



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 Roquebrune-
sur-Argens (83)**

**n° saisine 2017-1614
n° MRAe 2017APACA42**

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 de la démarche d'évaluation environnementale.....	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
2.1.1. <i>Espace agricole</i>	8
2.2. Sur la biodiversité.....	9
2.2.1. <i>Espaces naturels</i>	9
2.2.2. <i>Trame verte et bleue</i>	9
2.2.3. <i>Natura 2000</i>	10
2.3. Sur le paysage.....	10
2.4. Sur l'eau potable et l'assainissement.....	11

Synthèse de l'avis

Les enjeux environnementaux sont globalement bien identifiés et hiérarchisés.

Toutefois, la prise en compte des enjeux environnementaux dans la démarche itérative d'élaboration du PLU n'est pas suffisamment démontrée.

Le projet de PLU présente un impact certain sur l'environnement (consommation d'espaces naturels, Natura 2000, continuités écologiques, paysages). Par conséquent, l'analyse et le traitement des incidences environnementales devraient présenter un niveau de précision plus poussé.

Recommandations principales :

- **Renforcer l'évaluation des incidences Natura 2000 ;**
- **Justifier l'ouverture à l'urbanisation des zones de Colombelle et de Perrussier.**

Avis

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

- rapport sur les incidences environnementales ;
- 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 Roquebrune-sur-Argens est située dans la moitié est du département du Var. La commune compte une population 12 416 habitants (2014) sur une superficie de 106 km². La densité de la population est d'environ 117 habitants au km². Roquebrune-sur-Argens est une commune touristique dynamique qui peut voir sa population quadrupler en haute saison pour atteindre près de 51 000 habitants.

Le projet de PLU s'inscrit dans une ambition démographique qui entend porter la population de la commune à 16 400 habitants d'ici 10 ans, soit une augmentation de 3 980 habitants (évolution moyenne annuelle de 2,4 %).

Cet objectif implique la création d'environ 2 460 logements, en intégrant notamment les besoins en logements secondaires très importants sur la commune. En rupture avec la tendance passée : + 1 % sur la période 1999-2008 et + 1,2 % sur la période 2007-2014, il vient forcément peser sur la consommation d'espace prévue au PLU.

Le territoire de la commune est couvert par le SCoT¹ de la CAVEM² en cours d'élaboration (arrêté).

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 :

- lutter contre l'étalement urbain et gérer l'espace de manière économe ;

¹ Schéma de cohérence territoriale

² Communauté d'Agglomération Var Estérel Méditerranée

- préserver la ressource en eau ;
- préserver les continuités écologiques et les périmètres des sites Natura 2000.

1.3. Qualité de la démarche d'évaluation environnementale

De manière générale, l'évaluation environnementale est étoffée, descriptive et analytique. Le PADD est utilement assorti de cartes qui permettent de traduire spatialement ses orientations et assurent une bonne lisibilité et compréhension des enjeux. Le résumé non technique (Tome 1, pièce F), clair et exhaustif, permet d'assurer une bonne information du public.

L'état initial aborde toutes les thématiques environnementales. Les enjeux environnementaux sont identifiés, caractérisés et spatialisés avec un usage appréciable de la cartographie. Les enjeux de préservation des espaces naturels, de protection des paysages, de biodiversité ainsi que de maîtrise des risques naturels (inondation, feu de forêt) sont qualifiés de notables (tome 1, pièce B, p.106).

L'étude d'incidence sur l'environnement assure correctement 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 et des emplacements réservés.

En revanche, le rapport de présentation 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.

La question de l'articulation du projet de PLU avec les documents de référence est abordée dans le tome 1, pièce C du rapport de présentation.

Le rapport de présentation mentionne notamment l'existence du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Rhône-Méditerranée, le schéma régional de cohérence écologique (SRCE), la Loi Littoral, ainsi que du projet de SCoT arrêté de la CAVEM. Le rapport de compatibilité du projet de PLU avec les objectifs de ces documents est abordé mais est insuffisamment analysé. En effet, le rapport de présentation n'expose pas la manière dont sont relayés les objectifs et orientations de ces documents.

Concernant par exemple le SRCE, le dossier se contente de rappeler l'existence de ce document sans analyse ni déclinaison au niveau local, ni élaboration des actions dans lesquelles le PLU pourrait s'engager.

Le rapport de présentation expose dans la pièce E du tome 1 l'ensemble des incidences du PLU sur l'environnement par thématiques (air, eau, risques, biodiversité...). Globalement, le rapport de présentation présente un faible niveau de précision de l'analyse des incidences générales. Des impacts négatifs et positifs sont distingués, mais ils sont définis en termes très généraux. On ignore notamment s'il s'agit d'impacts directs ou indirects, temporaires ou permanents, et les effets cumulés sont occultés.

