



Mission régionale d'autorité environnementale

Occitanie

**Avis délibéré de la Mission Régionale d'Autorité environnementale
de de la région Occitanie
sur le projet d'élaboration du
plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) valant
schéma de cohérence territoriale (SCoT)
de la communauté de communes Conflent Canigó (66)**

n° saisine 2020-n°8270

n° MRAe 2020AO34

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

les plans et documents soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit rendre un avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public.

Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du projet de plan ou document, 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 plan ou du document et à permettre la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.

Par courrier reçu le 24 janvier 2020 par la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et de logement (DREAL) Occitanie, la Mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a été saisie pour avis sur le projet d'élaboration de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) valant schéma de cohérence territoriale (SCoT) de la communauté de communes Conflent Canigó (66).

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme (CU) relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 104-6 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois¹.

L'avis a été préparé par les agents de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de la région (DREAL) Occitanie apportant leur appui technique à la MRAe et placés sous l'autorité fonctionnelle de son président. L'avis contient les observations que la MRAe Occitanie formule sur le dossier. Cet avis est émis collégalement, lors de la réunion du 2 juillet 2020 de la MRAe réalisée en visio-conférence, par les membres de la MRAe suivants : Jean-Pierre Viguier, Georges Desclaux, Thierry Galibert, Jean-Michel Salles, Jean-Michel Soubeyroux.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du CU, la DREAL a consulté par courriel du 28 janvier 2020, l'agence régionale de santé qui a transmis une contribution en date du 10 mars 2020.

Sur la base des travaux préparatoires de la DREAL et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit, publié sur le site internet de la MRAe².

* *

1 Le présent avis bénéficie en outre des dispositions de l'ordonnance n°2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire liée à l'épidémie de covid-19, ordonnance prise en application de la loi n°2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

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

Synthèse de l'Avis

La communauté de communes Conflent Canigó couvrant un territoire de quarante-cinq communes, située entre la plaine du Roussillon et la montagne Cerdagne-Capcir s'est engagée dans l'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) valant schéma de cohérence territoriale (SCoT). Ce projet, qui intègre en son sein quatorze communes non initialement dotées de PLU ou de carte communale, vise ouvertement un développement du territoire respectueux de ses enjeux environnementaux remarquables.

Malgré son caractère globalement clair et bien illustré, la présente démarche d'évaluation environnementale mérite d'être approfondie. Il convient notamment de compléter l'analyse des enjeux environnementaux des différents secteurs du projet ouverts à l'urbanisation par un travail de terrain permettant d'en apprécier les incidences. Celles-ci méritent d'être précisées, tant au plan qualitatif que quantitatif, pour l'ensemble des thématiques environnementales de chaque secteur de projet.

La MRAe recommande, en outre, de mieux analyser la trame verte et bleue, notamment dans l'identification des zones humides par une étude de terrain, et de mieux préserver cette trame via un classement suffisamment protecteur dans le règlement ou au travers d'un outil approprié du code de l'urbanisme. Elle recommande enfin que les zonages naturels « N », agricoles « A », fassent l'objet d'une inconstructibilité plus stricte dans le règlement écrit, pour limiter les risques de dégrader le patrimoine naturel.

De même, les ouvertures à l'urbanisation en rénovation ou en extension à proximité des sites patrimoniaux remarquables doivent être encadrées.

En l'état, le PLUi demeure susceptible d'impacts sur des milieux naturels ou patrimoniaux présentant des sensibilités locales.

Sur le plan de la consommation d'espace, la MRAe considère que l'analyse fine du potentiel de mutation/densification est insuffisamment exploitée dans la définition des besoins en extension de l'urbanisation et doit permettre d'améliorer les objectifs du projet en matière de modération de la consommation d'espace d'autant plus que les données présentées semblent conduire à projet tendanciellement en réduction sensiblement plus faible qu'annoncée.. Par ailleurs, la MRAe recommande de préciser le besoin et la disponibilité au sein des zones d'activités économiques qui ne sont pas clairement présentés dans le rapport alors qu'elles ont un impact potentiel fort sur l'environnement.

La disponibilité de la ressource en eau et la capacité de traitement des eaux usées méritent d'être mieux prises en compte dans le projet ainsi que la protection des populations aux risques naturels (inondations et feux de forêt notamment).

Les enjeux de mobilité sont marqués sur le territoire avec près de 76 % des déplacements effectués en voiture. Si la place importante de la voiture individuelle dans les déplacements quotidiens, la question des embouteillages, les problèmes de stationnement sont bien présentés, le PLUi n'en tire pas de conséquences particulières dans son projet. La MRAe recommande de développer les modes de déplacement alternatifs à la voiture individuelle dans les communes dans un contexte de préservation de la santé des populations (qualité de l'air, nuisances sonores) et de lutte contre le changement climatique.

En conclusion, la MRAe estime que l'évaluation environnementale présente des lacunes ne permettant pas de forger des mesures suffisamment poussées en matière de préservation des milieux et d'exposition des populations aux risques naturels. Les améliorations préconisées sont également nécessaires pour sécuriser au stade de la planification, la faisabilité de quelques opérations spécifiques envisagées (UTN.L de Vernet-les-Bains et centrale photovoltaïque d'Olette.)

L'ensemble des observations et recommandations de l'autorité environnementale est présenté dans l'avis détaillé.

Avis détaillé

1. Contexte, présentation du territoire, du projet de plan et des enjeux environnementaux

1.1 Contexte juridique du projet de plan au regard de l'évaluation environnementale

L'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) valant schéma de cohérence territorial (SCoT) de la communauté de communes Conflent Canigó (CCCC) situé dans le département des Pyrénées-Orientales est soumise à « évaluation environnementale systématique » conformément aux dispositions de l'article [R122-17 du code de l'environnement](#) relatives aux PLUi comprenant les dispositions d'un schéma de cohérence territoriale.

1.2 Présentation du territoire intercommunal et de ses perspectives de développement

Le territoire de la CCCC est composé de quarante-cinq communes dont de nombreuses petites communes rurales, essentiellement dans sa partie ouest. Trente-six communes sont soumises aux dispositions de la loi Montagne. Situé au centre-ouest du département des Pyrénées Orientales (66) en région Occitanie, il s'étend sur 833 km² et comptait moins de 21 000 habitants en 2016.

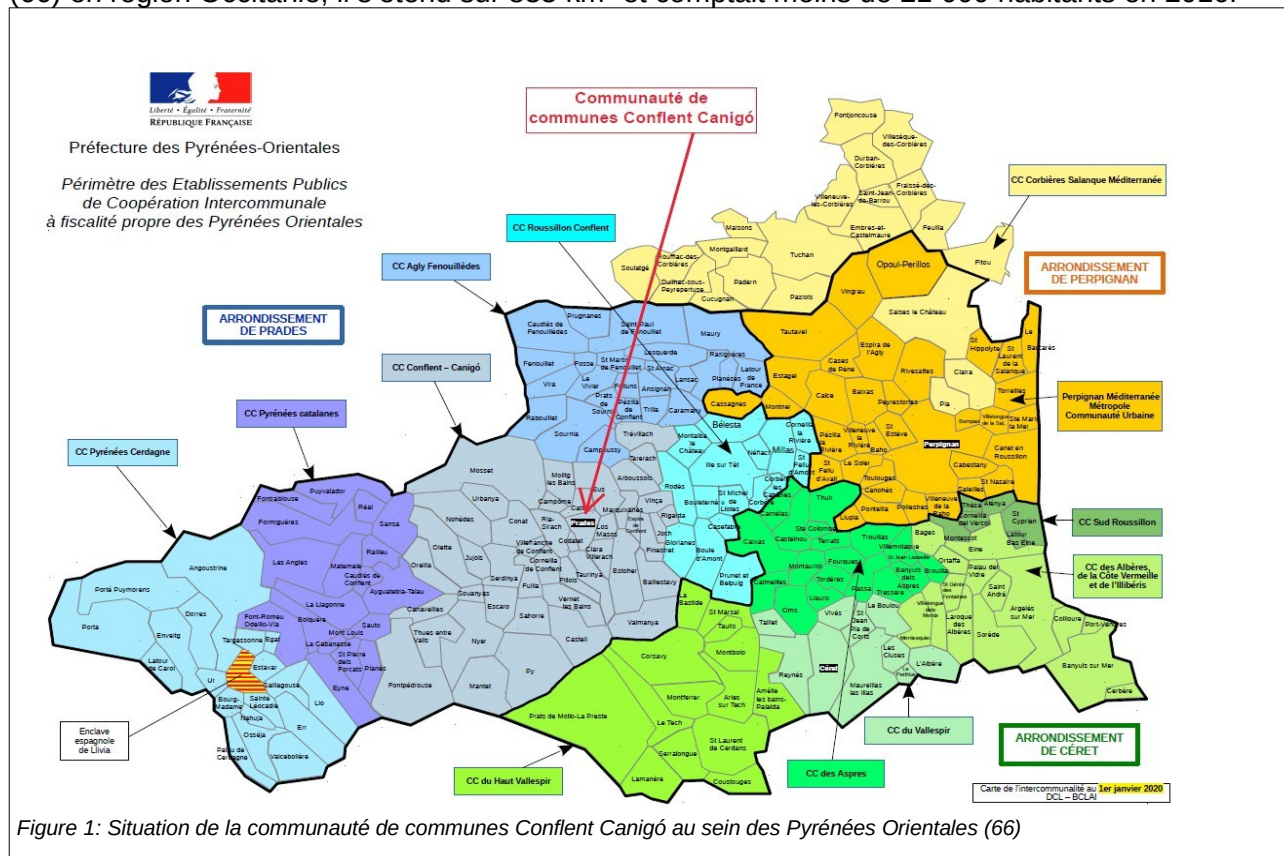


Figure 1: Situation de la communauté de communes Conflent Canigó au sein des Pyrénées Orientales (66)

Il se caractérise par la transition qu'il opère entre la plaine du Roussillon et la montagne Cerdagne-Capcir. Il s'articule autour du bourg-centre qu'est la ville de Prades, et de pôles secondaires que sont Olette, Vernet-les-Bains et Vinça.

