Mission régionale d'autorité environnementale

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 Sainte-Cécile-les-Vignes (84)

n° saisine 2017-1557
n° MRAe 2017APACA34

Préambule

L'évaluation environnementale des plans et programmes est une démarche d'aide à la décision qui contribue au développement durable des territoires.

Elle donne lieu à l'élaboration d'un rapport sur les incidences environnementales du plan par le responsable de ce dernier et a pour objectif de rendre plus lisibles pour le public les choix opérés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement.

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

Suivant la réglementation européenne l'avis d'une Autorité environnementale, en l'occurrence la mission régionale de l'autorité environnementale (MRAe) de la région Provence Alpes Côte d'Azur, apprécie la prise en compte de l'environnement par le plan et programme et la qualité du rapport sur ses incidences environnementales. Cet avis n'est ni favorable ni défavorable à la réalisation du plan ou du programme.

La MRAe s'appuie sur la DREAL pour élaborer son avis et dispose d'un délai de trois mois, à compter de la date de réception de la saisine, pour formuler son avis pour lequel elle consulte notamment l'Agence régionale de santé (ARS).

L'avis devra être porté à la connaissance du public par le responsable du plan au cours de l'enquête publique. Pour la complète information du public, une bonne pratique consiste à produire un mémoire en réponse dans lequel le responsable du plan indique comment il entend prendre en compte les recommandations de l'autorité environnementale. 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.

Conformément aux dispositions de l'article R.104-25, l'avis est également publié sur le site des MRAe : http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr et de la DREAL : http://www.paca.developpement-durable.gouv.fr/avis-de-l-autorite-environnementale-r2082.html

Sommaire de l'avis

Préambule..... 2

Synthèse de l'avis..... 4

Avis..... 5

1. Contexte et objectifs du plan, enjeux environnementaux, qualité du rapport sur les incidences environnementales et de la démarche d'élaboration du PLU..... 5

1.1. Contexte et objectifs du plan..... 5

1.2. Principaux enjeux identifiés par l'autorité environnementale (Ae)..... 5

1.3. Qualité formelle du rapport sur les incidences environnementales..... 5

1.4. Prise en compte de l'environnement dans la démarche d'élaboration du PLU..... 6

2. Analyse de la prise en compte de l'environnement et des impacts du plan..... 6

2.1. Sur les besoins fonciers et la gestion économe de l'espace..... 6

2.1.1. Développement à vocation d'habitat..... 6

2.1.2. Développement à vocation économique..... 7

2.2. Sur la biodiversité..... 8

2.3. Sur le paysage..... 9

Synthèse de l’avis

Sainte-Cécile-les-Vignes (2 370 habitants, 1 982 ha) se situe au nord du département du Vaucluse dans la Vallée de l’Aygues. La commune se caractérise par un tissu urbain peu dense entouré de vastes plaines agricoles dominées par les vignes.

La construction de 160 logements est projetée pour un objectif retenu d’accueillir 300 nouveaux habitants sur dix ans. La commune affiche un objectif de densité de 15 logements à l’hectare, générateur d’un fort étalement urbain. Une dizaine d’hectares seront mobilisés pour la construction de résidences principales. À ceux-là s’ajoute un projet de construction de logements touristiques, non défini, au sud de l’enveloppe bâtie dans le quartier des Granges Neuves, le long de la route d’Orange.

La justification du choix des secteurs de développement est extrêmement succincte et devra être développée à partir d’une analyse comparative de solutions de substitution, étudiées au regard de leurs incidences sur l’environnement.

Le niveau de détail de l’analyse de l’état initial de l’environnement est très faible, notamment sur les thématiques biodiversité et paysage. Les caractéristiques et la sensibilité des secteurs affectés par la mise en œuvre du PLU sont seulement abordées dans le chapitre relatif à l’analyse des incidences, et les lacunes de l’état initial conduisent à une sous-estimation de ces incidences.

Une zone 2AUt au sud de l’enveloppe bâtie dans le quartier des Granges Neuves est dédiée à un projet touristique aujourd’hui non défini. Cette zone est partiellement cultivée et son aménagement engendrera une consommation importante de terres agricoles. Sa très large surface (non précisée) devra être justifiée au regard du projet défini. Sa localisation devra être ré-évaluée, en tenant compte des caractéristiques paysagères et naturelles notables du site. Si sa localisation venait à être maintenue, des mesures de protection et de compensation devront être mises en place.

