



Mission régionale d'autorité environnementale

Provence-Alpes-Côte d'Azur

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale
de Provence-Alpes-Côte d'Azur
sur le plan local d'urbanisme (PLU) de Hyères-les-Palmiers (83)**

n°MRAe 2016-1146

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°2016-519 du 28 avril 2016 porte réforme de l'Autorité environnementale et prévoit la création des missions régionales d'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.

Depuis la signature son 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 la mission régionale d'Autorité environnementale et de la DREAL : <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	4
2 Présentation du dossier	5
2.1 Contexte général et historique	5
2.2 Objectifs et consistance	5
3 Principaux enjeux identifiés par l'Autorité environnementale	6
4 Analyse de la qualité du dossier et de la démarche d'intégration des préoccupations d'environnement dans le dossier	7
4.1 Avis sur le contenu général du dossier, le caractère complet du rapport environnemental et le résumé non technique	7
4.2 Avis sur la présentation du plan et l'analyse de son articulation avec les autres plans et programmes concernés	7
4.3 Avis sur l'analyse de l'état initial, l'identification des enjeux environnementaux du territoire et des zones susceptibles d'être touchées	8
4.4 Avis sur la justification des choix au regard de l'environnement et les solutions de substitution envisagées	8
4.5 Analyse des effets du plan sur l'environnement, évaluation des incidences Natura 2000 et des mesures pour éviter, réduire et si possible compenser les impacts sur l'environnement	9
4.5.1 Consommation d'espace	9
4.5.2 Préservation de l'espace agricole	11
4.5.3 Milieu naturel et biodiversité	13
4.5.4 Paysages et patrimoine	18
4.5.5 Assainissement et protection du milieu récepteur	20
4.5.6 Eau potable	21
4.5.7 Déplacements	21
5 Conclusion	22

Avis

Cet avis est élaboré sur la base du dossier de PLU de Hyères-les-Palmiers arrêté le 04 mai 2016 composé des pièces suivantes :

- le rapport de présentation comportant une étude d'incidences Natura 2000 ;
- le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) ;
- les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) ;
- le règlement ;
- les planches graphiques de zonage ;
- l'étude d'entrée de ville ;
- les annexes diverses (dont l'annexe sanitaire).

1 Procédures

Conformément aux dispositions prévues par les articles L.104-1 et suivants, R.104-1 et suivants du code de l'urbanisme, l'autorité administrative compétente en matière d'environnement usuellement appelée « Autorité environnementale » a été saisie le 06 juin 2016 pour avis sur le projet de PLU de Hyères-les-Palmiers.

Le projet de PLU de Hyères-les-Palmiers entre dans le champ d'application des documents devant faire l'objet d'une évaluation environnementale au titre des articles R 104-9 et R.104-10 du code de l'urbanisme.

L'évaluation environnementale présentée est incluse dans le rapport de présentation. D'après les termes de l'article R.151-3 du code l'urbanisme, le rapport de présentation :

- expose le diagnostic du territoire et décrit l'articulation du plan avec les plans ou programmes avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en considération ;
- analyse l'état initial de l'environnement et les perspectives de son évolution ;
- analyse les incidences notables prévisibles de la mise en œuvre du plan et expose l'évaluation des incidences Natura 2000 ;
- explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable et expose les motifs de la délimitation des zones, des règles qui y sont applicables et des orientations d'aménagement ;
- présente les mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser, s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du plan sur l'environnement
- définit les critères, indicateurs et modalités retenus pour l'analyse des résultats de l'application du plan ;
- comprend un résumé non technique des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée.

Le rapport de présentation doit être proportionné à l'importance du document d'urbanisme, aux effets de sa mise en œuvre, ainsi qu'aux enjeux environnementaux de la zone considérée.

Le présent avis de l'Autorité environnementale a été établi sur la base du dossier de saisine réceptionné le 06 juin 2016.

2 Présentation du dossier

2.1 Contexte général et historique

La commune de Hyères-les-Palmiers (83400) comptant 56 875 habitants (année 2013) sur un territoire de 13 238 hectares, est située dans le département du Var à l'est de l'aire toulonnaise, entre le littoral méditerranéen et le massif des Maures. Elle appartient à la Communauté d'Agglomération Toulon Provence Méditerranée (TPM). Le plan d'occupation des sols (POS) de Hyères-les-Palmiers en vigueur a été approuvé le 25 juin 1999. Le territoire communal est couvert par le SCoT¹ Provence Méditerranée approuvé le 16 octobre 2009 et par le PDU² de Toulon Provence Méditerranée en cours d'approbation. Ce ScoT est actuellement cours de révision, il a fait l'objet l'objet d'un avis de l'Autorité environnementale du 07 avril 2009³. Le territoire communal est également soumis aux prescriptions de la Loi Littoral du 03 janvier 1986.

Une première version du PLU de Hyères-les-Palmiers approuvée le 22 juillet 2011 a fait l'objet d'une annulation par le Tribunal Administratif de Toulon le 13 décembre 2012.

Hyères-les-Palmiers bénéficie d'atouts non négligeables :

- un cadre de vie de très grande qualité naturelle et paysagère entre mer et collines ;
- une bonne desserte routière (autoroute A570, RD98), ferroviaire (ligne TER), et aérienne (aéroport international Toulon-Hyères) ;
- un patrimoine agricole reconnu (p.62) ;
- un attrait touristique et résidentiel incontestable ;
- une liaison aisée (autoroute, gare SNCF) avec plusieurs pôles urbains majeurs régionaux dont Toulon (15 km) et Marseille (75 km).

2.2 Objectifs et consistance

Le présent dossier soumis à l'avis de l'Autorité environnementale (Ae) concerne le projet de Plan Local d'Urbanisme (PLU) de Hyères-les-Palmiers, arrêté par délibération du conseil municipal du 04 mai 2016, en remplacement du plan d'occupation des sols (POS) de juin 1999. Le projet de PLU présente les perspectives d'aménagement de Hyères-les-Palmiers à l'horizon 2026 (p.224). La commune se donne notamment pour objectifs de consolider le développement économique (orientation 3) et la production de logements (orientation 2), avec un souci de maîtrise de l'urbanisation et de protection des espaces naturels et agricoles (orientation 1), (rapport de présentation p.209 à 223, et orientations du PADD⁴).

Au titre des « zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du PLU » (article R.151-3 du code de l'urbanisme), le rapport de présentation identifie explicitement « 14 sites de réflexion » sur les secteurs : « Les Rougières », « Costebelle », « Font des Horts », « Crestade Demi-Lune », « St Gervais », « St Martin Les Loubes », « Pôle santé », « Arroanches », « Roubaud Gare », « Avenue Jean Moulin », « Almanarre-Aéroport », « Aufrêne-ZAC du Soleil », « Butte Casino » et « La Bayorre » (carte p.148).

De façon plus générale, compte tenu des éléments présents dans le dossier, les aménagements prévus par le projet de PLU sont susceptibles d'incidences environnementales notamment sur :

- des secteurs potentiellement concernés par un accroissement de l'urbanisation (habitat, activités économiques, équipements) que sont :
 - les zones urbaines ;

1 Schéma de Cohérence Territoriale

2 Plan de Déplacements Urbains

3 Consultable sur le site internet de la DREAL PACA : <http://www.paca.developpement-durable.gouv.fr/autorite-environnementale-r1406.html>

4 Projet d'Aménagement et de Développement Durable

- les zones à urbaniser : 13 zones AU, dédiées à l'habitat (1AU, 2AUa, 2AUc, 3AUe) ou aux activités économiques (2AUd, 3AUr, 3AUi) ;

des zones naturelles : Nm (activités militaires), Np (secteurs portuaires), Npc (village de Port Cros), Ns (hameau des Pesquiers), Nsl (activités de loisirs), concernées par une constructibilité limitée.

- des emplacements réservés (ER).

Les 11 secteurs à urbaniser Rougières, Crestade/Demi-Lune, Font des Horts, Costebelle, Les Salins, Jean Moulin, L'Aufrêne, La Bayorre, le Béal, le Palyvestre et le Hameau des Pesquiers font l'objet d'une Orientation d'Aménagement et de Programmation (OAP).

On notera que plusieurs sites de projet du PLU soumis à OAP (Les Salins, Le Palyvestre, le Hameau des Pesquiers) situés dans des secteurs environnementaux sensibles proches du littoral ne sont pas répertoriés au titre des « 14 sites de réflexion » (p.416 à 431).