Le territoire intercommunal présente une topographie marquée, avec une altitude comprise entre 210 mètres en fond de vallée de la Têt et 2 784 mètres sur les sommets en franges sud-ouest et sud-est (Canigou). Le réseau hydrographique local est dense et essentiellement rattaché au bassin versant du fleuve la Têt qui traverse le territoire intercommunal d'ouest en est.

La RN 116 est l'axe majeur qui traverse le territoire du nord-est au sud-ouest et permet notamment de relier Prades (siège de la CC) à Perpignan (45 km). Elle connaît un trafic très important notamment le week-end du fait de l'activité touristique et présente en outre régulièrement des dégâts faisant suite à des intempéries. Elle constitue le point de départ de plusieurs routes départementales, desservant les communes en marge de cet axe.

Le territoire est riche d'un patrimoine naturel exceptionnel et varié. On y trouve des réservoirs et corridors de biodiversité du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) Languedoc Roussillon, une forte densité de milieux humides, notamment sur les massifs du Madres et du Canigou, des milieux boisés, ainsi que des milieux ouverts (landes, prairies, pelouses alpine).

Le territoire intercommunal est intersecté par huit sites Natura 2000³ répartis sur trente-et-une communes, cinq Réserve Naturelle Nationale (RNN) et une Réserve Naturelle Régionale (RNR), un Arrêté de Protection de Biotope (APB) sur le cours d'eau de la Carança, quarante-trois zones d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF⁴) dont trente-quatre de type I et neuf de type II, 36 Espaces Naturels Sensibles (ENS), sur trente-et-une communes et huit Plans Nationaux d'Actions (PNA) : vautour percnoptère, aigle royal, grand tétras..., deux Zones Importantes pour la Conservation des Oiseaux (ZICO).

Le Parc Naturel Régional des Pyrénées catalanes (PNRPC) englobe vingt-cinq communes du territoire, mais concerne soixante-sept communes au total. Par ailleurs le territoire compte soixante-et-onze monuments historiques, cinq sites classés ainsi que neuf sites inscrits⁵, et trois sites inscrits au patrimoine mondial de l'Unesco : les remparts de Villefranche-de-Conflent, la grotte Cova Bastera et le fort Libéria sur la commune de Villefranche-de-Conflent.

Le territoire de la CCCC comptait 20 850 habitants en 2016 (chiffres INSEE). Au cours de la période 2011-2016, la population a progressé de 0,8 % ; ce qui est sensiblement identique à l'évolution enregistrée à l'échelle du département (+0,7 %). C'est la frange est du territoire qui a accueilli 90 % des nouveaux habitants au cours des dernières années. *A contrario*, la quasi-totalité des communes aux fonctions structurantes et/ou intermédiaires affichent une perte de poids démographique au profit d'un mitage progressif du territoire. En 2016, la population est vieillissante, 36 % de la population a plus de 60 ans.

Le diagnostic⁶ montre une croissance des marges « périurbaines » et/ou rurales du territoire, au détriment (hors Vinça) des polarités urbaines et villageoises.

Parmi les quarante-cinq communes du territoire, quatorze n'ont aucun document d'urbanisme (soumise au règlement national d'urbanisme (RNU)), sept ont un Plan local d'Urbanisme (PLU), onze sont dotées d'une carte communale et treize communes ont encore un Plan d'Occupation des Sols (POS).⁷

Par délibération du 4 décembre 2015, le Conseil communautaire de la CC a prescrit l'élaboration

3 Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire.

4 Lancé en 1982, l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF) a pour objectif d'identifier et de décrire des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation. On distingue 2 types de ZNIEFF :

- les ZNIEFF de type 1 : secteurs de grand intérêt biologique ou écologique,
- les ZNIEFF de type 2 : grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes.

5 Au titre des articles L341-1 et suivants du code de l'environnement.

6 Cf RP cahier 1.B_Diagnostic page 136

7 L'article L174-5 du CU dispose que : « Lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent en matière de PLU ou de document d'urbanisme en tenant lieu a engagé une procédure d'élaboration d'un PLUi avant le 31/12/2015, les dates et délais prévus aux premier et dernier alinéas de l'article [L. 174-1](#) ne s'appliquent pas aux POS applicables sur son territoire, à condition que ce PLUi soit approuvé, au plus tard, le 31 décembre 2020. »

du PLUi valant SCoT sur le périmètre des quarante-sept communes le composant. Deux communes (Sournia et Campoussy au nord de la CC) sont sorties de l'intercommunalité en fin d'élaboration du document d'urbanisme. Cette évolution, de quarante-sept à quarante-cinq communes, a entraîné une mise à jour du projet et un nouveau débat sur le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) en juillet 2019. Le projet a été arrêté par délibération du 10 janvier 2020. Il présente le projet de territoire à l'horizon 2036 (sur 20 ans à compter de 2016).

1.3 Présentation du projet de PLUi valant SCoT

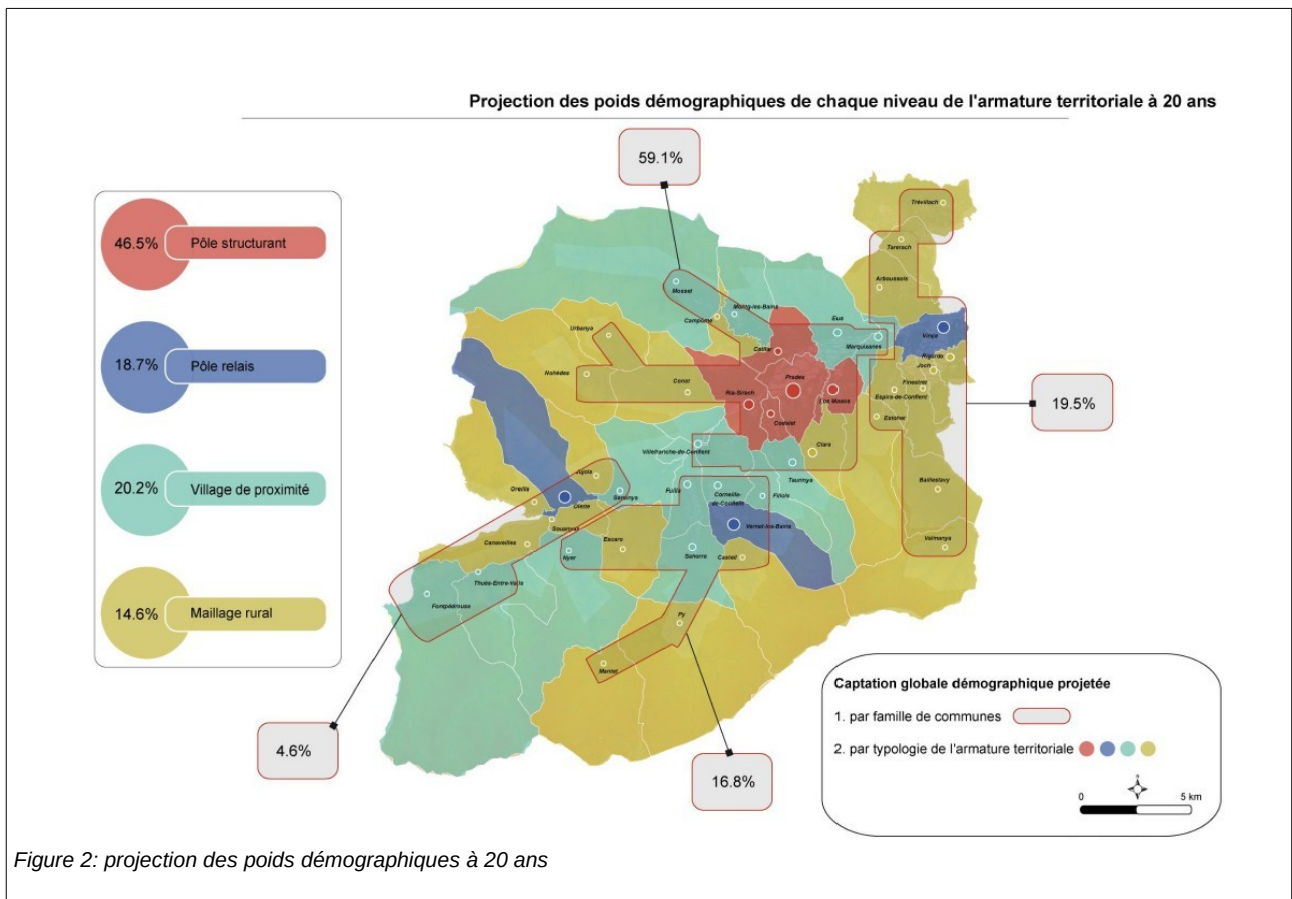
Le projet d'aménagement retenu par l'intercommunalité, traduit au sein du PADD, s'articule autour de quatre orientations générales qui ambitionnent de rééquilibrer les dynamiques qui composent le territoire en :

1. visant une perspective de croissance démographique liée en particulier à la capacité du territoire à accueillir de l'emploi productif (agricole, artisanal et industriel), tout en prenant en compte les dynamiques de vieillissement inéluctables, et en cherchant à optimiser leurs impacts positifs ;
2. revalorisant les potentiels du territoire, vecteurs d'attractivité, par la qualité du paysage, notamment montagnard, et plus largement aux atouts patrimoniaux (environnementaux et bâtis) du Conflent ;
3. optimisant l'utilisation des ressources bâties et non bâties du territoire, afin de limiter les phénomènes de vacance et de friches, ainsi que la consommation d'espaces naturels et agricoles ;
4. affirmant une réorientation spatiale de la localisation du développement au travers de son armature territoriale et de principes facilitant la mobilité. Cet objectif participera à la réduction des temps de déplacements, notamment en voulant rationaliser le rapport spatial emploi/résident.

Le PADD opte pour une « lisibilité » territoriale passant par la définition d'une armature urbaine et villageoise dont la projection démographique est présentée figure 3⁸ :

- l'affirmation du **pôle urbain structurant pradéen** autour des communes de Prades, Codalet, Ria-Sirach, Catllar et Los Masos.
- le renforcement de **trois pôles urbains relais : Vinça, Vernet-les-Bains et Olette**
- l'identification de **quatorze pôles villageois de proximité** présentant un niveau de services et/ou une offre économique spécifique
- l'identification d'**un maillage rural** ; l'absence de certains services et équipements de proximité ne fait pas de ces communes des secteurs prioritaires en termes d'accueil de population.

