



**MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Mission régionale d'autorité environnementale
OCCITANIE

**Inspection générale de l'Environnement
et du Développement durable**

**Avis
sur la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme (PLU)
de Sussargues (Hérault)
dans le cadre d'une déclaration d'utilité publique (DUP)**

N°Saisine : 2024-13930

N°MRAe : 2025AO5

Avis émis le 20 janvier 2025

PRÉAMBULE

Pour tous les plans et documents d'urbanisme soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage, de l'autorité décisionnelle et du public.

Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du projet de plan ou document d'urbanisme, mais sur la qualité de la démarche d'évaluation environnementale mise en œuvre par le maître d'ouvrage, ainsi que 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 projet et à permettre la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.

Par courrier reçu le 20 octobre 2024, l'autorité environnementale est saisie par le préfet de l'Hérault pour avis sur la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Sussargues (Hérault) dans le cadre d'une procédure de déclaration d'utilité publique (DUP).

L'avis est rendu dans un délai de 3 mois à compter de la date de réception de la saisine à la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de la région (DREAL) Occitanie.

En application de l'article R. 122-17 du Code de l'environnement et du 2° de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale compétente, le présent avis est adopté par la mission régionale d'autorité environnementale de la région Occitanie (MRAe).

Cet avis a été adopté en collégialité électronique conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (délibération du 20 octobre 2020) par Christophe Conan, Jean-Michel Salles, Bertrand Schatz, Éric Tanays, Philippe Chamaret, Annie Viu...

En application de l'article 8 du règlement intérieur de la MRAe du 8 septembre 2020, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis.

L'avis a été préparé par les agents de la DREAL Occitanie apportant leur appui technique à la MRAe et placés sous l'autorité fonctionnelle de son président.

Conformément à l'article R. 104-24 du code de l'urbanisme, l'agence régionale de santé Occitanie (ARS) a été consultée le 17 février 2021.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-25 du code de l'urbanisme, l'avis devra être joint au dossier d'enquête publique.

Il est également publié sur le site internet de la MRAe¹.

¹ www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/occitanie-r21.html

SYNTHÈSE

Le préfet de l'Hérault a initié une déclaration d'utilité publique (DUP) emportant mise en compatibilité du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Sussargues ayant pour objectif de permettre la création de la ZAC « *Les Capitelles* » (ex ZAC frange urbaine sud).

Ce projet de ZAC consiste en la réalisation d'un nouveau quartier d'environ 11 ha, en continuité du tissu bâti, visant à créer 160 logements. Le projet comprend également la création d'un réseau de voiries de desserte interne, l'aménagement de cheminements modes actifs, ainsi que deux bassins de rétention hydraulique.

Le dossier présente une évaluation environnementale qui identifie correctement les principaux enjeux ainsi que les incidences sur l'environnement.

La MRAe souligne toutefois la nécessité de renforcer la justification de la localisation de l'ouverture à urbanisation par une analyse de solutions de substitution raisonnables à l'échelle territoriale pertinente.

Sur la prise en compte de l'environnement, la MRAe attire l'attention sur l'exigence d'une meilleure intégration des enjeux environnementaux liés à la lutte contre l'étalement urbain, la préservation de la biodiversité, la gestion des déplacements (notamment le stationnement), la réduction des nuisances sonores, la prévention du risque incendie de forêt et la protection des paysages.

1 Présentation du projet

1.1 Contexte et présentation du projet

Le projet est situé sur la commune de Sussargues, dans le département de l'Hérault (34). La commune de Sussargues est localisée à environ 15 km au nord-est de Montpellier et appartient au territoire de Montpellier Méditerranée Métropole.

Le projet de la ZAC est situé au sud du tissu urbain communal, entre les lieux-dits « *les Mazes* », « *les Bois* », « *le Camp de Fournel* » et « *Font d'Armand* ».

Il constitue une extension urbaine et une nouvelle entrée de ville (voir figure 1) de part et d'autre de la route départementale RD 54 traversant le village. Deux cours d'eau délimitent le projet à l'ouest (le Valentibus) et à l'est (le Bérange).

