

PRÉFET DE LA GIRONDE

Direction régionale de l'Environnement,
de l'Aménagement et du Logement
d'Aquitaine

Bordeaux, le 2 - SEP. 2013

Mission Connaissance et Évaluation

Plan Local d'Urbanisme de la commune de Cabanac et Villagrains (Gironde)

Avis de l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement (article L121-12 du code de l'Urbanisme)

Avis PP-2013-031

Porteur du Plan : Commune de Cabanac et Villagrains
Date de saisine de l'autorité environnementale : 14 juin 2013
Date de consultation de l'agence régionale de santé : 27 juin 2013
Date de réception de l'avis de l'agence régionale de santé : 8 juillet 2013

Contexte général

La commune de Cabanac et Villagrains se situe à une trentaine de kilomètres du sud de Bordeaux, au sein de la communauté de communes de Montesquieu. Sa population était en 2010 de 2121 habitants pour une surface de 6900 hectares.

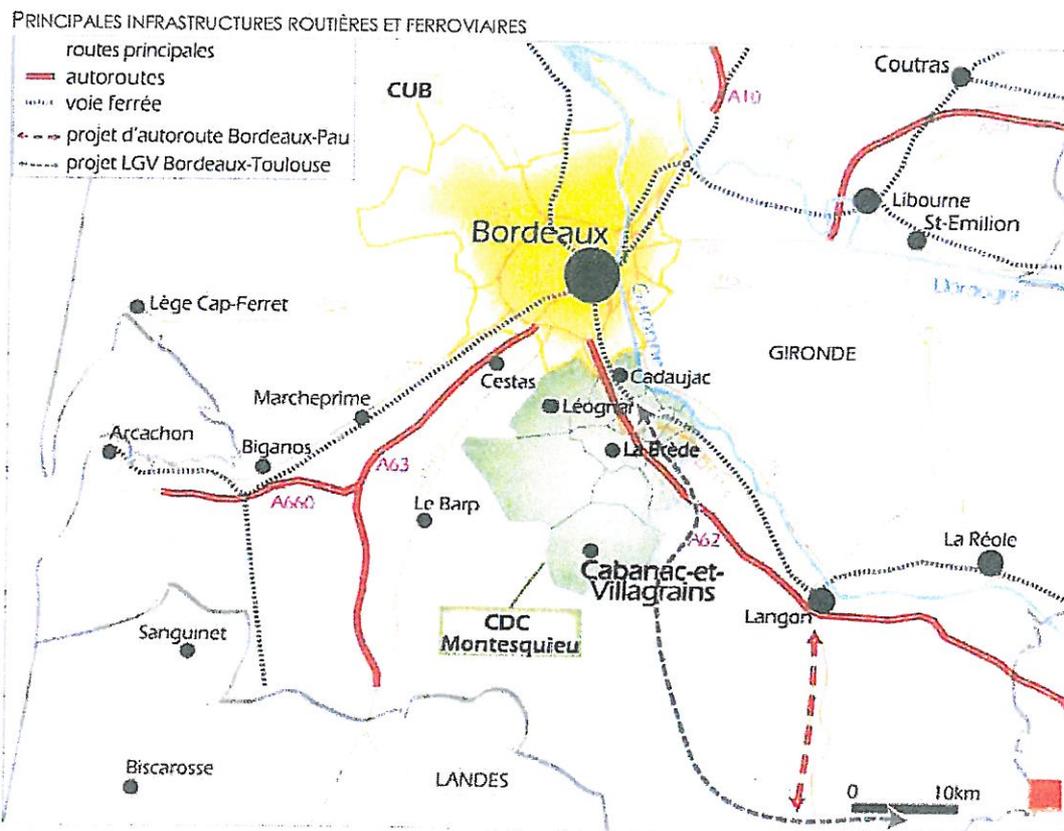
Le développement urbain s'est organisé autour de deux centres principaux : le bourg de Cabanac, qui concentre les équipements, services et commerces de la commune, et le bourg de Villagrains.

La commune est couverte par un Plan d'Occupation des Sols (POS) approuvé en 1989.

Le POS a été mis en révision en 2004, en vue de l'élaboration d'un Plan Local d'Urbanisme (PLU).

