



**MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

MRAe

Mission régionale d'autorité environnementale
OCCITANIE

**Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable**

Avis délibéré
Avis de la mission régionale d'autorité environnementale
de la région Occitanie
sur l'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU)
de Fontès (34)

N°Saisine : 2020-8926

N°MRAe 2021AO5

Avis émis le 18 février 2021

PRÉAMBULE

Pour tous 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 18 novembre 2020 par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du 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 du plan local d'urbanisme (PLU) de Fontès (34).

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

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

Cet avis a été adopté lors de la réunion en visio conférence du 18 février 2021 conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (délibération du 25 août 2020) par Danièle Gay, Jean-Michel Salles, Jean-Pierre Viguier, Maya Leroy, Yves Gouisset.

En application de l'article 8 du règlement intérieur de la MRAe du 3 novembre 2020, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis.

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

Conformément à l'article R. 104-24 du code de l'urbanisme, l'agence régionale de santé Occitanie (ARS) a été consultée en date du 23 novembre 2020 et a répondu le 22 décembre 2020.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-25 du Code de l'urbanisme, l'avis devra être joint au dossier d'enquête publique ou, le cas échéant, mis à disposition du public. Il est par ailleurs publié sur le site internet de la MRAe¹.

1 www.mrae.developpement-durable.gouv.fr

SYNTHÈSE

Le projet d'élaboration du PLU de Fontès est soumis à évaluation environnementale en raison de la présence d'au moins un site Natura 2000 sur son territoire.

Une première version du projet de PLU a été soumise à la MRAe qui a rendu son avis le 21 janvier 2020. La commune a décidé de faire évoluer cette version pour présenter un projet répondant à un certain nombre d'observations de l'avis, notamment sur le renforcement des protections réglementaires et le conditionnement de l'ouverture de nouvelles zones à urbaniser à l'amélioration de l'approvisionnement en eau potable et du système d'épuration.

Malgré ces avancées, la MRAe relève un certain nombre d'insuffisances dans la démarche d'évaluation environnementale qui avaient déjà été signalées dans le premier avis, et en particulier dans la justification de la localisation des secteurs de développement de l'urbanisation au regard des solutions de substitution raisonnables et des enjeux environnementaux, dans l'évaluation des impacts sur les enjeux de mobilité, de biodiversité et de paysage sur certains secteurs à urbaniser et dans la prise en compte de toutes les surfaces aménagées dans le calcul de la consommation foncière.

Elle recommande de compléter significativement les études et le rapport de présentation en ce sens.

Elle recommande également de traduire dans les pièces réglementaires du PLU les mesures liées aux enjeux de préservation du paysage et de la biodiversité et de mener à son terme l'analyse des incidences Natura 2000 sur le site « Salagou ».

L'ensemble des recommandations est détaillé dans les pages suivantes.

1 Contexte juridique du projet d'élaboration du PLU

L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme résulte de l'application de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 « plans et programmes », transposée par l'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 et le décret n° 2012-995 du 23 août 2012, dont les dispositions ont été codifiées aux articles L. 104 et R. 104 et suivants du Code de l'urbanisme.

Conformément à l'article R. 104-9 du code de l'urbanisme, l'évaluation environnementale du projet d'élaboration du PLU de Fontès a été conduite, car il s'agit d'une commune qui présente un site Natura 2000 sur son territoire.

Le document est par conséquent soumis à avis de la MRAe. Le présent avis devra être joint au dossier d'enquête publique et sera publié sur le site de la MRAe.

Il est rappelé qu'en application de l'article L.122-9 du code de l'environnement, l'adoption du PLU devra être accompagnée d'une déclaration indiquant notamment comment il a été tenu compte du présent avis de la MRAe. Le PLU approuvé ainsi que cette déclaration devront être mis à disposition du public et de la MRAe.

