

Mise en compatibilité du Plan d'Occupation des Sols de la commune de CESTAS par déclaration de projet relative à la réalisation du lotissement « La Tour »

Avis de l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement (article L104-6 du code de l'Urbanisme)

Avis PP-2015-43G

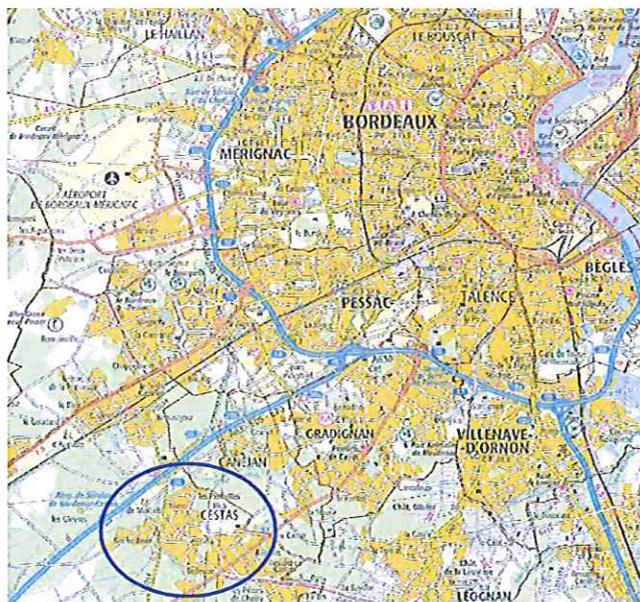
Porteur du Plan : Commune de Cestas

Date de saisine de l'autorité environnementale : 21 décembre 2015

Date de l'avis de l'agence régionale de santé : 1er février 2016

I. Contexte général

La commune de Cestas est située à une vingtaine de km au sud ouest de Bordeaux, et compte 16 379 habitants en 2012 (donnée INSEE).



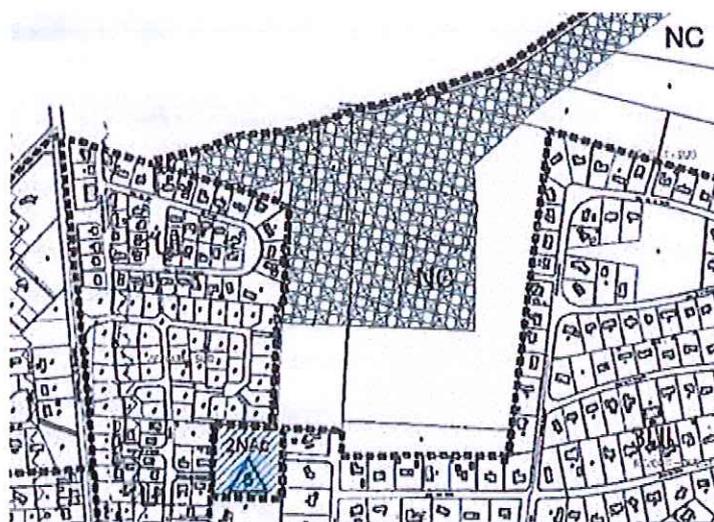
Localisation de la commune de Cestas
source Cartes&Données, site internet DREAL
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes

Elle fait partie de la communauté de communes Jalles Eau Bourde, qui regroupe les 3 communes de Canéjan, Saint-Jean-d'Ilac et Cestas et compte près de 30 000 habitants (p. 31 du rapport de présentation).

