



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 Lacoste (84)**

**n° de saisine 2017-1574
n° MRAe 2017APACA36**

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.....	7
2.1. Sur les besoins fonciers et la gestion économe de l'espace.....	7
2.2. Espaces agricoles.....	8
2.3. Sur la biodiversité.....	8
2.3.1. <i>Espaces naturels</i>	9
2.3.2. <i>Trame verte et bleue</i>	9
2.3.3. Natura 2000.....	9
2.3.4. <i>Espèces protégées</i>	10

Synthèse de l'avis

Le projet de PLU de la commune de Lacoste conduit à un impact globalement maîtrisé sur l'environnement. Toutefois, ce projet montre une tendance à l'étalement urbain et à une faible densification. L'évaluation environnementale ne comporte pas d'évaluation de solutions de substitution raisonnables, conformément au code de l'urbanisme. La question des corridors écologiques est traitée avec trop peu de détails.

La préservation des continuités écologiques ainsi que des espèces protégées nécessitera une mise en œuvre volontaire et efficace appuyée sur des études plus précises.

Recommandations principales :

- **Déterminer de manière claire et rigoureuse le potentiel de densification et de mutation des espaces bâtis du projet de PLU ;**
- **Proposer des solutions de substitution en termes d'ouvertures à urbanisation et de densité ;**
- **Renforcer la protection des continuités écologiques notamment par une limitation des possibilités d'extensions et d'annexes dans les zones Ne et Nes ;**
- **Assurer une meilleure prise en compte de l'enjeu espèces protégées (chiroptères).**

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

La commune de Lacoste est située au sud du département du Vaucluse. La commune compte une population 409 habitants (2014) sur une superficie de 10,6 km². La densité de la population est d'environ 38 habitants au km². Lacoste est une commune rurale.

La commune projette de porter la population à 438 habitants d'ici 2030, soit 30 habitants de plus. Cet objectif implique la création d'environ 15 logements. Toutefois, le dossier indique que du fait du phénomène de desserrement des ménages et de résidences secondaires le besoin global est estimé à environ 46 logements (p.275-276, RP¹).

Le territoire de la commune est compris dans le Scot du Pays d'Apt Luberon en cours d'élaboration (PADD en cours).

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

Au regard des enjeux du territoire et des effets potentiels du plan l'autorité environnementale identifie les enjeux suivants :

- la lutte contre l'étalement urbain et la gestion économe de l'espace ;
- la préservation des continuités écologiques.

Le présent avis de l'Ae, sur ce dossier, ne prétend pas à l'exhaustivité sur tous les champs de l'environnement, et se focalise sur les deux enjeux suivants : la gestion économe du sol et la prise en compte de la biodiversité.

1.3. Qualité formelle du rapport sur les incidences environnementales

De manière générale, l'évaluation environnementale est étoffée, descriptive et analytique. Néanmoins, le PADD ne contient aucune carte qui permettrait de traduire spatialement ses orientations et assurerait une meilleure lisibilité et compréhension des enjeux.

¹ Rapport de présentation

Le résumé non technique (p.329-338, RP) est clair et exhaustif, il assure une bonne information du public mais gagnerait à être davantage territorialisé.

Le rapport de présentation précise les documents avec lesquels le PLU doit être compatible (p.310-321, RP). Il mentionne notamment le Sdage² Rhône-Méditerranée, la charte du PNR³ du Luberon, le Sage⁴ du Calavon, et expose convenablement la manière dont le projet de PLU relaie les objectifs et orientations de ces différents plans.

En revanche, la bonne articulation du PLU avec le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) n'est pas suffisamment démontrée, notamment concernant les espaces de biodiversité protégés par le SRCE.

L'état initial de l'environnement (EIE) aborde toutes les thématiques environnementales. Les enjeux environnementaux sont identifiés, caractérisés et hiérarchisés. Pour autant, leur spatialisation serait pertinente afin de localiser précisément les zones à enjeux.