2 Présentation du territoire et du projet communal

La commune de Fontès se situe au centre du département de l'Hérault à 60 kilomètres à l'ouest de Montpellier et à moins de 40 kilomètres de Béziers. Elle accueille 1 007 habitants (INSEE 2016) et s'étend sur 1 770 hectares dans un paysage de collines et de garrigues qui annoncent les premiers contreforts du Larzac où l'activité viticole prédomine. La commune se trouve à proximité d'un échangeur de l'A75 qui relie Béziers à Clermont-Ferrand.

La commune fait partie de la communauté de communes du Clermontais qui dénombre 27 483 habitants (INSEE 2016). Elle fait partie du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays Cœur d'Hérault qui est en cours d'élaboration. La commune n'est plus dotée de document d'urbanisme depuis le 27 mars 2017 suite à la caducité de son plan d'occupation des sols (POS) fixée par la loi ALUR et est donc soumise au règlement national d'urbanisme.

Le territoire de la commune est concerné par un site² d'intérêt communautaire Natura 2000³, zone de protection spéciale (ZPS) « *Salagou* », par une zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique⁴ (ZNIEFF) de type 1 « *Plateau basaltique de Caux et de Nizas* » et une ZNIEFF de type 2 « *Massif de Mourèze et la plaine agricole et garrigues de Péret* ». Au total, les corridors écologiques, les zones de protection et d'inventaire recouvrent environ les 3/4 du territoire communal.

-
- 2 « Mare du plateau de Vendres », « Basse plaine de l'Aude », « Cours inférieur de l'Aude » et « Colline du Narbonnais ».
- 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. Les sites inventoriés au titre de la directive « habitats » sont des sites d'intérêt communautaire (SIC) ou des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).
- 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.