Recommandation principale :

- **Revoir le classement de la zone 2AUt sur le quartier des Granges Neuves au regard des incidences du projet touristique envisagé sur la consommation d’espaces naturels, la biodiversité et les qualités paysagères notables du secteur concerné.**

Avis

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

- rapport sur les incidences environnementales (RIE),
- projet d'aménagement et de développement durable (PADD),
- orientations d'aménagement et de programmation (OAP),
- règlement,
- plan de zonage,
- annexes.

1. Contexte et objectifs du plan, enjeux environnementaux, qualité du rapport sur les incidences environnementales et de la démarche d'élaboration du PLU

1.1. Contexte et objectifs du plan

Sainte-Cécile-les-Vignes se situe au nord du département du Vaucluse, en limite de la Drôme. La commune de 2 370 habitants (recensement 2012) s'étend sur 1 982 ha, dans la Vallée de l'Aygues.

Elle est constituée d'un tissu urbain peu dense entouré de vastes plaines agricoles dominées par les vignes.

La collectivité a élaboré son projet de PLU dans l'objectif de développer le village pour accueillir 300 nouveaux habitants en dix ans et garantir un développement économique, tout en conservant son identité viticole et son cadre de vie.

Un premier projet de PLU a été arrêté en 2012 et a fait l'objet d'un avis de l'autorité environnementale le 22 mai 2012. Ce PLU a été annulé par décision du Tribunal administratif de Nîmes en décembre 2014 pour un motif de forme.

1.2. Principaux enjeux identifiés par l'autorité environnementale (Ae)

Le Plan d'occupation des sols (POS) a généré un étalement urbain important, avec une densité moyenne de seulement 9 logements à l'hectare pour les constructions de ces dix dernières années. L'Autorité environnementale attend que soient clairement justifiés les choix en matière d'ouverture à l'urbanisation ou de maintien de zones à urbaniser, notamment dans les secteurs agricoles et ceux à enjeux environnementaux.

1.3. Qualité formelle du rapport sur les incidences environnementales

Le rapport sur les incidences environnementales est bien organisé. Son état initial manque cependant de détail et l'analyse des secteurs susceptibles d'être affectés par la mise en œuvre du PLU est absente. Les caractéristiques de ces secteurs, notamment les qualités paysagères et la richesse de la biodiversité, ne sont pas décrites dans l'état initial mais uniquement dans le chapitre relatif à l'analyse des incidences.

La faible qualité des cartes fournies ne facilite pas la lecture du rapport. Les cartes définissant les enjeux sont présentées à des échelles peu adaptées et sur des fonds de carte peu lisibles. Aucune superposition de cartes entre les enjeux et le zonage de PLU, ne permet d'illustrer les conclusions de l'analyse des incidences.

Le résumé non technique se limite à la définition des enjeux. Il ne présente pas les objectifs du PLU en termes de production de logements (y compris touristiques), et ne propose pas d'analyse de l'évolution du zonage entre le POS et le PLU.

1.4. Prise en compte de l'environnement dans la démarche d'élaboration du PLU

Le rapport sur les incidences environnementales annonce un besoin de mobilisation de 10 ha pour répondre aux objectifs de construction de logements définis par le PLU, alors que 20 ha sont aujourd'hui disponibles dans l'enveloppe du POS.

Malgré une diminution globale de l'enveloppe constructible, de nouveaux secteurs ouverts à l'urbanisation sont prévus. La justification du choix de ces secteurs de développement est extrêmement succincte. L'Autorité environnementale attend que le choix du zonage s'appuie sur une analyse comparative des secteurs impactés avec des solutions de substitution, au regard de leurs incidences sur l'environnement.

Les secteurs aujourd'hui non-artificialisés, inclus dans l'enveloppe constructible du POS et maintenus dans l'enveloppe constructible du PLU, doivent être considérés comme touchés par la mise en œuvre du PLU.Dans un contexte de diminution de l'enveloppe constructible, le choix des secteurs maintenus doit être justifié.

De nombreuses zones non artificialisées mais constructibles sont ainsi maintenues en périphérie du tissu urbain, sans que le rapport ne les mentionne.

Recommandation 1 : Justifier le choix des secteurs de développement retenus par le projet de PLU (y compris les secteurs constructibles du POS, non artificialisés, et maintenus dans l'enveloppe constructibles du PLU), au regard d'une analyse comparative avec des solutions de substitution et de leurs incidences sur l'environnement.

2. Analyse de la prise en compte de l'environnement et des impacts du plan

2.1. Sur les besoins fonciers et la gestion économe de l'espace

2.1.1. Développement à vocation d'habitat

Le parc de logements de Sainte-Cécile-les-Vignes a fortement augmenté depuis 1975, passant de 726 logements à 1 224 en 2012 (+ 69 %). Le parc comptait alors 1 003 résidences principales, 104 logements vacants et 117 résidences secondaires.

