



Mission régionale d'autorité environnementale

Région Nouvelle-Aquitaine

**Avis délibéré de la Mission régionale d'autorité environnementale
de la région Nouvelle-Aquitaine sur le projet de
révision du plan d'occupation des sols (POS) emportant
transformation en plan local d'urbanisme (PLU) partiel
de la commune de Sanilhac (Dordogne)**

n°MRAe 2017ANA49

PP-2016-4156

Porteur du Plan : Communauté d'agglomération du Grand Périgueux

Date de saisine de l'Autorité environnementale : 5 janvier 2017

Date d'avis de l'Agence régionale de santé : 2 février 2017

Préambule.

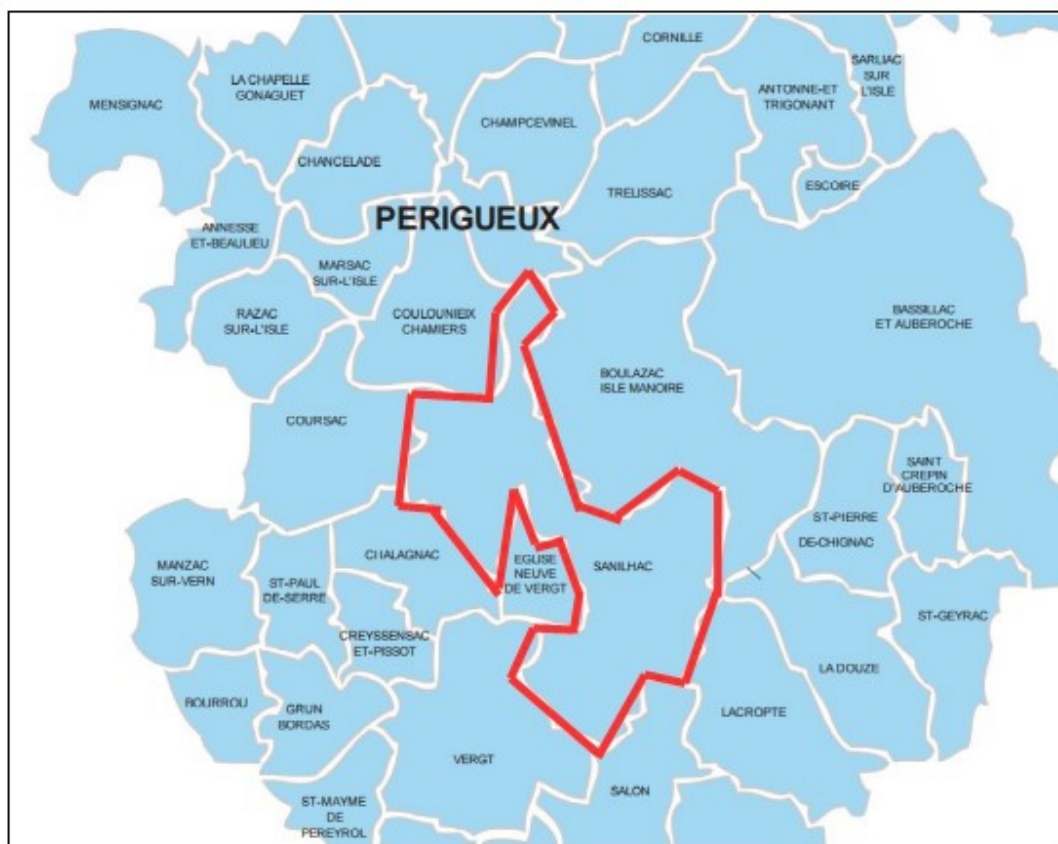
Il est rappelé ici que, pour tous les plans, programmes ou schémas soumis à évaluation environnementale ou à étude d'impact, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis sur la qualité de l'évaluation environnementale, ainsi que sur la prise en compte de l'environnement dans le dossier qui lui a été soumis.

En application du décret n° 2016-519 du 28 avril 2016, l'autorité environnementale est, dans le cas présent, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Conformément au règlement intérieur du CGEDD et aux règles de délégation interne à la MRAe Nouvelle-Aquitaine fixées par délibération du 13 juin 2016, cet avis d'autorité environnementale a été rendu par délibération de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine.

