de prévention du risque inondation sont bien prises en compte dans le règlement et ses documents graphiques.



4.4.8. Ressource en eau

Concernant l'assainissement, l'absence de superposition entre le zonage du PLU et le réseau d'assainissement collectif ou la carte d'aptitude des sols (non fournie) ne permet pas d'apprécier la bonne adéquation des projets d'urbanisation avec la capacité d'assainissement de la commune. Cette superposition s'avère nécessaire puisque le projet de règlement admet largement le recours à l'assainissement individuel. Pour autant, une carte recensant les secteurs urbains ou à urbaniser ayant recours à l'assainissement autonome est fournie (p.300). Toutefois, il aurait été pertinent de la compléter d'éléments permettant d'évaluer l'aptitude des sols de ces secteurs à l'assainissent individuel.

Pour rappel, en vertu de la directive ERU¹¹, toute nouvelle urbanisation doit être conditionnée par l'existence de capacités d'assainissement suffisantes.

S'agissant de la disponibilité de la ressource en eau potable, une attention particulière doit être portée au forage du secteur de Nicopolis en vue de garantir sa protection.

Recommandation 13: Intégrer des préconisations permettant de garantir l'existence de capacités d'assainissement suffisantes pour les objectifs d'urbanisation ainsi que la protection du forage du secteur de Nicopolis.

4.5. Analyse du dispositif de suivi

Le résumé non technique qui vise une bonne information du public est suffisant et prend bien compte des enjeux et des incidences sur l'environnement. Les informations sont synthétisées sous la forme d'un tableau qui en facilite la lecture.

5. Conclusion

La présente révision du POS en PLU de la commune de Brignoles donne lieu à une évaluation environnementale qui identifie l'ensemble des enjeux sur la commune. Cette révision prend en compte les observations de l'autorité environnementale émises lors de l'avis du 6 novembre 2012 sur le projet de PLU antérieur et améliore la présentation de l'évaluation environnementale.

Toutefois, pour une meilleure prise en compte de l'environnement, l'autorité environnementale recommande notamment :

- d'évaluer la capacité foncière résiduelle et d'apporter des éclairages méthodologiques sur les modalités de ce calcul ;
- de marquer une réelle inflexion en matière de densité des zones urbanisables pour la préservation des espaces agricoles et naturels;
- de justifier de l'adéquation entre les projets d'urbanisation et les différents zonages d'assainissement (fournir notamment une carte d'aptitude des sols à l'assainissement autonome) ;
- de prévoir une meilleure protection des espaces agricoles ;
- d'améliorer la préservation de la trame verte et bleue ;
- d'identifier plus clairement les incidences paysagères du PLU et les éventuelles mesures correctrices à mettre en œuvre.



Provence-Alpes-Côte d'Azur

11 Op. cit. Note 3 page 7