Le projet s'inscrit principalement dans un massif boisé qui s'étend des communes de Castries à Beaulieu, ponctué d'anciennes carrières.

Le projet présente une emprise totale de 11,4 ha comprenant 4 secteurs d'urbanisation (« *secteur nord* », « *secteur central* », « *secteur est* » et « *secteur ouest* ») permettant la construction de 160 logements au total, reliés par des espaces dédiés à la voirie et aux cheminements pour les modes actifs, des espaces paysagers et des espaces publics (places, squares).

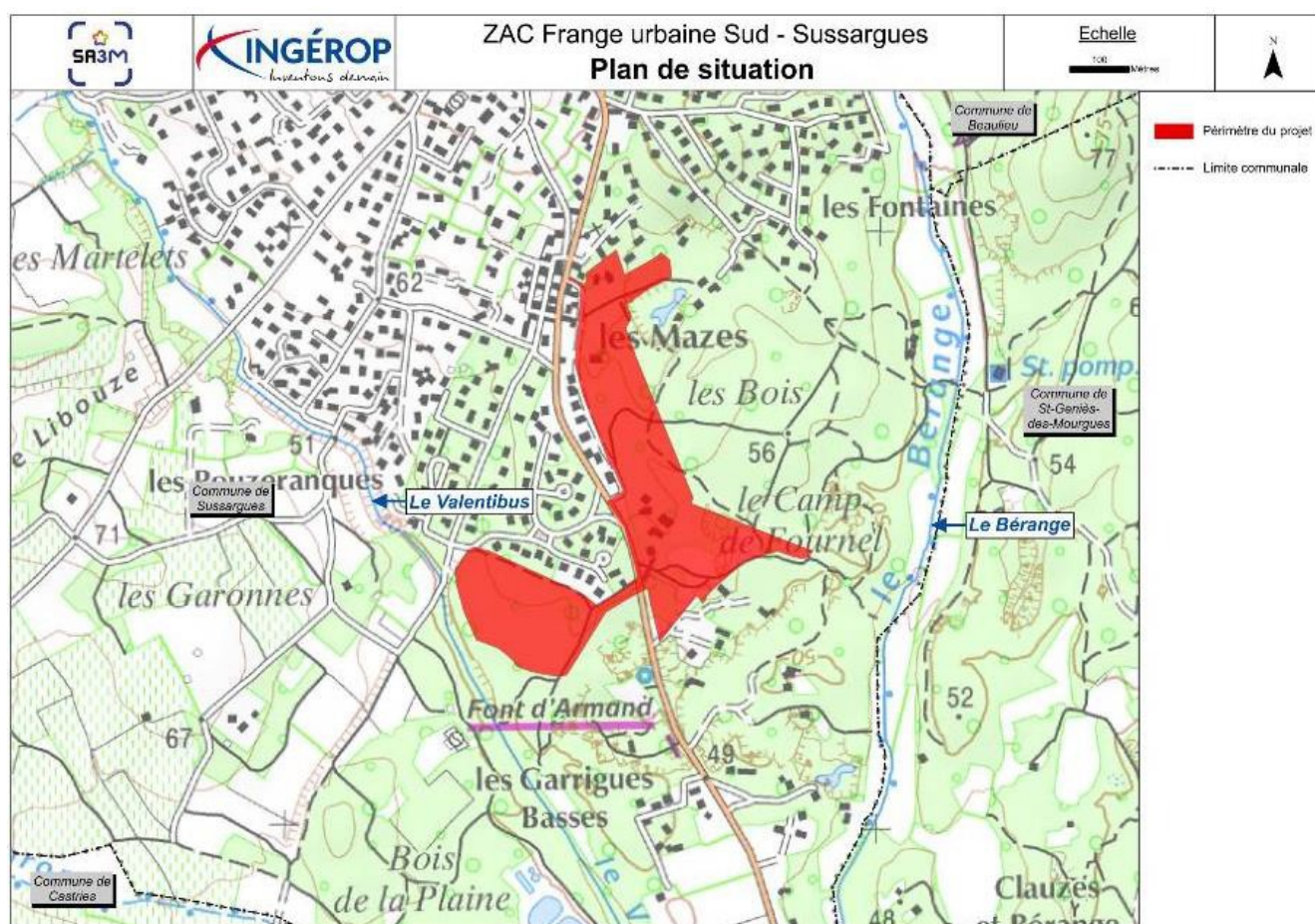
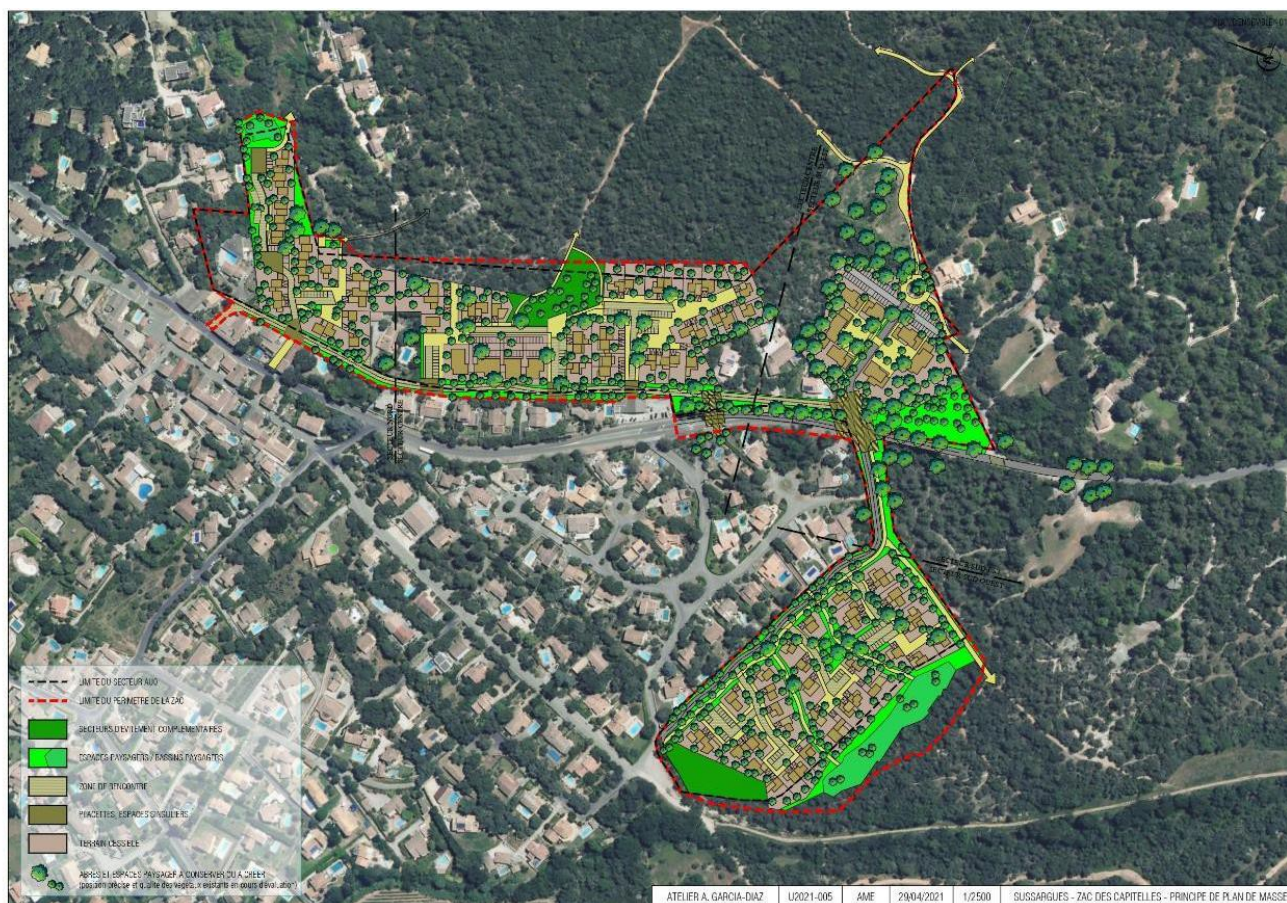


