



Mission régionale d'autorité environnementale

OCCITANIE

**Avis de la mission régionale
d'autorité environnementale
de la région Occitanie
sur le projet de plan local d'urbanisme
des Angles (30)**

**n°saisine 2017-4971
n° MRAe 2017AO56**

Préambule

Il est rappelé ici que pour tous les plans et documents soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public.

Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du projet de plan ou document, mais sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage, et sur la prise en compte de l'environnement par le projet. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à améliorer la conception du plan ou du document et à permettre la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.

Par courrier reçu le 16 février 2017 par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Occitanie, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) du Conseil général de l'environnement et du développement durable a été saisie pour avis sur le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune des Angles, située dans le département du Gard.

Le présent avis contient les observations que la MRAe Occitanie formule sur le dossier en sa qualité d'autorité environnementale. Conformément au règlement intérieur du CGEDD et aux règles de délégation interne à la MRAe (délibération n°2016-03 du 24 juin 2016), cet avis a été adopté en « collégialité réduite » par Magali Gerino et Bernard Abrial, membres de la MRAe, qui attestent qu'ils n'ont aucun conflit d'intérêts avec le projet de document faisant l'objet du présent avis.

Conformément aux articles R.104-23 et R.104-24 du code de l'urbanisme, l'avis a été préparé par la DREAL avant d'être proposé à la MRAe. Pour ce faire, la DREAL a consulté l'agence régionale de santé Occitanie le 7 mars 2017.

Synthèse de l'avis

Le rapport de présentation contient formellement les éléments énumérés à l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme pour un PLU soumis à évaluation environnementale. Sur le fond toutefois, l'analyse des enjeux et des incidences sur l'environnement est insuffisante en matière de biodiversité, de ressource en eau et de nuisances sonores. En conséquence, la MRAe recommande d'approfondir l'évaluation environnementale et d'aller au terme de la démarche en proposant des mesures d'évitement et de réduction à mettre en œuvre dans le PLU.

Concernant la biodiversité, elle recommande de mieux caractériser les enjeux et les incidences sur les zones 3AU et 4AU en vue de faire évoluer le projet communal, le cas échéant, par l'évitement des zones de sensibilités fortes ou par la mise en place de mesures de réduction des incidences.