La collectivité a organisé sa réflexion suivant 5 grandes orientations qui structurent le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) :

- Encadrer le développement urbain et maîtriser l'accueil de population nouvelle, en lien avec la capacité des équipements existants ;
- Mettre en oeuvre une politique de l'habitat destinée à répondre à des besoins diversifiés et à favoriser une meilleure mixité sociale et générationnelle ;
- Améliorer et diversifier les modes de déplacements sur la commune ;
- Soutenir l'économie locale en s'appuyant sur la valorisation des activités existantes et sur le développement de l'économie résidentielle ;
- Assurer la préservation des milieux naturels et favoriser la diversité des paysages.



Extrait du rapport de présentation

Conclusion de l'avis de l'autorité environnementale

Globalement, l'ambition affichée par la collectivité en matière de prise en compte de l'environnement dans son plan local d'urbanisme se traduit de façon très positive en matière de consommation d'espace.

La volonté de mise en cohérence du projet de développement avec la programmation en matière de réseau d'assainissement constitue également un point positif de ce dossier, même si le rapport de présentation mérite d'être précisé sur le plan de l'articulation technique entre les différents documents.

L'autorité environnementale recommande par ailleurs que des compléments soient apportés sur le plan des impacts sur les milieux naturels (trame verte et bleue notamment) ainsi que sur le plan de la prise en compte du cadre de vie des populations actuelles et futures de Cabanac et Villagrains.

*

* *

Avis détaillé

Le présent avis porte d'une part sur la qualité du rapport de présentation et des informations qu'il contient et d'autre part sur la prise en compte de l'environnement dans le projet de Plan Local d'Urbanisme (PLU).

1. Qualité du rapport de présentation et caractère approprié des informations qu'il contient

Le rapport de présentation constitue le document qui transcrit la démarche d'évaluation environnementale menée tout au long de l'élaboration du PLU. Il se doit d'être compréhensible et facilement accessible. Sa structure est donnée par l'article R123-2-1 du code de l'urbanisme qui précise notamment que le rapport de présentation :

1° Expose le diagnostic prévu au deuxième alinéa de l'article [L. 123-1-2](#) et décrit l'articulation du plan avec les autres documents d'urbanisme et les plans ou 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 considération ;

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

3° Analyse les incidences notables prévisibles de la mise en œuvre du plan sur l'environnement et expose les conséquences éventuelles de l'adoption du plan 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° Explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national, et, le cas échéant, 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 plan. Il expose les motifs de la délimitation des zones, des règles qui y sont applicables et des orientations d'aménagement. Il justifie l'institution des secteurs des zones urbaines où les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement sont interdites en application du a de l'article [L. 123-2](#) ;

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

6° Définit les critères, indicateurs et modalités retenus pour l'analyse des résultats de l'application du plan prévue par l'article [L. 123-12-2](#). 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 ;

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

Le rapport de présentation comprend tous les éléments exigés par le code de l'urbanisme. Cependant il n'en reprend pas la structure, ce qui nuit à sa lisibilité. Il comporte notamment un chapitre intitulé « Évaluation environnementale », qui reprend une partie des points 2°, 3°, 5° et 6° mentionnés ci-avant.

L'autorité environnementale rappelle que l'évaluation environnementale est un processus accompagnant l'élaboration du PLU du début à la fin, qu'il convient de restituer dans l'ensemble des parties du rapport de présentation, conformément à l'art. R 123-2-1 du code de l'urbanisme.

Globalement, l'autorité environnementale considère que les données exploitées dans le rapport de présentation sont accompagnées d'illustrations pertinentes et de qualité.

Néanmoins, les données fournies dans le rapport de présentation ne sont pas toujours proportionnées aux enjeux du territoire, parfois trop précises, parfois pas assez. Par ailleurs, le rapport de présentation produit quelques résultats d'analyses sans en expliquer la teneur.

Les exemples ci-après viennent illustrer ce propos.

A- La trame verte et bleue

L'analyse de l'état initial de l'environnement présente une série de données sur les milieux naturels.