Recommandation 1: Préciser et mieux justifier le choix des « 14 sites de réflexion » retenus par le PLU au titre des « zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du PLU », au regard de l'ensemble des zones NA, NB, NC et ND du POS incorporées dans l'enveloppe constructible (U et AU) du PLU (voir carte p.327)

Recommandation 2: Préciser et mieux justifier la cohérence entre les 14 « sites de réflexion » et les 11 secteurs faisant l'objet d'une opération d'aménagement et de programmation.

3 Principaux enjeux identifiés par l'Autorité environnementale

L'avis de l'Autorité environnementale porte sur la qualité de l'évaluation environnementale et, plus généralement, sur la prise en compte de l'environnement dans le projet de PLU.

La ville de Hyères-les-Palmiers, particulièrement sensible sur le plan environnemental, se compose de 2 grandes entités naturelles et paysagères : le massif boisé des Maures (au nord) et l'espace littoral et insulaire (au sud) (p.78). Sur ce territoire fortement contrasté, sont imbriqués étroitement des espaces naturels remarquables, un terroir agricole réputé, des infrastructures majeures de transport (routes, autoroutes, ligne ferroviaire, aéroport), et des secteurs urbains développés (Hyères est la 3^{ème} ville du Var, p.40) à vocation d'habitat ou d'activités. L'urbanisation se concentre essentiellement en partie sud de la commune sur les piémonts collinaires des Maures et sur le front littoral (p.164).

En raison de sa situation géographique privilégiée (voir supra rubrique 2.1), Hyères-les-Palmiers constitue un pôle particulièrement attractif sur le plan résidentiel et touristique. Dès lors, les secteurs naturels et agricoles de la commune, souvent de grand intérêt (zones humides, vignoble AOC1,...), sont soumis à une pression urbaine importante potentiellement consommatrice d'espace : extension du front urbain, habitat individuel diffus, zones d'activités, équipements (p.68).

Le territoire communal caractérisé par une large prédominance naturelle et agricole (près de 85 % de la superficie totale, p.325, 326) possède une richesse biologique et écologique exceptionnelle que reflète la présence de zones d'inventaires ou de protection réglementaire (cf. p.78). La ripisylve des cours d'eau (Gapeau et Roubaud) et le cordon humide littoral constituent un réseau de corridors écologiques propices au déplacement des espèces (p.94).

La préservation des caractéristiques paysagères et patrimoniales du territoire : terres agricoles, reliefs boisés, et frange côtière (rocheuse ou plate à tendance parfois marécageuse), ainsi que les perspectives vers les hauteurs environnantes (bâties ou naturelles) sont un enjeu majeur du projet

de PLU (p.96, 125). Au titre de la protection des paysages, le territoire communal comporte 3 sites classés et 4 sites inscrits (p.96).

L'assainissement de type individuel doit faire l'objet d'une attention particulière, en lien avec l'aptitude (ou non) des sols à l'assainissement autonome.

La commune est soumise à un risque significatif d'inondation et de submersion marine sur la quasi-totalité de la plaine côtière et le long des 2 cours d'eau principaux (Gapeau et Roubaud, carte p.133).

Enfin, il est attendu que le développement de l'urbanisation (densification ou extension) de Hyères-les-Palmiers s'effectue en étroite cohérence avec le renforcement des transports en commun et des modes de déplacement actifs (vélo, marche à pied), afin de limiter l'usage actuel largement dominant de la voiture individuelle (p.176).

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

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

Le dossier transmis à l'Autorité environnementale, dans l'ensemble conforme à l'article R.151-3 du code de l'urbanisme (cf supra 1. Procédures) est clair, bien structuré et d'une lecture aisée. Il présente un degré de cohérence et d'unité satisfaisant.

Toutefois, la cartographie ne permet pas toujours de saisir finement les enjeux environnementaux :

- les échelles proposées sont trop petites. L'utilisation de loupes sur les secteurs à enjeux, ou bien un découpage du territoire communal en cartes thématiques à plus grande échelle, aurait facilité leur lecture.
- aucune carte ne superpose la localisation des secteurs à enjeux d'urbanisme ou d'aménagement et les secteurs à enjeux environnementaux.

Le résumé non technique reprend de façon claire et exhaustive l'ensemble des composantes du rapport de présentation. Il devra faire l'objet des adaptations nécessaires afin de prendre en compte les observations figurant dans le présent avis.

4.2 Avis sur la présentation du plan et l'analyse de son articulation avec les autres plans et programmes concernés

Le contenu du projet de PLU est dans l'ensemble bien décrit dans le dossier : rapport de présentation, règlement, orientations d'aménagement et de programmation, planches de zonages, annexes diverses.

Toutefois, la description du contenu des 11 OAP (fascicule 3 du dossier) ne rend pas compte de façon exhaustive et cohérente des incidences environnementales sur les sites susceptibles d'être touchés notablement par le projet de PLU.

Le rapport de présentation examine de façon relativement détaillée (p.329 à 389) la compatibilité du projet de PLU avec plusieurs documents-cadres concernant le territoire communal : le SCoT Provence Méditerranée, le Plan Local de l'Habitat (PLH), le Plan de Déplacement Urbain (PDU) de Toulon Provence Méditerranée, le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE), la Charte du Parc National de Port Cros et le Schéma Régional de Cohérence Ecologique (SRCE) de la région PACA ainsi qu'avec la Loi Littoral.

Le PLU de Hyères-les-Palmiers pourrait préciser son articulation avec les dispositions de la loi Littoral et du SCoT en matière de limitation de la consommation d'espace naturel et agricole et de la

préservation des paysages (voir infra : [4.5.1 Consommation d'espace naturel et agricole](#) et [4.5.3 Paysages et patrimoine](#)).

Recommandation 3: Préciser le contenu des orientations d'aménagement et de programmation et l'articulation du PLU avec les documents de programmation régionaux, le SDAGE et la loi littoral.

4.3 Avis sur l'analyse de l'état initial, l'identification des enjeux environnementaux du territoire et des zones susceptibles d'être touchées

Le rapport environnemental du projet de PLU est dans l'ensemble cohérent et proportionné avec les enjeux environnementaux du territoire (milieux physique, naturel et cadre de vie) abordés de façon détaillée dans l'état initial de l'environnement : consommation d'espace, préservation des terres agricoles, patrimoine naturel et paysager, fonctionnalités écologiques, risques naturels, assainissement, déplacements... Il en résulte une vision synthétique et claire de l'état de l'environnement sur les secteurs de projet du PLU. Néanmoins les enjeux ne sont pas hiérarchisés et l'absence d'une cartographie claire ne permet pas de disposer d'une bonne vision de la sensibilité environnementale du territoire.

Recommandation 4: Compléter la synthèse présentée en fin de partie 4 du rapport de présentation dédiée à l'analyse de l'état initial de l'environnement, par une hiérarchisation des enjeux et une carte de sensibilité environnementale du territoire communal.

4.4 Avis sur la justification des choix au regard de l'environnement et les solutions de substitution envisagées

D'une façon générale, les choix effectués pour établir le projet de PLU s'articulent de façon cohérente avec les principaux enjeux du territoire communal de Hyères-les-Palmiers et les principes du développement durable, visant la recherche d'un équilibre entre expansion économique, protection de l'environnement et préservation du cadre de vie.

Les grandes orientations d'aménagement s'appuient sur la trame urbaine du territoire (centralités existantes, axes principaux de déplacement). On observe un effort de resserrement des nouvelles zones constructibles autour des espaces urbains centraux ou dans la continuité des espaces déjà urbanisés ; tendance correspondant par ailleurs aux préceptes de la loi Littoral.

Les partis généraux d'urbanisme préservent les zones naturelles mieux que ne le faisait le POS : 272 ha anciennement classés en divers types de zones constructibles ou potentiellement constructibles sont reclassés en zone N ; notamment dans les secteurs du Fenouillet et de Costebelle et dans les anciennes zones NB d'habitat diffus. (carte p396) ; Inversement, seuls 32 ha de zones naturelles ND deviennent constructibles.

Les règles d'urbanisme traduisent dans l'ensemble un effort de maîtrise qualitative de l'urbanisation : hauteurs maximales globalement peu préjudiciables aux perspectives paysagères, limitation des emprises au sol des constructions et fixation de superficies minimales en espaces verts, protection des espaces verts intra-urbains par l'outil *espaces boisés classés* ou celui plus souple d'*espaces verts protégés*.

Les orientations d'aménagement prévues sur le secteur du Palyvestre témoignent d'une volonté de résorber un des principaux points noirs environnementaux et paysagers de la commune.