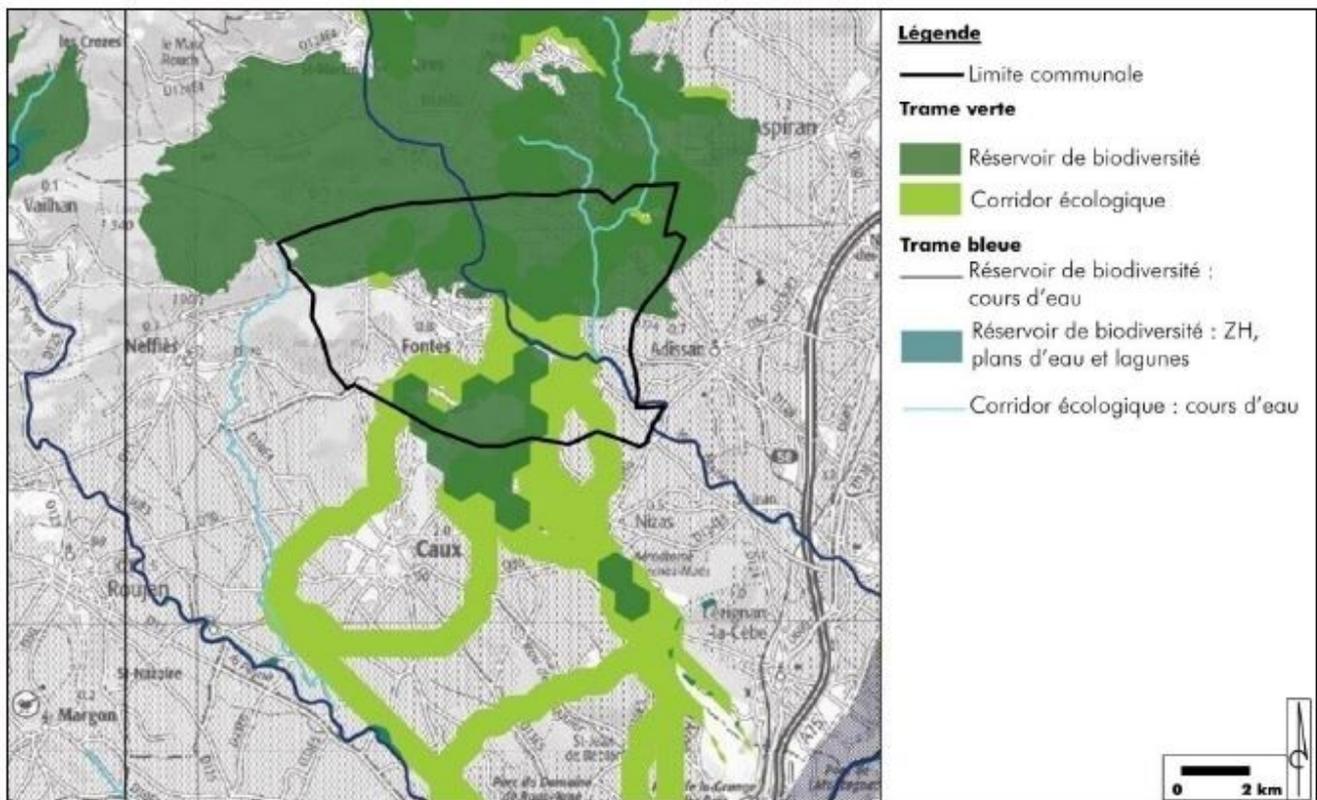


Schéma régional de cohérence écologique (SRCE) sur la commune de Fontès

Le projet de PLU prévoit d'atteindre 1 158 habitants à l'horizon 2030 à raison d'un taux de croissance annuel moyen (TCAM) de 1% et de réaliser en conséquence 84 logements entre 2020 et 2030 dont 35 en extension de l'urbanisation⁵ à la densité de 20 logements par hectare. Les surfaces destinées au développement de l'urbanisation en extension de la tache urbaine à vocation d'habitat représentent 1,8 hectare. La commune prévoit l'extension d'un camping et prévoit de créer un secteur pour accueillir des activités de loisirs culturels sur le thème de l'antiquité gallo-romaine.

Le projet communal, dans son PADD, fixe 4 axes :

- assurer un développement démographique qui permette le maintien des commerces et des équipements présents et accompagner le développement démographique par la création d'équipement à l'échelle de la commune ;
- appuyer un modèle économique singulier, basé sur une synergie entre les différents acteurs présents ;
- promouvoir un développement urbain qualifiant aussi bien à l'intérieur du tissu bâti existant que dans les nouvelles extensions ;
- préserver et valoriser les milieux naturels et les paysages de la commune.

La commune a engagé l'élaboration de son PLU par délibération du 28 octobre 2014. Le PLU arrêté a fait l'objet d'un premier avis de la MRAe rendu le 21 janvier 2020⁶. Néanmoins, l'urbanisation future est pénalisée par une triple problématique en matière de réseaux :

- une ressource non sécurisée au regard des forages/captages autorisés à ce jour ;
- un rendement du réseau AEP insuffisant au regard du PGRE et d'une exigence de 75% de rendement minimum pour ouvrir des zones à urbaniser ;
- une station d'épuration qui apparaît suffisante en capacité nominale et en charge entrante mais présente des rejets non conformes et doit faire l'objet de travaux de rénovation.

5 Le projet communal prévoit 10 changements de destination, de réinvestir 16 dents creuses, de densifier 6 parcelles, et de créer 26 logements en densification des espaces libres du tissu bâti (1,3 ha).

6 http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/avis_mrae_2020ao5.pdf

Le nouveau projet de PLU présenté précise bien, notamment dans l'axe 1 du PADD, que l'ouverture à l'urbanisation des zones AU est conditionné par la sécurisation de la ressource en eau, l'augmentation du rendement du réseau d'alimentation en eau potable, pour respecter le PGRE⁷, et l'amélioration des performances de la station d'épuration.

3 Principaux enjeux environnementaux relevés 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 dans le projet d'élaboration du PLU de Fontès (34) 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 ;

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

4.1 Caractère complet du rapport de présentation

Formellement, le dossier répond aux attentes de l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme qui précise le contenu d'un PLU soumis à évaluation environnementale.