Le territoire est notamment concerné par des enjeux forts sur cette dimension, le territoire étant traversé par la vallée du Gât-Mort, elle-même identifiée comme site d'intérêt communautaire au titre du réseau Natura 2000 (site FR7200797-Réseau hydrographique du Gat Mort et du Saucats).

Par ailleurs, le rapport de présentation mentionne également que le réseau hydrographique s'accompagne de forêt galerie elle-même favorable à l'accueil du Vison d'Europe, espèce menacée et protégée ayant notamment justifié la désignation du site évoqué ci-avant.

Il est également à noter que les espaces urbanisés sur la commune de Cabanac et Villagrains s'appuient en grande partie sur le réseau hydrographique, permettant d'identifier facilement des risques de concurrence entre la vocation naturelle de ces espaces et le risque d'anthropisation.

L'autorité environnementale estime donc qu'il aurait été opportun de produire dans le rapport de présentation une analyse plus précise de ces secteurs sensibles (« les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du plan »).

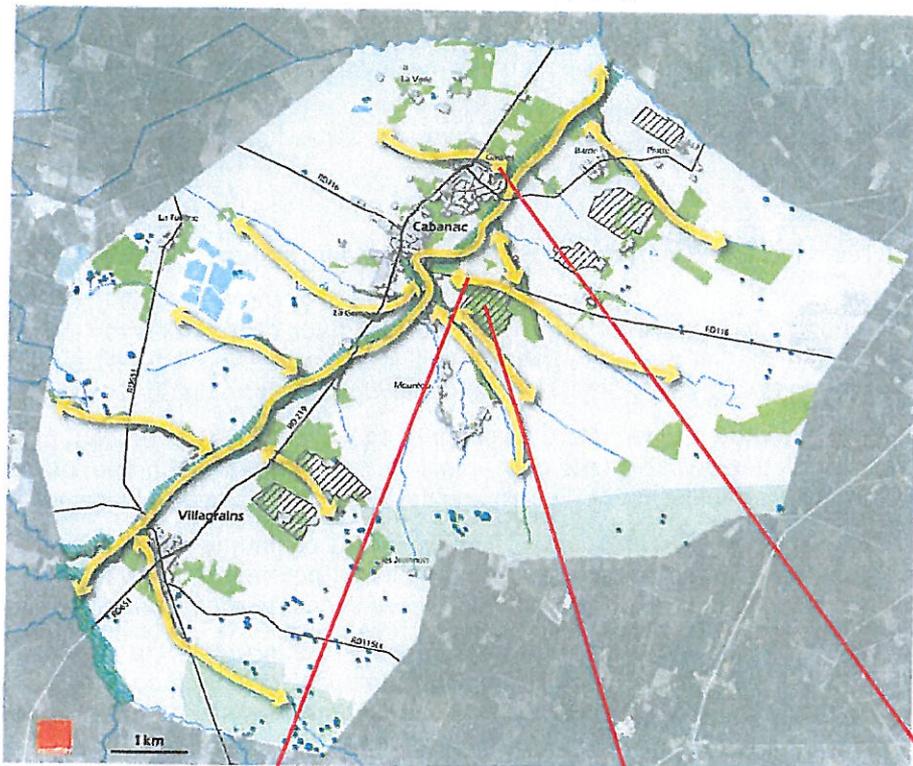
Par ailleurs, cette approche nécessite d'être complétée par l'analyse de la fonctionnalité des différents espaces, permettant d'identifier les risques d'incidences indirectes qui pèsent sur eux.

Ainsi, l'autorité environnementale estime que le rapport de présentation ne traite pas suffisamment de la trame verte et bleue.

En effet, en page 112 du rapport de présentation, est positionné un paragraphe intitulé « Vers une mise en réseau des espaces naturels », qui liste des milieux qui peuvent ou qui doivent constituer les trames vertes et bleues sur le territoire communal. Ce paragraphe mériterait d'être plus précis (identifiant et hiérarchisant les enjeux) et accompagné d'une représentation cartographique illustrant le résultat de l'analyse proposée.