4.5 Analyse des effets du plan sur l'environnement, évaluation des incidences Natura 2000 et des mesures pour éviter, réduire et si possible compenser les impacts sur l'environnement

4.5.1 Consommation d'espace

Le PADD

La maîtrise de la consommation d'espace (naturel et agricole) constitue un enjeu majeur, bien identifié par le projet de PLU de Hyères-les-Palmiers (p.211), et exposé au niveau de l'orientation n°1 « *Affirmer un nouvel équilibre territorial* » du PADD.

Le contexte socio-économique et urbain

La population de Hyères-les-Palmiers (56 875 habitants en 2013) « *en augmentation quasi-continue depuis 1960* », soutenue par un solde migratoire largement positif est marquée toutefois par une quasi-stagnation depuis 2006 (p.40). Hyères-les-Palmiers possède 36 829 logements en 2011. L'habitat collectif est majoritaire (2/3 du parc en 2011, p.47). La part importante de résidences secondaires (30 % du total) souligne le caractère résidentiel et touristique de la commune. Le parc social qui compte 3 370 logements (12 % du total) ne satisfait pas aux exigences (25 % du total) des lois SRU⁵ et ALUR⁶.

L'activité économique est dominée par le secteur public et le tertiaire, ainsi que par le tourisme estival ; cinq zones d'activités principales sont présentes sur la commune (p.73).

Hyères-les-Palmiers est caractérisée par une extension progressive de l'urbanisation à partir du centre ancien, notamment sur les espaces littoraux naturels et agricoles.

Evolution de la consommation d'espace

La consommation d'espace sur la commune de Hyères-les-Palmiers au cours des 10 dernières années (période 2003-2014) est estimée à environ 104,2 ha (environ 0,8% de la surface communale, p.191) répartis de la façon suivante : terres agricoles (49 ha), espaces naturels (48,7 ha) et zones urbaines (6,5 ha).

Au vu des éléments fournis par le dossier , bien que cela ne soit pas affirmé expressément, le PLU fait le choix du « *scénario 3-volontariste* ». A ce titre les perspectives d'évolution à l'horizon 2026 sont les suivantes (p.224, 225) :

- accueil de 7 404 nouveaux habitants (+ 13 % par rapport à 2013) selon un rythme d'accroissement moyen annuel de 0,9% ;
- réalisation de 6 673 logements à titre de résidence principale, prenant en compte à la fois l'accueil de nouvelle population et le phénomène de desserrement des ménages.

Ces perspectives d'évolution traduisent un renforcement significatif de l'accroissement démographique observé (0,2 % d'accroissement annuel) sur 2007-2012.

La traduction de l'augmentation de population en termes de besoin de foncier constructible n'est pas clairement explicitée. Le rapport de présentation fait allusion de façon peu précise à des « *secteurs de développement de moins de 5 ha* » (p.222), ou encore à « *des ouvertures à l'urbanisation concernant moins de 70 ha* » (p.410) alors que, par ailleurs la superficie des zones AU du PLU est évaluée à 111,9 ha (tableau, p.325).

5 Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains

6 Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

La déclinaison opérationnelle dans le projet de PLU (zonage, règlement, OAP,...)

La déclinaison opérationnelle des orientations générales et des objectifs mentionnés ci-avant se traduit dans le projet de PLU par des dispositions telles que :

- une enveloppe urbaine (zones U et AU) relativement modérée, de l'ordre de 16,52 % de la surface communale (tableau de surface du PLU, p.325) ;
- une diminution d'environ 194,2 ha (8,7 %) de l'enveloppe constructible (habitat, activités et équipements) du PLU (zones U et AU : 2 213,1ha) par rapport au POS (zones U, NA et NB : 2 407,30 ha) (tableau, p. 325) ;
- la réintégration de 138,2 ha (34%) de zones NA/NB du POS dans l'espace naturel et agricole du PLU (p.198, 326) ;
- la tendance globale au repositionnement des zones constructibles (U et AU) du PLU (dans sa version de 2011) en continuité de l'urbanisation existante (p.222, 413, 414) ;
- l'affirmation de la coupure verte du territoire (p.129) ;
- la prise en compte prioritaire du renouvellement urbain par densification des secteurs déjà urbanisés, notamment dans le centre urbain (zones UB, UD et UEa, UEb et UEc, p.222) ;
- une densité moyenne prévisionnelle comprise entre 35 et 80 logements à l'hectare sur les zones à urbaniser (1AU et 2AU) du PLU (p.222).

Ces dispositions à caractère général vont globalement dans le sens d'une modération de la consommation d'espace sur le territoire communal.

1) Analyse du potentiel de densification (RP, p.195)

L'estimation de la « capacité foncière résiduelle du POS » conduite sur les zones U, NB et NA du POS fait apparaître un potentiel total de 314,2 ha et un potentiel corrigé (réel) de 173,8 ha, jugé « important » dans le rapport de présentation (p.193). Toutefois, l'étude réalisée ne permet pas de faire le lien entre cette « capacité foncière résiduelle du POS » et l'« analyse de la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis... » prévue par l'article L.151-4 du code de l'urbanisme en application de la loi ALUR. Le dossier ne précise pas non plus le nombre de logements réalisables au titre de ce potentiel constructible de 173,8 ha, ni la superficie de zones à urbaniser (zones AU) éventuellement nécessaire pour satisfaire à l'objectif de 6 673 nouveaux logements envisagé par le PLU. Sur le plan formel, la cohérence de certains chiffres de l'étude doit être améliorée, par exemple pour le potentiel foncier corrigé qui est estimé à 173,8 ha et ensuite à 193,3 ha sur la même page 193 du rapport de présentation.

Par ailleurs, l'objectif de consommation d'espace naturel et agricole par le PLU est peu explicité. Alors que le dossier mentionne une « réduction de 10 % des zones urbanisées et urbanisables » (PADD, p.26), on notera que la superficie des zones AU du PLU de 111,9 ha (tableau, p.325) est supérieure aux 104,2 ha consommés par le POS sur 2003-2014.

Il en résulte que les éléments fournis par le dossier ne permettent pas une mise en perspective chiffrée précise ni avec les objectifs prévisionnels du PLU, ni avec les caractéristiques de la période de référence précédente 2003-2014.

2) Analyse qualitative de la forme urbaine

Le zonage du PLU comporte plusieurs zones U et AU issues des zones NC, ND, NA (carte, p.327) et NB (carte, p.198) du POS, éloignées de l'urbanisation existante hyéroise dans des espaces colinaires ou sur des secteurs proches du rivage. La justification du classement de ces zones dans l'espace urbanisable du PLU repose sur une argumentation à caractère général, peu ciblée sur la

spécificité des secteurs concernés (p.234). Par ailleurs la faible lisibilité de la cartographie fournie (p.235 par exemple), ne facilite pas l'identification et la localisation des dites zones.

La compatibilité du PLU de Hyères-les-Palmiers avec le SCoT Provence Méditerranée (p.353 à 373) doit être analysée de manière plus détaillée en matière de limitation de la consommation d'espace. Il apparaît notamment que sur les 11 secteurs faisant l'objet d'une OAP, seuls 4 d'entre eux (les Rougières, la Crestade/Demi-Lune, Costebelle, et la Bayorre) sont identifiés explicitement comme « sites d'extension prioritaire » par le SCoT (RP, p. 359).

L'objectif du PADD d'« encadrer le développement urbain par des limites claires » pourrait faire l'objet d'une déclinaison dans le zonage et le règlement du PLU plus explicite.

Une carte de synthèse comparative entre les zonages du POS et du PLU aurait été pertinente.

3) Densité prévisionnelle du PLU

Les 11 Orientations d'Aménagement et de Programmation font état d'une typologie de bâti mêlant habitat individuel (R+1) et petit collectif (R+2 à R+3) sans préciser toutefois la proportion des diverses composantes, ni la densité prévisionnelle moyenne sur les secteurs concernés. On notera également que le PLU prévoit plusieurs zones NB du POS « reclassées en zone urbaine du PLU sous couvert de maîtrise des densités » (p.201 à 207). Sont notamment concernées a priori à ce titre plusieurs zones UE du PLU, pour certaines situées dans les espaces proches du rivage de la loi Littoral (voir infra rubrique 4.5.3 Paysages et patrimoine), caractérisées par une faible densité pour des motifs d'ordre paysager. Ainsi, les quartiers à dominante urbaine des Maurettes, du Mont des Oiseaux, de Fenouillettes, etc. ont été classés en UEe et UEf qui correspondent aux secteurs où l'ambiance naturelle doit être prédominante. Sur la presqu'île de Giens, la vaste zone UEf prévoit une constructibilité limitée d'un habitat individuel correspondant aux objectifs de préservation du caractère « naturel » du site. Le règlement indique : une emprise au sol limitée à 10% de la taille de la parcelle, un recul par rapport aux emprises publiques de 8m, des espaces libres de constructions correspondant à 70% de la superficie totale du terrain. La nécessité d'accroissement de la pression urbaine sur ces secteurs de faible densité doit être mieux justifiée dans le rapport de présentation au regard des objectifs du PLU en matière de maîtrise de l'étalement urbain et de stabilisation du front bâti.