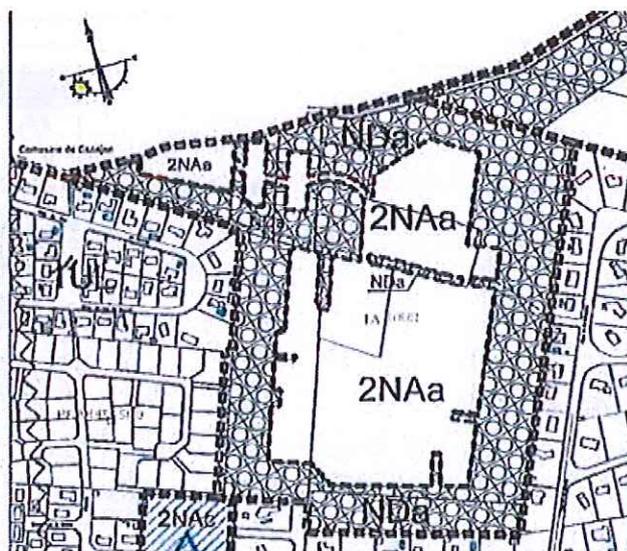
La commune dispose d'un Plan d'Occupation des Sols (POS) approuvé en 1979. Elle a engagé la mise en compatibilité de celui-ci par déclaration de projet pour permettre la réalisation d'un lotissement devant accueillir 140 logements sur un site de 20 ha. Il s'agit de classer l'ensemble de ce site, actuellement agricole (NC) et partiellement couvert d'Espaces Boisés Classés (EBC), en zone constructible (2NAa). Cette ouverture à l'urbanisation nécessite de déclasser les EBC impactés.

Le présent avis est émis suite à l'évaluation environnementale menée dans le cadre de cette procédure.

Les modifications du règlement graphique prévues sont rappelées ci-après (extrait du rapport de présentation) :



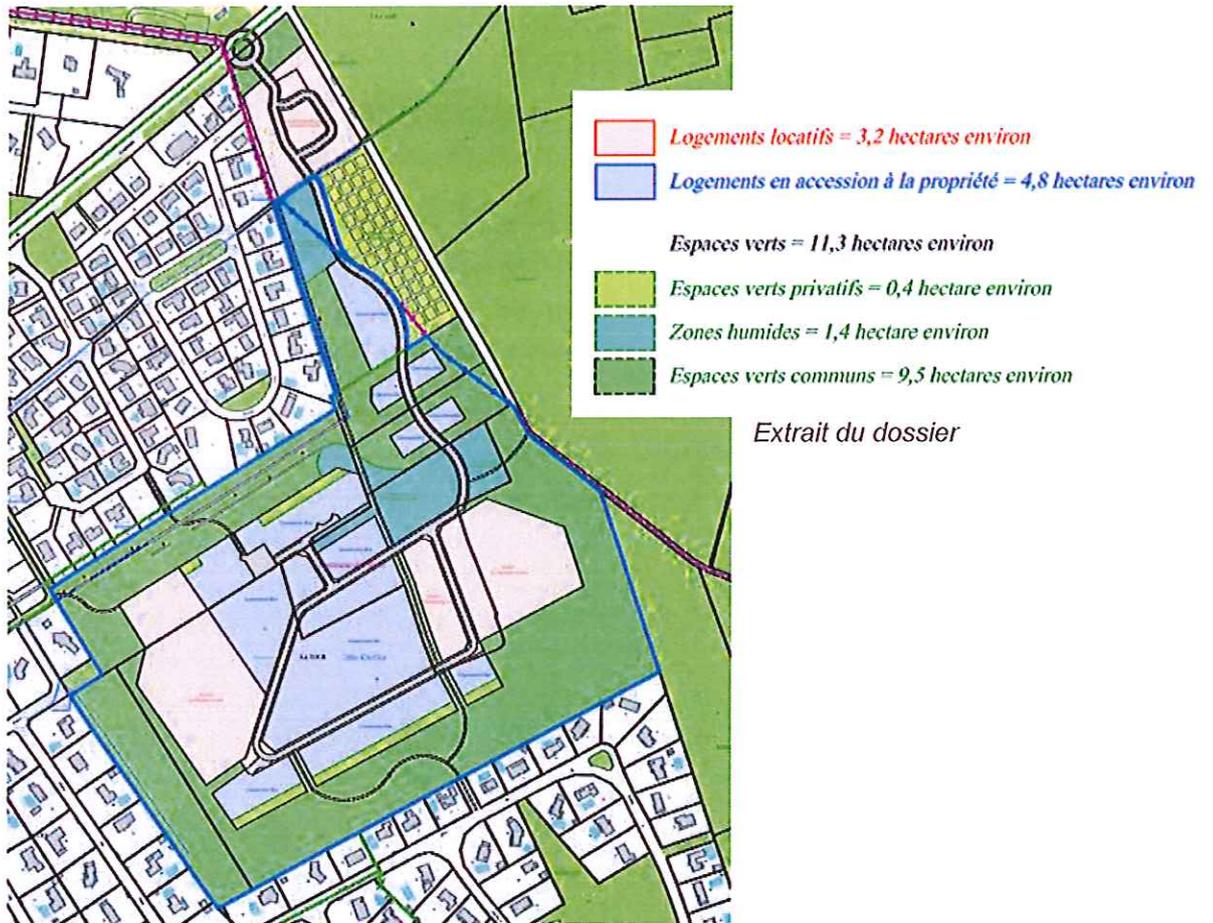
Plan d'occupation des Sols avant mise en compatibilité