La définition des impacts comporte une approche spatialisée au moyen de « zooms » sur des zones sensibles qui sont particulièrement touchées par les projets d'aménagements (essentiellement les zones ouvertes à urbanisation mais également les emplacements réservés et les déclassements d'espaces boisés classés). L'état initial écologique de ces différents secteurs est très bien analysé (sur la base de prospections et de dires d'experts). Un volet naturel de l'évaluation environnementale est fourni qui détaille avec une grande précision les enjeux

écologiques de ces secteurs. Toutefois, malgré la qualité de l'état initial sur ces secteurs qui conduit à identifier des enjeux particulièrement forts en matière de biodiversité, l'analyse des incidences de la mise en œuvre du PLU sur cette biodiversité n'est pas correctement étudiée.

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

Le PLU a vocation à promouvoir une gestion économe du sol et la préservation des espaces naturels et agricoles.

Le rapport de présentation propose une analyse de la consommation de l'espace portant sur la période 2003 – 2013 et fait état d'environ 111 ha d'espaces artificialisés par le développement résidentiel, économique, touristique et selon la répartition suivante : 76 hectares en zones urbanisées, 5 ha en zones agricoles et 30 ha en zones naturelles. Cette consommation s'est largement opérée au profit de l'habitat (83%).

Toutefois, à la lecture de la cartographie relative à la consommation des sols (RP, Tome 1, pièce B, p.11), on constate que le phénomène de consommation de 111 ha s'opère largement au détriment des espaces agricoles. .

Par ailleurs, le rapport de présentation propose un inventaire des capacités de stationnement ouverts au public mais omet d'analyser les possibilités de mutualisation de ces espaces alors que l'exposé de ces données constitue une obligation légale et peut favoriser une gestion économe du sol. Cela est d'autant plus nécessaire que la capacité de stationnement de la ville est saturée et que de nombreux projets de parkings sont prévus.

Le PADD, à travers ses différentes orientations, affiche la volonté de modifier le mode d'urbanisation qui a prévalu ces dernières années. Dans cet objectif, l'urbanisation est recentrée autour du tissu urbain existant avec une diversification et une densification de cette urbanisation.

Le projet de PLU fixe des objectifs de modération de consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain : une densité moyenne de construction s'élevant à environ 30 logements/ha contre 10 logements/ha dans l'actuel plan d'occupation des sols (POS).

Il ressort de l'analyse du zonage que les zones constructibles prévues par le projet de PLU représentent environ 1 500 ha, dont 33 ha de zones AU. Le POS présente aujourd'hui une surface constructible de 2147 ha. Le projet de PLU entraîne donc une baisse significative de la surface constructible du territoire (- 30 %).

Cette forte baisse s'explique par le classement d'une grande partie des zones NA du POS en zone N ou A dans le projet de PLU, marquant une volonté de lutte contre l'étalement urbain, au moins sur les anciennes zones NA³.

Le projet de PLU présente, pages 15 à 22 (*tome 1, pièce D*) une analyse des capacités de densification des zones urbaines. Cette analyse étoffée propose une démarche structurée et globalement cohérente : sur la base d'un espace bâti délimité, des parcelles non construites (dents creuses ou en continuité immédiate du bâti) sont identifiées et caractérisées en fonction de différents critères de constructibilité (rétention, risques naturels, sensibilité paysagère et environnementale...) afin de définir un potentiel de construction. Au final, l'analyse fait ressortir un

³ Zones d'urbanisation future dans les POS

potentiel de densification de 2 469 logements. Ce potentiel répond totalement aux besoins en logements exprimés sur la période de 10 ans (soit 2 460 unités) comme indiqué dans le PADD.

Il est également fait mention d'une mobilisation de logements vacants à hauteur de 170 logements, ce qui donne un potentiel global de logements en zone bâtie de 2639 logements.

Il convient de noter à ce stade qu'une zone d'ouverture à urbanisation (AU) à vocation résidentielle est prévue dans le projet de PLU alors que les besoins en la matière sont présentés comme satisfaits par la seule actualisation du potentiel de densification des zones bâties. Cette ouverture à urbanisation ne paraît donc pas ajustée aux objectifs démographiques et de production de logements validés par le PADD. De plus, elle contrevient à l'objectif de gestion économe de l'espace et de préservation de la biodiversité du fait qu'elle impacte un réservoir de biodiversité identifié par le SRCE.

Recommandation 1 : Justifier l'ouverture à urbanisation de la zone AUc de Perrussier, à vocation résidentielle.