I Contexte et objectifs généraux du projet

La commune de Sanilhac a été créée le 1^{er} janvier 2017 par la fusion des communes de Breuilh, Marsaneix et Notre-Dame-de-Sanilhac et appartient à la Communauté d'agglomération du Grand Périgueux. S'étendant sur 59,9 km², le territoire communal est limitrophe de la commune de Périgueux. Les trois communes dorénavant fusionnées comptaient 4 441 habitants en 2014.



Localisation de la commune de Sanilhac (Source : Site Internet du Grand Périgueux)

La commune de Sanilhac dispose de plusieurs documents d'urbanisme partiels issus des anciennes communes : un PLU pour la commune de Marsaneix, un PLU intercommunal pour Breuilh et un POS pour Notre-Dame-de-Sanilhac. La commune de Notre-Dame-de-Sanilhac avait approuvé une première procédure de révision du POS emportant la transformation en PLU le 5 novembre 2008. Toutefois, par décision du 11 juillet 2013, le tribunal administratif de Bordeaux a annulé totalement cette procédure, remettant en vigueur le POS.

Le présent avis porte sur la seconde procédure de révision du POS, engagée le 29 septembre 2013.

Du fait de l'engagement en novembre 2015 de l'élaboration d'un PLU intercommunal à l'échelle du Grand Périgueux, le POS n'est pas devenu caduc le 27 mars 2017 au regard des dispositions de la loi pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové (ALUR).

Le débat du conseil municipal portant sur les orientations du Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD) étant ainsi postérieur au 1^{er} février 2013, le PLU est soumis aux dispositions relatives à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme issues du décret du 28 août 2012.

La présente procédure a fait l'objet d'une demande d'examen au cas par cas ayant abouti à la soumission à évaluation environnementale¹.

L'évaluation environnementale est une démarche itérative qui doit permettre au porteur du plan, ainsi qu'au public, de s'assurer de la meilleure prise en compte possible des enjeux environnementaux, entendus dans une large acception, aux différents stades d'élaboration du document.

¹ Arrêté préfectoral du Préfet de la Dordogne en date du 11 décembre 2015, disponible à l'adresse internet suivante : <http://www.donnees.aquitaine.developpement-durable.gouv.fr/DREAL/?version=Avise>

II Contenu du rapport de présentation, qualité des informations qu'il contient et prise en compte de l'environnement par le projet de PLU

Le rapport de présentation du PLU partiel de Sanilhac répond aux obligations issues des articles R. 151-1 à 5 du Code de l'urbanisme, mais son contenu appelle les remarques suivantes.

A Remarques générales

L'Autorité environnementale souligne que le rapport de présentation du PLU partiel de Sanilhac est entaché de nombreux défauts de présentation (graphiques partiels, légende absente ou illisible) ou de références obsolètes (Plan Local de l'Habitat du Grand Périgueux 2007-2013, PLU annulé, coefficient d'occupation des sols) qui nuisent à sa bonne compréhension par le public.

En outre, le rapport de présentation contient une partie intitulée « Évaluation environnementale » qui comprend de nombreux développements déjà présents dans d'autres parties du document, notamment au sein de l'analyse de l'état initial de l'environnement. Il est rappelé que l'évaluation environnementale est une démarche transversale et itérative devant normalement être intégrée à l'ensemble du rapport de présentation et n'a pas vocation à constituer une pièce à part, qui viendrait signaler une démarche parallèle à celle de la révision du POS.

L'Autorité environnementale rappelle également que le résumé non technique est un élément essentiel de l'évaluation environnementale, destiné en particulier à permettre au public de prendre connaissance, de manière claire et accessible, du projet et de ses effets sur l'environnement. Le résumé non technique contenu dans le dossier ne présente pas clairement le projet communal, ce qui ne lui permet pas de remplir pleinement son rôle. Ainsi, le résumé non technique devrait être amélioré pour rendre le dossier accessible et pourrait être placé au début du rapport de présentation pour une meilleure compréhension du projet de PLU par le public.