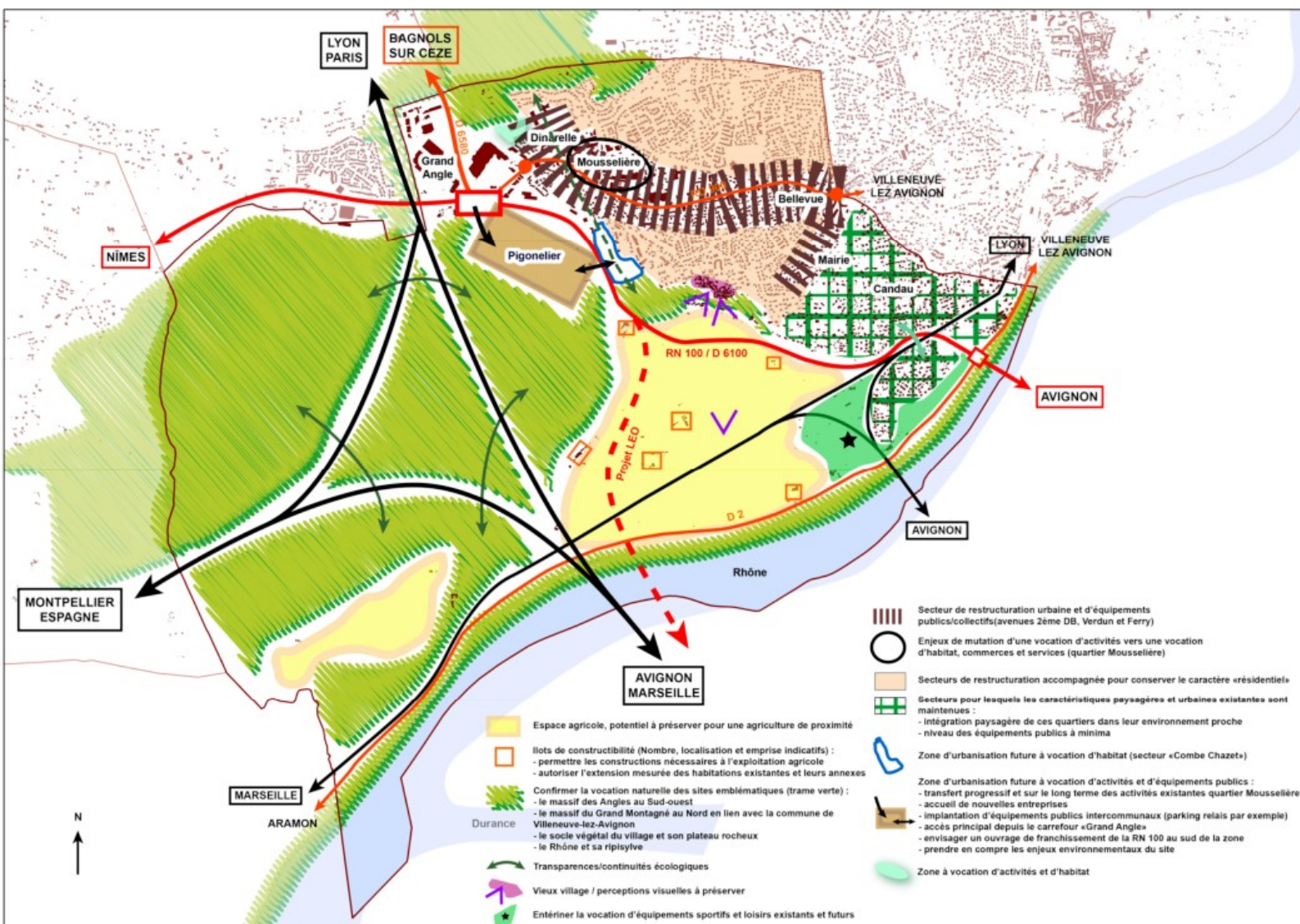
S'agissant de la ressource en eau, la MRAe recommande que l'adéquation entre les besoins de la commune à l'échéance 2025 et les ressources disponibles soit effectivement démontrée. Ce travail doit conduire à mieux évaluer les incidences du PLU sur la ressource en eau et à définir des mesures d'évitement et des mesures de réduction d'impacts adaptées, afin que le PLU démontre le caractère durable du développement qu'il induit.

Concernant les nuisances sonores, la MRAe recommande de mieux analyser les risques liés à l'exposition des populations à ces nuisances dans la zone 2AU et de prévoir des principes d'aménagement, dans la zone 2AU, permettant d'éviter et de réduire les nuisances sonores générées par la RN 100. Elle recommande également d'inclure des zones tampons dans les zones UL et 4AU afin d'éviter et / ou de réduire les incidences sonores générées par les activités prévues dans les zones précitées.

S'agissant de la restitution de la démarche d'évaluation environnementale dans le rapport de présentation, la MRAe recommande :

- de hiérarchiser les enjeux environnementaux sous la forme d'un tableau et d'une carte, d'identifier les mesures prises pour éviter et réduire les incidences, et de démontrer qu'elles sont proportionnées à ces enjeux ;
- de préciser les mesures d'évitement et de réduction des incidences relatives à l'ensemble des enjeux environnementaux, et pas seulement à la biodiversité ;
- d'expliquer la superficie de la zone 3AU à vocation économique à l'aune des dynamiques économiques existantes sur le bassin de vie des Angles et les bassins de vie connectés à celui-ci, et au regard de la protection de l'environnement ;
- d'étoffer et illustrer le résumé non technique.

L'ensemble des recommandations de la MRAe est détaillé dans les pages suivantes.