De manière générale, le résumé non technique manque d'éléments cartographiques permettant de localiser les principales évolutions du PLU, les enjeux identifiés, les incidences environnementales, les mesures d'évitement et de réduction. Une carte croisant les secteurs de projets et les sensibilités environnementales permettrait de mieux appréhender les enjeux sur la commune.

La MRAe recommande d'illustrer le résumé non technique avec des documents graphiques synthétiques pour une meilleure perception spatiale des principales évolutions du PLU, des enjeux environnementaux, des incidences environnementales, des mesures d'évitement et de réduction.

La MRAe recommande d'intégrer une carte permettant de croiser les secteurs de projets et les sensibilités environnementales sur la commune.

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

Le PLU présente⁸ une liste d'indicateurs sous forme de tableau relatif aux différentes thématiques environnementales concernées par le projet de PLU. Cependant, il ne précise pas les paramètres qui feront l'objet d'un suivi et n'en définit pas l'« état zéro » (valeur de référence). Or ces données sont fondamentales pour assurer un suivi de l'efficacité environnementale du document d'urbanisme et de proposer le cas échéant des mesures correctives.

7 Plan de Gestion de la Ressource en Eau

8 Pages 78 et suivantes - « Évaluation environnementale ».

La MRAe recommande de renseigner les paramètres physiques qui seront suivis, de préciser leur unité et la valeur de leur « état zéro » pour l'élaboration du PLU afin de pouvoir en assurer un suivi de qualité.

Le projet de PLU, objet du présent avis, présente des avancées significatives par rapport au projet sur lequel la MRAe a émis un avis en janvier 2020. En particulier, il est à souligner une diminution de certaines zones constructibles (Nt, UE, AUE, etc.) au profit d'une restitution aux zones agricoles ou naturelles, la mise en place de protections diverses (espaces boisés classés, élargissement des zones tampon inconstructibles autour des cours d'eau, mise en place de secteurs « A protégés », etc.) et le conditionnement des nouvelles ouvertures à des améliorations de la desserte en eau et des systèmes d'épuration.

Néanmoins, comme dans la précédente version, le rapport de présentation ne rapporte pas la démarche d'évaluation environnementale. Il se contente d'indiquer qu'elle a été conduite de manière « *itérative* », sans apporter d'éléments quant aux alternatives et à l'ensemble des possibilités de développement de l'urbanisation qui auraient pu être envisagées.

Le PLU délimite précisément les secteurs susceptibles d'accueillir le développement futur ou de connaître des mutations importantes. Il s'agit des « *zones susceptibles d'être touchées de manière notable* » qui, en application du principe de proportionnalité, doivent faire l'objet d'une évaluation précise de leurs incidences environnementales, sans pour autant descendre au niveau de détail requis pour une étude d'impact de projet.

La démarche itérative doit être fondée sur un état initial clair, une hiérarchisation des enjeux et une transversalité qui font totalement défaut dans le présent rapport. Ainsi, le choix des secteurs de développement de l'urbanisation n'est pas justifié au regard des solutions de substitution raisonnable à l'échelle du territoire communal voire intercommunal.

Le défaut d'état initial ne permet pas non plus une analyse pertinente des incidences sur l'environnement ni la mise en œuvre de mesures adaptées de réduction.

Si le PLU ne traite pas de manière assez claire et prescriptive les questions environnementales qui relèvent de son niveau, les évaluations environnementales de certains projets ne permettront pas de prendre en compte les considérations environnementales les plus importantes. Il devient alors, par exemple, impossible de justifier du choix d'un site au regard d'autres solutions envisageables pour un porteur de projet. L'évitement des secteurs comportant le plus d'enjeux *a priori*, et la mise en place de protection efficaces sur ces secteurs, doit permettre de réduire les impacts sur l'environnement et de faciliter la réalisation des projets ultérieurs.

En l'état, et en raison de ce défaut méthodologique, la MRAe considère que le dossier ne démontre pas la recherche de solutions alternatives amenant à la construction d'un projet de moindre impact sur l'environnement.