Recommandation 5: Justifier les prévisions de la commune en matière d'accroissement démographique et de besoin connexe en production de logements, en lien avec les orientations stratégiques de limitation de l'étalement urbain annoncées par ailleurs dans le PADD.

Recommandation 6: Préciser le classement de l'ensemble des zones U et AU du PLU issues des zones NA, NB, NC et ND du POS ;

Recommandation 7: Expliciter la méthode d'évaluation des capacités potentielles de densification de l'existant et justifier l'objectif de densité prévisionnelle des constructions sur l'enveloppe urbanisable du PLU ;

Recommandation 8: Justifier la nécessité d'une zone AU d'environ 112 ha au regard de l'analyse fine du potentiel de densification et de mutation sur l'ensemble des secteurs de disponibilité foncière, en application de l'article L.151-4 du code de l'urbanisme.

4.5.2 Préservation de l'espace agricole

La préservation des terres agricoles de la commune est un enjeu majeur bien identifié dans le projet de PLU, non seulement sur le plan de l'activité économique (p.62, 69), mais également en termes de valeur paysagère, patrimoniale et identitaire (p.121, 129, 211). Les orientations du

PADD « *Préserver les espaces agricoles* » (p.11) et « *Développer l'économie agricole* » (p.22) soulignent cette double importance de l'espace agricole communal.

Malgré une diminution de la SAU⁷ nettement perceptible ces dernières années (-26 %-sur la période 2000-2010), l'activité agricole, encore très présente à Hyères-les-Palmiers, concerne environ 23,43 % du territoire communal dans le cadre du POS actuel (tableau, p.326). La production, axée essentiellement sur le maraîchage, l'horticulture (premier bassin français, p.64) et la viticulture, est forte de plusieurs AOC⁸ et IGP⁹ (p.62). La « *richesse du terroir* » hyérois (PADD, p.21) et sa fragilisation par la pression urbaine (p.62, 211) sont bien mis en exergue.

Au vu des éléments présents dans le dossier, la grande majorité de l'espace agricole hyérois n'est pas concernée *a priori* par les aménagements du projet de PLU (p.395, carte p.398) caractérisé notamment par un reclassement de la quasi-totalité des zones NC du POS en zones A du PLU et par un report d'environ 30,4 ha de zone U, NA et NB du POS en zone A du PLU (tableau, p.326). Par ailleurs, certaines dispositions du PLU sont en cohérence avec les enjeux agricoles et paysagers identifiés par la commune :

- Protection des espaces cultivés littoraux par un zonage AI synonyme d'inconstructibilité.
- Maintien en zone A des secteurs agricoles dans la vallée de Sauvebonne, notamment des terres viticoles de qualité.

En revanche, plusieurs choix d'aménagement en zone agricole ne sont pas suffisamment justifiés au regard de l'environnement, et aucune solution de substitution ni de compensation ne semble avoir été envisagée.

ce sont environ 37 ha de zones NC du POS qui passent en U (20 ha) et en AU (17,1 ha) du PLU (p.327). Ces secteurs sont bien localisés sur les cartes des pages 327 et 399. Il s'agit pour l'essentiel de terres de maraîchage, de grande valeur agronomique, irriguées ou irrigables, et dont la perte n'est pas compensable. Or l'analyse de leur intérêt sur le plan agricole et paysager est peu détaillée dans le dossier.

Le rapport de présentation (p.395) précise que quelques zones d'ouverture à l'urbanisation (environ 40 ha) portent sur d'anciennes zones NC qui « constituent tout de même une perte pour le foncier agricole de la commune », sans toutefois pousser l'analyse plus avant.

Le descriptif et l'analyse de l'occupation initiale des sols sont peu explicités dans les OAP. Il est indiqué de façon succincte que 4 secteurs de projet (Jean Moulin, l'Aufrêne, le Béal, la Font des Horts) concernent « d'anciennes terres agricoles actuellement inexploitées » ;

L'analyse des incidences sur les 14 sites susceptibles d'être touchés (p.416 à 431) mentionne que 10 d'entre eux concernent d'anciennes terres agricoles. On notera par ailleurs que le caractère agricole de plusieurs de ces 14 sites (Les Rougières, Costebelle, Crestade/Demi-Lune) n'est pas mentionné dans les OAP concernées ;

Le paragraphe « choix en matière de zones à urbaniser » (p.285) n'est pas plus explicite sur l'intérêt agricole des espaces consommés.

Plus généralement, il n'est fait aucune analyse fine de cette réduction sensible du potentiel cultivable (superficies en friches ou cultivées, nombre d'exploitations concernées, qualité agronomique des sols, analyse parcellaire, impact sur les capacités d'installation de nouveaux agriculteurs, importance de l'agriculture de proximité, etc.). De sorte que le PLU n'identifie aucun secteur stratégique en termes de pérennisation de ce type d'agriculture. Cela explique peut-être des extensions urbaines à la fois vers le Sud-Est (Les Rougières), le Sud (La Font des Horts, l'Almanarre), le Sud-Ouest (Les Loubes) et l'Ouest (La Recense et Roubaud entre autres). Ainsi le PLU ne fixe pas de limite claire et durable au recul des terres cultivées, ce qui pourra se traduire par l'extension des

7 Surface Agricole Utile

8 Appellation d'Origine Contrôlée

9 Indication Géographique Protégée

friches dites « spéculatives » et par des difficultés toujours plus grandes d'installation ou de reprise des exploitations.

L'étude des incidences du PLU sur l'espace agricole communal pourrait être conduite sous forme d'un bilan à la fois qualitatif et quantitatif, basé notamment sur le potentiel agronomique des terres consommées et « restituées ». Cette étude serait également l'occasion de définir finement les mesures de compensation éventuellement nécessaires. On notera que le rapport de présentation souligne la haute valeur agricole de l'espace agricole hyérois.

Une carte de superposition (à une échelle appropriée) des secteurs de projets d'urbanisation du PLU (p.399) avec l'emprise des périmètres communaux d'intérêt agricole (p.63) serait pertinente.

La compatibilité du projet de PLU de Hyères-les-Palmiers avec les orientations du SCoT Provence Méditerranée (en cours de révision) en matière de protection des terres agricoles pourrait être explicitée de façon plus détaillée (p. 353), notamment pour ce qui concerne la prise en compte des « espaces agro-naturels du SCoT constituant des sites d'intérêt spécifique [...] du fait des traditions agricoles ou forestières » (p.353).

Bien que le règlement de la zone A du PLU assure un niveau a priori satisfaisant de l'espace agricole hyérois, une protection renforcée pourrait être envisagée pour les périmètres à forte valeur agronomique les plus remarquables (éventuellement par un outil de type *zone agricole protégée*).

Recommandation 9: Établir un bilan global, qualitatif et quantitatif de la valeur agronomique des sols sur l'ensemble des secteurs de projet du PLU et faire la démonstration de la compatibilité du PLU avec les dispositions du SCoT en matière de protection des espaces agricoles.

4.5.3 Milieu naturel et biodiversité

Avis sur l'analyse globale des incidences environnementales

D'une façon générale, l'analyse des incidences environnementales notables du PLU (parties 6 et 7) nécessite d'être complétée sur certains points importants, et précisée quant à sa méthodologie.

En matière de milieu naturel et de biodiversité, l'ancien POS sert de référence pour mesurer les impacts « positifs » du PLU. On aboutit ainsi à une analyse beaucoup plus quantitative (nombre d'hectares reclassés en zones naturelles ou agricole) que qualitative (pertinence des choix de reclassement ou de maintien du zonage entre POS et PLU).

L'étude des incidences insiste sur la description de l'existant alors que les besoins ou les problèmes induits par le futur PLU sont rarement quantifiés (eau, déchets, bruit, déplacements, etc). En outre, si les objectifs de réduction des impacts sont bien évoqués dans la partie 6, les mesures concrètes de réduction décrites dans la partie 7 sont insuffisantes.

Faute d'explicitation de la méthodologie utilisée, et compte-tenu des réserves évoquées ci-avant et développées plus loin, l'Ae s'interroge sur le caractère très « optimiste » de la « matrice d'analyse des incidences du PADD » (p226 et suivantes) selon laquelle le futur PLU aurait presque exclusivement des « incidences positives fortes » sur les thématiques environnementales.