Avis détaillé

I. Contexte juridique du projet de plan au regard de l'évaluation environnementale

Conformément à l'article R.104-9 du code de l'urbanisme, l'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) des Angles est soumise à évaluation environnementale en raison de la présence de la zone spéciale de conservation (ZSC) Rhône aval (site Natura 2000 FR9301590) sur son territoire.

Le présent avis devra être joint au dossier d'enquête publique et sera publié sur le site internet de la MRAe : <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr>, ainsi que sur celui de la DREAL Occitanie.

Il est rappelé qu'en application de l'article 9 de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 « plans et programmes », l'autorité compétente pour approuver un plan doit mettre à la disposition de l'autorité environnementale et du public les informations suivantes : le plan approuvé, une déclaration résumant la manière dont les considérations environnementales ont été intégrées dans le plan, et dont le rapport sur les incidences environnementales, la façon dont les avis exprimés et les résultats des consultations effectuées ont été pris en considération, ainsi que les raisons du choix du plan, compte tenu des alternatives qui avaient été envisagées, et enfin, les mesures arrêtées concernant le suivi de la mise en œuvre du plan.

II. Présentation de la commune et du projet de PLU

D'une superficie de 1 777 hectares et comptant 8 263 habitants (source INSEE 2013), la commune des Angles est située à l'est du département du Gard, sur un plateau surplombant le Rhône, en face d'Avignon. Elle est frontalière de Saze, d'Avignon, de Rochefort-du-Gard, de Villeneuve-lès-Avignon et de Barbentane, ce qui la situe au carrefour de trois départements (Gard, Vaucluse et Bouches-du-Rhône).

Le territoire communal se divise en trois entités : la plaine agricole au sud, le plateau naturel de garrigues à l'ouest et l'urbanisation au nord, qui se développe d'est en ouest. Il est également un seuil de passage d'un paysage de garrigues (Gard) à celui d'un territoire de cultures de la vallée du Rhône. Ce territoire abrite le site Natura 2000 « Rhône aval », une ZNIEFF de type 1, deux ZNIEFF (zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique) de type 2, deux ENS (espace naturel sensible) et un EBC (espace boisé classé).

Le fonctionnement du territoire des Angles est lié à celui d'Avignon, qui constitue la ville-centre d'un bassin de vie auquel se rattache Les Angles. Ainsi, le développement de l'urbanisation communale converge vers les axes de communication la reliant à Avignon, à savoir les deux ponts de traversée sur le Rhône, le pont de l'Europe et le pont Daladier. Les Angles constituent donc la porte ouest de l'agglomération avignonnaise, et sont une passerelle démographique, économique et routière entre les deux côtés du fleuve.

La commune est desservie à l'ouest par l'autoroute A9, avec les échangeurs de Remoulins et de Roquemaure (respectivement à 16 km et à 11 km), et à l'est par l'autoroute A7, via la sortie Avignon-Nord à environ 11 km. Par ailleurs, elle est traversée d'est en ouest par la route départementale 900, axe principal de liaison entre Villeneuve-lez-Avignon, Avignon et Les Angles et la route nationale 100, voie principale de communication entre Avignon et Nîmes ; du nord au sud par la route départementale 580.

Les Angles font partie de la communauté d'agglomération du Grand Avignon et du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du bassin de vie d'Avignon, qui regroupe vingt-huit communes (290 060 habitants) et est en cours de révision depuis le 1^{er} juillet 2013.

Depuis quinze ans, la commune connaît un rythme d'accroissement de population modéré, le taux moyen de progression démographique s'élevant à 0,7 % par an. Le projet communal prévoit l'accueil de 600 habitants supplémentaires d'ici 2025, ce qui l'inscrit dans la continuité du développement démographique observé sur les quinze dernières années. Les besoins en logements s'élèvent à 635, dont 190 sont concernés par des opérations de renouvellement urbain (réhabilitation, restructuration, changement de destination, division du bâti).