Plan d'Occupation des Sols après mise en compatibilité

Le plan masse du projet est également rappelé ci-après. Il est noté qu'une partie du projet (qui comprend le giratoire permettant d'accéder au lotissement) se trouve sur la commune de Canéjan. L'opération immobilière située sur cette commune est en cours d'achèvement (p. 22 du rapport de présentation).

Seules les modifications apportées au document d'urbanisme de la commune de Cestas sont prises en compte.



II. Contenu du rapport de présentation et qualité des informations qu'il contient

Le contenu du rapport de présentation d'un PLU faisant l'objet d'une évaluation environnementale est défini à l'article R.123-2-1¹ du code de l'urbanisme.

L'autorité environnementale rappelle que l'évaluation environnementale a pour objet de prendre en compte les enjeux environnementaux du territoire afin de définir un scénario d'aménagement de moindre impact environnemental. L'environnement est considéré au sens large, c'est à dire sous les aspects prise en compte des risques (naturels, technologiques), limitation de la consommation d'espaces, préservation des milieux naturels, réduction des déplacements, des pollutions et nuisances, valorisation du cadre de vie, etc.

L'autorité environnementale précise que le code de l'urbanisme a été recodifié suite à la parution du décret du 28 décembre 2015². Afin d'être cohérent avec les références qui figurent dans le dossier transmis à l'autorité environnementale, les articles du code de l'urbanisme mentionnés dans le présent avis sont ceux en vigueur avant la recodification. La nouvelle codification est précisée en bas de page, le cas échéant.

A. Erreur dans l'approche méthodologique

Le document soumis à l'avis de l'autorité environnementale a été produit sous la forme d'une étude d'impact relative à un projet et non sous la forme d'une évaluation environnementale de la mise en compatibilité par déclaration de projet.

¹ Recodifié R.151-1 à 4

² Décret n° 2015-1783 relatif à la partie réglementaire du livre 1er du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme

Pour rappel, il existe en effet deux formes d'évaluation des impacts :

- celles dédiées aux projets, qui se traduisent par l'élaboration d'une étude d'impact qui accompagne les procédures d'autorisation du projet (permis d'aménager, autorisation de défrichement, autorisation loi sur l'eau, ...),

- celles dédiées aux documents d'urbanisme qui correspondent à une évaluation environnementale qui fait partie du rapport de présentation. Dans le cas d'une mise en compatibilité, l'évaluation environnementale ne porte que sur les évolutions apportées par rapport au document en vigueur.

Dans le cas présent, **toutes les références réglementaires relatives à l'évaluation environnementale sont fausses**, ce qui entraîne de nombreux hors sujets dans le rapport produit.