Enfin, il convient de noter que l'autoroute A8 constitue une réelle limite d'urbanisation au niveau du pôle urbain la Colombelle. Or, le projet de PLU prévoit l'ouverture à urbanisation de trois zones (AUb) à vocation économique au-delà de l'autoroute sur des secteurs naturels comportant des EBC et un risque d'inondation fort. Dans un souci de gestion économe de l'espace, de préservation d'espaces naturels remarquables (que sont les EBC) et de maîtrise des risques naturels, il n'apparaît pas utile de prévoir une urbanisation de ces secteurs qui serait en outre en contradiction avec les prescriptions de la Loi Littoral qui exige que l'urbanisation se fasse en continuité des constructions existantes.

Recommandation 2 : Justifier les ouvertures à urbanisation dans le secteur la Colombelle.

2.1.1. Espace agricole

La superficie globale de la zone agricole (A) est de 2 186 ha contre 1 901 ha au précédent POS (+ 285 ha).

Cette hausse s'explique notamment par le reclassement d'espaces agricoles destinés à l'urbanisation au POS en zone A au PLU.

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

Cette protection se traduit par un classement en zone A des espaces présentant un potentiel agronomique.

Le règlement de la zone A assure une protection efficace en affirmant le lien de nécessité à l'exploitation agricole pour autoriser les constructions.

Il est de surcroît intéressant de relever que la commune s'est engagée dans une démarche volontariste de préservation des terres agricoles par la mise en place d'une ZAP⁴ d'une superficie de 170 hectares (en sortie de village) afin de soustraire cet espace à toute pression foncière. Ce choix est d'autant plus pertinent qu'il permet d'orienter cette pression sur le tissu urbain interne et donc de favoriser la densification.

⁴ Zone agricole protégée

2.2. Sur la biodiversité

L'évaluation environnementale identifie les enjeux de biodiversité du territoire à travers les cartographies des ZNIEFF⁵, des sites du réseau Natura 2000, du domaine vital de l'Aigle de Bonelli, des secteurs de sensibilité de la tortue d'Hermann et du site classé « Le Rocher de Roquebrune ». 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 (*tome 1, pièce B, p.72*). 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 et le SCoT de la CAVEM sans que cette articulation soit davantage précisée. À minima, le rapport de présentation doit mentionner les corridors et réservoirs de biodiversité identifiés au niveau de ces documents de référence.

2.2.1. Espaces naturels

La superficie globale de la zone naturelle (N) est de 7 018 ha contre 6 648 ha au précédent POS (+ 370 ha).

Cette hausse s'explique notamment par le reclassement d'espaces naturels destinés à l'urbanisation au POS en zone N au PLU.

Les différents périmètres des espaces écologiques remarquables ont bien été identifiés. L'état initial sur le volet biodiversité contient une analyse précise des enjeux relatifs aux espèces protégées présents sur la commune, en particulier au vu des nombreux secteurs de projets.

La protection 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.

De manière pertinente, un zonage spécifique Np assorti d'un règlement plus strict assure la protection des espaces naturels remarquables du littoral.

La délimitation d'espaces boisés classés (EBC) et la mise en œuvre de l'article L.151-41 du code de l'urbanisme relatif à la préservation des espaces verts et espaces nécessaires aux continuités écologiques participent à la protection des espaces écologiques les plus sensibles.

2.2.2. Trame verte et bleue

Le projet de PLU démontre une réelle préoccupation en matière de continuités écologiques présentes sur le territoire. Une OAP thématique « Trame verte et bleue » a été formalisée afin d'assurer la protection de ces espaces sensibles. Cette OAP s'inscrit dans l'axe 4 du PADD « Protéger un territoire remarquable mais fragile ».

Toutefois, cette OAP gagnerait à renforcer les mesures de restauration des continuités écologiques (particulièrement les corridors).

Un classement en EBC vient compléter cette protection de la trame verte et bleue, ce qui est intéressant. Il conviendrait cependant d'assurer la continuité de cette protection pour les ripisylves

⁵ zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique

des cours d'eau constitutifs de trame bleue (Argens, Endre, le Blavet, le Fournel, la Valette, la Vernède), notamment lorsque leur cours emprunte les zones agricoles.

Une attention particulière doit être également apportée à la préservation des vallons. Ainsi, à titre d'exemple, un classement en N des vallons aux Issambres est à prévoir.

Il est à noter que la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 8 août 2016 a introduit de nouvelles dispositions permettant de donner une lisibilité forte à une politique de préservation des continuités écologiques. L'article 85 de la loi crée les articles L.113-29 et L.113-30 du code de l'urbanisme pour définir un nouvel outil de synthèse des sur-zonages actuels, les « espaces de continuités écologiques », visant le classement de parcelles nécessaires à la préservation ou la restauration de continuités écologiques.