L'élaboration du PLU poursuit trois objectifs principaux, traduits dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) de la commune :

- 1) sauvegarder l'identité agricole et naturelle du territoire : préserver le potentiel des terres agricoles pour une agriculture de proximité, protéger les éléments caractérisant la trame verte et bleue, conserver les continuités écologiques, préserver le grand paysage et les cônes de vue significatifs, prendre en compte les risques naturels ;
- 2) prévoir un développement urbain maîtrisé, soucieux de l'économie de l'espace : organiser le développement de la commune avec des perspectives de population autour de 9 100 habitants à l'horizon 2025, favoriser le renouvellement urbain et promouvoir la mixité sociale, promouvoir des formes urbaines innovantes, moins consommatrices d'espace, réaliser une opération à vocation d'habitat sur le secteur « Combe-Chazet », permettre le transfert d'activités économiques sur le secteur « Pignonel », promouvoir les projets relatifs aux énergies renouvelables ;
- 3) promouvoir un cadre de vie de qualité : maintenir l'identité du vieux village, protéger et valoriser les espaces libres publics existants, renforcer le végétal en milieu urbain, organiser et hiérarchiser le réseau de voirie et promouvoir les modes de déplacements doux, mettre en adéquation les réseaux avec le projet communal.

III. Principaux enjeux relevés par la MRAe

Compte tenu de la sensibilité du territoire concerné, du projet de PLU et de ses incidences potentielles, le présent avis est ciblé sur les enjeux environnementaux suivants :

- la prise en compte de la biodiversité
- la protection et la disponibilité de la ressource en eau
- la prévention des nuisances sonores

IV. Analyse de la qualité du rapport de présentation et de la démarche d'évaluation environnementale

IV.1. Caractère complet du rapport de présentation

Un PLU soumis à évaluation environnementale doit présenter un rapport de présentation établi conformément aux dispositions de l'article R.151-3 du code de l'urbanisme.

Le rapport de présentation du PLU des Angles est jugé formellement complet.

IV.2. Qualité des informations présentées et démarche d'évaluation environnementale

Dans l'état initial de l'environnement, le rapport de présentation du PLU expose les enjeux environnementaux du territoire communal et en fait la synthèse, mais ils ne sont pas hiérarchisés. Or, la MRAe rappelle que l'évaluation environnementale ne doit pas être réduite à un inventaire des sensibilités environnementales présentes sur un territoire, mais suppose un travail de hiérarchisation de ces sensibilités. Sans ce travail, il n'est pas possible d'apprécier si les mesures

d'évitement et de réduction des conséquences dommageables du PLU sur l'environnement sont proportionnées à l'ampleur de l'enjeu.

La MRAe recommande de hiérarchiser les enjeux environnementaux sous la forme d'un tableau et d'une carte, d'identifier les mesures prises pour éviter et réduire les incidences, et de démontrer qu'elles sont proportionnées à ces enjeux ¹.

S'agissant des mesures d'évitement et de réduction des incidences sur l'environnement, elles font l'objet d'un paragraphe dédié² dans le rapport de présentation. Toutefois, ce paragraphe est très sommaire et porte essentiellement sur la thématique biodiversité.

La MRAe recommande de traiter ces mesures d'évitement et de réduction des incidences relatives à l'ensemble des enjeux environnementaux, afin de retranscrire de façon exhaustive la démarche ayant présidé à l'identification de ces mesures.

Les développements consacrés, dans l'explication des choix³, à la création de la zone 3AU à vocation économique font état d'une volonté communale de relocaliser d'activités actuellement situées dans la zone d'activités Mousselière. Toutefois, il n'est pas démontré que leur relocalisation justifie à elle seule la création d'une zone de 39,6 hectares. En outre, la MRAe relève que le rapport de présentation identifie bien un questionnement à ce sujet puisqu'il indique⁴ : « *la commune a-t-elle besoin d'un développement économique " de masse " supplémentaire ou la ZAC Grand Angles suffit ? La commune ne doit-elle pas préférentiellement raisonner au niveau de petites unités de commerce et de services de proximité par quartier ? D'où la nécessité d'identifier les secteurs appropriés pour lesquels une complémentarité doit être privilégiée par rapport aux activités existantes.* »