Recommandation 1 : Présenter une cartographie des enjeux environnementaux en les superposant aux secteurs de projets du PLU.

Les enjeux environnementaux jugés prioritaires par le projet de PLU sont notamment la préservation de la biodiversité et des continuités écologiques, la prise en compte des risques naturels et la protection de la qualité paysagère. Il est à noter que le resserrement de l'urbanisation (gestion économe de l'espace) n'apparaît pas comme un enjeu principal alors que le PADD en fait un objectif majeur.

L'EIE assure de manière très satisfaisante le recensement et la description des zones qui sont impactées de manière notable par la mise en œuvre du PLU. Il s'agit en particulier des zones ouvertes à l'urbanisation, des entrées de ville mais également des secteurs naturels à vocation touristique ou culturelle.

En revanche, l'EIE ne contient pas de description des perspectives d'évolution de l'état initial dans l'hypothèse d'un scénario « au fil de l'eau » où le PLU ne serait pas mis en œuvre. Celui-ci permettrait de révéler les tendances négatives et positives d'évolution de l'environnement auquel le projet de PLU a vocation à répondre.

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

Pour rappel, la démarche d'évaluation environnementale a pour objectif de questionner le projet de PLU au regard des enjeux environnementaux présents, de manière itérative, au fur et à mesure qu'il se construit et se précise.

Le rapport de présentation expose les motifs ayant présidé aux choix retenus pour établir le PADD, les OAP et le règlement. Le rapport rappelle les grandes orientations découlant des documents de planification de portée supérieure mais aussi les enjeux environnementaux concernant la commune (p.266-320, RP).

Le projet de PLU prévoit trois ouvertures à urbanisation, ainsi que l'urbanisation de secteurs urbains non bâtis (UB). Toutefois, le rapport ne présente pas d'analyse de solutions de substitution

² Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux

³ Parc naturel régional

⁴ Schéma d'aménagement et de gestion des eaux

en matière d'ouverture à urbanisation et de densité, permettant de justifier les choix retenus pour limiter de l'étalement urbain⁵.

Recommandation 2 : Étayer le choix des secteurs de projets du PLU en termes d'ouvertures à urbanisation et de densité, en proposant l'analyse de solutions de substitution raisonnables..

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

L'analyse des incidences est abordée avec un niveau de précision suffisant dans la partie 2 du RP. Une identification des incidences est fournie pour chaque thématique. La définition des impacts est complétée de manière plus fine en focalisant sur les zones sensibles particulièrement touchées par les d'aménagements prévus par le PLU (essentiellement les zones ouvertes à urbanisation mais également des zones urbaines non bâties).

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

Une des vocations du PLU est de promouvoir une gestion économe du sol et la préservation des espaces naturels et agricoles.

Il ressort de l'analyse du zonage que les zones constructibles (zones U et AU) prévues par le projet de PLU représentent environ 21 ha dont 2,8 ha de zones AU. Le POS en vigueur présentant une surface constructible de 68 ha, le projet de PLU assure une réduction significative de la surface constructible du territoire (-70 %).

Par ailleurs, l'extension d'urbanisation permise dans le cadre du PLU est d'environ 5,7 ha (emplacements réservés compris). Elle reste inférieure à la consommation d'espaces observée sur la période 2002-2012 qui était de 7 hectares. Le PLU prévoit une densité moyenne de construction d'environ un logement pour 1000 m² contre une moyenne de un logement pour 3000 m² pour les constructions observées sur la période 2002-2012, ce qui contribuera à limiter le rythme de l'étalement urbain observé sur la dernière décennie.

La capacité de production de logements des zones 1AUa, 1AUb, 1AUc et UBp du projet de PLU s'élève à environ 44 logements, ce qui permet de répondre au besoin exprimé (46 logements). Toutefois, cette capacité de production n'intègre pas le potentiel de constructions correspondant aux zones UC et UB, qui contiennent pourtant d'importants secteurs non bâtis constructibles.