Par ailleurs, le PADD propose une carte intitulée « La préservation et la mise en valeur de l'environnement et des paysages », reprise en page 179 dans un paragraphe intitulé « Prise en compte du Schéma Régional de Cohérence Écologique ». Cette carte identifie des réservoirs de biodiversité à préserver durablement ainsi que les principales continuités écologiques à préserver.

L'autorité environnementale estime que la construction de cette carte nécessite d'être explicitée :
La préservation et la mise en valeur de l'environnement et des paysages



Corridor (en jaune) qui ne semble s'appuyer sur aucune réalité, la photo aérienne ne semblant montrer qu'une route :



Plusieurs secteurs voient se superposer « réservoirs de biodiversité à préserver durablement » (en tant que forêt de feuillus ou forêt mixte) et « Terroirs viticoles à préserver durablement ».

Secteur où enjeux environnementaux et urbanisation semblent fortement imbriqués et auraient nécessité une description plus précise



Pour ce qui concerne l'analyse des incidences prévisibles sur cette dimension, et les critères de choix qui ont permis d'établir le PLU, l'autorité environnementale recommande que le rapport de présentation soit complété de cartographies superposant le projet et les résultats de l'analyse de l'état initial de l'environnement, afin de mieux démontrer l'absence d'incidences notables sur les secteurs à enjeux.

B- L'assainissement des eaux usées et la gestion des eaux pluviales

Pour ce qui concerne les eaux usées, le rapport de présentation précise que le réseau d'assainissement collectif dessert une grande partie du bourg de Cabanac. Les annexes contenues dans le dossier de PLU présentent le zonage de l'assainissement collectif (qui reprend l'intégralité du bourg de Cabanac) ainsi qu'un échéancier de travaux d'extension du réseau. Ces éléments auraient mérité de faire l'objet d'une synthèse cartographique au sein du rapport de présentation, d'autant qu'une carte de synthèse figure en annexe 6.4.3.

Le rapport de présentation n'indique pas les résultats des contrôles de conformité des systèmes d'assainissement non collectif sur le territoire communal (qui concernent la moitié des habitations de la commune), ce qui aurait pourtant pu utilement éclairer le lecteur sur les perturbations de l'équilibre de l'écosystème du Gât-Mort constatées en page 84, perturbations en partie attribuées à l'assainissement.

Le bourg de Villagrains est intégralement en zonage d'assainissement non collectif. Les secteurs choisis pour admettre des constructions nouvelles l'ont été en fonction de l'aptitude des sols à l'auto-épuration. Ce point est correctement explicité dans le rapport de présentation.

En matière d'analyse des incidences sur l'environnement, il est précisé que tout dysfonctionnement des dispositifs d'assainissement pourra avoir des incidences négatives ponctuelles sur la qualité des sols et des eaux (page 246 du rapport de présentation). La mesure présentée destinée à limiter ce risque est que le règlement subordonne l'autorisation de construire au sein des zones urbaines ou à urbaniser (UC, UC1, 1Au1, 1AU2 et 2AUm) au « raccordement effectif des nouvelles constructions au réseau collectif d'eaux usées ». Or le règlement des zones U, y compris de la zone UW, ne conditionne pas la constructibilité d'un terrain à sa desserte par le réseau d'assainissement collectif : « toute construction ou installation nouvelle doit être raccordée au réseau d'assainissement collectif, lorsqu'il existe ».

L'autorité environnementale estime d'une part que le rapport de présentation n'est pas cohérent avec les dispositions du règlement et d'autre part que les dispositions du règlement ne peuvent pas être considérées comme des mesures d'évitement, alors qu'elles sont présentées comme telles dans le dossier.

Pour ce qui concerne **la gestion des eaux pluviales**, le rapport de présentation présente peu d'éléments. En effet, il est précisé que la commune a souhaité l'intégration d'un volet pluvial à son schéma directeur d'assainissement, puis que le PLU, grâce à ses dispositions réglementaires, prend en compte les préconisations de ce schéma en matière d'eaux pluviales.