8 Cf PADD page 34



Le territoire est structuré autour d'un bassin de vie polarisé par les trois communes de Prades, Vinça et Olette, bassin comprenant quarante-deux des quarante-cinq communes de la Communauté de communes.

1.4 Principaux enjeux environnementaux identifiés par la MRAe

La MRAe identifie et hiérarchise les enjeux environnementaux notamment en fonction des tendances d'évolution et de l'importance des pressions qui s'exercent sur les différentes composantes environnementales du territoire. Cette appréciation est aussi fonction des leviers potentiels et des marges de manœuvre que le document d'urbanisme offre pour influencer sur ces enjeux.

Pour la MRAe, les principaux enjeux environnementaux à prendre en compte au travers du projet d'élaboration de PLUi valant SCoT de la communauté de communes Conflent Canigó sont :

- la maîtrise de la consommation d'espace, et la limitation de l'artificialisation des sols ;
- la préservation des milieux naturels et des continuités écologiques ;
- la préservation de la ressource en eau ;
- la prévention des risques naturels ;
- les mobilités et la lutte contre le changement climatique ;

2. Caractère complet et qualité des informations contenues dans le rapport de présentation

2.1 Caractère complet du rapport de présentation

Le rapport de présentation est composé de six cahiers, ce qui permet au lecteur de s'approprier assez aisément le rapport de présentation, de manière progressive et par entrée thématique.

Le rapport de présentation aborde l'ensemble des éléments attendus d'une part au titre des articles L.104-4, L.141-3 et R.141-2 et R.141-3 du code de l'urbanisme, relatifs au contenu de l'évaluation environnementale d'un SCoT, et d'autre part au titre du R.151-3 du CU pour ceux relatifs à celle d'un PLU. Il contient une évaluation des incidences au titre de Natura 2000 et une évaluation environnementale.

2.2 Qualité et pertinence des informations présentées et de la démarche d'évaluation environnementale

Les documents constituant le rapport dont de bonne qualité et contiennent de nombreuses illustrations. Le rapport propose notamment une synthèse et hiérarchisation des enjeux environnementaux du territoire sous forme de tableau et selon les différentes thématiques traitées⁹.

Cette présentation n'est cependant pas illustrée par une carte de synthèse de l'ensemble du territoire permettant de croiser les secteurs de projets et les sensibilités environnementales, ce qui nuit à la dimension « intercommunale » de ce type de document. Par ailleurs, les cartes présentées sont communales, présentent le zonage sans croisement avec les enjeux, et ne permettent pas non plus de se rendre compte des continuités ou des ruptures existantes avec les communes limitrophes.

La MRAe relève que le document ne permet pas de resituer le territoire au sein des entités géographiques ou administratives plus vastes pertinentes pour la compréhension et la prise en compte de l'environnement.

Si le PLUi traite de la plupart des enjeux environnementaux présents au sein du territoire intercommunal, il le fait essentiellement de manière bibliographique et générale.

La MRAe estime nécessaire de décrire plus finement les caractéristiques environnementales et la vulnérabilité de l'ensemble des zones impactées par le PLUi à l'aide d'un travail de terrain au profit de tous les secteurs à urbaniser ou autres de projets (emplacements réservés, secteurs classés en zone urbaine (U) présentant des possibilités de construction significatives, secteur à vocation photovoltaïque à Olette¹⁰, ainsi que sur les secteurs naturels (N) dédiés à de l'activité (N2 : Espaces naturels « carrières à Olette (Evol) » ; N5 : Espaces naturels à vocation touristique ou de loisirs (campings, thermes...) ; N8 : Activité de débit et de stockage de bois).

Les incidences qui demeurent, ne sont de fait pas évaluées. Il est indispensable que le rapport de présentation qualifie et quantifie les incidences du projet sur l'environnement et analyse leurs effets cumulés.

Le dossier indique une démarche d'évaluation environnementale conduite de manière « itérative », mais il ne fait pas état des **alternatives** et de l'ensemble des possibilités de développement de l'urbanisation qui ont été ou auraient pu être envisagées. La démarche doit pourtant permettre d'explicitier les choix qui ont été opérés au regard des « solutions de substitution raisonnables »¹¹. La MRAe rappelle qu'au stade de la planification, cette étape est primordiale, car elle permet de privilégier l'évitement dans la séquence éviter-réduire-compenser (ERC) utilisée pour les choix d'aménagement. Dans le projet présenté, les sites retenus ne

9 Cf RP Cahier évaluation environnementale page 5

10 Cf RP cahier EIE page 84

11 Article R104-18 du CU.

semblent pas découler d'une telle analyse ou du moins, si une telle analyse a été réalisée, elle n'a pas été suffisamment restituée.

De façon générale, les données utilisées dans les six cahiers du rapport de présentation diffèrent quelque peu entre chacun d'eux, mais aussi au sein même de chaque cahier¹² ; ce qui brouille l'appréhension du dossier.

Des indicateurs de suivi pour l'analyse des résultats de l'application du PLUi ont été définis dans le projet¹³. La MRAe relève qu'un seul indicateur concerne le suivi de la prise en compte des enjeux environnementaux et qu'en outre il ne vise que les zones de projet, se bornant à mesurer l'artificialisation en omettant la mesure des impacts sur la qualité de l'eau, la biodiversité et l'environnement de façon plus globale. De plus, aucun « état zéro » (valeur de référence) de chacun des indicateurs de suivi n'a été défini. Or ces données sont fondamentales pour assurer un suivi de l'efficacité environnementale du document d'urbanisme et proposer le cas échéant des mesures correctives.

Le résumé non technique (RNT) synthétise les conclusions du diagnostic et de l'état initial de l'environnement et reprend bien les principaux éléments de l'évaluation environnementale.

Il présente cependant les mêmes lacunes que l'évaluation globale pour la compréhension des principales incidences du PLUi valant SCoT sur l'environnement par le public et devra être repris lorsque les compléments nécessaires auront été apportés.

La MRAe recommande de :

- **présenter une cartographie générale de l'ensemble du territoire Conflent Canigó permettant de croiser les secteurs de projets et les sensibilités environnementales, afin de mieux appréhender les problématiques et enjeux du territoire dans sa globalité. Une déclinaison par commune est attendue ;**
- **resituer le territoire par rapport aux communes limitrophes pour appréhender la prise en compte de l'environnement à cette échelle pour les enjeux qui le méritent ;**
- **préciser les incidences résiduelles pour l'ensemble des thématiques environnementales de chaque secteur de projet. Elle recommande également de qualifier et de quantifier ces incidences et de proposer une synthèse permettant d'apprécier les effets cumulés des projets inscrits dans le PLUi ;**
- **présenter les alternatives de développement de l'urbanisation ayant été écartées en justifiant les raisons des choix opérés au regard de leurs enjeux environnementaux ;**
- **mettre à jour et en cohérence les données au sein des différents cahiers du rapport de présentation ;**
- **introduire des indicateurs de suivi de la mise en œuvre du PLUi permettant de suivre précisément l'impact de la mise en œuvre du PLUi sur l'environnement ;**
- **renseigner l'« état zéro » de ces indicateurs afin de pouvoir en assurer un suivi de qualité.**

2.3 Articulation avec les plans et programmes de niveau supérieur

Les dispositions de la loi Montagne sont prises en compte par le projet de PLUi et la MRAe souligne avec intérêt que la collectivité a fait le choix d'étendre le principe d'urbanisation prioritairement en continuité de l'urbanisation existante aux neuf communes non soumises à la loi Montagne.

Vingt-huit communes de l'EPCI sont concernées par la charte du PNRPC. La MRAe relève qu'il appartient à l'EPCI d'établir la compatibilité du projet avec la charte sur le volet consommation

12 Pour illustration : RP cahier RNT pages 7 et 14

13 Cf RP cahier justifications page 345

d'espace (cf infra).

En outre, le territoire est soumis aux dispositions du SDAGE Rhône Méditerranée qui prévoient également la préservation des zones humides. La MRAe note que le projet doit mieux prendre en compte cet enjeu (cf infra). La collectivité doit enfin faire la démonstration que les capacités d'assainissement et l'accès à la ressource en eau (intégrant le changement climatique) sont cohérents avec le projet de développement du territoire. Enfin, le projet de PLUi¹⁴ décline les objectifs du PGRI sur son territoire. Si les risques liés au ruissellement pluvial ont bien été pris en compte dans le projet de PLUi, la MRAe indique que le projet aurait pu prescrire des mesures visant à réduire l'imperméabilisation. Il appartient au PLUi valant SCoT d'agir sur la mise en œuvre de dispositifs intégrant ces différentes problématiques permettant l'atteinte des objectifs du SDAGE, du PNRPC et du PGRI.

La MRAe recommande de développer des dispositions au niveau du PLUi valant SCoT sur la mise en œuvre de dispositifs intégrés permettant l'atteinte des objectifs du SDAGE, ceux de la charte du PNRPC, ainsi que ceux du PGRI.

3. Prise en compte de l'environnement par le projet

3.1 Maîtrise de la consommation d'espace

3.1.1. Considérations générales

La MRAe rappelle que l'artificialisation des sols et l'étalement urbain constituent les principaux facteurs d'érosion de la biodiversité et engendrent des impacts négatifs en matière de consommation d'énergie et d'émissions de gaz à effet de serre. Par ailleurs, la MRAe précise que le SRADDET¹⁵ Occitanie, arrêté le 19 décembre 2019, prévoit dans son objectif thématique 1.4 « de réussir le zéro artificialisation nette à l'échelle régionale à l'horizon 2040 ».

Le diagnostic indique que la consommation d'espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (NAF) est estimée¹⁶ à environ 215 ha entre 2006 et 2016, dont 148 ha consommés par l'habitat (1 214 logements supplémentaires entre 2006 et 2016, soit environ 1 222 m² par nouvelle unité d'habitation) et 66 ha consommés par la dynamique économique.