La MRAe recommande de mettre en œuvre ou de restituer la démarche ayant conduit à la localisation des secteurs de développement de l'urbanisation retenus par le projet de PLU et ce au regard des enjeux environnementaux.

D'un point de vue méthodologique, l'état initial propose une hiérarchisation des enjeux naturalistes (p.92 et p.94 du diagnostic). Pour comprendre comment les enjeux naturalistes ont été pris en compte il est nécessaire de produire à une échelle adaptée des cartes représentant à la fois les enjeux naturalistes identifiés dans l'état initial et le règlement graphique. En l'état, les choix opérés, en termes de localisation des zones susceptibles d'être affectées de manière notable, des EBC, des zones classées au titre de l'article L151-23 du code de l'urbanisme, des zones N et Ap, ne sont pas lisibles.

La MRAe recommande de compléter l'état initial, basé sur une seule visite terrain en février 2016, en produisant une caractérisation et une localisation plus fines des habitats naturels à enjeux forts.

Sur cette base, la MRAe recommande de produire, à une échelle adaptée, des cartes représentant à la fois les enjeux naturalistes identifiés dans l'état initial (carte p.94 et p.95) et l'ensemble des zones de développement du règlement graphique (zone U, 2AU, Nt, NI, A, emplacement réservé) afin de rendre les choix opérés plus lisibles pour le public.

Elle recommande de préciser si les zones du règlement graphique précitées recoupent des habitats dont la sensibilité est qualifiée de modérée à forte (p.92).

Le cas échéant, elle recommande d'étudier des solutions d'évitement ou de substitution raisonnable (ex : évolution du zonage de A en Ap) et à défaut, de compléter l'analyse des incidences et de traduire, dans le règlement ou les OAP, la préservation des habitats et des éléments de nature qui présentent des potentialités en termes de fonctionnalité et d'accueil de la biodiversité.

5 Analyse et prise en compte de l'environnement

5.1 Démographie et consommation d'espace

Démographie

La commune fait le choix d'accueillir une centaine d'habitants à l'horizon 2030. Le TCAM a été fixé à 1 % après une croissance de 1,7 % sur la période 1999-2011 et de 1,2 % sur la période 2011-2016. Le projet communal s'inscrit donc dans les tendances de croissance observées dans le département de l'Hérault (1,3 %) et dans la région Occitanie (0,8 %). Il en résulte un projet démographique dans l'ensemble modéré qui, combiné avec un projet de densité acceptable et donc une consommation d'espace raisonnée, permet de limiter en conséquence les impacts potentiels sur l'environnement.

Par ailleurs, l'analyse du phénomène de desserrement des ménages⁹, bien présenté et expliqué, permet de justifier le nombre de logements nécessaires pour répondre aux besoins de la population déjà installée sur la commune.

Consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers

Le projet de PLU prévoit¹⁰ :

- la création de trois zones 2AU (3,12 ha) : zone fermée à urbaniser à vocation résidentielle ;
- la création d'une nouvelle école au nord-est du village sur une emprise de 0,7 hectare environ ;
- la création d'une maison médicale dont la superficie n'est pas précisée dans le dossier ;
- le développement de la zone de loisirs au nord du village à proximité de la future école sur une emprise de 1,2 hectare environ ;
- l'extension du camping des claires ;
- la création d'un projet de loisirs culturels autour du thème de l'Antiquité gallo-romaine sur une emprise de 0,11 hectare ;

A cela s'ajoute deux nouveaux parkings en extension de l'urbanisation (emplacement réservé n°1 et n°2 (ER)), de la création d'un accès au château d'eau (ER n°3), la création d'un bassin de rétention (ER n°4) et la création de jardins maraîchers.

La MRAe recommande de prendre en compte l'ensemble des aménagements dans le calcul de la consommation foncière.