Figure 1 : Plan de situation du projet, p. 14 du rapport environnemental



Le projet de la ZAC Les Capitelles n'est pas compatible avec le PLU en vigueur de la commune de Sussargues, approuvé le 24 juin 2013.

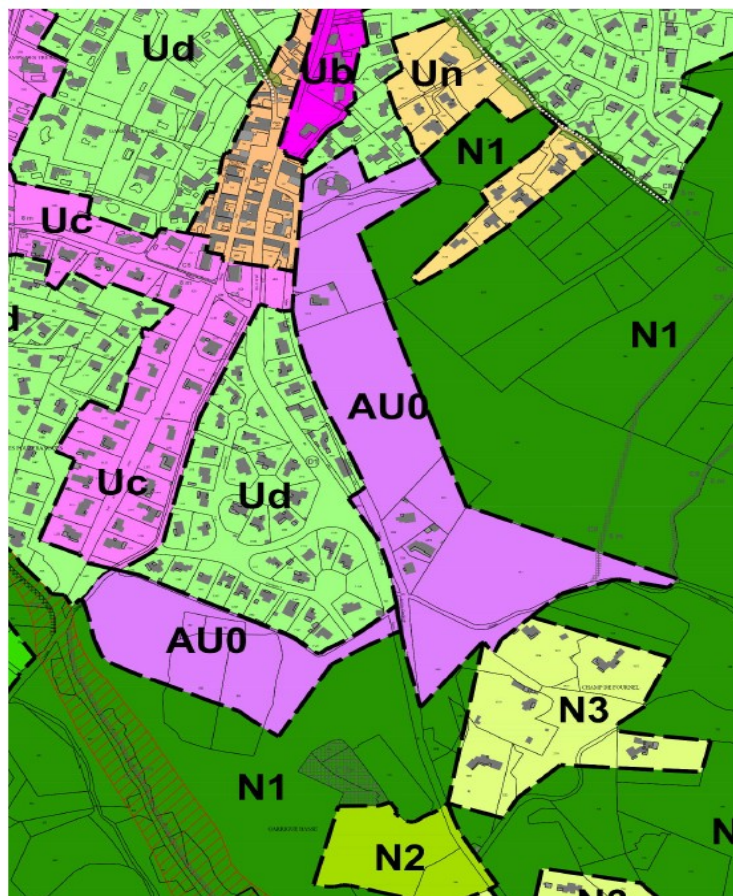
Même si le projet est compatible avec le PADD, il prévoit la construction de logements, dans une zone AU0, dont le règlement limite les droits à construire aux seules extensions mesurées des constructions existantes.

Le quartier des Capitelles fait par ailleurs l'objet d'une orientation d'aménagement et de programmation (OAP sectorielle) qui précise les intentions et les caractéristiques d'organisation spatiale du projet. Cette OAP ne fait pas l'objet d'adaptation dans le cadre de la présente mise en compatibilité.