Le PADD¹⁷ prévoit une consommation d'espaces NAF de 115 ha dont 92 ha pour l'habitat, 20 ha pour l'activité économique et 3 ha pour les infrastructures diverses (notamment les réseaux d'énergie ; cette enveloppe correspond à toute emprise des réseaux (hors aménagements RN116) et de l'aire d'accueil des gens du voyage).

Il prévoit en outre :

- un secteur de taille et capacité d'accueil limitées (STECAL) sur la commune de Casteil permettant la réalisation d'une cabane de vision des tigres au sein du parc animalier existant. Le secteur couvre une superficie très réduite de 0,22 ha sur les 25,36 ha du parc animalier (0,87 %). Ce STECAL fait l'objet d'une étude de discontinuité. À ce titre il a reçu un avis favorable avec prescriptions de la CDNPS¹⁸ ;
- trois autres secteurs ont fait l'objet d'une étude de discontinuité sur les communes de Baillestavy, Escaro, Olette et ont reçu un avis favorable avec prescriptions de la CDNPS¹⁹ ;
- une unité touristique nouvelle locale (UTN.L) avec une OAP associée visant le projet de réhabilitation/extension de l'Hôtel Alexandra sur la commune de Vernet-les-Bains qui fera l'objet d'un avis de la CDNPS ;

14 Cf RP justifications pages 397 et suivantes

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

16 Cf RP cahier diagnostic page 246

17 Cf PADD page 42

18 Cf avis CDNPS du 02/01/2020

19 Cf annexe 1.E Rapport de présentation Cahier 1.E ANNEXE-Etudes discontinuité loi Montagne Baillestavy, Escaro, Olette

- la délimitation de quatre-vingt-dix-huit emplacements réservés²⁰ (ER) sur le territoire intercommunal. Ils concernent toutes les communes du pôle structurant et des pôles relais. Seules treize communes n'en ont pas inscrits : cinq villages de proximité et huit communes du maillage rural ;
- la possibilité de changement de destination de vingt-quatre bâtiments.

La consommation prévue de foncier par le projet de PLUi, est comparée dans le PADD²¹ au foncier consommé précédemment, mettant en exergue une diminution globale de plus de 65 % de la consommation annuelle moyenne d'espace, avec plus de 50 % pour l'habitat et 85 % pour l'économie.

La MRAe constate que la comparaison présentée ne porte pas sur la consommation des dix dernières années (mais sur la période 2004-2016).

Le diagnostic²² indique ainsi qu'entre 2009-2019, soit sur les dix années précédant l'arrêt du PLUi valant SCoT, la consommation d'espaces NAF a été d'environ 178 ha dont 126 ha pour l'habitat. La MRAe constate en conséquence que la diminution de la consommation d'espaces NAF est alors ramenée à 35 %. Elle observe que l'utilisation dans différents documents du PLUi, de références qui ne sont pas les mêmes, nuit à la compréhension et à l'appréciation du projet.

En outre, le projet ne présente pas comment est pris en compte l'ensemble des aménagements (STECAL, ER, ...) dans les objectifs de modération de la consommation foncière.

À partir d'autres sources que le projet de PLUi, la MRAe relève les données surfaciques suivantes : l'enveloppe urbaine couvre 1 098 ha²³ et un total de 115 ha est prévu en ouverture à l'urbanisation ; le reste du territoire est identifié pour 44 053 ha en zone agricole, et pour 33 333 ha en zone naturelle. Ces données méritent d'être portées à la connaissance du public.

La MRAe recommande :

- **de procéder à une harmonisation et une mise à jour des données les plus récentes dans les différentes pièces du PLUi ;**
- **de prendre en compte l'ensemble des aménagements afin d'évaluer l'impact réel sur la modération de la consommation des espaces au regard du bilan sur les dix dernières années ;**
- **de compléter le rapport de présentation avec le détail des données surfaciques.**

3.1.2. Consommation d'espace à vocation d'habitat

Le projet de territoire amène l'EPCI à programmer une capacité d'augmentation de population de l'ordre de 3 400 habitants à 20 ans, avec un taux de croissance annuel moyen de 0,8 % cohérent avec la dynamique départementale, pour arriver à terme à une population totale de près de 23 350 habitants (en 2036), conduisant à un objectif de programmation de logements de 2 200 logements dont 25 % en réinvestissement/renouvellement (soit 550 logements) et 75 % en extension (soit 1 650 logements) avec une consommation d'espace dédié à l'habitat de 92 ha. L'analyse du processus de desserrement des ménages²⁴, permet de justifier le nombre de logements nécessaires pour répondre aux besoins de la population déjà installée sur la commune avec un nombre moyen de personnes par ménage de l'ordre de 1,91.

Le poids démographique des pôles urbains et villageois sera maintenu avec 46,5 % de la population intercommunale pour le pôle urbain structurant Pradéen, 18,7 % pour les pôles urbains relais, et 20,2 % pour les pôles villageois de proximité et 14,6 % pour le maillage rural.

Le diagnostic²⁵ montre une croissance des marges « périurbaines » et/ou rurales du territoire, au détriment (hors Vinça) des polarités urbaines et villageoises.

Il précise que le parc de logements est déséquilibré, avec un stock très important de résidences

20 Cf Annexes au règlement

21 Cf PADD page 42

22 Cf RP cahier 1.B_Diagnostic page 249

23 Cf RP cahier 1.E Justification du projet page 33

24 Cf RP cahier diagnostic pages 141 et suivante

25 Cf RP cahier 1.B_Diagnostic page 136

secondaires (environ 4 500 résidences secondaires sur le territoire pour 9 500 résidences principales). Le diagnostic expose que ce nombre devrait diminuer, gageant sur leur revente et leur transformation en résidence principale et la diminution du nombre de ce type de constructions²⁶.

Par ailleurs, le taux de logements vacants atteint 11 %.

La MRAe souligne favorablement que la collectivité a procédé à une identification précise des capacités de densification/mutation des zones urbanisées du territoire²⁷, en s'appuyant sur les définitions²⁸ de ce qu'elle entend par « *dent creuse* », « *potentiel mutable* » (dont les logements vacants et les résidences secondaires), « *potentiel extensif intégré à la Zone Urbaine Constituée (ZUC)* », à savoir tout le potentiel de développement intégré à la tâche bâtie non considéré comme une « *dent creuse*²⁹ ».

La lecture de cette analyse est toutefois rendue difficile par le choix qui a été fait de dénomination des différents secteurs comme « *espace libre des constructions existantes* » qui ne permet pas de savoir s'il s'agit d'un « *potentiel extensif* » ou pas.

Pour justifier la délimitation des zones urbaines (U), le projet³⁰ prend appui sur l'indicateur « 11 » ainsi défini : « *la capacité à intégrer le réinvestissement / renouvellement urbain dans ses perspectives de développement* », ainsi que sur une analyse morphologique des tissus urbanisés du territoire, pour mettre en exergue leur capacité de développement. Il en résulte un tableau de synthèse de la capacité globale de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis du territoire³¹. La MRAe souligne la nécessité de croiser l'identification des dents creuses avec les enjeux environnementaux pour éliminer les secteurs à fort enjeu naturaliste (habitat, faune, flore).

La définition des zones à urbaniser (AU) du PLUi valant SCoT repose sur l'utilisation de cinq indicateurs sur quatorze, prenant en compte les sensibilités environnementales, appliqués à chaque commune³². Il s'ensuit une application commune par commune et une déclinaison de l'armature du PADD³³ et la répartition entre réinvestissement urbain (25 %) et extension (75 %) telle que définie dans le PADD³⁴.

Cette analyse fine de la capacité globale de densification révèle un potentiel de 54,7 % de la production globale de logements à horizon 2036, soit 1 098 logements³⁵ ce qui apparaît comme largement supérieur à l'ambition du PADD de mobiliser seulement 25 % des logements en renouvellement urbain, soit 550 logements. Le total de surfaces extensives (zones AU) à vocation résidentielle est identifié à un niveau inférieur de près de 34 ha par rapport aux objectifs du PADD (seulement 58 ha de zones résidentielles zonées en AU contre 92 ha au PADD)³⁶.

La MRAe constate que la collectivité a fait le choix de maintenir ses possibilités de développement futurs plutôt que de revoir les objectifs du PADD à la baisse³⁷.

La MRAe relève l'absence d'information concernant le « *taux de rétention* »³⁸ appliqué par l'intercommunalité ; ce qui nuit à la bonne compréhension de cette analyse.

La MRAe note enfin qu'une dizaine de communes du maillage rural bénéficie toutefois de secteurs d'extension alors que le PADD énonce qu'en l'absence de services et équipements de proximité, ces communes ne sont pas prioritaires en matière d'accueil de nouvelle population.

26 Cf RP cahier diagnostic page 231

27 Cf RP cahier Justifications à partir de la page 108

28 Cf PADD page 36

29 Dent creuse : parcelle ou groupe de parcelles non bâties insérées dans un tissu construit

30 Cf RP cahier 1.E_Justifications du projet pages 98 et suivantes

31 Cf RP cahier 1.E_Justifications du projet page 109

32 Cf RP cahier 1.E_Justifications du projet pages 162 et 163

33 Cf 02_PADD page 31

34 Cf 02_PADD page 42

35 Cf RP cahier justifications page 109

36 92 ha -58 ha = 34 ha ; Cf RP cahier justifications page 167

37 Cf RP cahier justifications page 167

38 La rétention foncière désigne la conservation par les propriétaires de terrains potentiellement urbanisables alors qu'ils pourraient être mis en vente sur le marché foncier du territoire ; ce taux est une valeur plafond. Il doit être accompagné d'une politique volontariste, et la consommation d'espaces doit être liée à cette politique. (Cf travaux du club PLUi)

La MRAe recommande de :

- **procéder à l'analyse des enjeux environnementaux des « dents creuses » ;**
- **urbaniser en priorité les 34 ha de densification et réduire le potentiel extensif et revoir son PADD en ce sens ;**
- **revoir les objectifs du PLUi en matière de réinvestissement urbain en tenant compte du potentiel de densification et d'un taux de rétention clairement établi ;**
- **réduire la proportion des constructions au niveau des villages, afin de limiter la dispersion de l'urbanisation et le mitage des espaces agricoles et naturels.**

Le projet définit les densités sur les quatre niveaux de l'armature déterminées dans le PADD, soit :

- 25 logements à l'hectare sur le pôle urbain structurant ;
- 20 logements à l'hectare sur les pôles urbains relais ;
- 15 logements à l'hectare sur les villages de proximité et le maillage rural non classé en zone de montagne ;
- 10 logements à l'hectare sur le maillage rural classé en zone de montagne.