5.2 Présentation des milieux naturels et des continuités écologiques

Le territoire de la commune comprend des enjeux forts en matière de préservation des milieux naturels et des continuités écologiques. Il est concerné par un site d'intérêt communautaire Natura 2000 (« Mare du plateau de Vendres », « Basse plaine de l'Aude », « Cours inférieur de l'Aude » et « Colline du Narbonnais »), zone de protection spéciale (ZPS) « *Salagou* », par une zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF) de type 1 « *Plateau basaltique de Caux et de Nizas* » et une ZNIEFF de type 2 « *Massif de Mourèze et*

9 Page 7 - « Justification des choix ».

10 Page 8 - « Justification des choix ».

la plaine agricole et garrigues de Péret ». Le Schéma régional de cohérence écologique identifie deux réservoirs de biodiversité et plusieurs corridors écologiques. Par ailleurs, la ripisylve du cours d'eau « Boyne » est inventoriée comme une zone humide par le conseil départemental de l'Hérault.

L'analyse des incidences Natura 2000 contenue dans le PLU conclut sur l'absence d'impacts des zones à urbaniser du projet de PLU. Contrairement à ce qui est affirmé p.72, le zonage en A (agricole) ne constitue pas un zonage adapté pour garantir la préservation des habitats d'intérêt puisqu'il permet la création d'exploitations agricoles. Ainsi, la MRAe relève le classement de pelouses calcicoles et prairie naturelle (au nord est de la commune en rive gauche du ruisseau de Merdols), dont l'intérêt écologique est qualifié de fort (p.92), en zone A.

S'agissant des friches vivaces en zone Natura 2000, il est attendu une qualification de leur intérêt écologique plus précise (en exposant leurs caractéristiques principales, leurs fonctions, les espèces de faune et de flore qu'ils accueillent ou sont susceptibles d'accueillir) pour démontrer l'absence d'incidence.

Les zones naturelles projetées pour le développement du camping des Clairettes sont classées en secteur Nt (touristique) ne sont pas prises en compte dans cette analyse. Le camping se situe pourtant en zone Natura 2000. Dès lors, il convient, en vertu de l'article R. 151-3 du Code de l'urbanisme, qui précise que l'évaluation environnementale doit être proportionnée aux enjeux environnementaux de la zone considérée, de réaliser un diagnostic écologique de terrain.

Ce dernier doit se baser sur une description des habitats naturels et des espèces protégées, en intégrant d'une part, l'analyse des données disponibles auprès des acteurs et experts locaux sur l'ensemble des secteurs voués à être artificialisés et d'autre part, une visite de terrain par un écologue. Ce diagnostic permettra de déterminer si des investigations complémentaires ciblées sont nécessaires (présence potentielle d'espèces protégées) et de traduire, dans le règlement ou les OAP, la préservation des espèces protégées ou menacées et les éléments de nature qui présentent des potentialités en termes de fonctionnalité et d'accueil de la biodiversité.

Sur la base de l'état initial complété, la MRAe recommande de mener à son terme l'analyse des incidences Natura 2000 sur le site « Salagou » en précisant les enjeux et les incidences potentielles du classement des friches vivaces en zone A et du projet d'extension du camping en zone Nt. Le cas échéant, elle recommande de traduire dans le règlement écrit et graphique les mesures destinées à éviter ou réduire les incidences potentielles notables.

Elle recommande le classement de l'ensemble des pelouses calcicoles et prairies naturelles en zone Ap (zone agricole protégée).

5.3 Ressource en eau

Le nouveau projet de PLU présenté précise bien, notamment dans l'axe 1 du PADD, que l'ouverture à l'urbanisation des zones AU est conditionnée par la sécurisation de la ressource en eau, l'augmentation du rendement du réseau d'alimentation en eau potable, pour respecter le PGRE¹¹, et l'amélioration des performances de la station d'épuration. En ce sens, le projet de PLU tient compte de la recommandation, émise par la MRAe dans son avis du 21 janvier 2020¹², relative au conditionnement de tout développement de l'urbanisation à la sécurisation des ressources en eau.

11 Plan de Gestion de la Ressource en Eau

12 Avis MRAe sur l'élaboration du PLU de Fontès (34) : http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/avis_mrae_2020ao5.pdf