



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 PLU de Lorgues (83)**

**n° saisine 2017-1329
n° MRAe 2017APACA1**

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 vise à rendre plus lisibles pour le public les choix opérés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement.

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

La prise en compte de l'environnement par le plan / programme et la qualité du rapport sur ses incidences environnementales donnent lieu à un avis d'une autorité environnementale : la mission régionale de l'autorité environnementale (MRAe).

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.

Conformément aux dispositions de l'article R.104-25, l'avis est également publié sur le site de la 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>

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

Préambule.....	2
Synthèse de l'avis.....	4
Avis.....	5
1. Contexte, présentation du plan et enjeux environnementaux.....	5
1.1. Contexte.....	5
1.2. Présentation et objectifs du plan.....	5
1.3. Principaux enjeux identifiés par l'autorité environnementale (Ae).....	5
2. Analyse des impacts du projet et des mesures de réduction de ces impacts.....	6
2.1. La préservation des espaces naturel et agricoles.....	6
2.1.1. <i>Sur la densification des espaces bâtis</i>	7
2.1.2. <i>Sur les ouvertures à l'urbanisation</i>	7
2.2. La prise en compte des risques naturels.....	9
2.3. Les continuités écologiques.....	10
2.4. Gestion de l'eau.....	10
2.4.1. <i>Alimentation en eau potable</i>	10
2.4.2. <i>Assainissement</i>	11
2.5. Gestion des déplacements.....	11

Synthèse de l'avis

La commune de Lorgues a connu un développement important ces dernières années avec un étalement urbain sous forme pavillonnaire très consommateur d'espace. Elle dépasse le seuil des 10 000 habitants selon les estimations les plus récentes.

Le projet de PLU se donne pour objectif le renforcement des centralités. Cette démarche passe par l'optimisation des dents creuses et le renouvellement urbain de certains secteurs localisés à proximité du centre-ville. La municipalité souhaite maîtriser le développement de la commune et limiter les besoins en logements nouveaux à 2000 (dont 250 résidences secondaires) à l'horizon 2027 pour une population totale de l'ordre de 13 500.

Le POS en vigueur délimite 1350 ha de zones NB caractérisées par une urbanisation diffuse. Pour infléchir cette orientation, le projet d'aménagement et de développement durable indique que le PLU réduit de 50 % l'ensemble des zones constructibles de ce POS.

Cette inflexion vers une gestion économe du sol est cependant relative : le PLU autorise une urbanisation avec de faibles densités¹ sur de vastes zones : il impose pour certaines d'entre elles un maximum de 5 % d'emprise au sol.

En outre, le PLU rend constructible (zonage AU, extensions de zone U, STECAL) environ 60 ha de zones naturelles ou agricoles.

Le rapport sur les incidences environnementales ne justifie pas ces faibles densités et les extensions de zones urbanisables au regard de l'environnement. L'artificialisation de certaines zones de valeur agricole ou écologique mériterait également d'être justifiée.

Ce type d'urbanisation dispersée est facteur notamment :

- d'incidences sur le paysage et la biodiversité ;
- d'exposition des logements au risque incendie ;
- de risque de pollutions diffuses liées aux installations d'assainissement individuel ;
- de nuisances liées à l'augmentation du trafic automobile.

Ce dernier aspect amène le PLU à prévoir des emplacements réservés pour une mise à niveau des voiries dont les impacts cumulés devront être évalués notamment par rapport au paysage et aux continuités écologiques.

Recommandations principales :

- justifier, au regard de l'environnement, l'importance et la localisation des secteurs ouverts à l'urbanisation
- explorer des solutions de substitution, notamment les possibilités de densification au sein de l'enveloppe urbaine.

¹ Ces zones correspondent notamment au zonage UD qui, selon le dossier, représente une capacité foncière de 123 ha (hors rétention foncière)

Avis

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

- projet de plan local d'urbanisme (PLU),
- rapport sur les incidences environnementales.

1. Contexte, présentation du plan et enjeux environnementaux

1.1. Contexte

La commune de Lorgues, limitrophe de la ville de Draguignan, est située au sein d'un bassin de vie et d'emploi dynamique, et d'un réseau d'infrastructures bien maillé. Elle a connu une très forte croissance démographique. La population de 9 000 habitants en 2012 dépasse désormais le seuil des 10 000 habitants selon les estimations les plus récentes. La commune disposait en 2012 de près de 5 700 logements, d'un parc important de résidences secondaires (21,8% du parc total de logements) et de 450 logements vacants.