Ces densités sont traduites dans les OAP sectorielles.

Or, l'application effective des densités prévues est rendue délicate sur certains secteurs du fait de la teneur des OAP. L'exemple de l'extension de l'urbanisation prévue sur le secteur « *chemin de Badeloc* » à Codalet³⁹ confirme la difficile mise en œuvre des densités prévues. En effet, sur un secteur d'environ 1 ha, l'OAP indique : « *Nombre estimatif de logements projetés / Minimum 24 logements dont 14 maximum sur la tranche 1* ». Il n'est rien dit de la tranche 2 mais seulement que « *L'ensemble de la frange Est devra par conséquent être urbanisé en priorité* ».

Enfin, les densités sur les zones d'extension semblent difficilement applicables dès lors que le règlement de ces zones (zones 1AU1 (pôle structurant), 2AU1 (pôles relais), 3AU1 (villages de proximité) et 4AU1 (maillage rural)) correspondant aux zones à urbaniser non soumises à conditions, prévoit que : « *Ces zones sont ouvertes à l'urbanisation. Elles font l'objet d'OAP et les constructions y sont autorisées, soit dans le cadre d'une opération d'aménagement d'ensemble, soit au fur et à mesure de la réalisation des équipements* ».

Il conviendrait de modifier le règlement écrit ainsi que les OAP des secteurs en extension pour garantir la mise en œuvre des densités qui doivent s'y appliquer.

La MRAe recommande d'adapter la rédaction des OAP et du règlement écrit pour assurer l'application des densités définies sur les secteurs de développement de l'urbanisation.

3.1.3. Consommation d'espace à vocation économique

La surface consommée par les zones d'activités sur la période 2009-2019 est d'environ 52 ha⁴⁰.

L'analyse des capacités de développement de l'emploi à l'échelle territoriale, conduit la CC à envisager à l'horizon 2036, un potentiel de l'ordre de 830 emplois supplémentaires pour garantir l'attractivité résidentielle du territoire.

Ce scénario induit une programmation de consommation d'espace de 20 ha pour l'économie.

Par ailleurs, il est indiqué que le taux de vacance des locaux commerciaux atteint 25 %.

La MRAe souligne favorablement que dans l'ensemble le projet prévoit prioritairement le réinvestissement des friches commerciales.

La MRAe note que cette démarche reste à compléter par un examen de la capacité de

39 Cf OAP pôle structurant pages 12 et 13

40 Cf RP cahier diagnostic page 249

réinvestissement des friches à caractère économique autre que commercial (artisanat, activité productive, ...).

La MRAe recommande de réaliser une analyse des sites économiques vacants susceptibles d'être mobilisés et des potentialités de réinvestissement avant d'envisager de développer des extensions de l'urbanisation à vocation économique.

3.2 Préservation des milieux naturels

Le territoire est riche d'un patrimoine naturel exceptionnel et varié (cf. § 1.2).

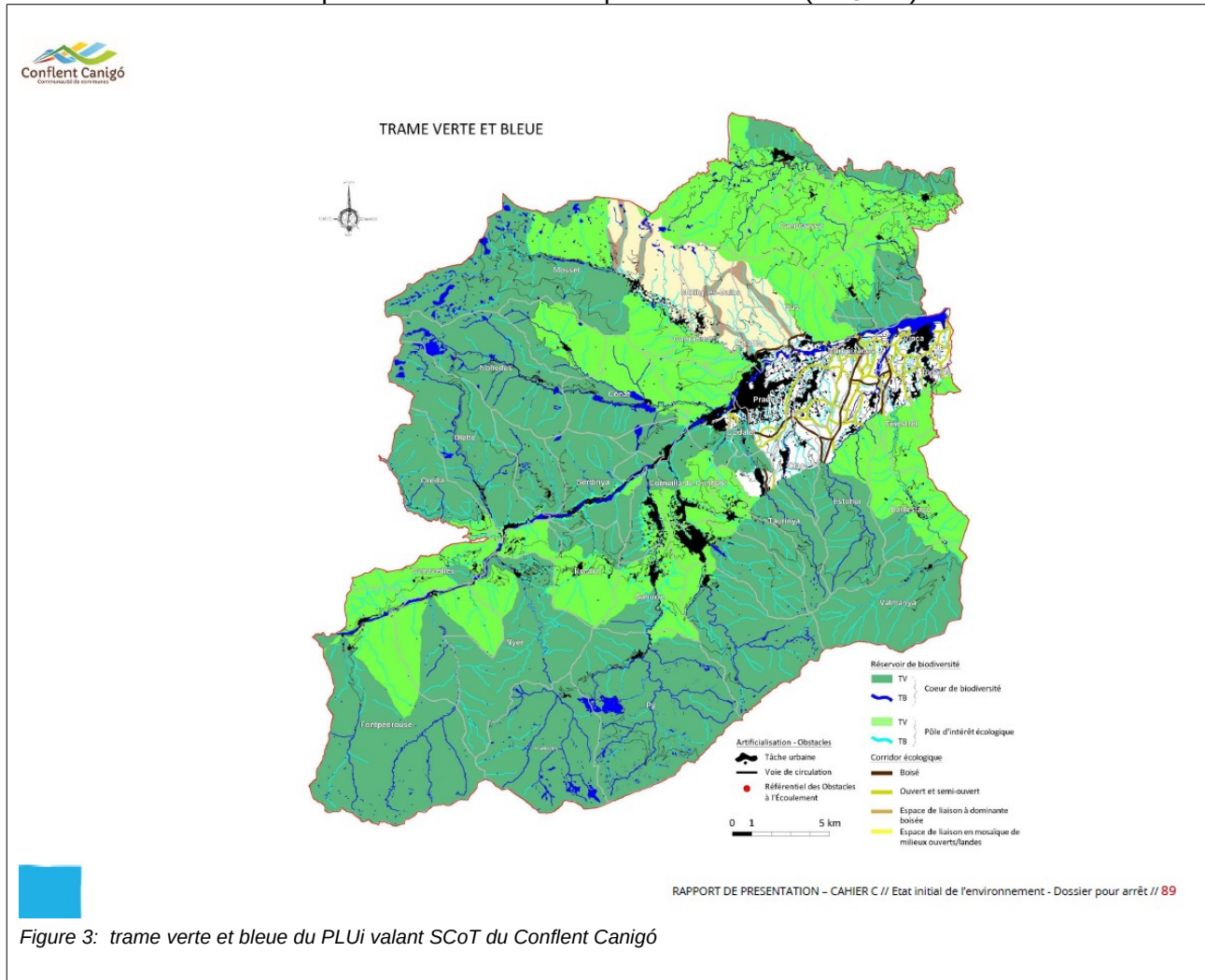


Figure 3: trame verte et bleue du PLUi valant SCot du Conflent Canigó

La MRAe relève que si la TVB du Schéma Régional de Cohérence Écologique (SRCE) est globalement reprise dans le PLUi, sa déclinaison de certains corridors n'est pas assez précise. C'est le cas notamment à Olette, où le projet de centrale photovoltaïque au sol est situé en partie dans un corridor de milieux ouverts du SRCE destiné à maintenir la continuité entre les habitats ouverts et les espèces qui y vivent. À l'entrée de Marquixane également, une zone de développement de l'urbanisation est incluse dans un corridor milieux ouverts de la TVB. Ils sont censés permettre une perméabilité du milieu favorisant le déplacement des espèces. Le projet, situé sur un ancien verger, est entouré par une route et une voie ferrée, des conditions qui ne sont guère favorables au transit des espèces. Un effort de perméabilité des clôtures mises en place est nécessaire.

En outre, La MRAe constate que la préservation de la TVB n'est pas non plus suffisamment rigoureuse sur les fonds de vallée, secteurs qui présentent des enjeux forts du fait des ruptures de continuité écologique par l'activité humaine. Par ailleurs, sa traduction reste relativement évasive

et générale sur les « zones de vigilance » censées représenter les zones de corridors à rétablir ou à sanctuariser pour assurer la fonctionnalité des trames de fonds de vallées.

La MRAe recommande de :

- **mieux prendre en compte le SRCE Languedoc Roussillon dans la déclinaison de la TVB sur le territoire, et en particulier les corridors de milieux ouverts en adaptant le cas échéant, les projets de développement de l'urbanisation ;**
- **détailler la TVB sur les fonds de vallée notamment à travers des cartographies identifiant les ruptures.**

La collectivité énonce par ailleurs que la protection de la TVB est assurée dans le projet de PLUi par un zonage en zone agricole (A) ou en zone naturelle (N), mais également par une identification au titre de l'article L151-23 du CU⁴¹ des sites et secteurs à protéger pour des motifs d'ordre écologique.

Si le règlement de la zone A prévoit des sous-zonages destinés à favoriser l'activité agricole, aucune sous-trame n'a été définie pour préserver les éléments de la TVB présentant des enjeux écologiques forts. S'agissant de la zone N, un zonage N3 vise « *les espaces naturels présentant des enjeux paysagers ou environnementaux spécifiques* ». Cependant, les équipements d'intérêt collectif et services publics y sont autorisés avec pour seule réserve le maintien de la végétation présente et notamment celle constitutive de la ripisylve. La MRAe remarque, d'une part, que le sous-zonage N3 est peu utilisé par le projet et concerne surtout la protection de la ripisylve. D'autre part, la seule condition prévue est peu protectrice au regard des habitats et espèces susceptibles d'être impactés.

Plus spécifiquement, pour préserver sa trame bleue, le règlement graphique identifie au titre de l'article L151-23 du CU, les cours d'eau classés qu'il a répertoriés⁴². Si pour les zones A et N, cette identification est bien assortie de prescriptions dans le règlement écrit, imposant un recul des constructions et aménagements de la berge des éléments identifiés mais aussi des fossés et cours d'eau non protégés au titre de l'article L151-23 du CU, ces prescriptions bien qu'annoncées, font défaut pour toutes les autres zones du PLUi⁴³.