Recommandation 10: Revoir la matrice d'analyse des incidences environnementales en justifiant systématiquement les améliorations environnementales prévues, en indiquant clairement les impacts et en explicitant les mesures de réduction prévues.

Avis sur l'analyse des incidences environnementales dans les secteurs d'urbanisation prioritaire

Les fiches de synthèse par secteur présentent l'urbanisation future comme ayant des incidences environnementales très majoritairement positives, tandis que certains éléments d'analyse interrogent :

- *Fonctionnalité écologique* : Y est généralement décrite l'occupation du sol (« zone d'activités et de délaissé agricole », « sans fonctionnalité », « zone de passage piéton pour le collège », « friche agricole enclavée dans des lotissements ») et non les fonctions en termes de biodiversité (zone de reproduction, d'alimentation, de repos ou de circulation).
- *Mesures d'atténuation* : Elles se résument souvent aux aménagements paysagers de l'opération (secteur Crestade : « l'aspect paysager du projet présente une amélioration notable du contexte environnemental »). Secteur Jean Moulin, l'urbanisation est considérée comme une « amélioration » en matière d'incidences sur les fonctionnalités écologiques.
- *Impact sur les ressources naturelles et le patrimoine* : Il est le plus souvent considéré comme « nul » alors que la perte de potentiel agricole est sensible, pour des terres de grande qualité agronomique, et quand bien même le secteur serait tout ou partie en friches.

Recommandation 11: Revoir avec plus d'objectivité l'analyse des incidences environnementales dans les secteurs d'urbanisation prioritaires en intégrant des considérations écologiques et agronomiques et mettre en place des mesures de réduction proportionnées des impacts ainsi évalués.

La synthèse des observations amène l'Autorité Environnementale à souligner l'insuffisance de justification de la création de la zone 3 AU Sainte Eulalie et des zones Nsl périphériques, et de l'évaluation de leur impact.

Le projet s'inscrit dans un site dont les enjeux environnementaux et les fonctionnalités écologiques ont été soulignés tout au long du Rapport de Présentation :

- Il est situé sur la Trame Verte et Bleue, dans un réservoir de biodiversité de type milieux ouverts et semi-ouverts, et entre deux réservoirs de type milieux forestiers (dont une Znieff de type II et un site Natura 2000) dont il est très proche.
- Il englobe une znieff de type II, qui ne manquera pas d'être directement impactée par l'opération immobilière projetée.
- Il est au cœur du réseau Vert Jaune et Bleu du SCOT, qui lui affecte un objectif de préservation et de valorisation.
- Il est situé sur un corridor écologique orienté sud-Est/Nord-Ouest, cartographié en tant qu'espace de « maintien et renforcement des continuités » (p404)

La zone Nsl du golf et la zone 3 AU constructible auront des effets cumulés qui impacteront directement ces fonctionnalités écologiques, notamment par une accentuation de la fragmentation anthropique et des incidences sur des sites NATURA 2000 ; Ces points sont insuffisamment traités. Ne sont pas non plus étudiés les effets cumulés sur les autres dimensions de l'environnement, notamment sur le besoin en eau et son articulation problématique avec le SDAGE (p384).

Le projet s'inscrit également dans une zone agricole encore aujourd'hui cohérente , considérée dans le Rapport de Présentation comme une « entrée de ville » dont la qualité et l'identité sont largement basées sur ce caractère agricole. Il s'agit également d'un secteur de « continuité visuelle », au sein d'une « structure rurale de qualité » participant à « l'harmonie et l'identité des terroirs » selon atlas des paysages cité p.344. Or l'impact paysager n'en a pas été mesuré, notamment à partir de la RD 12.

Plus généralement, le projet apparaît en contradiction avec plusieurs enjeux communaux (p.129) : fixer des limites au développement urbain, affirmer la coupure verte du territoire, préserver le caractère rural et la diversité du paysage agricole hyérois en limitant l'extension de l'habitat diffus, li-

miter la pression urbaine sur les espaces naturels et agricoles, préserver les cônes de vue et les ouvertures paysagères, faire d'Hyères une « ville des courtes distances » dans une métropole « économe en énergie ».

Recommandation 12: Justifier la localisation de la zone Nsl et 3AU et étudier ses effets potentiels sans se contenter de renvoyer l'analyse à l'étude d'impact du projet envisagé sur le site.

Avis sur l'analyse des incidences environnementales des zones U

Si l'on se réfère au tableau d'évolution des surfaces entre le POS et le PLU (p.410), les zones U devraient s'accroître de 50 ha au détriment d'anciennes zones agricoles NC ou naturelles ND, et de 78 ha par reconversion des anciennes zones NB d'habitats diffus. Par ailleurs, une superficie non déterminée de secteurs classés en U dans le POS, mais partiellement construits, est maintenue en U dans le PLU. Il s'agit donc au total d'une ouverture importante à la constructibilité. Plusieurs d'entre elles concernent des secteurs peu ou partiellement construits, parfois situés à proximité immédiate du littoral ou en zones humides ; notamment dans les secteurs vieux salins et presqu'île de Giens. Par exemple, dans le secteur des Vieux Salins, la zone Ulm2 est destinée à des activités économiques . Or elle couvre un vaste périmètre correspondant en grande partie à une zone humide préservée, au contact d'une ZNIEFF et d'une zone Natura 2000i.

Pour autant :

- le classement ou le maintien en zone U ne sont pas justifiés sur le plan environnemental
- il n'est pas fait d'analyse de leurs incidences environnementales, ni à titre individuel ni au titre de leurs effets cumulés :
- très peu figurent parmi les « sites susceptibles d'affecter de façon notable l'environnement » et font à ce titre l'objet d'un zoom cartographique et d'une évaluation de leur impact environnemental.

Recommandation 13: Justifier au regard de l'environnement, la création ou le maintien des zones U dans les secteurs littoraux et sub-littoraux, notamment des zones humides.

Avis sur l'analyse des incidences liées aux Emplacements Réservés

Les emplacements réservés ont une emprise importante, et leur future matérialisation aura des impacts environnementaux certains, qu'il s'agirait d'évaluer. C'est le cas notamment de l'ER 138, secteur Plan du Pont, qui occupe une superficie considérable et se situe en zone agricole (futurs bassins de rétention des crues du Gapeau).

Recommandation 14: Évaluer rigoureusement les incidences environnementales des emplacements réservés.

Espaces naturels remarquables (dont sites Natura 2000)

La commune de Hyères-les-Palmiers, à l'état naturel sur environ 42 % de son territoire (tableau p.326), est particulièrement riche en sites remarquables. Elle est principalement concernée (p.78 à 83) par 40 ZNIEFF¹⁰ (terrestres, marines et écologiques) ; quatre sites Natura 2000 : deux ZSC¹¹ « Rade de Hyères », « La plaine et le massif des Maures » et deux ZPS¹² « Iles de Hyères », « Salins de Hyères et des Pesquiers » ; deux espaces naturels sensibles (ENS). Ces espaces

10 Zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique

11 Zone spéciale de conservation – Directive Habitats

12 Zone de protection spéciale – Directive Oiseaux

contribuent notamment à faire des massifs collinaires boisés des Maures et des zones humides littorales, un secteur d'une très grande qualité naturelle et paysagère (p.78). La couverture forestière de la commune est importante.

La quasi-totalité des espaces naturels remarquables de la commune est *a priori* préservée par les dispositions du PLU, grâce notamment à un classement approprié en zone naturelle (N), dont la surface est augmentée d'environ 80 ha (hors espaces naturels du RNU¹³) par rapport au POS actuel (p.326).

Toutefois, un certain nombre de secteurs naturels du POS sont concernés par les aménagements du PLU. On peut citer à ce titre :

- des secteurs de projets du PLU situés sur l'emprise ou à proximité immédiate d'un ensemble naturel remarquable (Costebelle, les Vieux Salins, le Palyvestre, le Hameau des Pesquiers, Ste Eulalie, ...) ;
- des enclaves (p.395) dans l'espace naturel dotées d'une constructibilité limitée : NL (loi Littoral), Nm (activités militaires), Np (secteurs portuaires), Npc (village de Port Cros), Nsl (activités de loisirs et parcours sportifs) ;
- plusieurs secteurs du littoral non répertoriés *a priori* au titre des 14 sites notablement impactés (carte p.397) ;
- des sites de « *reconquête agricole* » impliquant pour certains un défrichement d'EBC¹⁴ (p.396).

Les incidences du projet de PLU sur ces secteurs ne sont pas ou insuffisamment évaluées dans le rapport de présentation en dehors de Costebelle et des sites Natura 2000 (cf infra *Etude d'incidences Natura 2000*). Notamment, l'analyse des effets sur le site de Ste Eulalie (3AU) est reportée sur une modification ultérieure du PLU (p.399).