1.2. Présentation et objectifs du plan

La municipalité se fixe pour objectif, à horizon 10 ans, de ne pas dépasser le seuil de 14 000 habitants. Ce scénario nécessiterait la production de 2 000 nouveaux logements. Elle prévoit également de créer une zone artisanale d'une dizaine d'hectares à l'entrée ouest de la commune.

Le développement urbain s'est effectué sur une logique d'étalement urbain et d'habitat diffus. Le premier objectif affiché par le PLU² est de « *prioriser le développement de la commune non plus par extension de l'urbanisation mais par optimisation des espaces déjà urbanisés* » ou qui ont vocation à l'être, tels les abords du centre-ville.

Le deuxième objectif vise à interdire la consommation d'espace en dehors de l'enveloppe urbaine, de fixer des limites d'urbanisation claires et de stopper le mitage.

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

Les principaux enjeux identifiés par l'autorité environnementale sont les suivants :

- la préservation des espaces naturels et agricoles par l'optimisation de la consommation des sols ;
- la prise en compte des risques naturels dans les choix des secteurs d'urbanisation ;
- la préservation des continuités écologiques notamment du fleuve côtier l'Argens³, de deux de ses affluents (la Florieye et le Saint-Peyre) et des vallons qui parcourent les massifs boisés de part et d'autre de l'enveloppe urbaine lorguaise ;
- la bonne adéquation entre les projets d'urbanisation du PLU, la voirie et les réseaux divers (eau potable, assainissement).

² projet d'aménagement et de développement durables (padd)

³ Le territoire de Lorgues est concerné par le périmètre Zone Naturelle d'Intérêt Ecologique, Faunistique et Floristique (ZNIEFF) de la Vallée de l'Argens et par le périmètre du Site d'Importance Communautaire (SIC) « Val d'Argens » (FR9301626) du réseau Natura 2000. Ce dernier a pour objectif de contribuer à préserver la diversité biologique sur le territoire de l'Union Européenne. Il doit assurer le maintien ou le rétablissement dans un état de conservation favorable des habitats naturels et des habitats d'espèces de la flore et de la faune sauvage d'intérêt communautaire.

2. Analyse des impacts du projet et des mesures de réduction de ces impacts

Le présent chapitre de l'avis n'a pas vocation à être exhaustif mais procède à la lecture critique du dossier pour les champs de l'environnement les plus impactés par la mise en œuvre du plan :

2.1. La préservation des espaces naturels et agricoles

Le POS en vigueur tend à favoriser l'étalement urbain et l'habitat diffus très consommateur d'espace. Ainsi, il délimite 1 350 ha de zones NB (sur 1 515 ha de zones constructibles) qui permettent une urbanisation non maîtrisée. Ces zones NB posent des problèmes de fonctionnement urbain et d'impact sur l'environnement par l'importance de la consommation du sol et des déplacements automobiles qu'elles génèrent.

Un enjeu essentiel du PLU est donc l'optimisation du foncier dans les zones bâties et le reclassement en zone naturelle des zones d'habitat diffus en tenant compte de leur desserte et de leur sensibilité environnementale. Il réduit en effet significativement les zones constructibles qui passent de 1 515 à 641 ha mais qui restent malgré tout très importantes.

L'analyse du projet d'aménagement et de développement durables (PADD) qui doit fixer « *des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain*⁴ » reste également toutefois générale et ne fournit aucun chiffrage en termes de superficie et de densité.

L'analyse de la consommation foncière⁵ sur les 10 dernières années (près de 92 ha en 10 ans dont 81 ha en zone NB) reste sommaire, sans précisions sur la localisation ou la densité de l'urbanisation.

Le rapport de présentation est plus précis et présente des cartographies⁶ des évolutions entre le POS et le projet de PLU. Elles rendent compte du reclassement d'environ 900 ha de zones urbanisables en zones naturelles ou agricoles.

Une cartographie spécifique pour rendre compte du reclassement des zones NB⁷ d'habitat diffus montre qu'une part significative de ces zones d'habitats diffus est reclassée en zone constructible (452 ha en U + 5 ha en AU). Une large partie de ces zones NB est également reclassée en zone UD du PLU de faible voire très faible densité.

Les critères qui ont présidé au reclassement des zones NB sont exposés et pertinents (p 253) mais les modalités d'application n'ont pas favorisé un reclassement massif des zones d'habitat diffus en zones naturelles. Ces reclassements débouchent donc sur le maintien de vastes espaces (641 ha) en zone constructible.