La MRAe souligne la nécessité de mieux protéger la TVB par les outils réglementaires adaptés.

La MRAe recommande de :

- **compléter le règlement écrit et graphique des zones A et N avec des sous-zonages et des prescriptions protecteurs de la TVB ;**
- **compléter pour tous les zonages, l'identification des éléments à préserver et d'ajouter au règlement écrit des prescriptions adaptées visant à protéger les éléments identifiés ;**

L'analyse des incidences Natura 2000⁴⁴ du projet conclut pour chacun des secteurs concernés à « *l'absence d'impacts au regard de la superficie des secteurs concernés, de leur localisation, des milieux concernés et de leur cabanisation partielle* ».

La MRAe constate que cette affirmation n'est ni complétée par un exposé décrivant le phénomène de cabanisation, ni accompagnée d'une démonstration établissant qu'il est sans incidences sur les sites Natura 2000.

Cependant, les zones à urbaniser couvertes en tout ou partie par un site Natura 2000 concernent des prairies, des pâtures, de la lande, ou des terrasses bordées de murets en pierre sèche sans que l'habitat naturel soit clairement identifié. Or, ces sites peuvent être potentiellement concernés par des habitats naturels d'intérêt communautaire.

La MRAe estime que ces secteurs méritent une description plus précise de manière à déterminer

41 [Article L151-23 du code de l'urbanisme](#)

42 Cf RP cahier 1.E_Justification du projet page 359

43 Cf pour exemple : pages 22 et 34 du Règlement 1 Pôle structurant

44 Cf RP cahier 1.F_Evaluation environnementale pages 125 et suivantes

précisément les espèces qui les occupent, d'en mesurer les enjeux, afin de déterminer les impacts potentiels des projets et les mesures ERC à mettre en œuvre.

Les mesures proposées dans les OAP concernent essentiellement la préservation du paysage mais assez peu la biodiversité⁴⁵. Une analyse a été faite pour le site Natura 2000 « *Chiroptères des Pyrénées-Orientales* » avec des préconisations sur l'éclairage public et la destruction éventuelle de gîtes⁴⁶.

Considérant que beaucoup d'espèces et habitats d'intérêt communautaire sont jugés comme à enjeux forts ou majeurs dans les sites mentionnés, une étude approfondie avec la description des incidences potentielles de chaque projet, au regard des enjeux repérés sur le site permettrait de déterminer les espèces présentes, les enjeux à considérer, les impacts potentiels de la mise en œuvre du PLUi et les mesures à mettre en place.

La MRAe relève la nécessité de compléter l'identification des espèces impactées par la mise en œuvre du projet de PLUi et de préciser les mesures ERC à mettre en place.

La MRAe recommande de :

- **décrire le phénomène de cabanisation et démontrer son absence d'incidence sur les sites Natura 2000 ;**
- **compléter l'analyse des incidences Natura 2000 par l'identification sur chaque site des espèces et habitats impactés et approfondir la séquence ERC (la compensation devant rester l'exception) ;**
- **favoriser le suivi qui garantira la bonne réalisation de ces mesures.**

Par ailleurs, le projet de PLUi ne précise pas quelles sont les incidences du développement de l'urbanisation (par l'accroissement des zones urbaines, les secteurs d'extension ou encore les ER), sur le fonctionnement écologique de chaque zone. Les incidences non qualifiées ont vocation à être précisées et des mesures ERC pertinentes à être proposées. Le report de l'analyse des impacts à la phase projet des aménagements ne permet de déployer pleinement la phase d'évitement essentielle dans une démarche de planification.

Les secteurs de projet sont analysés⁴⁷ du point de vue de leurs enjeux environnementaux au travers de la hiérarchisation suivante :

- Enjeux forts : Ripisylves ;
- Enjeux modérés : Alignements d'arbres, Boisements, Haies, Murets en pierres, Ruisseaux, Canaux ;
- Enjeux faibles : Cultures, Friches, Garrigues, Jardins, Landes, Parcs, Pâtures, Prairies, Ronciers, Vergers, Vignes ;
- Enjeux non significatifs : Bâtis, Rudéral⁴⁸.

Ces critères ne peuvent pas être généralisés au vu des espèces à prendre en compte et des situations géographiques. En effet, la principale mesure envisagée dans les OAP est la préservation des murets en pierres sèches et des haies bocagères existantes qui, bien qu'ayant un intérêt écologique pour les invertébrés et des insectivores tels que le lézard ocellé (dont le PNA n'est pas cité), reste insuffisante vis-à-vis d'autres enjeux pour les espèces en présence.

La MRAe recommande :

- **de revoir la méthode de hiérarchisation des enjeux qui ne répond que partiellement aux exigences d'une démarche ERC, en prenant en compte les enjeux biologiques au cas par cas par espèces et par écosystèmes ;**
- **de renforcer les mesures appliquées dans les OAP aux espèces présentes sur les sites et à leurs niveaux d'enjeux et les compléter par des mesures réglementaires.**

45 Cf pour exemples OAP habitat Maillage Rural page 24 à Mantet, page 26 à Nohèdes ; OAP villages de proximité page 24 à Nyer

46 CF RP Cahier 1.F_Evaluation environnementale page 128

47 Cf RP : cahier 1.F_Evaluation environnementale page 130

48 Rudéral : Milieu dégradé par un usage passé

Projet d'UTNL à Vernet-les-Bains

Le PLUi prévoit un projet d'UTNL (hébergement hôtelier) à Vernet-les-Bains sur une superficie de 4,6 ha (Zone 2AU1t) à 250 mètres du Centre Thermal Vernétois. Au sein du PNRPC et du grand site de France Massif du Canigou, il s'inscrit dans un site boisé en terrasses ; il est situé partiellement dans la ZNIEFF de type 2 « *Massif du Canigou* » et dans le périmètre des PNA du Vautour fauve, du Vautour percnoptère, du Gypaète barbu, du Desman des Pyrénées, du Maculinéa, et de l'Aigle royal. Il est bordé en sa partie est par la ZICO du « Massif du Canigou et de la Carança ». Le projet indique des enjeux écologiques forts⁴⁹ sur le secteur, notamment par la présence de colonie de petits Rhinolophes dans les sous-sols de l'ancien Hôtel.

Cependant ni le plan de zonage ni l'OAP économie⁵⁰ n'identifie ces derniers éléments en vue de leur protection par des dispositions réglementaires.

Par ailleurs, le dossier ne fait notamment pas état d'études de terrain visant à déterminer précisément les enjeux naturalistes du secteur, les impacts du projet sur la zone, les mesures ERC nécessaires (en privilégiant l'évitement) conduisant éventuellement à des impacts résiduels et à des mesures prescrites en conséquence.

La MRAe recommande de compléter l'analyse des incidences du projet d'UTNL à Vernet-les-Bains sur les espèces et habitats protégés et préciser les mesures visant la protection des habitats et espèces.

Projet de centrale photovoltaïque à Olette (La bastide)

Le PLUi projette l'installation d'une centrale photovoltaïque à Olette sur un secteur zoné 2AU1E, sur une superficie de 6,8 ha. Au sein du PNRPC, il est situé dans le périmètre des PNA de l'Aigle royal, du Desman des Pyrénées, du Gypaète, du Léopard ocellé, du Maculinéa, du Vautour fauve, du Vautour percnoptère, et en bordure du PNA de la Loutre. Il est concerné par l'inventaire départemental des ZH qui requiert des prospections de terrain pour en définir les localisations précises et les enjeux. Il est entièrement concerné par la ZNIEFF « *Vallée du Conflent* », mais également par l'inventaire du patrimoine géologique des gorges de la moyenne vallée de la Têt.

L'état initial de l'environnement indique⁵¹ que le projet de centrale se situe sur un site pollué par une ancienne usine de fluorine à Escaro. Après la cessation d'activité, l'exploitant a mis en œuvre les travaux obligatoires de remise en état du site.

Actuellement, le projet indique que les lieux sont concernés par une sous-trame des milieux boisés avec présence d'espèces endémiques des cavités obscures, et de quatre espèces de chiroptères⁵².

Cependant hormis la protection de la ripisylve (par une identification au titre de l'article L151-19 du CU) ni le plan de zonage ni l'OAP économie⁵³ n'identifie ces derniers éléments en vue de leur préservation par des dispositions réglementaires.

Le dossier ne fait notamment pas état d'études de terrain visant à déterminer plus précisément les enjeux naturalistes du secteur et notamment une éventuelle recolonisation du site, les impacts du projet sur la zone (environnementaux et paysagers), les mesures ERC nécessaires (en privilégiant l'évitement) conduisant éventuellement à des impacts résiduels et à des mesures prescrites en conséquence. Ces études ont vocation à être complétées par l'exposé des conséquences de la pollution du fleuve la Têt par l'ancienne usine ainsi que les mesures correctives prises pour y remédier en précisant si le projet est de nature à aggraver ou pas ce phénomène.

Si l'évaluation environnementale du PLUi valant SCoT n'a pas vocation à étudier le détail des conséquences du projet, ce qui relèvera d'une étude d'impact ultérieure, elle doit cependant fournir une première approche des incidences possibles de cette nouvelle utilisation du secteur concerné et justifier la pertinence de ce choix d'aménagement, en référence à d'autres implantations possibles, en veillant à la meilleure prise en compte possible de l'environnement par le PLUi.

49 Cf RP cahier 1.E_Justification du projet page 326

50 Cf 3.2 OAP Économie page 15

51 Cf RP cahier EIE page 154

52 Cf RP cahier EIE page 84

53 Cf OAP Économie page 8

La MRAe recommande de compléter l'analyse des incidences du projet de centrale photovoltaïque à Olette sur les espèces et habitats protégés, de préciser les mesures visant la protection des habitats et espèces, et d'analyser les conséquences du projet sur la qualité de l'eau de la Têt.

Les zones humides (ZH)

Le territoire se distingue par la présence de nombreuses ZH⁵⁴ et le projet relève la nécessité de les préserver conformément aux dispositions du SDAGE Rhône Méditerranée⁵⁵ et à celles du PNRPC⁵⁶ en les écartant de toute construction ou aménagement. Cependant, la MRAe observe que ce principe n'est pas respecté sur plusieurs zones de développement de l'urbanisation⁵⁷.