Il conviendrait donc de reprendre l'ensemble du document pour corriger ces éléments.

B Diagnostic socio-économique et analyse de l'état initial de l'environnement

L'Autorité environnementale souligne la nette obsolescence des données du diagnostic socio-économique. En effet, les dernières informations renseignées, que ce soit en termes de population ou de logement, sont celles de l'INSEE pour 2009. Ce manque d'actualité des données pénalise le document et constitue une faiblesse rédhibitoire pour comprendre le projet communal.

En effet, comme le montrent les chiffres de l'INSEE pour 2013, les dynamiques démographiques et constructives de la commune ont connu un fort ralentissement depuis 2009. Ces éléments factuels auraient dû constituer le socle pour établir le projet communal et envisager le développement de la commune à l'horizon du PLU. **En l'état, l'Autorité environnementale estime que le projet ne contient pas les éléments suffisants pour expliquer la manière dont il a été élaboré et pourrait même induire le public en erreur.**

Les données liées à la consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers pourraient également être revues afin de respecter les obligations réglementaires en la matière, en étant établies sur la dernière décennie et non pas sur la période 2005-2012. Il est toutefois noté que la consommation d'espace sur ce laps de temps est estimée à 56,03 ha, dont 48,3 ha pour la réalisation de 216 habitations, sans pour autant préciser la part respective d'espaces naturels, agricoles ou forestiers.

La description des différents milieux naturels donne une vision claire du patrimoine naturel de la commune, constitué notamment par les ripisylves du réseau hydrographique du Cerf et par l'importance du couvert boisé. La faune et la flore sont constituées d'espèces d'intérêt local et n'ont fait l'objet d'aucune mesure d'inventaire ou de protection réglementaire.

Les développements liés à la gestion des eaux usées et pluviales mériteraient d'être complétés, notamment au regard de la capacité de la station d'épuration de Saltgourde, qui reçoit l'intégralité des effluents collectés. Au vu des dimensions de l'ouvrage (plus de 48 000 équivalents-habitants de capacité nominale), il aurait été opportun d'intégrer les données issues des tests de contrôle réguliers dont elle fait l'objet. En outre, l'analyse de l'état initial de l'environnement aurait utilement bénéficié de la production de la carte d'aptitude des sols à l'infiltration, comme cela a été fait dans la partie « évaluation environnementale ».

C Projet communal et prise en compte de l'environnement par celui-ci

Le projet communal est essentiellement exprimé au sein du PADD qui fixe comme objectif l'accueil de 700 à 800 habitants supplémentaires d'ici 2025, nécessitant la réalisation de 330 à 440 logements et la mobilisation de 45 ha de foncier.

1 Projet démographique

L'Autorité environnementale souligne, en premier lieu, que le rapport de présentation ne contient pas les explications nécessaires pour comprendre la manière dont le projet a été établi. En effet, outre l'ancienneté des données sur lequel il semble se fonder, le projet n'est exposé que deux fois dans tout le rapport de présentation, sans faire l'objet, par ailleurs, d'aucune justification ou explication, ni d'étude de différents scénarios potentiels. L'objectif d'une croissance annuelle de 2 % est ainsi seulement affirmé dans le dossier, sans que des éléments du diagnostic socio-économique ou de prospective ne viennent l'expliquer. Au regard des données les plus récentes disponibles de l'INSEE, le taux de variation annuel moyen était de +1,4 % par an entre 1999 et 2008 et de +0,8 % entre 2008 et 2013, soit un taux nettement inférieur à l'évolution envisagée, qui devrait donc être particulièrement justifiée.