Ainsi, la référence à la rubrique 33 du tableau annexé à l'article R122-2 du code de l'environnement mentionnée p.9 du dossier est juste concernant la nécessité d'une étude d'impact pour le permis d'aménager, mais elle s'applique au projet et non au document d'urbanisme. Pour celui-ci, l'évaluation environnementale n'est pas obligatoire et ce sont les dispositions de l'article R121-16-4-c°) du code de l'urbanisme correspondant à la procédure d'examen au cas par cas qui s'appliquent. Le préfet de département statue, en tant qu'autorité environnementale, sur la nécessité ou non de réaliser une évaluation environnementale.

Aussi, l'autorité environnementale souligne ici la démarche d'évaluation environnementale engagée alors que le projet de mise en compatibilité n'avait pas fait l'objet d'un examen au cas par cas la rendant nécessaire.

En termes de contenu attendu, ce sont « *les dispositions nécessaires pour mettre en compatibilité les documents d'urbanisme ou pour adapter les règlements et servitudes* » qui font l'objet d'une évaluation environnementale en application du L300-6 du code de l'urbanisme. Les incidences des modifications apportées au règlement écrit et graphique doivent donc être évaluées alors que l'évaluation environnementale restituée ici porte sur les incidences du projet.

Le rapport produit présente donc des lacunes par rapport au contenu attendu³, parmi lesquelles la définition d'indicateurs de suivi (R123-2-1-6°) du code de l'urbanisme.

L'ensemble des remarques de l'autorité environnementale figure ci-après, dans un ordre chronologique qui suit la manière dont le rapport a été rédigé, afin d'y apporter autant que faire se peut les évolutions permettant d'ajuster le document produit aux exigences réglementairement requises en matière d'évaluation environnementale.

Il s'agit d'une approche qui se veut pédagogique afin que le maître d'ouvrage puisse faire évoluer son document pour le rendre juridiquement plus sûr.

L'autorité environnementale indique que le dossier transmis est constitué de deux parties : « rapport de présentation » et « évaluation environnementale ». Les références (pagination) qui sont mentionnées ci-après concernent essentiellement la partie « évaluation environnementale ».

B. Résumé non technique

Le résumé non technique a pour objet de faciliter la compréhension du dossier à toute personne souhaitant le consulter au cours de l'enquête publique. **Le document présenté mériterait d'être complété par le détail du programme de logements**, tel qu'il figure en p. 11 de la partie du « rapport de présentation », incluant **une carte le localisant dans la commune et un plan masse**.

L'autorité environnementale précise que **les effets cumulés avec les projets alentour n'ont pas à être évoqués** dans cette évaluation environnementale (p. 23, puis 137 et 138).

C. Identification des enjeux écologiques et évaluation des impacts

L'autorité environnementale considère que le principal impact de cette procédure de mise en compatibilité va être de rendre constructible un site de 20 ha d'Espaces Boisés Classés (EBC) et

³ Défini par l'article R123-2-1 du code de l'urbanisme

de zone agricole. Il est donc nécessaire de **bien qualifier les enjeux écologiques de l'ensemble du secteur, et de disposer d'une étude plus précise que celle restituée en page 61 afin de définir le niveau d'enjeu et d'impact de cette ouverture à l'urbanisation.** Tout d'abord, il apparaît opportun de détailler les surfaces des différents boisements et des prairies, reportés sur la carte en p. 63.

Ensuite, pour chaque type d'habitat (par ex : boisement de chêne pédonculé), il est nécessaire d'évaluer le niveau d'enjeu qui ne se résume pas au caractère humide ou non du secteur, tel que cela est présenté p. 64 à 79. La présence de certaines espèces et de leur taux de recouvrement devrait être appréciée de manière plus précise afin de déterminer l'enjeu des différents milieux et formations boisées.

Sur la base de l'analyse des différentes surfaces de boisements et prairies, il convient alors d'établir une **carte de synthèse** permettant de localiser les zones à plus fort enjeu afin de s'inscrire effectivement dans une logique d'évitement de ces zones.