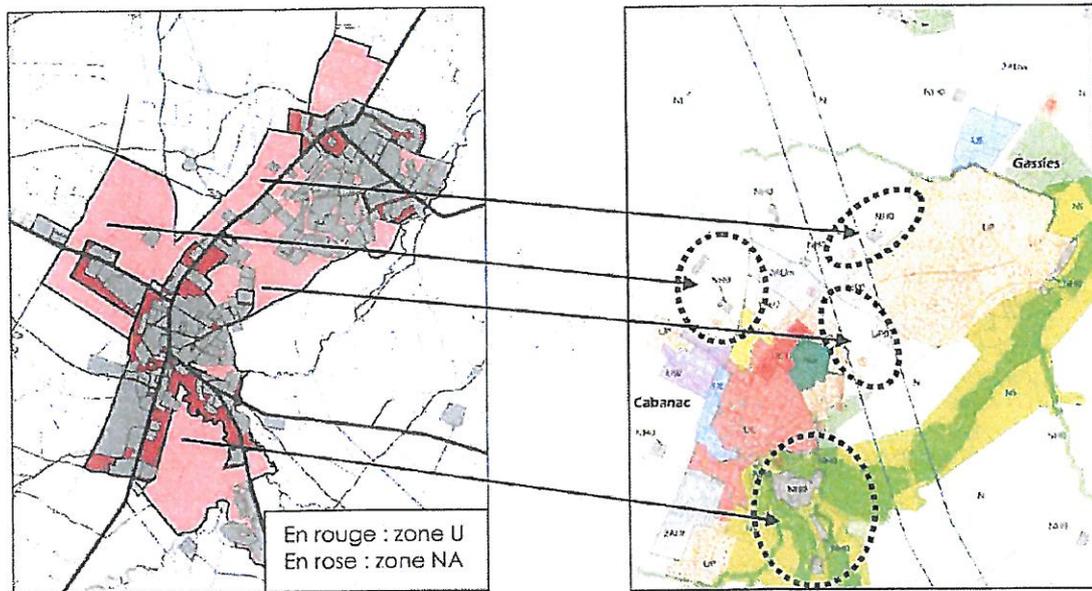
L'analyse des incidences du PLU sur l'environnement précise que l'urbanisation des secteurs non desservis par un réseau de collecte des eaux pluviales reposera « sur l'infiltration des eaux pluviales à la parcelle », puis que ces secteurs se situent sur des sols aux « aptitudes moyennes à l'infiltration des eaux de pluie ». Enfin, en matière de mesures d'évitement, il est précisé que la commune prévoit

- la réalisation des travaux préconisés par le volet pluvial du schéma directeur d'assainissement,
- que les eaux de ruissellement devront être gérées à la parcelle sur les secteurs non desservis par le réseau,
- le schéma directeur d'assainissement a proposé pour les zones à urbanisation future (1AU1, 1AU2, 2AU) un premier dimensionnement des ouvrages de rétention à créer afin de permettre une rétention des eaux satisfaisante.

L'autorité environnementale estime sur ce volet de la gestion des eaux pluviales, que les éléments fournis dans le rapport de présentation sont insuffisants, notamment au regard des dispositions réglementaires retenues, et que l'analyse des incidences n'est pas suffisamment traitée.

C- La consommation d'espace

L'autorité environnementale estime que le rapport de présentation montre de façon efficace, dans la partie relative à la présentation de l'évolution du zonage entre le POS et le PLU, comment le projet communal vient limiter la consommation d'espace.



Extrait du rapport de présentation, maîtrise de la consommation d'espace

Elle considère toutefois que les éléments chiffrés encadrant la densité à l'intérieur des zones constructibles mériteraient d'être expliqués: par exemple, la seule explication concernant le coefficient d'emprise au sol de 30 % à appliquer en zone UP est le maintien de l'ambiance aérée et marquée par l'importance du couvert végétal.

D- Le cadre de vie

L'autorité environnementale note tout d'abord l'effort réalisé par la commune sur cette thématique, notamment sur le bourg de Villagrains.

Toutefois, le diagnostic et l'analyse de l'état initial de l'environnement font apparaître certains désagréments liés au mode d'urbanisation de ces dernières années et notamment :

- de vastes opérations groupées déconnectées des lieux de vie existants,
- des déplacements piétons compliqués et posant des problèmes de sécurité importants,
- des structures anciennes peu à peu brouillées par une urbanisation pavillonnaire désordonnée, aux formes urbaines et architecturales standardisées, ce qui appauvrit la qualité urbaine et paysagère,
- un accès aux lycées qui nécessite de longs trajets quotidiens en bus scolaire.