2 Projet en matière de logement

Afin d'accompagner ce développement de population, la commune envisage la construction de 330 à 440 logements. Outre l'amplitude de cette fourchette (33 % d'écart), l'ensemble des pièces du document présente des divergences et des erreurs qui ne permettent pas d'apprécier pleinement la manière dont cet objectif a été établi. Ainsi, les développements relatifs aux « *besoins en logements pour assurer le maintien de la population d'ici 2025* » présentent, a minima, les erreurs suivantes :

– le taux de renouvellement du parc, de 0,17 % par an entre 1999 et 2009² passerait à 0,5 %. Toutefois, les calculs fournis ensuite font état d'un taux de 0,3 % et d'un besoin total lié à ce phénomène de 70 logements. Pourtant, le tableau récapitulatif indique 120 logements nécessaires à ce titre ;

– les besoins de logements liés au desserrement des ménages sont établis selon deux hypothèses, fixées à 2,2 ou 2,3 personnes par ménage (pour mémoire 2,36 en 2009). Les calculs indiquent des besoins respectifs de 60 et de 1 logements pour compenser ce phénomène. Toutefois, le tableau de synthèse indique respectivement 1 et - 52 ;

– le rapport de présentation indique qu'aucune résidence secondaire ne devrait être créée et qu'ainsi aucun besoin n'y est lié. Pourtant, le tableau de synthèse indique un besoin de 25 logements à ce titre, besoins qui sont en outre intégrés au total de l'hypothèse basse mais pas à celui de l'hypothèse haute ;

– la commune envisage la « *réalisation de logements vacants* » pour atteindre un taux de vacance souhaité de 6 % (il est actuellement de l'ordre de 3,5%). L'Autorité environnementale souligne le caractère irréaliste de ce projet, qui impliquerait la réalisation de 39 à 43 logements supplémentaires totalement superfétatoires et dont le report indiqué dans le tableau de synthèse diverge là encore en visant 39 à 42 logements ;

– enfin, cette partie indique que ce sont « *entre 135 et 198 logements qui seront nécessaires sur la période 2009-2025 pour permettre le maintien de la population résidente de 2009* », alors que, nonobstant les erreurs listées précédemment, les calculs présentés font état d'une fourchette entre 132 et 163 logements.

L'Autorité environnementale souligne que l'accumulation de ces approximations et erreurs constitue un défaut certain pour la compréhension du projet par le public, qu'il apparaît nécessaire de corriger.

En outre, le projet communal va amener la commune, indépendamment de sa fusion, à dépasser une population supérieure à 3 500 habitants et ainsi entraîner l'application des dispositions relatives à la mixité sociale issues de l'article 55 de la loi solidarité et renouvellement urbain, impliquant la nécessité d'avoir un nombre de logements sociaux équivalent à au moins 20 % du parc total. Le rapport de présentation indique, qu'en 2009, celui-ci ne représentait que 8 % du parc total. Ainsi, même si la commune s'est engagée dans une démarche d'amélioration de cette problématique, en imposant 20 % de logements sociaux au sein de plusieurs secteurs, elle n'apparaît pas en mesure d'atteindre les objectifs fixés.

3 Projet en matière de consommation d'espace et densités envisagées

Le projet communal indique la nécessité de mobiliser 45 ha de foncier pour permettre l'atteinte des objectifs communaux. Ces surfaces seront mobilisées selon deux axes principaux : la mobilisation des disponibilités résiduelles de la trame urbaine et de certaines extensions de faible envergure, et la réalisation de la zone d'aménagement concerté (ZAC) du plateau de Prompsault.

En ce qui concerne le premier axe, le rapport de présentation identifie 25 ha de surfaces mobilisables, ramenés à 18 ha après l'application de différents coefficients, pour un potentiel constructible estimé à 165 logements – soit une densité variant de 6,6 à 9,1 logements par hectare. Les extensions spatiales représentent environ 8 ha, le reste étant constitué des potentialités au sein des secteurs urbanisés.

Pour atteindre les objectifs fixés, et ici retenus dans leur acception haute de 440 logements, la commune estime ainsi à 272 les logements à réaliser au sein de la ZAC, dont la surface totale est de 33 ha. Le rapport de présentation estime toutefois que la réalisation de ces constructions nécessitera la mobilisation de

² Ce phénomène concerne 22 logements sur cette période, pour un parc total de 1 362 unités en 2009.

seulement 18 ha, à raison d'une densité envisagée de 15 logements par hectare. L'Autorité environnementale souligne que le projet de PLU n'a pas choisi, sur ce secteur, d'intégrer une orientation d'aménagement et de programmation contenant un phasage de sa réalisation. Ceci semblerait nécessaire. À défaut, l'intégralité de la zone est urbanisable par simple modification du PLU. De la sorte, l'urbanisation intégrale de cette zone pourrait se faire sous l'égide du document arrêté, le potentiel constructible aurait donc du être intégré et estimé dès cette phase dans sa totalité. Ceci conduirait à une densité de 8,2 logements par hectare, valeur faible qui ne manifeste pas de l'effort de consommation économe de l'espace voulu par la réglementation.