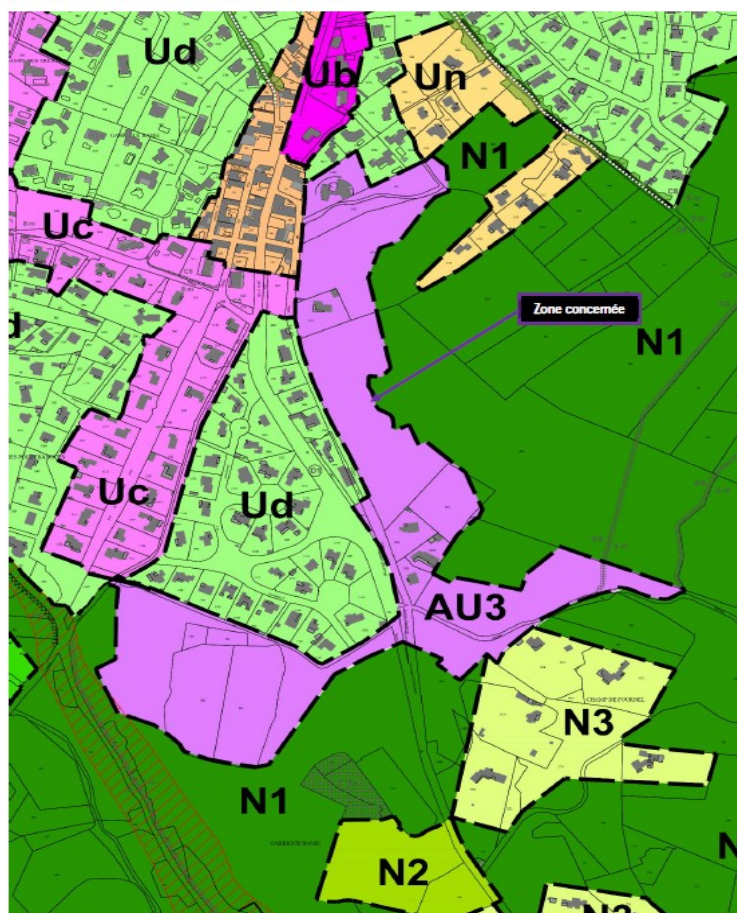
En conséquence, la présente procédure de mise en compatibilité modifie le PLU par la création d'une nouvelle zone « AU3 » adaptée aux aménagements prévus par le projet. Un nouveau règlement de la zone AU3 est créé en adaptant les nouvelles dispositions au projet d'aménagement.

L'ouverture à urbanisation est prévue au niveau du schéma de cohérence territoriale (SCoT) Montpellier Méditerranée Métropole qui l'identifie comme une « *extension urbaine mixte d'intensité inférieure* » à l'échelle intercommunale. À cet égard, il détermine une densité moyenne minimale de 20 logements/ha.

REGLEMENT GRAPHIQUE AVANT :



REGLEMENT GRAPHIQUE APRES :



1.2 Procédure

La mise en compatibilité du PLU de la commune de Sussargues (Hérault), dans le cadre d'une déclaration d'utilité publique, est soumise à évaluation environnementale au titre de l'article R.104-13 du code de l'urbanisme.

Par ailleurs, la ZAC « *Les Capitelles* » (ex frange urbaine sud) a fait l'objet, dans le cadre de la procédure de création, d'un avis de la MRAe en date du 29/08/2018. Cet avis émet diverses réserves notamment au niveau de la gestion des déplacements, de la biodiversité et des paysages.

La MRAe attire l'attention du maître d'ouvrage sur la complexité de cette démarche qui manque par conséquent de lisibilité pour le public du fait de la démultiplication des procédures et des saisines. Elle rappelle que les textes législatifs autorisent la mise en œuvre d'une procédure commune² d'évaluation environnementale permettant une appréciation conjointe des incidences au titre de la planification et du projet. En plus de simplifier la procédure pour le maître d'ouvrage qui bénéficie d'un gain de temps et d'une économie de moyens, cette démarche d'évaluation environnementale permet l'organisation d'une enquête publique unique favorisant une information des citoyens la plus globale possible sur les projets intéressant le territoire.

De plus, une telle procédure commune permet de veiller à une bonne articulation des démarches « *évaluer, réduire, compenser* » (ERC) au titre de la planification et du projet.

2 Principaux enjeux relevés par la MRAe

Ce projet prévoit l'urbanisation d'un secteur à dominante naturelle et présente des impacts écologiques et paysagers potentiels notables. La MRAe identifie les enjeux environnementaux suivants :

- la lutte contre l'étalement urbain ;
- la préservation des habitats naturels, de la faune et de la flore ;
- la réduction de la vulnérabilité au risque de feux de forêt ;
- l'intégration paysagère du projet ;
- la gestion des déplacements et la prise en compte des nuisances sonores.