Recommandation 1 : Expliciter, notamment au regard des densités du bâti existantes, les critères de répartition des anciennes zones NB entre zones urbanisables ou non du PLU.

Recommandation 2 : Limiter la constructibilité des zones d'habitat très diffus en classant davantage en zone naturelle ou agricole celles qui s'y prêtent.

⁴ Article L.151.5 du code de l'urbanisme

⁵ P 137 du dossier

⁶ P 201, p 232, p 240

⁷ P 254

2.1.1. Sur la densification des espaces bâtis

La synthèse du chapitre 8.3 intitulé « *Analyse des capacités de densification et de mutation des espaces bâtis* » ne propose aucun chiffrage des densités souhaitables et des capacités d'accueil potentiel de nouveaux logements dans les espaces bâtis.

Ainsi le projet PLU ne permet pas d'évaluer les possibilités d'optimisation des espaces bâtis afin de limiter de nouvelles consommations d'espace. Le PLU a pourtant vocation à explorer ces possibilités⁸ avant d'ouvrir de nouveaux secteurs à l'artificialisation.

Par ailleurs le PLU préconise dans certaines zones (UD) qui correspondent à de vastes superficies (123 ha) des densités très faibles⁹ qui vont à l'encontre d'une gestion économe du sol.

Recommandation 3 : Préciser les objectifs de densification au sein des espaces bâtis, le nombre de logements potentiels que cela représenterait et les dispositions prévues pour atteindre ces objectifs.

Recommandation 4 : Justifier les préconisations imposant, sur des superficies importantes, de très faibles emprises au sol des constructions.

2.1.2. Sur les ouvertures à l'urbanisation

Malgré l'importance du potentiel d'accueil théorique que permettrait la densification au sein de l'enveloppe urbaine, de nouvelles zones naturelles ou agricoles sont ouvertes à l'urbanisation par le PLU. Ces zones sont recensées dans le chapitre 5 du rapport de présentation :

a) Trois zones à urbaniser (zones AU)

- la Muscatelle ;: environ 180 logements proche du centre ville (6,6 ha)
- la Belinarde environ 80/90 logements (5 ha)
- zone artisanale de la Valmouissine (8 ha)

Les projets sur ces zones AU ont vocation à être précisé par des OAP. Cependant ces dernières restent à un niveau de généralité qui ne permet pas d'évaluer les impacts et de justifier les choix. En outre elles n'indiquent pas la densité de construction envisagée. Pourtant des précisions et justifications supplémentaires sont nécessaires. A titre d'exemple :

- la majeure partie de la Bélinarde est classé en AOC,
- le secteur de La Muscatelle est concerné par le risque de mouvement de terrain et de ruissellement,
- le secteur de la Valmouissine est concernée par les risques inondation, feu de forêt et mouvement de terrain, il est situé à proximité du ruisseau de Saint-Peyre, support d'une continuité écologique aquatique majeure. Enfin le projet prévoit une marge de recul par rapport à la voirie qui pourrait être évité, dans un souci de gestion économe du sol, avec l'élaboration d'un projet urbain.

⁸ L'article L151-4 du code de l'urbanisme précise que le rapport de présentation « *analyse la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du plan ou depuis la dernière révision du document d'urbanisme et la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales. Il expose les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers* »

⁹ Selon le règlement : « *l'emprise au sol des constructions ne doit pas excéder : 15% de la superficie de l'unité foncière dans la zone UD, 10% de la superficie de l'unité foncière dans le secteur UDa, 5% de la superficie de l'unité foncière dans le secteur UDb.* »

b) Des zones constructibles (zones U) sur des espaces naturels et agricoles

Ces zones sont ouvertes à l'urbanisation dans une logique d'extension de hameaux dans les secteurs des Mauniers, de Vigneaubière, des Girards, de l'adrech de Pommaret, de la Peirouard, de la Canal, des Rougons et du Content.