En ce qui concerne le développement de l'activité, la commune envisage la mobilisation de 18,1 ha de zone AUy et de 6 ha de zone AUt dédiés au tourisme. La zone AUy comprend deux secteurs, celui de Farges (15,4 ha) et celui de Lauvergnac (2,7 ha). Le développement du secteur de Farges est motivé par une demande communautaire de « *grands terrains plats de 2 à 5 ha situés à proximité d'un échangeur autoroutier* » afin de permettre l'implantation d'entreprises de production ou de logistique. Il aurait été opportun d'apporter des éléments plus précis en la matière, notamment au regard du développement programmé du site « Cre@ Vallée – Nord » à Coulounieix-Chamiers, sur le secteur de la Petite-Borie, pour les mêmes raisons et pour lequel l'Autorité environnementale avait été saisie au cas par cas³.

Ainsi, le projet de PLU permet la mobilisation totale d'environ 82 ha, ce qui dépasse très largement les besoins estimés à 45 ha sans qu'aucune explication satisfaisante ne soit apportée, et reste supérieur à la consommation d'espace connue entre 2005 et 2014. Si le rapport de présentation indique une amélioration en matière de consommation d'espace par rapport à cette période, l'Autorité environnementale souligne que le projet retenu envisage des densités demeurant très faibles⁴ au regard de la localisation de la commune au sein de l'agglomération périgourdine et de l'objectif du PADD de « veiller à une gestion économe du foncier et de lutte contre l'étalement urbain ».

Il est toutefois noté que le PLU présente une réduction certaine des surfaces ouvertes à l'urbanisation par rapport au POS existant, même si la méthodologie d'estimation de celles-ci aurait mérité d'être expliquée. En effet, le tableau présentant ces surfaces intègre, sans explications, des estimations de densification des zones agricoles et naturelles, qui interrogent fortement sur la méthode retenue pour l'établir.

4 Prise en compte de l'environnement par le projet

La plupart des zones de développement envisagées ont fait l'objet d'analyses de terrain, menées à des périodes suffisantes et restituées de manière claire, cartographiées et présentant des enjeux hiérarchisés. Cette démarche permet au rapport de présentation de conclure à un moindre impact environnemental de la mise en œuvre du projet de PLU. Toutefois, l'Autorité environnementale souligne que cette affirmation ne saurait prospérer à plusieurs égards.

En effet, en premier lieu, l'intégralité du secteur de « Prompsault », pourtant porteur de la majorité du développement de l'habitat et s'étendant sur près de 33 ha, n'a fait l'objet que d'une analyse environnementale minimaliste. Le rapport de présentation indique que des études plus fines étant nécessaires pour la réalisation de la ZAC, elles seront donc menées dans ce cadre et pas dans celui du PLU. Il est cependant rappelé qu'il appartient au plan, au travers des études nécessaires à son élaboration, de mettre en œuvre une démarche d'application de la séquence « Éviter, réduire, compenser ». Cette procédure doit s'appuyer sur des éléments de connaissances suffisants pour s'assurer que le choix de localisation du secteur est le moins impactant possible pour l'environnement, laissant ensuite aux différentes phases opérationnelles le soin de poursuivre cette démarche d'évitement à une échelle plus locale.