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

Conformément à l'article R104-18 du CU, le rapport environnemental doit contenir :

« 1° Une présentation résumée des objectifs du document, de son contenu et, s'il y a lieu, de son articulation avec les autres documents d'urbanisme et les autres plans et programmes mentionnés à l'article L. 122-4 du Code de l'environnement avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte ;

2° Une analyse de l'état initial de l'environnement et des perspectives de son évolution en exposant notamment les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du document ;

3° Une analyse exposant :

a) Les incidences notables probables de la mise en œuvre du document sur l'environnement, notamment, s'il y a lieu, sur la santé humaine, la population, la diversité biologique, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, le bruit, le climat, le patrimoine culturel architectural et archéologique et les paysages et les interactions entre ces facteurs ;

2 Notamment l'article L.122-14 du Code de l'environnement

b) Les problèmes posés par l'adoption du document sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement, en particulier l'évaluation des incidences Natura 2000 mentionnée à l'article L. 414-4 du code de l'environnement ;

4° L'exposé des motifs pour lesquels le projet a été retenu au regard des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national et les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du document ;

5° La présentation des mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du document sur l'environnement ;

6° La définition des critères, indicateurs et modalités retenus pour suivre les effets du document sur l'environnement afin d'identifier, notamment, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées ;

7° Un résumé non technique des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée. ».

La MRAe constate, sur un plan formel, que ce présent rapport environnemental s'apparente davantage à l'étude d'impact du projet qu'à l'évaluation environnementale d'un PLU mis en compatibilité.

L'état initial de l'environnement (EIE) aborde toutes les thématiques environnementales. Les enjeux environnementaux sont identifiés et hiérarchisés.

Le dossier décrit l'ensemble des incidences du projet sur l'environnement par thématique (air, eau, risques, biodiversité...).

Cependant, l'article R.104-18 du code de l'urbanisme prévoit que le rapport de présentation du PLU soumis à évaluation environnementale explique « les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du document ».

En l'espèce, le rôle de l'évaluation environnementale en tant que processus d'aide à la décision vis-à-vis des choix d'aménagement portés par la mise en compatibilité du PLU fait défaut.

La MRAe recommande de compléter le rapport environnemental par une analyse de solutions de substitution raisonnables démontrant que la solution choisie est celle de moindre impact environnemental.

4 Analyse de la prise en compte de l'environnement

4.1 Consommation de l'espace

Le projet de mise en compatibilité du PLU a pour objet l'ouverture à l'aménagement d'un secteur qui va entraîner l'artificialisation d'environ 11 hectares d'espaces naturels pouvant être à l'origine de pressions significatives sur l'environnement.

Par ailleurs, la faible densité de 20 logements/ha projetée au niveau de la zone AU3 pose question. Le règlement de cette zone et l'OAP afférente affichent des règles (coefficient d'emprise au sol, hauteur...) qui favorisent la forme pavillonnaire, très consommatrice d'espaces. Cette urbanisation n'est pas cohérente avec la volonté de densification affichée et mérite donc d'être justifiée.

De plus, la MRAe rappelle que la consommation d'espace et l'artificialisation des sols – qui plus est d'un secteur revêtant une sensibilité environnementale – est une menace majeure, qui a conduit à l'élaboration en 2020 de la stratégie régionale en faveur d'une gestion économe de l'espace en Occitanie³. Ce phénomène, qui conduit à une diminution des espaces naturels et agricoles, altère la qualité des paysages, nuit à la biodiversité et aux écosystèmes, aggrave les risques de ruissellement, éloigne les populations des centralités, notamment pour les programmes de logements, accroît le coût des équipements publics, allonge les déplacements, augmente les émissions de gaz à effet de serre et rend irréversible l'imperméabilisation des sols. L'enjeu de gestion économe de l'espace figure également dans la loi « Climat et résilience » n°2021-1104 du 22 août 2021 visant l'atteinte,

3 http://www.occitanie.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/srgee_vf_signee.pdf

en 2050, du « *zéro artificialisation nette* » (ZAN), ainsi que dans le SRADDET⁴ Occitanie qui a pour objectif une réduction de 50 % de la consommation d'espace d'ici 2030.