Dans ces secteurs, le zonage U n'est pas délimité au plus près du bâti et permet donc une consommation cumulée des sols significative¹⁰ sans justification. Cette consommation d'espace mérite une justification au moins pour les sites les plus sensibles sur le plan environnemental notamment :

- le site 4 du secteur des Mauniers : ce site est concerné par un risque inondation et est susceptible d'impacts sur la ripisylve de l'Argens. Le dossier propose en compensation la mise en place d'un espace vert protégé mais la marge de recul du bâti par rapport au cours d'eau n'est pas précisée ;
- le site 1 du secteur des Vigneaubière : ce site est classé en AOC et son artificialisation est susceptible d'incidences sur la faune et le paysage ;
- secteur de l'Adrech de Pommaret : ce site est classé en AOC, son artificialisation est susceptible d'incidences sur la faune et le paysage. En outre, le classement en UDb - avec une emprise au sol des constructions de 5 % - de ce secteur de près de 3 ha ne va pas dans le sens de la gestion économe du sol ;
- secteur de la Peirouard ; même remarques et même incidences que pour le secteur de l'Adrech de Pommaret pour ce qui concerne ce site de 9 ha ;
- secteur de la canal : ce secteur de près de 6 ha perd son caractère naturel pour une urbanisation très consommatrice d'espace (zone UDb)

Ces diverses extensions de l'urbanisation, pour certaines avec des capacités d'accueil limitées du fait des faibles densités, sont susceptibles d'impact sur le paysage, la biodiversité et le potentiel agricole¹¹.

Recommandation 5 : Justifier l'importance des superficies ouvertes à l'urbanisation au regard de solutions de substitution et d'une analyse des possibilités au sein de l'enveloppe urbaine.

Recommandation 6 : Démontrer que le choix des zones ouvertes à l'urbanisation s'est fait au regard de leurs effets sur l'environnement .

c) Trois STECAL¹²

Ces STECAL représentent globalement 12 ha. Elles mériteraient d'être justifiées au regard de leurs impacts :

- le secteur de La Martinette (Ah1 de 1,5ha) pour un projet d'hôtellerie situé sur un site classé en AOC, aux abords de l'Argens, susceptible d'impact paysager ;
- le secteur de la Roubine (Ah2 de 7 ha) pour de l'hébergement touristique caractérisé par une très faible emprise des constructions (2%) sur ce site avec des enjeux paysagers et agricoles ;

¹⁰ L'ensemble des zones classées en constructible autour des hameaux est d'environ 26 ha

¹¹ 47 ha classés en AOC sont rendus urbanisables

¹² L'article L. 151-3 du Code de l'urbanisme dispose : «Le règlement peut, à titre exceptionnel, délimiter dans les zones naturelles, agricoles ou forestières des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL)

- le STECAL Nh (Nh de 3,5 ha) pour de l'hébergement touristique aux caractéristiques peu définies dans le dossier;

Le périmètre de ces STECAL n'est pas délimité au plus près du bâti correspondant aux équipements touristiques projetés. En effet, le règlement du PLU indique que l'emprise au sol ne doit pas excéder 10 % pour la zone Nh de 3,5 ha, 2000 m² pour la zone Ah1 de 1,5 ha ou 2 % pour la zone Ah2 de 7 ha.

Recommandation 7 : Justifier le périmètre des STECAL au regard des projets qui en sont à l'origine et mieux définir ces projets, par exemple par des OAP, afin d'en évaluer les impacts.

2.2. La prise en compte des risques naturels

Les zones de contact entre habitat et forêt sont importantes sur la commune et constituent un facteur de risque lié au feu de forêt et autant de secteurs difficilement défendables compte tenu de conditions d'accès souvent difficiles pour les services de secours.

La commune de Lorgues est également soumise à un risque récurrent d'inondation pris en compte à travers le zonage réglementaire du Plan de prévention des risques d'inondation (PPRI) qui vaut Servitude d'Utilité Publique. Au-delà, le PLU pourrait préciser quelles sont les marges de recul instaurées ou à instaurer par rapport aux cours d'eau et vallons. Ces bandes de protection jouent un rôle positif contre le risque inondation comme pour la préservation de la trame bleue (cf.chapitre 2.3 du présent avis).

Enfin, la commune a fait l'objet de quatre arrêtés de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle relatifs aux mouvements de terrain.

Recommandation 8 : Présenter une carte de superposition de l'aléa mouvements de terrain et des zones constructibles et préciser, le cas échéant, les mesures de prévention.

2.3. Les continuités écologiques

La richesse écologique du territoire de la commune de Lorgues est reconnue à travers des périmètres de protection (Natura 2000) ou d'inventaire (ZNIEFF¹³) identifiés dans la vallée de l'Argens.

Le réseau hydrographique s'organise principalement autour du fleuve côtier l'Argens et de deux de ses affluents : la Florieye et le Saint-Peyre. Les milieux qui y sont associés (ripisylves, zones humides...) composent la trame bleue. La vallée de l'Argens représente une zone de très grand intérêt pour la faune alors qu'elle est le lieu de fortes pressions anthropiques.