Le rapport n'apporte pas de réponse à ces questions à l'aide d'une analyse des dynamiques économiques à l'œuvre sur le territoire communal et en liaison avec les dynamiques du bassin de vie d'Avignon et des territoires environnants. A ce titre, la complémentarité de cette future zone avec, notamment, la zones d'activités Raphaël Garcin de Villeneuve-les-Avignon et de Rochefort-du-Gard (75 ha), la zone artisanale des Aspres à Roquemaure (40 hectares) et la zone artisanale de la Courtine à Avignon (7,5 hectares avec un projet d'extension de 70 hectares), n'est pas évoquée.

Or, dans la mesure où la création de cette zone est susceptible d'avoir un impact notable sur l'environnement, les choix faits dans le PLU doivent être expliqués au regard de la protection de l'environnement.

La MRAe recommande d'expliquer la superficie de la zone d'activités au regard des dynamiques économiques existantes sur le bassin de vie des Angles et les bassins de vie connectés à celui-ci, et au regard de la protection de l'environnement.

Le résumé non technique, qui se limite à deux pages non illustrées, est beaucoup trop sommaire et peu lisible en fin de rapport de présentation. La MRAe rappelle qu'il s'agit d'un document important pour l'appropriation du dossier et de l'évaluation environnementale par le public.

La MRAe recommande d'ajouter dans ce résumé :

- **une carte des orientations du PADD et des enjeux environnementaux ;**
- **un tableau et une carte portant sur la hiérarchisation des enjeux environnementaux à l'échelle du territoire communal ;**

¹ Le principe de proportionnalité de l'évaluation environnementale est posé à l'article R.151-3 du Code de l'urbanisme qui dispose que « *le rapport de présentation au titre de l'évaluation environnementale est proportionné à l'importance du plan local d'urbanisme, aux effets de sa mise en œuvre ainsi qu'aux enjeux environnementaux de la zone considérée* »

² Voir § 3.4. du rapport de présentation, p.422-424

³ Voir § 2.1.2.7. du rapport de présentation, p.311 et PADD, p.15-16

⁴ Voir § 1.8. du rapport de présentation, p.302

- une mise en perspective du rapport du PLU avec les documents qui s'imposent à lui par un lien de compatibilité ;
- une présentation synthétique des incidences du PLU sur l'environnement pour les mettre en lien avec les mesures d'évitement et de réduction des incidences et en déduire les incidences résiduelles sur le PLU sur l'environnement ;
- la présentation des enjeux, des incidences et des mesures d'évitement et de réduction relatives à la totalité des enjeux environnementaux et pas seulement à la biodiversité.

V. Analyse de la prise en compte de l'environnement dans le projet de PLU

V.1. Prise en compte de la biodiversité

L'état initial de l'environnement présente les enjeux communaux de façon détaillée, sans toutefois les localiser précisément. En effet, les éléments fournis dans l'état initial ne permettent pas d'évaluer la nature et le degré des enjeux attachés aux zones de projet du PLU : la zone 3AU dans le secteur Pigonelier, d'une superficie de 39,6 hectares, et la zone de loisirs 4AU, d'une superficie de 10,7 hectares.

Tout d'abord, la MRAe relève que les inventaires de terrain mentionnés dans le volet biodiversité du PLU, réalisés durant l'automne et l'hiver 2012, n'ont pas été actualisés et ont été effectués à des périodes peu, voire pas favorables, à l'observation des groupes d'espèces.