Recommandation 15: Évaluer les incidences du projet de PLU sur les secteurs naturels du POS concernés par l'urbanisation au sein du PLU

Étude d'incidences Natura 2000

En application de la réglementation en vigueur (article R.414-19 et suivants du code de l'environnement), une évaluation des incidences Natura 2000 a été réalisée (p.432 à 453) pour les quatre sites Natura 2000 situés en partie nord de la commune et le long du littoral (carte p.437).

L'étude d'incidences, dans l'ensemble bien structurée, passe en revue les secteurs de projet du PLU susceptibles d'incidences potentiellement négatives sur ces sites Natura 2000. La principale mesure mise en évidence pour les secteurs côtiers et insulaires porte sur le classement en zone NL correspondant aux espaces remarquables de la loi Littoral.

Néanmoins des précisions nombreuses doivent être apportées pour ce qui concerne certains secteurs de projet du PLU situés sur l'emprise ou à proximité immédiate des sites Natura 2000 : Arroanches (Nsl), Le Palyvestre (U), Ste Agathe de Porquerolles (U), Sainte Eulalie (3AU), et les secteurs à OAP des Salins, du Palyvestre et du Hameau des Pesquiers. L'analyse effectuée, pourrait être davantage ciblée sur les objectifs de conservation des sites figurant dans les DOCOB¹⁵.

La conclusion de l'étude d'incidences Natura 2000, faisant état de « l'absence d'incidence significative » du projet de PLU (p.452) devra être ré-examinée et approfondie au regard des observations formulées ci-dessus.

13 Règlement national d'urbanisme

14 Espace boisé classé

15 Document d'objectifs

Recommandation 16: Apporter les précisions nécessaires à l'évaluation d'incidence des secteurs de projet du PLU situés sur l'emprise ou à proximité immédiate des sites Natura 2000 et modifier la conclusion sur l'absence d'incidences à l'aune de ces précisions.

Espèces protégées

Hyères-les-Palmiers possède une richesse écologique terrestre et marine reconnue bien mise en exergue dans le rapport de présentation, notamment au niveau des espaces à statut (ZNIEFF¹⁶ et sites Natura 2000). Les ripisylves des cours d'eau (Gapeau, Roubaud, ...) ainsi que les espaces ouverts ou semi-ouverts (secteurs agricoles notamment) sont également des milieux écologiquement intéressants (p.88, 94). La partie nord du territoire communal située dans le massif des Maures est concernée par le périmètre de sensibilité de la tortue d'Hermann faisant l'objet d'un Plan National d'Action¹⁷ (p.451).

La thématique biodiversité est globalement peu détaillée dans le dossier (hormis l'aspect trame verte et bleue), y compris dans les 11 secteurs de projet du PLU faisant l'objet d'une OAP, pour ce qui concerne l'évaluation des incidences, les mesures d'évitement ou de réduction d'impact éventuellement nécessaires, ou encore la garantie que des études préalables appropriées seront réalisées avant mise en œuvre des projets concernés. D'une façon générale, l'aménagement sous forme d'opération d'ensemble pour les zones 1AU et 2AU constitue un élément positif pour la prise en compte de la biodiversité, dans la mesure où cette disposition a pour effet de donner lieu à des études préalables plus cohérentes et performantes sur l'ensemble du secteur à urbaniser. La préservation de la biodiversité marine n'est pas abordée, notamment pour les zones concernées éventuellement par des ouvrages portuaires (UP, UGd, Np).

« L'étude spécifique de la sensibilité écologique réalisée sur les secteurs de projet du PLU » pourrait être présentée de manière plus détaillée (p.85).

En matière d'espèces protégées, il est rappelé que l'atteinte aux individus, la perturbation et la dégradation des habitats, sont interdites, sauf procédure exceptionnelle de dérogation (article L.411-2 du code de l'environnement).

Recommandation 17: Préciser la nature et les conditions de réalisation des inventaires naturalistes préventifs sur les secteurs de projets du PLU ;

Recommandation 18: Préciser les modalités de préservation de la biodiversité marine ;

Recommandation 19: Indiquer les modalités de prise en compte par le projet de PLU, du Plan national d'action de la tortue d'Hermann en lien avec le degré de sensibilité des secteurs potentiellement impactés (y compris en dehors du site Natura 2000, p.451).

Continuités écologiques

L'élaboration du PLU constitue le cadre et l'échelle appropriés pour l'appréciation des fonctionnalités écologiques du territoire communal.

La thématique des continuités écologiques est abordée dans le dossier de PLU dans le cadre d'une démarche détaillée et cohérente déclinée à deux échelles différentes. L'approche large sur le plan du grand territoire (SRCE¹⁸, p.84) est complétée par une analyse au niveau local (p.85 à 95). Les principaux éléments relatifs à la trame verte et bleue du territoire communal sont recensés et figurés de façon synthétique dans un schéma illustrant les principales composantes (réservoirs et corridors) du réseau communal de continuités écologiques (p.94). La quasi-totalité de la com-

16 Zone Naturelle d'Intérêt Ecologique Faunistique et Floristique

17 Consultable sur le site de la DREAL PACA

18 Schéma Régional de Cohérence Ecologique

mune (à l'exception de la partie centrale occupée par l'urbanisation) est considérée comme réservoir de biodiversité. Les principaux corridors écologiques assurant le déplacement des espèces sont constitués par le réseau hydrographique (Gapeau, Roubaud, Réal Martin et leurs affluents) et par plusieurs ensembles forestiers ou semi-ouverts orientés est-ouest.

La préservation des principales continuités écologiques est a priori globalement bien prise en compte dans le projet de PLU. Les principales mesures de protection prévues portent sur :

- la préservation des grands ensembles agricoles et naturels de la commune, du fait de la localisation des extensions urbaines prévues par le PLU majoritairement en continuité de l'existant ;
- le classement en EVP¹⁹ des ripisylves des cours d'eau de la commune au titre de l'article L151-23 du code de l'urbanisme ;
- les aménagements paysagers des secteurs de projets du PLU.

Ces dispositions sont de nature à assurer, à l'échelle de la commune, la pérennité du réseau des continuités écologiques identifiées de la commune.

Toutefois des précisions doivent être apportées pour ce qui concerne les incidences potentielles et les mesures d'évitement et de réduction d'impact, pour plusieurs sites de projet du PLU tels que le Palyvestre, les Salins, le hameau des Pesquiers et Sainte Eulalie qui semblent très proches de deux corridors identifiés du territoire communal (carte p.94). Une carte de superposition entre le schéma de fonctionnalités écologiques (carte p.94) et les secteurs de projet du PLU serait appréciable.

Le Rapport de Présentation souligne la volonté de constituer une « trame verte urbaine » sous la forme de « corridors plus discrets et qui intègrent les problématiques de nature en ville et de perméabilité du milieu urbain. » Cet objectif n'est passablement concrétisé dans les secteurs d'urbanisation prioritaire. En effet, si les OAP prennent généralement en compte les ripisylves, les espaces végétalisés sont en revanche très limités en superficie et correspondent généralement à des préoccupations plus paysagères qu'environnementales : « espaces plantés communs » parfois au centre du programme et le plus souvent le long des voies de desserte, « franges tampons paysagères » en périphérie de l'opération.

Les modalités de restauration de corridors terrestres et aquatiques (carte p.94) ne sont pas explicitées dans le dossier, notamment dans les OAP, en particulier pour ce qui concerne l'amélioration de la perméabilité écologique du secteur urbain, le long du cours du Roubaud en partie ouest de la commune (carte p.94).

Recommandation 20: LPréciser les incidences potentielles et les mesures d'évitement et de réduction d'impact pour certains secteurs de projet du PLU particulièrement sensibles sur le plan des continuités écologiques.

4.5.4 Paysages et patrimoine

Hyères-les-Palmiers bénéficie d'un cadre naturel exceptionnel et d'un terroir agricole à forte valeur agronomique et patrimoniale structurant fortement le paysage de la commune. A ce titre, une grande partie du territoire fait l'objet de dispositifs nationaux de protection au titre des paysages, du littoral, de l'environnement. Un des enjeux principaux du PLU réside donc dans :

- la parfaite transcription des orientations nationales au niveau de l'urbanisme local ;
- la préservation et la mise en valeur des parties de territoires non couvertes par un dispositif réglementaire afin de préserver l'identité paysagère de la commune.