La commune retient comme hypothèse d'accueillir 300 nouveaux habitants en dix ans. Avec un ratio de 2,3 personnes par ménage, cela équivaut à 130 logements. À cela s'ajoute un besoin de 30 logements (non justifiés) pour le desserrement des ménages.

Le rapport conclut à une nécessité de créer 160 nouveaux logements et ne tient pas compte des logements vacants.

La commune affiche un objectif de densité de 15 logements à l'hectare. Bien que cet objectif soit supérieur aux tendances passées, il reste peu ambitieux et générateur d'un fort étalement urbain. Pour rappel, l'avis de l'Autorité environnementale du 22 mai 2012 recommandait clairement à la commune de « *revoir à la hausse ses objectifs de 15 logements à l'hectare pour l'urbanisation à venir* ».

Recommandation 2 : Définir précisément le foncier à mobiliser en tenant compte de la vacance actuelle, et d'objectifs de densités ambitieux marquant une nette inflexion de la tendance de consommation d'espaces sur la commune.

Le rapport sur les incidences environnementales propose :

- une analyse du résiduel constructible du POS valorisant les 20 ha de secteurs non construits, aujourd'hui disponibles pour la construction de logements,
- une analyse de la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, dans laquelle sont intégrées les dents creuses et les divisions de propriétés. Après application de coefficients de rétention foncière et de probabilité de division, le rapport déduit une capacité totale du POS de 21,3 ha,
- un détail du « *foncier nu* » disponible pour la réalisation de logements dans l'enveloppe constructible définie par le PLU, soit :
  - 130 logements répartis sur :
    - 1,6 ha zone AU,
    - 1,2 ha en zone 2AU,
    - 7,5 ha de zones U, dont 4,5 ha en dents creuses,
  - 30 logements en division parcellaire.

La lecture du rapport est rendue difficile par le manque d'articulation entre les trois analyses, et l'hétérogénéité des cartographies. . L'analyse du foncier mobilisable devra être clarifiée de façon à conclure clairement sur la superficie à mobiliser pour satisfaire les besoins futurs.

2.1.2. Développement à vocation économique

Le rapport sur les incidences environnementales prévoit un développement économique de la commune essentiellement tourné vers le tourisme lié à la proximité de sites remarquables (Mont Ventoux, Vaison-la-Romaine, vignobles, activités de loisirs, randonnées, etc.).

La commune projette notamment un programme de constructions de logements à vocation touristique au sud de l'enveloppe urbaine actuelle, dans le quartier des Granges Neuves, le long de la route d'Orange (zones 2NAh et 2NAhe devenues 2AUt). Le projet n'est à ce jour pas défini. Le nombre de logements envisagés n'est par conséquent pas précisé. Malgré cette absence de définition de programme, une surface très conséquente mais non précisée (plusieurs hectares) ni justifiée est mobilisée.

L'état actuel de la zone concernée n'est pas détaillé dans le rapport. Une vue aérienne indique que la partie nord est en friche et que la partie sud est cultivée (présence de vignes). Le projet tel qu'il est proposé engendrera une consommation importante de terres agricoles et ira à l'encontre de l'objectif du PADD de « *conforter le rôle central du village en privilégiant le maintien des terres cultivées* ».

Recommandation 3 : Justifier la surface mobilisée pour le projet touristique et le choix de sa localisation.

2.2. Sur la biodiversité

Le territoire de Sainte-Cécile-les-Vignes est traversé dans ses extrémités nord-est et sud-est par le cours d'eau l'Aygues, concerné par un périmètre de ZNIEFF[1] et un périmètre de ZSC[2] (Natura 2000). Ce cours d'eau est doté d'un patrimoine naturel faunistique remarquable avec 19 espèces animales patrimoniales. On y trouve une végétation typique des ripisylves méditerranéennes.

L'atlas départemental des zones humides de Vaucluse recense quatre zones humides sur la commune : deux dans le lit majeur de l'Aygues, une au sud de l'enveloppe bâtie dans le quartier de l'Araignée et une dernière au sud-est au lieu-dit Le Grand Alcyon.

L'espèce Tulipa agenensis est présente sur le territoire communal. Il s'agit de l'une des plus rares espèces protégées de France, présente sur la propriété de la coopérative d'approvisionnement, au nord-ouest, en frange de l'enveloppe bâtie. Les éléments cartographiques fournis ne permettent cependant pas de localiser précisément le site concerné. Le rapport précise cependant qu'il est « *indispensable que ce terrain soit préservé de toute urbanisation, notamment au regard de sa proximité avec les zones urbaines* ».