L'application de cette méthodologie devrait permettre par ailleurs de **justifier le déclassement de tout ou partie des 11 ha d'EBC.**

Il est rappelé que **déclasser/classer à surface équivalente n'est pas suffisant en termes d'évaluation des impacts** : il est nécessaire d'analyser les critères qui perdurent ou a contrario n'ont plus lieu d'être par rapport au classement initial des boisements : intérêt paysager et/ou patrimonial, préservation d'un massif, d'écosystèmes, de corridors biologiques, espace de respiration, protection contre les nuisances, ... L'analyse de ces critères permet de motiver le classement / déclassement.

Dans le cas présent, il est prévu de classer en EBC les zones qui ceinturent le projet, et qui n'ont pas été jugées à l'époque du classement initial comme étant suffisamment significatives pour être classées en EBC. Il conviendrait donc de justifier qu'elles le sont aujourd'hui.

L'autorité environnementale rappelle que le Schéma Régional de Cohérence Écologique (SRCE) peut constituer une aide pour l'analyse des enjeux écologiques. Pour ce faire, la cartographie donnée en p. 84 du dossier devrait être zoomée au 1/100 000ème afin d'avoir une vue plus concrète de la localisation du projet par rapport aux trames identifiées dans le SRCE.

D. Données relatives à l'habitat

L'autorité environnementale recommande d'**actualiser** les données relatives à l'habitat. En effet, **les données de l'évolution du parc de logements entre 1982 et 1990 ne sont pas représentatives de la tendance actuelle** qui représente + 77 logements/an entre 1999 et 2007, et + 60 logements/ans entre 2007 et 2012 (source INSEE).

E. Insertion du projet dans son environnement immédiat

L'analyse de l'état initial de l'environnement aborde la thématique « paysage et patrimoine culturel » (p. 110 à 112), avec en particulier une description du contexte paysager constituée de 5 photos des abords du site. L'autorité environnementale propose de **compléter cette description par une appréciation de la qualité paysagère du site**, qui pourra utilement alimenter l'analyse sur le déclassement / classement d'EBC.

F. Justification du projet

Les parties « rapport de présentation » et « évaluation environnementale » comprennent respectivement des paragraphes « justification de l'intérêt général » (p. 21 à 27) et « justification du choix du projet » (p. 114 et 118).

Le volet qui figure dans le rapport de présentation expose de manière détaillée la **justification du choix du site** par rapport aux possibilités d'urbanisation au sein des zones constructibles du POS

réservées à la réalisation de « programmes de logements dans le respect des objectifs de mixité sociale⁴ », soit 18 secteurs.

Le dossier présente l'ensemble du potentiel urbanisable dans ces 18 secteurs et conclut que « *le foncier identifié actuellement aménageable n'est pas suffisant pour répondre aux exigences triennales imposées par la loi* » (p. 25 du rapport de présentation).

Le choix du site parmi les secteurs dédiés à la réalisation de logements sociaux est argumenté de façon satisfaisante.

A l'échelle de l'emprise du projet, la justification du projet aurait cependant mérité d'être plus précise sur différents points.

En premier lieu, le projet consiste à permettre la construction de 140 logements sur une emprise totale de 20 ha. Le dossier explique en p. 10 du rapport de présentation que le nombre de logements a été ramené de 200 à 140, suite à la concertation engagée avec les riverains.

Au-delà d'un problème de prise en compte des intérêts particuliers, il en découle une **densité de 7 logements à l'hectare.**

L'autorité environnementale rappelle que **la modération de la consommation d'espace est un levier majeur pour minimiser les impacts sur l'environnement**, d'autant plus sur un site où 11 ha sont classés en EBC et où un secteur de zone humide a été identifié (cf. paragraphe G du présent avis). Le projet comprend environ 11,3 ha d'espaces verts, dont une bande de 50 à 60 m de large qui ceinture le projet.