Plus spécifiquement, la MRAe relève que la zone 3AU recouvre en partie des milieux ouverts susceptibles d'abriter des espèces d'oiseaux, de papillons et de reptiles à forts enjeux de conservation. Or, au regard de l'insuffisance des inventaires mentionnée précédemment, il n'est pas possible de déterminer la nature et le degré exacts des enjeux de biodiversité sur cette zone, comme le confirme le pré-diagnostic naturaliste effectué sur cette zone en 2016. Ce dernier conclut en effet à la nécessité de réaliser des inventaires sur un cycle complet afin de pouvoir déterminer les espèces de reptiles, d'oiseaux et de flore présentes sur cette zone.

La MRAe indique par ailleurs que la zone 3AU est proche de la zone d'intérêt faunistique et floristique (ZNIEFF) de type 1 « Travers de Pascal », dont la vulnérabilité est liée à la pollution du réseau hydrographique karstique, support de l'habitat d'espèces à forts enjeux. Or, les incidences de l'urbanisation de la zone 3AU sur cette ZNIEFF ne sont pas analysées dans le PLU, bien que l'urbanisation de cette zone soit susceptible d'avoir des incidences sur la ZNIEFF.

Ainsi, la MRAe souligne l'importante superficie de cette zone, qui nécessite des compléments d'analyse comme il a été indiqué précédemment. Notamment, le report de l'analyse des enjeux, des incidences et de la définition des mesures d'évitement et de réduction au stade du projet de zone d'activités, sont susceptibles de remettre en cause l'équilibre général de cette zone.

S'agissant de la zone 4AU, très proche du site Natura 2000 « Rhône aval », ses enjeux n'ont pas été identifiés, alors même que des espèces et habitats ayant motivé la désignation du site sont susceptibles d'être présents sur cette zone. L'évaluation des incidences sur Natura 2000 est donc incomplète.

Par conséquent, la MRAe relève que les enjeux de biodiversité ont été insuffisamment étudiés sur les zones précitées.

La MRAe recommande un approfondissement de l'évaluation environnementale par la caractérisation des enjeux et des incidences sur les zones 3AU et 4AU en vue de faire évoluer le projet communal, le cas échéant, par l'évitement des sensibilités fortes ou par la mise en place de mesures de réduction des incidences.

La MRAe recommande également de compléter l'analyse des incidences du projet de PLU sur le site Natura 2000 et de revoir sa conclusion en conséquence.

V.2. Protection et disponibilité de la ressource en eau

La commune comprend deux captages d'eau potable, situés au sud du territoire communal, qui ne sont pas identifiés sur le plan de zonage : les captages des Reculades et des Issarts.

La MRAe recommande d'identifier ces deux captages sur le plan de zonage et de compléter le règlement du PLU afin qu'il renvoie aux prescriptions de protection les concernant.

Les parties du PLU consacrées à la disponibilité de la ressource en eau ne démontrent pas que les besoins en eau de la population et des activités économiques seront couverts à l'échéance du PLU, en 2025. En effet, seul un bilan de la consommation d'eau sur la période 2011-2015 potable est produit.

En outre, le PLU indique : « *Le projet urbain de la commune étant principalement en renouvellement urbain, il ne nécessite pas, à court terme, de renfort ou d'extension des réseaux important à la charge de la collectivité.*

Afin de répondre à l'arrivée de ces nouveaux habitants, le schéma directeur d'alimentation en eau potable du Grand Avignon prévoit la réhabilitation des puits de captage de Villeneuve-lès-Avignon avec actualisation de la DUP, la réalisation d'un réservoir de stockage d'eau potable et la création de nouveaux puits de captage pour répondre aux besoins futurs. »¹

S'agissant des mesures préconisées par le schéma directeur, la MRAe souligne tout d'abord qu'aucun échéancier de réalisation desdites mesures n'est présenté dans le PLU, ce qui ne permet pas d'apprécier si elles permettront de répondre aux enjeux liés à la ressource en eau dans le délai de mise en œuvre du PLU.

Enfin, la MRAe rappelle que le volume de prélèvement autorisé actuellement par la déclaration d'utilité publique, qui est de 10 000 m³ par jour², est régulièrement dépassé avec des pointes atteignant 13 770 m³ par jour en 2015, selon le rapport hydrogéologique du 19 décembre 2016 relatif au champ captant du fort Saint-André. Néanmoins, aucune mesure n'est proposée dans le PLU pour réduire la pression sur la ressource en eau.