La MRAe note également que les ZH et leurs aires de fonctionnalité n'ont pas été identifiées finement alors qu'il s'agit d'un enjeu important du territoire.

La MRAe relève que le règlement graphique n'identifie pas les ZH et notamment les ZH « prioritaires » inscrites dans la charte du PNRPC au titre de l'article L151-23 du CU. Le PLUi dispose qu'il appartiendra aux porteurs de projets de s'assurer que leurs projets ne portent pas atteinte aux ZH⁵⁸, reportant l'analyse des impacts à la phase projet des aménagements.

Par ailleurs, il est à souligner une contradiction dans le règlement écrit qui prévoit d'éviter les zones humides en zones A (agricole) et N (naturelle) (en priorisant de tout impact les ZH inscrites dans la charte du PNRPC) mais également « la possibilité de les impacter par l'application de la démarche ERC⁵⁹ ». La MRAe souligne que l'application de cette démarche commence dès la phase de planification pour ce qui est de l'évitement et ne doit pas concerner que la réduction et la compensation. La MRAe note de plus que le contrat de rivière, le SDAGE, le PNRPC et le SRCE visent explicitement la préservation des ZH.

La MRAe recommande d'introduire dans le règlement la préservation renforcée des zones humides après les avoir précisément identifiées sur les plans de zonage communaux (prospections pédologiques et phytosociologiques des ZH ainsi que leurs zones d'alimentation) et d'appliquer pleinement la séquence ERC en privilégiant l'évitement.

3.3 Préservation du patrimoine paysager naturel et bâti

La MRAe souligne que la préservation du patrimoine constitue un point fort du projet de PLUi valant SCoT. En effet, chaque OAP à vocation d'habitat ou économique fait l'objet d'un volet paysager répondant en cela à l'enjeu de préservation des paysages, souligné dans le PLUi. Pour parfaire cet axe du PLUi, il apparaît que certaines zones identifiées pour permettre la densification seraient de nature à porter atteinte aux atouts paysagers et patrimoniaux.

C'est notamment le cas pour certains emplacements réservés (ER) (pour exemple, sur la commune de Vinça, un projet de structure d'accueil touristique (numéroté 45ER01 sur le règlement graphique) de 3,8 ha sur des zones A et N présentant des enjeux paysagers, mais également pour quelques communes pour lesquelles le projet de densification est de nature à préjudicier aux éléments de patrimoine ou de paysage repérés (c'est le cas notamment sur les communes d'Urbanya ou Vernet-les-Bains⁶⁰ qui prévoient des zones de densification aux abords d'édifices remarquables identifiés dans le PLUi). Sur cette dernière, il est à noter par ailleurs la difficile préservation de la qualité du site avec les projets de développement de l'urbanisation.

La MRAe recommande de garantir l'absence d'impact paysager pour chaque zone d'urbanisation située à proximité des sites remarquables.

54 Cf RP cahier 1.C_EIE pages 71 et 102

55 Cf RP cahier 1.E_Justification du projet page 393

56 Cf RP cahier 1.E_Justification du projet page 384

57 secteurs « Camp del Bigou » à Olette, « Route de Joch » à Vinça et les deux projets de Serdinya

58 Cf RP cahier EIE page 102 et cahier évaluation environnementale page 131

59 Cf 04-1a Règlement 1 Pôle structurant page 242

60 Pour exemple à Vernet-les-Bains : secteur 2UD2 jouxtant l'Église anglicane Saint-Georges (43-PAT-02)

3.4 Eau et assainissement

Ressource en eau potable

Le projet de PLUi valant SCoT identifie les atouts et faiblesses du territoire en ce qui concerne l'alimentation en eau potable. L'absence de zone de développement dans les périmètres immédiats et rapprochés des captages d'eau potable permet de garantir la préservation de ces ressources.

Le projet indique néanmoins que le territoire présente des bassins versants et des masses d'eau affleurantes en état de déséquilibre quantitatif⁶¹. La ressource est principalement soumise aux prélèvements d'eau pour l'irrigation et pour l'eau potable. De surcroît, certaines communes ont des rendements de réseaux très faibles⁶². Par ailleurs, de nombreuses communes présentent une ressource en eau de qualité moyenne à médiocre⁶³. Un bilan par commune présenté par le PLUi révèle une situation particulièrement préoccupante tant du point de vue quantitatif que qualitatif, couplée avec un rendement des réseaux faible (< 60 %) pour plusieurs d'entre elles.⁶⁴

L'EPCI prévoit d'améliorer le rendement des réseaux⁶⁵ afin de réduire les pertes et réduire les prélèvements et garantir l'alimentation en eau des populations futures⁶⁶. Considérant que la disponibilité de la ressource en eau est sensible notamment en période d'étiage⁶⁷, il dispose également « d'éviter l'utilisation d'eau potable pour les usages autres qu'alimentaire et la limitation du linéaire du réseau d'adduction en eau potable ⁶⁸».

La MRAe considère qu'il conviendrait de conditionner l'ouverture à l'urbanisation à la réalisation des travaux de renouvellement des réseaux, et de recherches de fuites⁶⁹.

La MRAe relève que le projet est silencieux sur les conséquences des prélèvements pour l'irrigation sur la disponibilité de l'eau potable pour les habitants, durant cette même période, La MRAe souligne que les conséquences du réchauffement climatique qui vont nécessairement influencer sur la ressource disponible, ne sont pas abordées dans le projet, contrairement aux dispositions du SRADDET de la région Occitanie (en cours d'élaboration) et au SDAGE Rhône Méditerranée (et en particulier son orientation fondamentale n°7 « atteindre l'équilibre quantitatif en améliorant le partage de la ressource en eau et en anticipant l'avenir »).

La MRAe recommande de déterminer les conditions préalables au développement de l'urbanisation compte tenu des travaux à réaliser sur les réseaux (phasage) et de prendre en compte les conséquences possibles du changement climatique sur les besoins et les ressources disponibles pour justifier l'adéquation de la ressource aux besoins.

Assainissement

Le PLUi présente une analyse détaillée du fonctionnement des stations d'épuration des eaux usées (STEP) communales ou intercommunales sur le territoire⁷⁰. Il précise que certains secteurs sont exempts de STEP entraînant des rejets directs dans le milieu naturel. Il relève également la présence d'eaux claires parasites pour l'ensemble des communes, avec des conséquences importantes sur le fonctionnement des STEP et leur rendement. Il signale l'impérieuse nécessité de réalisation de travaux sur les réseaux. Il conclut enfin, en énonçant que la capacité d'accueil des communes est conditionné uniquement par la capacité de la station mais non par l'état des réseaux.

La MRAe relève que pour plusieurs communes du territoire, la station est saturée alors que le PLUi prévoit des secteurs d'extension de l'urbanisation et en conséquence d'augmentation de la population⁷¹. De plus, la réalisation des travaux sur les stations doit être posée comme un préalable à l'accueil de populations nouvelles.

61 Cf RP 1.C_EIE page 109

62 Pour exemples :(données 2016) : Sirach : 39 %, Canaveilles : 44,7 %, Estoher : 47 %; Olette : 53 %; Valmanya : 48 %

63 Cf RP 1.C_EIE pages 104 et 105 et 05_3a_Notice annexes sanitaires_ page 12

64 C'est le cas de : Marquixanes, Nohèdes, Prades et Ria-Sirach : cf EIE page 120

65 Cf RP 1.C_EIE page 114

66 Cf RP justifications page 393

67 Cf RP Justifications page 342 : communes concernées : Souanyas, Canaveilles, Trévilach, Arboussols, Joch, Rigarda, Tarérach, Fillols, Serdinya, Fuilla, Olette, Vinça

68 Cf RP Justifications page 342

69 Cf pour illustration 05_3a_Notice annexes sanitaires page 26

70 Cf 05_3a_Notice annexes sanitaires de la page 62 à la page 97

71 Cf Pour exemple commune de Los Masos : Notice annexes sanitaires page 66 et OAP habitat Pôle Structurant pages 14 à 17

La MRAe recommande de conditionner le développement de l'urbanisation à la mise en conformité et en capacité des systèmes d'assainissement.

3.5 Risques naturels

Le territoire est soumis à de nombreux risques naturels : feux de forêt, inondation (le territoire est concerné par plusieurs plans de prévention des risques inondation, le plan de gestion des risques inondation Rhône Méditerranée et par deux atlas des zones inondables (AZI)), chutes de blocs, séismes, mouvements de terrains, retrait/gonflement des argiles, tempêtes, avalanches. Il est aussi concerné par des risques technologiques ponctuels, rupture de barrage des Bouillouses, installations classées pour la protection de l'environnement, transport de matières dangereuses sur la RN 116. Douze communes sont couvertes par un plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP)⁷². Ils concernent les risques suivants : Inondation, mouvement de terrain, séisme et avalanche.

La MRAe rappelle que, l'ensemble de la connaissance doit être mobilisé, afin d'éviter l'urbanisation des secteurs où le risque est connu, même lorsque l'aléa est faible. En outre, il appartient à l'EPCI de réduire au maximum les impacts du PLUi sur ces phénomènes, et en particulier sur les inondations et les feux de forêt. La MRAe souligne que l'analyse de l'aléa ne doit pas être repoussée au stade projet mais être pris en compte dès le stade de la planification par les mesures d'évitement adaptées.

Sur certains secteurs, l'urbanisation est justifiée notamment par l'impossibilité pour certaines communes entièrement concernées de se développer hors d'un secteur soumis à un risque, considérant que la zone délimitée serait moins exposée sans que cela soit démontré et qu'il n'ait été procédé à une identification précise du risque sur le secteur de projet d'aménagement.

La MRAe précise qu'au-delà de l'identification des risques, lorsque celui-ci est avéré l'évitement doit primer. Dans les autres cas, des mesures de réduction doivent garantir la protection du site, des biens et des personnes.