La prise en compte du paysage dans le projet communal se traduit par des dispositions positives telles que :

19 Espace Vert à Protéger

- la création d'une zone NL (naturelle) et AL (agricole) au titre des espaces remarquables de la Loi Littoral pour préserver les zones humides et les îles de toute extension des constructions ;
- la préservation et la mise en valeur de l'espace agricole communal (voir supra rubrique 4.5.1 Consommation d'espace naturel et agricole), notamment par la création d'un secteur Aa en vue de préserver les zones agricoles à forte valeur paysagère dans lesquels les nouvelles constructions, même agricoles sont interdites ;
- la limitation de l'urbanisation sur des secteurs paysagers sensibles : Porquerolles (réserve foncière 3AU et zone UAa) ; Île du Levant (cité naturaliste Héliopolis en zone N) ; les secteurs portuaires (Np) ; les secteurs militaires de l'Île du Levant (Nm, Um) et de Porquerolles (Ump) ; la presqu'île de Giens (zone UEf) ;
- le classement en EBC²⁰ d'environ 90% de la couverture boisée communale ;
- la reconversion des zones NB du POS pas ou peu urbanisées en zone N du PLU ;
- la protection des corridors écologiques par un EBC sur les ripisylves et les corridors boisés, et marge de recul imposée à toute nouvelle construction le long des canaux et vallons;
- le maintien des coupures d'urbanisation inscrites au SCoT ;
- la création d'îlots de verdure dans les zones urbaines.

Toutefois, l'analyse paysagère du PLU, y compris pour les sites susceptibles d'être touchés, n'est pas suffisamment détaillée, notamment pour ce qui concerne :

- la cartographie des unités paysagères ;
- la présence d'illustrations, de croquis et de photos légendés ;
- la description des enjeux par unités paysagères, énoncés dans le rapport de présentation sous la forme d'un inventaire parfois lacunaire, manquant de lisibilité et de lien direct avec l'espace communal.

La faiblesse méthodologique de l'analyse paysagère ne permet pas de vérifier que l'identité du paysage hyérois a été correctement prise en compte dans le projet d'aménagement du futur PLU. Il apparaît que le paysage est dans une large part réduit dans ce document à une fonction support de la biodiversité et à une nécessité de mise en conformité réglementaire. Cela se traduit par des OAP « très dessinées », ce qui constitue d'un côté un point positif en termes de précision du contenu du dossier, et de l'autre un aspect moins intéressant conduisant à imposer des formes urbaines standardisées qui écartent toute composition urbaine alternative, susceptible de proposer un projet urbain spécifique, paysager et architectural. Hyères-les-Palmiers, une des villes-phares de l'horticulture en France et une des villes pilotes de l'aménagement écologique d'espace vert urbain, a vocation à profiter davantage de l'opportunité offerte pour réinterroger, autour d'une trame paysagère forte, les modes de production de la ville et des formes urbaines.

La place faite au végétal est globalement peu conséquente pourrait être renforcée et précisée dans le règlement du PLU (articles 11 (clôture) et 13 (espaces libres)), avec caractérisé notamment par l'absence d'une annexe végétale précisant la nature des plantations, et par le manque d'objectifs (quantitatifs ou qualitatifs) plus affirmés.

L'absence d'analyse des caractéristiques paysagères des coupures d'urbanisation (loi Littoral) ne permet pas d'appréhender si la taille et le traitement des lisières de ces espaces sont satisfaisantes.

Recommandation 21: Préciser l'analyse paysagère du projet de PLU, notamment au niveau des 11 secteurs à OAP, ainsi que la compatibilité du projet de PLU avec la loi Littoral.

4.5.5 Assainissement et protection du milieu récepteur

Déchets ménagers

L'augmentation des volumes induite par la croissance démographique et les nouvelles capacités d'accueil n'est pas évaluée. La question du traitement des déchets n'est pas évoquée.

Recommandation 22: Examiner l'articulation de la question des déchets avec les capacités de traitement actuelles.

Eaux usées

Concernant l'existant, le dossier (rapport de présentation et annexe sanitaire) est peu détaillé sur les caractéristiques du dispositif (collecte et traitement) et les points de dysfonctionnements éventuels.

Pour ce qui a trait à la situation future, le rapport de présentation, y compris dans les OAP des zones 1AU et 2AU, ne fait pas état de façon précise des mesures envisagées pour limiter les incidences potentiellement négatives du projet de PLU. Le règlement du PLU est relativement peu contraignant pour ce qui concerne l'obligation de raccordement au réseau dans les zones à urbaniser 1AU et 2AU. Les éléments fournis par le rapport de présentation ne permettent pas d'apprécier la compatibilité des performances du dispositif d'assainissement collectif (collecte et traitement) et autonome (aptitude des sols) avec les perspectives d'urbanisation prévues par le projet de PLU ; notamment en période estivale marquée par un regain significatif de fréquentation touristique.

Une carte de superposition à une échelle appropriée entre la carte de zonage collectif/non collectif (annexe sanitaire) et l'enveloppe constructible du PLU (actuelles et futures) serait appréciable pour évaluer l'efficacité du dispositif d'assainissement communal.

L'arrêté du 21 juillet 2015, applicable depuis le premier janvier 2016, stipule que l'implantation de dispositifs d'assainissement collectif ou non collectif de capacité supérieure à 20 équivalents-habitants (EH) doit être interdite :

- à moins de 100 m des habitations et des bâtiments recevant du public ;
- dans les zones à usage sensible (captages d'eau à usage d'une communauté humaine, zones proches d'un secteur de baignade, ...) ;
- à moins de 35 m d'un puits privé d'eau potable dûment déclaré.

Au vu du zonage et du règlement du projet de PLU, il apparaît que cette règle d'interdiction ne sera pas toujours respectée pour les deux premiers points ci-dessus. Il convient que le règlement du futur PLU intègre ces dispositions de distance minimale entre les dispositifs de traitement d'eaux usées de plus de 20 EH et les secteurs sensibles au sens de l'arrêté du 21 juillet 2015.

La performance du dispositif d'assainissement (collecte et traitement) est un facteur important de préservation des sites Natura 2000 (zones humides et milieu marin) du territoire communal situés sur le littoral hyérois (cf supra : [Espaces naturels remarquables](#)).

Eaux pluviales

La gestion des eaux pluviales est peu détaillée au regard notamment de l'impact potentiel de l'artificialisation des sols sur le régime hydraulique des cours d'eau de la commune (voir infra [4.5.5 Risques naturels](#)).

Les principales mesures du projet de PLU portent sur des travaux d'amélioration de la capacité du réseau (annexe sanitaire, p.12) et la réalisation de bassins de rétention notamment dans les secteurs d'ouverture à l'urbanisation (voir OAP).

Recommandation 23: Préciser les modalités de mise en compatibilité des caractéristiques du dispositif d'assainissement communal (eaux usées et eaux pluviales) avec les aménagements prévus par le projet de PLU. En application de la directive européenne n° 91/271/CEE du 21 mai 1991 relative aux eaux résiduaires urbaines (directive ERU), la mise à niveau des dispositifs d'assainissement constitue un préalable à toute extension de l'urbanisation.

4.5.6 Eau potable

Certains besoins spécifiques, dans des contextes difficiles, ne sont pas abordés (projet de golf de Sainte-Eulalie, nouveaux logements à Porquerolles). Les besoins futurs et la répartition entre ressources locales (nappe du Gapeau) et ressources extérieures (Canal de Provence) ne sont pas non plus quantifiés. N'est pas évoquée non plus la nécessité éventuelle d'augmenter les réservoirs de stockage dans une optique de sécurisation de l'alimentation domestique.

L'état des ressources protégées est bien pris en compte, il conviendra toutefois que les prescriptions des déclarations d'utilité publique des périmètres de protection soient intégralement intégrées dans le projet de PLU.

Recommandation 24: 'Evaluer les de consommation d'eau supplémentaire induite par le PLU et leur articulation avec les objectifs du SDAGE.Risque inondation

Hyères-les-Palmiers est confrontée à un risque majeur d'inondation (p.131) consécutif au débordement des cours d'eau du territoire communal (Gapeau, Réal Martin, Roubaud) renforcé par un phénomène de submersion marine au niveau de la plaine littorale (p.132). Un PPRI²¹ prescrit le 26/11/2014 est en cours d'élaboration (règlement, p.19) sur la base de « 3 études hydrauliques sur le point d'être finalisées » (p.131).

Les principales dispositions prévues par le projet de PLU portent sur :

- la prise en compte du zonage réglementaire (maintenu) de l'ancien PPRI du Gapeau et du Roubaud annulé le 13 mars 2014 (règlement, p.19) ;
- les modalités de gestion des eaux pluviales, dont la réalisation de bassins de rétention visant à compenser l'artificialisation des sols due à l'urbanisation.