La MRAe recommande que l'état initial de l'environnement soit complété par l'analyse chiffrée de l'adéquation entre les ressources disponibles et les besoins communaux au regard de l'augmentation prévue de la population et des besoins des entreprises du territoire communal à l'échéance du PLU. Elle recommande par ailleurs que l'évaluation des incidences du PLU sur la ressource en eau, les mesures d'évitement et les mesures de réduction d'impacts soient revues à l'aune des compléments d'analyse produits, afin que le PLU démontre le caractère durable du développement qu'il induit.

V.3. Prévention des nuisances sonores

La zone 2AU, qui prévoit l'accueil de 150 logements, est située sur un plateau surplombant la route nationale (RN) 100 dans le secteur de Combe-Chazet. La proximité de cette zone avec la RN est de nature à exposer les populations qui viendront habiter dans ce secteur à des nuisances sonores qui sont insuffisamment évaluées dans le PLU.

En effet, si l'étude urbaine réalisée en vertu de l'article L.111-1-4 du code de l'urbanisme³ préconise la réalisation de merlons de terre pour diminuer les nuisances sonores, l'étude indique que cette mesure doit intervenir en complément d'autres mesures. Or, l'orientation d'aménagement et de

¹ Annexes sanitaires, notice technique, p.6

² DUP du 9 avril 1987

³ Rapport de présentation, 1.6.10. p.285 et annexe 4, p.460 et suivantes.

programmation (OAP) dédiée à la zone 2AU ne comprend aucun principe d'aménagement permettant de réduire les nuisances sonores.

En outre, la MRAe relève que les incidences de la création de cette zone au regard des nuisances sonores générées par la RN 100 sont sous-évaluées dans le PLU, qui se borne à indiquer que « *le zonage prend en compte une marge de recul vis-à-vis de la RN et [que] l'orientation du bâti a été étudié en conséquence* ». ¹

La MRAe estime que la marge de recul, qui est de 35 mètres, et l'orientation du bâti ne permettent pas de conclure à une prise en compte optimale des nuisances sonores dans l'aménagement de la zone 2AU. En effet, les risques liés à l'exposition des populations aux nuisances sonores n'étant pas évoqués dans le PLU, il n'est pas possible de conclure que les mesures d'évitement et de réduction des incidences prévues par le PLU sont suffisantes.

La MRAe ajoute enfin que, d'une part, les prescriptions acoustiques en matière de construction de logements ne permettent pas d'éviter les nuisances acoustiques résiduelles inévitables lors de l'ouverture des fenêtres et de l'utilisation des espaces extérieurs, et d'autre part, la réglementation ne prend pas en compte les pics sonores (notamment en fonction des saisons) car elle ne tient compte que des trafics moyens journaliers annuels.

Par ailleurs, les zones UL et 4AU, à vocation d'équipements de tourisme, de loisirs et d'équipements sportifs, sont localisées à proximité de zones d'habitat. Or, aucune zone tampon et aucun élément dans le règlement, tel qu'un sous-zonage de la zone permettant de limiter l'emprise des activités prévues, ne sont prévus afin d'éviter ou de réduire les nuisances sonores provenant des zones UL et 4AU.

La MRAe recommande de compléter les parties consacrées aux nuisances sonores par :

- **une analyse des risques liés à l'exposition des populations à ces nuisances dans la zone 2AU**
- **l'inclusion de principes d'aménagement, dans l'OAP dédiée à la zone 2AU, permettant d'éviter et de réduire les nuisances sonores générées par la RN 100**
- **l'inclusion de zones tampons dans les zones UL et 4AU et la modification du règlement dans le sens de l'évitement et de la réduction des incidences sonores générées par les activités prévues dans les zones précitées.**

¹ Rapport de présentation, 3.2.3., p.386