Au vu des enjeux de trame verte et bleue particulièrement forts et de la volonté de la commune de les préserver, l'usage de cette disposition serait tout indiquée.

2.2.3. Natura 2000

Le territoire communal est concerné par cinq périmètres Natura 2000. De nombreux projets communaux sont localisés au sein ou à proximité de ces périmètres : zones AU à vocation résidentielle ou économique, équipements publics, secteur ouvert à l'agriculture...

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 communautaire. Cette absence d'incidences doit être démontrée de manière plus précise par la mise en avant d'éléments objectifs (définition des incidences potentielles, distance, calendrier des travaux qui intègre la sensibilité du site Natura 2000, topographie...). L'analyse des effets cumulés engendrés par ces nombreux projets est également à développer.

A titre d'exemple, l'absence d'incidences sur l'ouverture à l'agriculture de 81 ha dans la vaste zone de la Lieutenante pose questions compte tenu de la très forte sensibilité écologique de ce secteur (cf p75-76, pièce E, tome 1). Ce projet contrarie la réalisation des objectifs prioritaires fixés aux documents d'objectifs communs aux deux sites Natura 2000 (« Colle du Rouet » et « forêt de Palayson, bois du Rouet »). L'évaluation des incidences Natura 2000 concluant à l'absence d'incidence est à revoir car il est vraisemblable que les enjeux en présence soient incompatibles avec tout projet de défrichement.

Recommandation 3 : Revoir l'évaluation des incidences Natura 2000, notamment sur la zone de La Lieutenante.

2.3. Sur le paysage

La prise en compte des paysages est présente dans le projet de PLU notamment à travers la préservation des grandes entités naturelles.

Les entités naturelles et agricoles sont protégées par un classement qui limite fortement la constructibilité (zonages N ou A). Des éléments remarquables du patrimoine ont été recensés et font l'objet d'une protection au moyen de l'article L.151-19 du code de l'urbanisme.

Globalement, les OAP traduisent une véritable réflexion de nature à favoriser l'insertion paysagère des constructions envisagées.

Toutefois les principales zones ouvertes à l'urbanisation (zones AU et zones U non bâties) ont potentiellement un impact paysager, notamment en repoussant les limites de l'urbanisation. C'est notamment le cas du projet de zone d'habitation (Pérussier) en secteur naturel, de la création du « pôle seniors » aux Issambres et de l'opération de mixité sociale à la Colombelle.

Sur ce secteur, l'analyse des impacts ne permet pas de rendre compte des effets de l'aménagement sur l'environnement et le paysage. Les actions de réductions prises dans l'OAP ne semblent pas permettre de compenser l'atteinte au paysage naturel et il aurait été utile de disposer d'une analyse de variantes.

De plus, de nombreux projets de déclassement d'EBC risquent d'induire d'importantes incidences négatives sur le paysage (secteurs Colombelle, Perrussier notamment). Les incidences doivent être davantage analysées et prises en compte.

2.4. Sur l'eau potable et l'assainissement

Alimentation en eau potable (AEP).

La commune de Roquebrune-sur-Argens est alimentée en eau potable par la nappe alluviale de l'Argens. L'eau distribuée provient de deux usines de potabilisation du Muy et du Fournel situées sur son territoire. Les puits et forages du Verteil font l'objet d'une servitude de protection qui est en cours d'autorisation.

L'évaluateur considère l'alimentation en eau potable suffisante pour subvenir aux besoins futurs à un horizon du PLU.

Le règlement du PLU impose le raccordement au réseau public d'eau potable (zones U, AU et en partie pour les zones A et N).

Dans un souci de protection de la ressource en eau, il serait nécessaire que le projet de PLU assure par anticipation une préservation de ces captages au travers un zonage approprié notamment pour les secteurs immédiatement adjacents (par un zonage N par exemple).

Assainissement.

La commune de Roquebrune-sur-Argens dispose de deux stations d'épuration d'une capacité nominale globale de 53 400 EH⁶.

La capacité résiduelle des deux stations est jugée suffisante au vu des projections démographiques affichées par la commune.

Le règlement du PLU prescrit le raccordement au réseau public d'eaux usées dans les zones ouvertes à urbanisation (U et AU). Toutefois, le règlement des zones Ua et Ub autorise à titre subsidiaire le recours à l'assainissement individuel en cas de réseau collectif inexistant ou d'impossibilité technique de raccordement. Or, le rapport de présentation ne fournit aucune donnée relative à l'assainissement non collectif actuel (nombre d'installations, conformité, non-conformité), et aux possibilités de son usage futur (aptitude des sols).

Recommandation 4 : Justifier la possibilité de recours dérogatoire à l'assainissement individuel

⁶ Équivalent habitant