Une trame verte et bleue à l'échelle communale a été définie et est traduite dans le zonage. Les espaces de réservoirs de biodiversité sont protégés en zones N (plus de 59 % du territoire) ou A (plus de 30 % du territoire) et les connexions sont matérialisées par des EBC¹⁴, des EVP¹⁵, ou les espaces paysagers des OAP. Ce PLU concrétise également ces objectifs de protection par :

- la protection des ripisylves des cours d'eau ;
- le classement en zone A des corridors écologiques et le classement en zone Apr ou Npr de protection particulière sur le plan paysager ou écologique des abords de l'Argens ;
- des mesures de protection et de préservation diverses au titre des articles L 151-19 et L.151-23 du code de l'urbanisme.

¹³ Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique Faunistique et Floristique (ZNIEFF)

¹⁴ Le classement en Espace Boisé Classé (EBC) permet d'assurer la conservation, la préservation, voire la création des bois, forêts et parcs, enclos ou non, attenants ou non à des habitations, en empêchant tous les travaux qui pourraient les affecter.

¹⁵ Espaces verts protégés sur près de 109 ha. Ces espaces sont cartographiés (p 279)

Cependant certaines extensions urbaines sont susceptibles d'affecter les abords de la trame bleue (cf. chapitre 3.1 du présent avis).

Recommandation 9 : Présenter une carte de superposition de la trame verte et bleue et du zonage et compléter les mesures de préservation de cette trame par l'instauration d'une marge de recul (pertinente également au regard des risques d'inondation) par rapport aux cours d'eau et vallons.

2.4. Gestion de l'eau

2.4.1. Alimentation en eau potable

Les servitudes attachées à la protection des eaux potables (article L. 1321-2 du Code de la Santé Publique) doivent être prises en compte dans le document d'urbanisme (plan et liste des servitudes, règlement). Le document doit indiquer si les dispositions du règlement et du zonage sont cohérents avec les servitudes liées à l'instauration des périmètres de protection des captages.

Les servitudes concernant les captages suivants doivent être annexées au PLU :

- forages de la Faou et des Rougons déclarées d'utilité publique par arrêté préfectoral du 29/03/2010 et du 09/06/1992 ;
- source Mappe (au bénéfice de la commune du Thoronet) déclaré d'utilité publique par arrêté préfectoral du 13/04/1993.

2.4.2. Assainissement

Afin de limiter les risque de pollution des sols et de l'eau, dans l'ensemble des zones urbaines, la règle générale est l'obligation de raccordement au réseau public d'assainissement. Néanmoins, d'importantes zones urbanisables ne sont pas raccordées au réseau d'assainissement et l'assainissement individuel y est autorisé par le PLU. Les risques de pollutions diffuses liées à ce type d'assainissement doivent être évalués.

Recommandation 10 : Préciser le nombre d'habitations non raccordées au réseau d'assainissement collectif et présenter un bilan de la conformité aux normes des installations d'assainissement individuel ainsi qu'un échéancier de leur mise en conformité.

Recommandation 11 : Préciser les secteurs prioritaires pour le raccordement au réseau et élaborer les zonages d'assainissement (cf. article L. 2224-10 du code général des collectivités territoriales) en cohérence avec les projets d'urbanisation du PLU.

2.5. Gestion des déplacements

La commune ne possède pas de pistes cyclables et les cheminements piétons (en dehors du centre-ville) souffrent d'un manque de maillage global. L'héritage d'une trame viaire au faible gabarit, ainsi que la généralisation d'une urbanisation de faible densité allongeant les distances, expliquent en grande partie ce passif. Le document n'évalue pas l'impact du PLU sur les déplacements en voiture et globalement le souci de contribuer à la réduction de l'émission de gaz à effet de serre, n'apparaît pas.

Les zones NB du POS sont desservies par une trame viaire inadaptée héritée du maillage des anciens chemins ruraux. Par conséquent, de nombreux emplacements sont réservés par le projet de PLU pour l'amélioration de cette trame et l'élargissement des voiries. Ces emplacements réservés peuvent avoir des incidences potentielles dommageables sur l'environnement, notamment sur le plan paysager, et peuvent générer des risques de fragmentation de la trame verte.

Recommandation 12 : Cartographier les emplacements réservés et évaluer les incidences cumulées des infrastructures correspondantes.