L'évaluation environnementale du PLU pourrait être complétée utilement par la présentation des modalités de prise en compte du risque inondation sur les zones à urbaniser du PLU et notamment pour ce qui concerne les secteurs (1AU) à OAP du Palyvestre, des Salins et du Hameau des Pesquiers situés sur la frange littorale de la commune particulièrement exposée (carte p.133 et .fascicule OAP p. 5).

Recommandation 25: Préciser les modalités de prise en compte du risque d'inondation sur les secteurs d'ouverture à l'urbanisation du PLU en vue de la protection des personnes et des biens.

4.5.7 Déplacements

Le positionnement de la commune à proximité de plusieurs axes routiers majeurs favorise le transport routier de marchandises et l'usage du véhicule particulier pour les déplacements personnels notamment dans le cadre des trajets domicile-travail. Plusieurs facteurs nuisent à l'efficacité du dispositif communal actuel de transport collectif (p.176).

21 Plan de Prévention du Risque Inondation

Le PADD (orientation 1, p.14) a pour objectif d'« améliorer les connexions et la mobilité » et de « faciliter la mobilité » par des actions telles que la création de pôles multimodaux et de parkings relais ou le renforcement de la desserte en transport en commun.

Toutefois, le projet de PLU (OAP, règlement, zonage) ne comporte pas de déclinaison opérationnelle détaillée de ces orientations. Il ne prévoit pas notamment, comme la réglementation en vigueur lui en offre la possibilité, des densités minimales de construction à proximité des transports collectifs en site propre existants ou programmés (article L.151-26 du Code de l'Urbanisme).

Recommandation 26: Préciser, compte tenu notamment des objectifs ambitieux du PLU en matière d'accroissement démographique (+13 % à l'horizon 2026), l'articulation entre l'extension de l'urbanisation prévue par le PLU et le développement du réseau de transports en communs et des modes de déplacement alternatifs, en cohérence avec le Plan de Déplacements Urbains (PDU) de Toulon Provence Méditerranée (TPM) actuellement en cours d'approbation.

5 Conclusion

L'évaluation environnementale, faute de précisions méthodologiques, semble optimiste au regard de l'importance des extensions urbaines. Elle souffre ponctuellement d'un manque de précisions et d'analyses prospectives. De sorte que les effets induits de la croissance démographique et des extensions urbaines ne sont pas évalués assez finement, et que les mesures de réduction ou de compensation, lorsqu'elles existent, ne semblent pas à la hauteur des ambitions communales.

Le projet de PLU de Hyères-les-Palmiers ne remet pas en cause a priori les grands équilibres entre secteurs urbains, agricoles et naturels de la commune.

Malgré certaines dispositions vertueuses par rapport au POS en vigueur, telles que le classement en zone naturelle ou agricole de plusieurs zones NB, le projet de PLU ne s'inscrit pas dans un processus notable de réduction du rythme de consommation d'espace naturel et agricole constaté lors de la décennie précédente.

Liste des recommandations

- Recommandation 1:**Préciser et mieux justifier le choix des « 14 sites de réflexion » retenus par le PLU au titre des « zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du PLU », au regard de l'ensemble des zones NA, NB, NC et ND du POS incorporées dans l'enveloppe constructible (U et AU) du PLU (voir carte p.327).....6
- Recommandation 2:**Préciser et mieux justifier la cohérence entre les 14 « sites de réflexion » et les 11 secteurs faisant l'objet d'une opération d'aménagement et de programmation..... 6
- Recommandation 3:**Préciser le contenu des orientations d'aménagement et de programmation et l'articulation du PLU avec les documents de programmation régionaux, le SDAGE et la loi littoral..... 8
- Recommandation 4:**Compléter la synthèse présentée en fin de partie 4 du rapport de présentation dédiée à l'analyse de l'état initial de l'environnement, par une hiérarchisation des enjeux et une carte de sensibilité environnementale du territoire communal.....8
- Recommandation 5:**Justifier les prévisions de la commune en matière d'accroissement démographique et de besoin connexe en production de logements, en lien avec les orientations stratégiques de limitation de l'étalement urbain annoncées par ailleurs dans le PADD..... 11
- Recommandation 6:**Préciser le classement de l'ensemble des zones U et AU du PLU issues des zones NA, NB, NC et ND du POS ; 11
- Recommandation 7:**Expliciter la méthode d'évaluation des capacités potentielles de densification de l'existant et justifier l'objectif de densité prévisionnelle des constructions sur l'enveloppe urbanisable du PLU ; 11
- Recommandation 8:**Justifier la nécessité d'une zone AU d'environ 112 ha au regard de l'analyse fine du potentiel de densification et de mutation sur l'ensemble des secteurs de disponibilité foncière, en application de l'article L.151-4 du code de l'urbanisme.....11
- Recommandation 9:**Établir un bilan global, qualitatif et quantitatif de la valeur agronomique des sols sur l'ensemble des secteurs de projet du PLU et faire la démonstration de la compatibilité du PLU avec les dispositions du SCoT en matière de protection des espaces agricoles..... 13
- Recommandation 10:**Revoir la matrice d'analyse des incidences environnementales en justifiant systématiquement les améliorations environnementales prévues, en indiquant clairement les impacts et en explicitant les mesures de réduction prévues.....13
- Recommandation 11:**Revoir avec plus d'objectivité l'analyse des incidences environnementales dans les secteurs d'urbanisation prioritaires en intégrant des considérations écologiques et agronomiques et mettre en place des mesures de réduction proportionnées des impacts ainsi évalués..... 14
- Recommandation 12:**Justifier la localisation de la zone Nsl et 3AU et étudier ses effets potentiels sans se contenter de renvoyer l'analyse à l'étude d'impact du projet envisagé sur le site..... 15
- Recommandation 13:**Justifier au regard de l'environnement, la création ou le maintien des zones U dans les secteurs littoraux et sub-littoraux, notamment des zones humides.....15
- Recommandation 14:**Évaluer rigoureusement les incidences environnementales des

emplacements réservés.....	15
Recommandation 15:Évaluer les incidences du projet de PLU sur les secteurs naturels du POS concernés par l'urbanisation au sein du PLU.....	16
Recommandation 16:Apporter les précisions nécessaire à l'évaluation d'incidence des secteurs de projet du PLU situés sur l'emprise ou à proximité immédiate des sites Natura 2000 et modifier la conclusion sur l'absence d'incidences à l'aune de ces précisions.....	17
Recommandation 17:Préciser la nature et les conditions de réalisation des inventaires naturalistes préventifs sur les secteurs de projets du PLU ;.....	17
Recommandation 18:Préciser les modalités de préservation de la biodiversité marine ;.....	17
Recommandation 19:Indiquer les modalités de prise en compte par le projet de PLU, du Plan national d'action de la tortue d'Hermann en lien avec le degré de sensibilité des secteurs potentiellement impactés (y compris en dehors du site Natura 2000, p.451).....	17
Recommandation 20:LPréciser les incidences potentielles et les mesures d'évitement et de réduction d'impact pour certains secteurs de projet du PLU particulièrement sensibles sur le plan des continuités écologiques.....	18
Recommandation 21:Préciser l'analyse paysagère du projet de PLU, notamment au niveau des 11 secteurs à OAP, ainsi que la compatibilité du projet de PLU avec la loi Littoral.....	19
Recommandation 22:Eexaminer l'articulation de la question des déchets avec les capacités de traitement actuelles.....	20
Recommandation 23:Préciser les modalités de mise en compatibilité des caractéristiques du dispositif d'assainissement communal (eaux usées et eaux pluviales) avec les aménagements prévus par le projet de PLU. En application de la directive européenne n° 91/271/CEE du 21 mai 1991 relative aux eaux résiduaires urbaines (directive ERU), la mise à niveau des dispositifs d'assainissement constitue un préalable à toute extension de l'urbanisation.....	21
Recommandation 24:'Evaluer les de consommation d'eau supplémentaire induite par le PLU et leur articulation avec les objectifs du SDAGE.Risque inondation.....	21
Recommandation 25:Préciser les modalités de prise en compte du risque d'inondation sur les secteurs d'ouverture à l'urbanisation du PLU en vue de la protection des personnes et des biens.....	21
Recommandation 26:Préciser, compte tenu notamment des objectifs ambitieux du PLU en matière d'accroissement démographique (+13 % à l'horizon 2026), l'articulation entre l'extension de l'urbanisation prévue par le PLU et le développement du réseau de transports en communs et des modes de déplacement alternatifs, en cohérence avec le Plan de Déplacements Urbains (PDU) de Toulon Provence Méditerranée (TPM) actuellement en cours d'approbation.....	22