Le plan masse qui figure p. 117 et rappelé en 1ère partie du présent avis amène à s'interroger sur l'utilité de cette bande. Elle est classée en EBC mais **le bon fonctionnement écologique de cette lisière prévue pour être boisée est à démontrer.**

De plus, le dossier précise que la « *présence marquée d'espaces boisés en périphérie [...] ont tout de même tendance à isoler le projet des quartiers avoisinants* » (p. 115). Pour modérer cet isolement, la variante retenue intègre des cheminements doux qui se greffent à certains des accès existants depuis la zone urbanisée. Toutefois, **la non utilisation des amorces de voirie existantes pour la circulation (tous modes confondus) entre le nouveau quartier et les quartiers actuellement urbanisés mériterait d'être explicitée**, puisqu'ainsi prévu, le projet semble effectivement déconnecté des quartiers existants, ce qui ne va pas dans le sens d'une mixité sociale et fonctionnelle.

L'autorité environnement note également la mise à disposition de parcelles de 1 000 m² alors que le règlement impose une superficie minimale de 600 m² dans l'article 5 concernant les divisions pour création de parcelles. **Ce minimum aurait pu être retenu pour le projet et il convient de mieux expliquer la répartition des tailles des parcelles au sein des îlots.** De plus, la mise en compatibilité aurait pu être mise à profit pour augmenter l'emprise au sol et le Coefficient d'Occupation des Sols spécifiquement dans la zone 2NAa.

Ces différentes dispositions (mise en place d'une bande non constructible de 50 à 60 m de large et règles applicables) n'étant pas justifiées, les efforts en matière de modération et d'optimisation de la consommation d'espace ne sont pas démontrés et nécessitent donc d'être complétés.

G. Analyse des effets sur l'environnement

Cette partie du dossier débute par **une analyse des effets temporaires** (p. 120 à 129) qui n'a pas lieu d'être pour une mise en compatibilité. **Elle devrait être supprimée.**

Ensuite, il est noté que le dossier évalue les impacts liés au **traitement des eaux usées**. L'autorité environnementale souligne que pour démontrer l'absence d'incidence sur cette thématique, il est nécessaire de **quantifier les effluents supplémentaires générés par l'ouverture à l'urbanisation du secteur considéré et**, étant donné que l'article 4 du règlement prescrit le raccordement au réseau collectif d'assainissement, **d'établir que la station d'épuration existante a une capacité résiduelle de traitement suffisante et fonctionne correctement.**

4 Soit des zones identifiées en application de l'article L123-2 (abrogé) du code de l'urbanisme

L'autorité environnementale relève que la seule information donnée concerne la capacité théorique de traitement de la station d'épuration située au lieu-dit « Mano ».

En termes de **gestion des eaux pluviales**, le dossier énonce les principes prévus pour limiter les impacts, par rétention puis décantation des eaux de voirie et rejet à débit régulé. La gestion des eaux pluviales de chaque lot est par ailleurs prévue à la parcelle. Pour que ces préconisations soient effectivement mises en œuvre, il serait opportun de les décliner dans l'article 4 du règlement écrit.

Concernant les incidences sur le **milieu naturel**, l'autorité environnementale rappelle qu'elles concernent essentiellement la consommation d'espace sur un site où des enjeux écologiques ont été identifiés (boisements, prairies, zones humides). Outre la question de la préservation de boisements au titre des EBC, le rapport de présentation mentionne la présence d'**une zone humide de 7 648 m²** au sein du secteur, **pour laquelle l'évitement de la destruction n'est pas démontré**. Par ailleurs, cette surface n'est pas cohérente avec celle de 1,4 ha qui figure sur le plan de masse du projet (repris dans le présent avis en page 3).

Cette démonstration pourrait se traduire par l'établissement d'une **carte superposant l'emprise de la zone humide, le plan de composition prévu, et son éventuelle évolution pour prendre en compte cet enjeu**. Par suite, la zone humide préservée pourrait faire l'objet d'une protection en la délimitant avec l'application de l'article **L123-1-5-III-2^{o5}** du code de l'urbanisme, qui vise à « localiser notamment les secteurs à protéger pour des motifs d'ordre écologique ».