En l'état, le projet de PLU partiel de Sanilhac n'apporte aucun élément de connaissance suffisant pour déterminer la sensibilité environnementale du projet de développement du plateau de Prompsault et ne saurait donc conclure à son absence d'impact sur l'environnement. **Ce manque est d'autant plus important qu'il constituait l'une des motivations de la décision de soumission à évaluation environnementale du projet de PLU⁵.**

Ensuite, sur le secteur de développement touristique 1AUt de Gauderie, les analyses présentées font état de la présence d'un enjeu « fort » lié à la présence d'un « boisement d'intérêt ». Le rapport de présentation indique, à ce titre, que « *le boisement conservé est également renforcé par une bande paysagère à créer au sein de l'OAP* ». Si la bande paysagère existe bien dans l'OAP, aucune indication n'y est fournie sur la préservation du boisement d'intérêt En outre, le règlement graphique n'apporte aucune protection particulière sur ce secteur permettant de le préserver d'une éventuelle destruction. Il conviendrait donc d'utiliser des dispositions réglementaires afin de s'assurer de la mise en œuvre concrète des mesures

³ Décisions du 5 juillet 2016 et du 22 septembre 2016 disponibles sur le site internet de la MRAe :

<http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/nouvelle-aquitaine-r6.html>

⁴ Densité de 7 logements par hectare en zone UC, 10 pour les zones UB et AU et 15 pour le secteur AUz.

⁵ Cf. Note n°1 pour consulter cette décision.

nécessaires à assurer la préservation de ces milieux.

Enfin, au regard de la prise en compte des enjeux liés à l'assainissement des eaux usées, et de la préservation des milieux récepteurs, l'Autorité environnementale souligne, qu'outre les développements signalés précédemment, concernant les capacités de la station d'épuration, il aurait été opportun d'intégrer une carte superposant les secteurs constructibles relevant de l'assainissement autonome et la carte d'aptitude des sols à l'infiltration, afin de bénéficier d'une information claire en la matière. À ce titre, il apparaît que les secteurs AU de Maletie⁶ et du chemin des Péligranes relèvent de l'assainissement individuel alors que l'aptitude des sols y semble particulièrement défavorable (Classe IV- Aptitude mauvaise). Le choix de développer ces secteurs au regard de cette problématique et des incidences potentielles sur l'environnement devrait ainsi être mieux expliqué.

III Synthèse des points principaux de l'avis de l'Autorité environnementale

Le projet de PLU de l'ancienne commune de Notre-Dame-de-Sanilhac, devenu projet de PLU partiel de Sanilhac, a pour objectif d'encadrer le développement de la commune à l'horizon 2025. La commune ambitionne d'accueillir entre 700 et 800 habitants supplémentaires, nécessitant la réalisation de 440 logements.

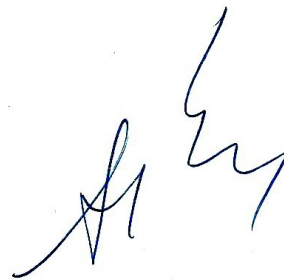
L'Autorité environnementale souligne que le rapport de présentation ne permet pas de disposer d'une information claire et précise pour assurer la compréhension du projet communal et de la manière dont il a été élaboré. En effet, celui-ci est fondé sur des données particulièrement anciennes et souffre de très nombreuses incohérences de présentation des tableaux ou cartographies.

En outre, les capacités dégagées par le plan apparaissent manifestement disproportionnées par rapport à des ambitions déjà importantes et ne concourant pas à la mise en œuvre des politiques de modération de la consommation de l'espace.

Enfin, au regard de la prise en compte de l'environnement, si certains développements de qualité ont été réalisés, le rapport de présentation n'a pas opéré un travail suffisant pour apporter des éléments justifiant de la mise en œuvre d'une démarche satisfaisante d'évitement des impacts environnementaux potentiels du plan, notamment au regard du développement du plateau de Prompsault ou de la prise en compte de la gestion des eaux usées.

En l'état, l'Autorité environnementale estime que le rapport de présentation devrait être revu et complété afin de permettre au public de bénéficier d'une information suffisante lors de l'enquête publique. Le projet est manifestement desservi par des explications et un argumentaire inadéquats, et mériterait sans doute par ailleurs d'être ajusté plus précisément au contexte environnemental.

Le membre permanent titulaire
de la MRAe Nouvelle-Aquitaine



Hugues AYPHASSORHO

⁶ Pour le secteur de Maletie, l'OAP indique la nécessité de mettre en place un assainissement autonome alors que le zonage d'assainissement reproduit dans le rapport de présentation indique un classement en zonage d'assainissement collectif.