La MRAe recommande d'expliquer dans l'évaluation environnementale comment le projet de mise en compatibilité du PLU s'inscrit dans la trajectoire de limitation de la consommation d'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols définie par la loi « *Climat et résilience* » du 22 août 2022, traduite dans la stratégie régionale en faveur d'une gestion économe de l'espace en Occitanie du SRADDET Occitanie de 2022. En cas de dérive importante par rapport à cette trajectoire, la MRAe recommande la mise en place de mesures compensatoires (de type renaturation) et/ou la révision du projet dans le sens d'une plus grande densification.

4.2 Protection des espaces naturels

La future zone 3AU présente un patrimoine naturel remarquable⁵. Des sensibilités très fortes et fortes sont notamment identifiées.

Toutefois, ni l'OAP, ni le règlement écrit n'assurent une prise en compte des zones sensibles notamment à travers la mise en place d'outils réglementaires protecteurs tels que l'espace boisé classé ou la mise en œuvre de l'article L.151-23 du code de l'urbanisme relatif à la préservation des éléments de paysage.

De plus, il apparaît que les obligations légales de débroussaillage, qui s'appliquent 50 mètres autour du projet, vont impacter significativement les secteurs écologiquement sensibles, sans que les incidences n'aient été évaluées et compensées.

Le règlement écrit est également peu disert sur les mesures de réduction des incidences sur la biodiversité (réduction de l'éclairage, limitation de l'imperméabilité des barrières, plantation de haies perméables aux déplacements de la faune...), et ne décline pas les mesures de compensation sur le territoire.

La MRAe recommande de renforcer la prise en compte des enjeux naturalistes très sensibles de la zone 3AU et du périmètre des obligations légales de débroussaillage, dans une démarche d'évitement, de réduction, voire de compensation.

4.3 Risques naturels

La prise en compte du risque feux de forêt constitue un enjeu crucial pour l'ouverture à urbanisation de la zone 3AU. Il est indiqué qu'une étude de prise en compte du risque feux de forêt a été réalisée.

Le règlement de la nouvelle zone rappelle les obligations légales de débroussaillage (article AU 13), ce qui est positif. L'article AU3.4 fait également une mention à la sécurité incendie. L'OAP prévoit des accès aux massifs boisés (extérieurs au quartier) accompagnés d'hydrants. Cette dernière prévoit également une mise à distance des constructions vis-à-vis du massif par la mise en place d'« *espaces de transition végétale diversifiés* ».

Toutefois, l'ensemble de ces mesures préventives présente un caractère trop général et doit être davantage illustré et expliqué au regard de la prise en compte de l'aléa feux de forêt.

La MRAe recommande de renforcer et d'explicitier les différentes mesures de prise en compte du risque feux de forêt.

4.4 Déplacements

La mise en compatibilité du PLU démontre un volontarisme dans l'intégration de l'enjeu de gestion des déplacements, notamment dans une optique de réduction de l'usage de l'automobile.

L'OAP prévoit la création d'un axe « *modes actifs* » permettant de limiter l'usage des véhicules motorisés au profit de l'utilisation des modes actifs pour les déplacements internes et externes. De plus, la zone 3AU présente une desserte par les transports en commun avec deux arrêts de bus (et deux lignes de bus) à proximité immédiate.

⁴ Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

⁵ Le projet a fait l'objet d'une demande de dérogation à la stricte protection des espèces. Cette procédure, instruite par la DREAL, a débouché sur un arrêté préfectoral (n°34-2024-13 du 25/07/2024) portant dérogation aux interdictions relatives aux espèces protégées pour l'aménagement de la ZAC au profit SA3M, concessionnaire.