La préservation ainsi menée doit par ailleurs permettre d'assurer la pérennité du fonctionnement écologique du milieu (a minima par le maintien des continuités et du caractère humide sur l'ensemble de l'emprise de l'opération).

H. Autres remarques

Le dossier comprend un volet qui récapitule les **mesures compensatoires et d'atténuation**, et un autre qui donne une **estimation de leur coût**. Ces informations sont pertinentes dans le cadre de la mise en œuvre du projet mais **n'ont pas lieu d'être concernant l'évolution du document d'urbanisme**. Dans le cas présent, il convient en revanche d'ajouter les **indicateurs de suivi requis par le R123-2-1-6^o** du code de l'urbanisme qui prescrit que le rapport de présentation « définit les critères, indicateurs et modalités retenus pour l'analyse des résultats de l'application du plan prévue par l'article L123-12-2. Ils doivent permettre notamment de suivre les effets du plan sur l'environnement afin d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées ».

En matière de projet, l'autorité environnementale rappelle que celui-ci devra faire l'objet d'un examen au cas par cas instruit par la DREAL Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes préalablement au dépôt de la demande d'autorisation de défrichement⁶.

Les remarques émises dans le présent avis pourraient utilement être prises en compte afin de présenter un examen au cas par cas garantissant la mise en œuvre d'un projet avec un impact minimal sur l'environnement. Il conviendrait alors de compléter les analyses réalisées en particulier sur les points suivants : optimisation de la consommation d'espace, déplacements, qualité des boisements, présence éventuelle d'espèces d'intérêt, préservation de la zone humide. Le maître d'ouvrage de l'opération peut également choisir d'engager de manière volontaire l'élaboration d'une étude d'impact pour préciser et faire évoluer ces différents points.

Enfin, une cartographie de la **bande d'effets d'une canalisation gaz TIGF** figure en annexe du dossier. Sauf erreur elle impacte la surface à ouvrir à l'urbanisation. La présence de cette canalisation devrait être mentionnée dans l'analyse de l'état initial de l'environnement avec un rappel des prescriptions liées, puis avec l'évaluation des incidences en termes de constructibilité le cas échéant.

5 Recodifié L151-23. Cet article précise que le règlement « peut localiser, dans les zones urbaines, les terrains cultivés et les espaces non bâtis nécessaires au maintien des continuités écologiques à protéger et inconstructibles quels que soient les équipements qui, le cas échéant, les desservent ».

6 La demande d'autorisation de défrichement devant quant à elle être déposée auprès de la DDTM de la Gironde

III. Conclusion de l'avis de l'autorité environnementale

Le projet de mise en compatibilité du plan d'occupation des sols (POS) de Cestas a pour objectif d'ouvrir à l'urbanisation une zone de 20 ha, actuellement agricole (NC) au POS et couverte sur 11 ha par des Espaces Boisés Classés (EBC), afin de permettre la réalisation du lotissement "La Tour". Cette opération d'aménagement consiste en la mise en oeuvre de 140 logements, dont 80 logements sociaux. Une procédure de déclaration de projet emportant mise en compatibilité a été engagée par la commune à cet effet.

L'évaluation environnementale réalisée dans le cadre de cette procédure souffre d'une erreur méthodologique qui amène à présenter un document se rapprochant d'une étude d'impact du projet plutôt que de l'évaluation des incidences des modifications apportées au document d'urbanisme. Par conséquent il conviendrait d'apporter des ajustements afin de disposer d'un document juridiquement plus sûr.

Pour démontrer le moindre impact environnemental de cette ouverture à l'urbanisation, des compléments sur l'optimisation de la consommation d'espace, les déplacements, la préservation de la zone humide présente sur le site et l'analyse de la qualité des boisements, sont requis. Des précisions sur ce dernier point permettraient par ailleurs de justifier de manière argumentée la procédure de déclassement / classement de 11 ha d'EBC incluse dans cette mise en compatibilité.

Le préfet,

~~Pour le Préfet et par délégation,
le Secrétaire Général.~~

Thierry SUQUET