La mobilisation de ce potentiel est primordiale dans une logique de gestion économe de l'espace. Ce potentiel doit être objectivé à travers une étude du potentiel de densification et de mutabilité des espaces bâtis, tel que l'exige l'article L.151-4 du code de l'urbanisme.

Le projet de PLU propose une telle étude, en restant dans la logique du POS actuel avec des règles de densité très extensives (1000 m²/logement dans les espaces de centre-ville et de périphérie immédiate, et 3000 m²/logement dans les espaces éloignés). Ces choix ne concourent pas à une démarche économe de l'espace (75 logements sur une surface résiduelle d'urbanisation de 21 ha soit une densité de 3,5 logements/ha).

⁵ L'article R. 151-3 du code de l'urbanisme prévoit que le rapport de présentation : « Explique [...] les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan »

Recommandation 3 : Déterminer de manière claire et rigoureuse le potentiel de densification et de mutation des espaces bâtis du projet de PLU.

Enfin, les secteurs constructibles à vocation résidentielle avec OAP affichent des niveaux de densité plutôt faibles qui traduisent une urbanisation sous forme d'habitat pavillonnaire très consommateur d'espace. Dans ces zones, il conviendrait d'envisager de nouvelles formes urbaines plus denses (logements intermédiaires, petits collectifs...) et respectueuses du cadre paysager et environnemental afin de réduire la consommation d'espaces présentant une grande naturalité et parfois une sensibilité paysagère et écologique (zones 1Aua, 1AUb, 1AUc, Ubp).

2.2. Espaces agricoles

La protection des espaces agricoles se traduit par un classement en zone A de la totalité des espaces présentant un caractère agricole. Le règlement de la zone A assure une protection efficace en conditionnant la constructibilité à un lien de nécessité à l'exploitation agricole.

De plus, afin de limiter l'effet de mitage des espaces à plus forte sensibilité paysagère, le PLU crée un secteur Ap qui limite la réalisation de nouvelles constructions aux seuls équipements publics et d'intérêt collectif.

Toutefois, il convient de noter le caractère permissif du règlement de la zone A, permettant les constructions et installations à des fins d'hébergement touristique, qui ne peuvent pas être considérées comme nécessaires à l'exploitation agricole. Ces aménagements nécessitent la mise en place d'un Stecal⁶ dûment justifié ou être limités à six emplacements maximum.

Recommandation 4 : Assurer une protection plus stricte des espaces agricoles de la commune en traduisant les possibilités d'hébergement touristiques sous forme d'un secteur de taille et de capacité d'accueil limitées, dont le caractère doit rester exceptionnel.

2.3. Sur la biodiversité

L'évaluation environnementale identifie les enjeux de biodiversité du territoire à travers les cartographies des Znieff⁷ et des sites du réseau Natura 2000. Le rapport de présentation fournit également une représentation des continuités et corridors écologiques aptes à favoriser la biodiversité et les échanges biologiques entre les zones naturelles. Ces continuités forment une trame verte et bleue que le PLU prévoit de préserver (p. 144, RP). L'évaluation identifie également les zones de fragilités affectant la fonctionnalité de ces espaces et cible bien les enjeux de protection ou de reconstitution de ces continuités.

Il est indiqué que cette démarche s'insère dans le cadre posé par le SRCE sans que cette articulation ne soit davantage précisée. *A minima*, le RP doit également mentionner les corridors et réservoirs de biodiversité qui sont identifiés par le SRCE.

Par ailleurs, il serait nécessaire de mieux expliciter les enjeux de « *recherche de remise en état optimale* » et de « *recherche de préservation optimale* » relatifs aux différents corridors identifiés, en fonction de la qualité de leur fonctionnalité.

⁶ Secteur de taille et de capacité d'accueil limitées, , ces secteurs sont prévus par le code de l'urbanisme mais doivent avoir un caractère exceptionnel

⁷ Zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique

Cette imprécision est renforcée par la difficulté de lecture de la légende de la carte des fonctionnalités écologiques. Une analyse précise des corridors écologiques et réservoirs de biodiversité aurait permis d'éclairer et orienter les choix environnementaux (restauration, protection...) pour ces espaces.