Le projet de règlement de la zone 3AU promeut également l'usage du vélo avec des capacités de stationnement vélo significatives (minimum de 2,5 m² pour 50 m² de SDP⁶), sécurisées et accessibles.

Toutefois, cette ambition ne va pas jusqu'au bout de la logique. En effet, le règlement de la zone 3AU prévoit une offre large pour le stationnement automobile avec un minimum d'une place de stationnement par logement présentant une surface de plancher (SDP) inférieure ou égale à 50 m² et au minimum deux places pour les logements présentant une SDP supérieure à 50 m².

Par ailleurs, la MRAe note qu'il n'a pas été envisagé que le PLU modifié prévoit des plafonds de réalisation de stationnements automobiles dans ces zones plutôt que des obligations minimales.

La MRAe recommande de renforcer les mesures de réduction de l'usage de l'automobile par des prescriptions dans le règlement écrit de la zone 3AU limitant les capacités de stationnement.

4.5 Nuisances sonores

La zone 3AU créée juxta la route de Montpellier (RM54) qui est une infrastructure de transport significative, génératrice de bruits (catégorie 3)⁷.

La mise en compatibilité du PLU présente une préoccupation à réduire les nuisances sonores notamment vis-à-vis des futurs secteurs d'habitation.

À cet effet, il est prévu que les logements intermédiaires ou collectifs soient implantés en recul de la route de Montpellier (RM54) avec des espaces tampon végétalisés.

Les actions de développement des itinéraires piétons et cyclables participera également à la limitation des nuisances sonores.

La MRAe note toutefois qu'en complément de ces mesures, il serait intéressant de prévoir des actions pour apaiser la circulation sur la route de Montpellier au droit des secteurs urbains en voie de densification.

La MRAe recommande de conférer une valeur prescriptive aux différentes mesures d'évitement et de réduction des nuisances sonores en les inscrivant dans les pièces réglementaires du PLU mis en compatibilité (OAP et règlement écrit de zone).

4.6 Paysages

Le projet d'ouverture à urbanisation démontre un réel souci de prise en compte de cet enjeu. Notamment, une orientation d'aménagement et de programmation vise à limiter les impacts paysagers de l'urbanisation future :

- en identifiant des éléments remarquables d'intérêt paysager et en établissant des principes pour les aménagements paysagers à réaliser ;
- en organisant l'urbanisation future (formes urbaines, principe d'alignement/d'implantation, densité...) dans un souci de traitement qualitatif des entrées de village.

Toutefois, le traitement des interfaces entre le village actuel et le futur quartier « *Les Capitelles* » en extension est peu abordé dans le dossier, notamment dans l'OAP qui évoque simplement des principes architecturaux essentiellement fondés sur la hauteur et l'épannelage des constructions. Au-delà du respect de la typologie architecturale, le dossier n'évoque pas la nécessité de créer une greffe urbaine en assurant un parfait prolongement avec le village existant qui prendrait en compte la continuité des espaces publics, du réseau viaire⁸, des clôtures, des perceptions paysagères et des trames végétales.

La MRAe recommande de renforcer l'intégration paysagère de la zone à urbaniser au niveau des interfaces entre le village actuel et le futur quartier « *Les Capitelles* », en intégrant le cadre à respecter pour l'aménagement.

6 Surface de plancher

7 Le classement sonore des infrastructures routières distingue 5 catégories, de la catégorie 1, la plus bruyante à la catégorie 5, la moins bruyante. Un secteur affecté par le bruit est défini de part et d'autre de chaque infrastructure classée, dans lequel des prescriptions d'isolation acoustique des bâtiments sont à respecter. La largeur de ce secteur varie selon la catégorie de la voie.

8 Le réseau viaire d'une ville est le réseau formé par toutes les voies de circulation qui la desservent, des plus importantes (autoroutes urbaines, boulevards...) aux plus modestes (venelles, rues privées).