L'analyse des incidences sur ce thème, qui constitue un enjeu majeur dans le cadre de l'élaboration d'un PLU, devrait être plus développée dans le rapport de présentation, afin d'expliquer comment les choix opérés dans le PLU contribuent à la préservation du cadre de vie et répondent aux problématiques identifiées.

Par ailleurs, les incidences prévisibles en termes de cadre de vie sur les secteurs d'urbanisation future sont également définies de façon insuffisante : en page 269, il est précisé, en matière d'incidence notable prévisible, directe et résiduelle, qu'une mauvaise intégration paysagère des constructions « induira indirectement des impacts et notamment des nuisances visuelles. ». Au-travers du PLU, la commune peut, et doit, avec un règlement adapté, s'assurer de la meilleure intégration possible des bâtiments autorisés. Ce point pourrait être davantage expliqué dans le rapport de présentation.

Une attention particulière pourra également être portée lors de l'instruction de la demande d'autorisation, qui pourra elle-même n'être accordée que sous réserve du respect de certaines conditions en la matière¹.

1 Article R.121-21 du code de l'urbanisme.

L'autorité environnementale estime que la dimension cadre de vie, dont la prise en compte a fait l'objet d'un certain effort, pourrait être davantage développée dans l'analyse des incidences prévisibles du PLU sur l'environnement. L'ensemble des dysfonctionnements et difficultés détectées au sein de l'analyse de l'état initial de l'environnement et du diagnostic (espaces publics, qualité des paysages, patrimoine bâti, déplacements, etc) auraient dû trouver un écho dans toutes les parties du rapport de présentation.

E- Conclusion sur la qualité du rapport de présentation et le caractère proportionné des informations qu'il contient

Le rapport de présentation est un document facile à lire dans ses premières parties, correctement illustré et rendu accessible pour le public.

Néanmoins, il aurait mérité d'être rendu globalement conforme à la structure de l'article R123-2-1 du code de l'urbanisme. De plus, les dernières parties manquent d'illustrations et de précisions permettant d'appréhender complètement les incidences que la mise en œuvre de ce document est susceptible d'avoir sur l'environnement.

Par ailleurs, l'autorité environnementale recommande d'étayer ce rapport de présentation sur les thèmes qui peuvent être considérés comme des enjeux majeurs sur ce territoire dans le cadre de l'élaboration du PLU, tels les trames vertes et bleues, l'assainissement, le cadre de vie.

2. Prise en compte de l'environnement par le projet de PLU

L'autorité environnementale estime que

- par le resserrement des zones ouvertes à l'urbanisation par rapport au plan d'occupation des sols,
- par la volonté d'articuler le projet urbain porté par le PLU avec l'élaboration du zonage d'assainissement prévu à l'article L2224-10 du code général des collectivités territoriales, associé à une programmation de travaux,

la collectivité a conçu un PLU qui améliorera la prise en compte de l'environnement dans le développement du territoire pour ces prochaines années.

En revanche, elle considère que, à l'intérieur de ce projet de développement, les outils proposés pour prendre en compte le cadre de vie des populations actuelles et futures mériteraient d'être renforcés.

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

Globalement, l'ambition affichée par la collectivité en matière de prise en compte de l'environnement dans son plan local d'urbanisme se traduit de façon très positive en matière de consommation d'espace.

La volonté de mise en cohérence du projet de développement avec la programmation en matière de réseau d'assainissement constitue également un point positif de ce dossier, même si le rapport de présentation mérite d'être précisé sur le plan de l'articulation technique des différents documents.

L'autorité environnementale recommande par ailleurs que des compléments soient apportés sur le plan des impacts sur les milieux naturels (trame verte et bleue notamment) ainsi que sur le plan de la prise en compte du cadre de vie des populations actuelles et futures de Cabanac et Villagrains.

Le Préfet,

Pour le Préfet,
Le Secrétaire Général

Jean-Michel BEDECARRAX