S'agissant plus spécifiquement du risque inondation, le projet de PLUi⁷³ indique que le territoire de est concerné par le risque de crues torrentielles et celui lié au ruissellement des eaux pluviales. Il est entièrement couvert par des Atlas des Zones Inondables (AZI)⁷⁴ et douze communes le sont par un plan de prévention des risques inondation (PPRi)⁷⁵.

Le projet précise que bien que couvertes par un AZI, huit communes ne seraient pas concernées par le risque⁷⁶.

Si les AZI n'ont pas de valeur réglementaire, la connaissance du risque doit conduire à rendre inconstructibles les secteurs concernés, comme d'ailleurs indiqué dans le PLUi⁷⁷.

La MRAe rappelle que la connaissance de l'aléa impose la prise de mesures d'évitement et lorsqu'il est démontré que celui-ci n'est pas possible, des mesures de réduction s'imposent.

Aussi, la MRAe relève la nécessité de faire figurer les zones à risque sur le règlement graphique de chaque commune en faisant apparaître les différents niveaux d'aléa et d'écarter du projet les secteurs soumis à un risque connu.

La MRAe relève par ailleurs que le développement de l'urbanisation sur des secteurs soumis à un risque de crue torrentielle est à proscrire⁷⁸.

72 Cf RP cahier EIE page 136

73 Cf RP cahier 1.F_Evaluation environnementale page 38

74 Cf RP cahier 1.C_État initial de l'Environnement page 138

75 Cf RP cahier 1.C_État initial de l'Environnement pages 135 à 137

76 Cf RP cahier 1.C_État initial de l'Environnement page 140 (Nohèdes, Joch, Arboussols, Tarerach, Jujols, Oreilla, Canaveilles et Campoussy)

77 Cf RP cahier justifications page 41 : « Exclure, en absence de PPR, toute urbanisation des zones à risques majeurs avérés. En outre, concernant le risque inondation, les zones à risques identifiées à partir de l'Atlas des zones inondables (AZI), ou par tout autre élément d'étude reconnu pertinent techniquement, imposeront une inconstructibilité »

78 Cas de 2 zones 2AU2 sur la commune de Vernet-les-Bains

Le risque lié au ruissellement des eaux pluviales est pris en compte par le projet de PLUi par des mesures spécifiques dans le règlement écrit mais en reportant la mise en œuvre des mesures à la phase projet des aménagements.

La MRAe rappelle que la connaissance du risque, notamment sur les secteurs pentus doit conduire la collectivité à éviter une artificialisation dont le projet indique qu'elle augmentera l'imperméabilisation des sols et le ruissellement associé⁷⁹.

Enfin, l'EIE indique que le territoire est classé dans une zone de sismicité de niveau 3 (modérée) à l'ouest et 4 (moyenne) à l'est⁸⁰. Ce document précise que les nouvelles constructions sont soumises aux dispositions issues du décret n° 2010-1254 du 22 octobre 2010.

La MRAe recommande :

- **de compléter le règlement graphique de chaque commune par la figuration des zones d'aléas qualifiés en fonction du risque ;**
- **l'évitement des secteurs à risque avéré et la définition des mesures de réduction du risque dans les autres cas.**

3.6 Énergies renouvelables, déplacements et adaptation au changement climatique

Énergies renouvelables (EnR)

L'objectif de développement des EnR du PADD se heurte aux contraintes du territoire en ce qui concerne notamment l'hydroélectricité ou le grand éolien. Le photovoltaïque au sol est interdit sur toute la zone A et autorisé seulement en zone N4 (Espaces naturels dégradés).

Le rapport évoque une étude de 2011 des services de l'État, et conclut que le territoire est peu propice à l'implantation de photovoltaïque au sol. La MRAe relève que l'élaboration du PLUi constitue une opportunité pour identifier les secteurs dégradés, ou anthropisés pour y installer de manière prioritaire des panneaux photovoltaïques. Seul le site de La Bastide à Olette a été identifié en tant que tel, sans que les enjeux naturalistes aient été analysés (voir § 3.2). Le projet expose par ailleurs que le territoire recèle une importante ressource forestière en bois, peu mobilisée actuellement. Le règlement autorise l'installation d'équipements de production d'énergie biomasse uniquement sur les zones A et N.

La MRAe recommande de localiser les zones favorables au développement de l'énergie solaire photovoltaïque (secteurs dégradés ou anthropisés) en tenant compte des enjeux environnementaux et paysagers. Elle recommande de traduire les résultats de cette analyse dans le règlement graphique afin d'orienter les porteurs de projet.

La mise en œuvre d'un Plan Climat Air Énergie Territorial (PCAET) constituera un outil adéquat pour formaliser la démarche de l'EPCI en matière de transition énergétique.

Mobilité

Les enjeux de mobilité sont marqués sur le territoire avec 76 % des déplacements effectués en voiture. Afin de structurer durablement son développement économique et démographique, la collectivité affirme la volonté de valoriser son territoire par une politique de transports collectifs renforcée (y/c ferroviaire via le petit train jaune), des modes de circulation diversifiés (notamment liaisons douces, intermodalité), un réseau hiérarchisé et sécurisé, un stationnement différencié et adapté.

La MRAe note que cette ambition trouve peu de traduction dans le projet, dès lors que les étapes de mise en œuvre du projet ne sont ni phasées dans le temps ni conditionnées à leur desserte en transport en commun. Par ailleurs, si les OAP prévoit des cheminements doux sur les secteurs de projet à

79 Cf RP cahier évaluation environnementale page 108

80 Cf RP EIE page 146

vocation résidentielle, rien n'est prévu sur les zones ouvertes à vocation économique. De plus, des places de stationnement des deux roues (non motorisés) devraient être planifiées en nombre suffisant dans chaque nouvelle opération non seulement pour les secteurs d'habitat mais aussi pour ceux dédiés à l'activité économique et être interconnectés et sécurisés. Enfin, la mixité sur une même zone, entre habitat et activités compatibles, doit être privilégiée pour limiter l'usage de la voiture.

La MRAe recommande de :

- **phaser le développement de l'urbanisation et l'articuler à l'accroissement de l'offre de transports en commun ;**
- **mieux traduire les intentions du PADD en précisant les mesures réglementaires visant à limiter les déplacements motorisés en termes de déplacements doux : adaptation de la voirie, stationnement des deux roues (notamment sur les secteurs d'activités);**
- **favoriser la mixité (logement/activités) sur toutes les zones du PLUi ;**

Nuisances sonores et qualité de l'air

La RN116 traverse le territoire du nord-est au sud-ouest. Avec un passage de 10 000 à 20 000 véhicules par jour de Vinça à Villefranche de Conflent et de 5 000 à 10 000 véhicules de Villefranche de Conflent vers l'ouest du département, c'est la principale source de nuisances sonores et de problèmes de qualité de l'air.

Le projet indique que la RN116 traverse le centre de 4 communes ou hameaux : Olette, Joncet (hameau de Serdinya), Ria-Sirach et Marquixanes.

De plus, le territoire de la Communauté de communes est affecté par des concentrations en ozone élevées dues au transport des polluants sur de grandes distances ayant pour origine le littoral méditerranéen⁸¹.

Le PADD prévoit de concentrer les capacités d'accueil économiques nouvelles sur l'axe de liaison avec l'agglomération de Perpignan autour des pôles pradéen et de l'entrée est du territoire.

Il fixe par conséquent des objectifs cibles visant à réduire ces nuisances en limitant / évitant notamment l'exposition des populations à leurs effets. Sur le règlement graphique des communes concernées, est reporté l'identification des périmètres de voisinage d'infrastructure de transport.⁸²

Le PADD ambitionne de favoriser le développement des alternatives aux véhicules particuliers (transports collectifs, modes doux, nouvelles pratiques de mobilité telles que le co-voiturage) et de maîtriser l'usage de la voiture en ville. Ces mesures ont vocation à contribuer à améliorer la qualité de l'air et à diminuer les nuisances sonores.

Le projet prévoit en effet la réalisation d'aires de stationnement (ER dédiés) mais sans précision sur la volonté de les situer stratégiquement de manière à favoriser l'intermodalité.

Au-delà, la MRAe indique que les OAP pourraient définir des secteurs de vigilance en matière de qualité de l'air.

Un indicateur de suivi permet de mesurer l'incidence des mesures sur les nuisances sonores et la qualité de l'air.

La MRAe recommande de compléter les OAP par la définition de secteurs de vigilance au regard de la qualité de l'air et de définir un indicateur de suivi pour apprécier son évolution.

Changement climatique

Pour anticiper le réchauffement climatique et ses conséquences socio-économiques et environnementales, en particulier sur les ressources naturelles, les activités économiques qui en dépendent directement, la santé publique et la sécurité des biens et des personnes, le PADD

81 Cf RP EIE page 151

82 Cf règlement graphique commune de Prades ; (remarque : l'article du CU cité sur tous les plans de zonage concernés est erroné : il s'agit du R151-53 5°) et non du L151-53-5)

affirme le principe de TVB en ville pour contrecarrer l'effet « îlot de chaleur urbain » (ICU). la MRAe indique que cette volonté doit être déclinée dans toutes les zones urbaines et à urbaniser en ayant pris soin de localiser les secteurs les plus concernés (quartiers, communes).

La MRAe souligne avec intérêt la mise en place de certaines règles (stationnement perméable, coefficient de biotope, ...). Il conviendrait cependant de les renforcer par le biais de règles prescriptives, et en favorisant l'émergence de projets bioclimatiques. Des indicateurs de suivi de la mise en œuvre du PLUi doivent permettre de mesurer l'efficacité des dispositions du PLUi sur l'atténuation du changement climatique ou l'adaptation du territoire via la réduction de sa vulnérabilité. Ils concernent notamment :

- la consommation énergétique par poste (résidentiel, tertiaire, transports, industrie, agriculture) ;
- la production d'EnR ;
- les émissions de gaz à effet de serre par poste ;
- développement de la nature en ville pour lutter contre les ICU.⁸³

La MRAe recommande de :

- **localiser finement les îlots de chaleurs urbains et mettre en place les mesures prescriptives adaptées ;**
- **compléter les indicateurs de suivi du PLUi pour évaluer la performance des mesures de lutte contre le changement climatique.**

83 [Voir travaux du club PLUi national](#) : « PLUi et Climat »