Recommandation 5 : Analyser de façon détaillée à l'échelle communale les éléments de continuité écologique. Dresser une carte superposant les enjeux de biodiversité et les secteurs de projet, pour apprécier les impacts potentiels sur ces continuités.

2.3.1. Espaces naturels

La préservation des espaces naturels est globalement bien prise en compte à travers le zonage du PLU (zone N ou A) qui limite les droits à construire.

Les boisements les plus remarquables sont préservés à travers un classement en espace boisé classé (EBC) ou une identification au titre de l'article L151-23 du CU⁸.

Toutefois, les boisements du nord de la commune font l'objet d'un zonage A avec un règlement ne garantissant pas leur protection. Un classement en zone N, EBC ou Aco (Agricole, corridor ou réservoir par exemple) serait plus indiqué.

Recommandation 6 : Assurer une meilleure protection des espaces naturels par un zonage et règlement adapté, notamment ceux du nord de la commune.

2.3.2. Trame verte et bleue

Le projet communal affiche une préoccupation de préserver la trame verte et bleue composée de zones humides, de cours d'eau et du massif du Luberon. Les continuités écologiques sont conservées sur l'ensemble du territoire au moyen d'un zonage spécifique (Ne et Nes) et d'un classement en EBC.

Les zones humides sont préservées au titre de l'article L151-23 du CU et le règlement prévoit leur inconstructibilité.

Toutefois, le règlement des zones Ne voire Nes, prévoit des droits très extensifs en termes de possibilités d'extensions et d'annexes qui ne garantissent pas une protection optimale de ces espaces écologiquement sensibles, d'autant plus que ces espaces sont jugés comme en état de conservation moyen (p.248, RP).

Recommandation 7 : Renforcer la protection des continuités écologiques, notamment par une limitation des possibilités d'extensions et d'annexes dans les zones Ne et Nes.

2.3.3. Natura 2000

L'évaluation des incidences du PLU au titre de Natura 2000 conclut à l'absence d'incidences significatives sur l'état de conservation des habitats naturels et des espèces d'intérêt

⁸ « Le règlement peut identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les sites et secteurs à protéger pour des motifs d'ordre écologique, notamment pour la préservation, le maintien ou la remise en état des continuités écologiques et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation (...). Il peut localiser, dans les zones urbaines, les terrains cultivés et les espaces non bâtis nécessaires au maintien des continuités écologiques à protéger et inconstructibles quels que soient les équipements qui, le cas échéant, les desservent ».

communautaire, notamment au motif que les périmètres Natura 2000 font l'objet de protections fortes du PLU (zonage avec règlement strict ou EBC⁹) et que les projets d'urbanisation ne sont pas situés à proximité de ces périmètres et ne présentent aucun lien même indirect avec ces derniers. Cette argumentation est satisfaisante.

2.3.4. Espèces protégées

Globalement, le projet de PLU affiche sa préoccupation de préservation des espèces protégées.

Les différents secteurs d'urbanisation présentent des enjeux variables pour les espèces protégées et notamment les chiroptères.

Pour autant, les incidences de l'urbanisation sur ces espèces ne sont ni définies (destruction, gêne, nuisances sonores, lumineuses...) ni caractérisées (incidences directes et indirectes, permanentes et temporaires).

Le PLU et le rapport sur les incidences environnementales doivent mettre en évidence la prise en compte de ces enjeux patrimoniaux (espèces, habitats d'espèces favorables...), et les traduire par un zonage et un règlement appropriés.

Il est rappelé qu'en matière d'espèces protégées l'atteinte aux individus, la perturbation et la dégradation des habitats sont interdites (L411-1 et 2 du Code de l'environnement).

Recommandation 8 : Garantir le respect du régime de protection stricte des espèces (notamment les chiroptères) par un zonage et un règlement adaptés.

⁹ Espace boisé classé