L'analyse des continuités écologiques se limite à une présentation de la carte de l'atlas régional du SRCE[3] alors qu'une analyse de la trame verte et bleue locale était attendue.

L'état initial conclut sur une carte des enjeux où sont valorisés :

- les enjeux écologiques « *majeurs* » : le site où est présente la Tupila agenensis et les bordures de l'Aygues,
- les enjeux écologiques « *moyens* » : les zones humides, mais également le cours d'eau Béal du Moulin, au nord-est de la commune, entre l'enveloppe bâtie et l'Aygues, alors que celui-ci n'est pas présenté dans l'état initial,

Des zones N et des EBC[4] sont mobilisés pour protéger certains secteurs à enjeux, tels que les bordures de l'Aygues. Cependant tous les secteurs identifiés « *à enjeux* » ne sont pas protégés, notamment :

- la zone humide du quartier de l'Araignée n'est que partiellement classée en zone N,
- la zone humide du lieu-dit Le Grand Alcyon, le site de présence de la Tupila agenensis et le Béal du Moulin ne bénéficient d'aucune protection.

1 Zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique

2 Zone spéciale de conservation

3 Schéma régional de continuités écologiques

4 Espaces boisés classés

L'analyse des incidences conclut à des effets modérés et les incidences sur les fonctionnalités écologiques sont considérées comme nulles car les secteurs impactés ne sont pas concernés par la trame verte et bleue régionale.

Recommandation 4 : Affiner l'analyse de l'état initial relative à la biodiversité et veiller à la cohérence entre le diagnostic et la définition des enjeux. Proposer une déclinaison de la trame verte et bleue locale et des mesures de protection de l'ensemble des secteurs identifiés « à enjeux ».

Le chapitre relatif à l'évaluation des incidences propose une analyse des différents secteurs impactés et notamment du secteur 2AUt dans le quartier des Granges Neuves.

Bien qu'aucune présentation de ce secteur ne soit proposée dans l'état initial, ce chapitre précise que la zone 2AUt abrite des espèces à enjeux forts tels que le Lézard ocellé et la Circaète Jean-le-Blanc. Le rapport affirme sans justification que « *les incidences du projet sur l'état de conservation des populations d'espèces sont considérées comme faibles à très faibles* ».

Le PLU ne propose aucune mesure de protection spécifique à ce secteur.

Recommandation 5 : Réévaluer le choix de la zone 2AUt au regard des incidences du projet touristique sur la biodiversité. Dans l'hypothèse du maintien de ce choix, proposer une OAP[5] définissant des mesures de protection des espèces à enjeux.

2.3. Sur le paysage

Le territoire communal de Sainte-Cécile-les-Vignes appartient à l'entité paysagère du Plan de Dieu d'après l'Atlas des paysages départemental. Il s'agit d'une vaste terrasse alluviale formée par l'Aygues et l'Ouvèze. Les deux cours d'eau ont un tracé globalement parallèle et sont bordés par une série de reliefs : le massif d'Uchaux, le plateau de Cairanne-Rasteau, les dentelles de Montmirail au sud-est et la terrasse de Châteauneuf-du-Pape.

Les perceptions lointaines depuis les reliefs et les villages perchés font de la plaine un lieu de perception visuelle panoramique. Aucune analyse des différents points de vue n'est cependant proposé dans l'état initial.

Le chapitre relatif à l'analyse des incidences souligne toutefois l'importance de la perception visuelle sur les secteurs agricoles de la plaine, et un zonage spécifique Ap est mis en place pour les secteurs à forte sensibilité paysagère.

Recommandation 6 : Développer l'analyse de l'état initial sur le paysage et illustrer les points de vue vers la plaine agricole. Justifier le périmètre retenu de zonage spécifique Ap au regard de cette analyse.

[5] Orientation d'Aménagement et de Programmation

Le chapitre relatif à l'analyse des incidences s'intéresse spécifiquement à la zone 2AUt et indique que son « *intégration paysagère devra être traitée de manière fine au moment de son ouverture* » du fait de sa visibilité depuis les reliefs alentours et de sa position en entrée d'agglomération.

En effet, le site retenu pour le projet touristique est cerné de zones agricoles protégées par le classement en zone Ap. La topographie du territoire et les vues aériennes de la zone 2AUt semblent indiquer qu'elle possède les mêmes caractéristiques que les secteurs voisins et qu'elle devrait, par conséquent, être protégée au même titre.

Recommandation 7 : Réévaluer le choix de la zone 2AUt au regard des incidences du projet touristique sur le paysage. Dans l'hypothèse du maintien de ce choix, proposer des mesures d'intégration paysagère au sein du règlement du PLU et d'une OAP.