



**MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

MRAe

Mission régionale d'autorité environnementale
OCCITANIE

**Inspection générale de l'environnement
et du développement durable**

**Avis sur la procédure commune de mise en compatibilité du
PLU et d'autorisation du projet de Collège de la Salanque à
Claira (Pyrénées-Orientales)**

N°Saisine 2022-11163

N°MRAe 2023APO28

Avis émis le 09/02/23

PRÉAMBULE

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

Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du projet, mais sur la qualité de l'étude d'impact et la prise en compte de l'environnement dans le projet.

Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à améliorer la conception du projet et à permettre la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.

En date du 16 novembre 2022, l'autorité environnementale a été saisie conjointement dans le cadre d'une « procédure commune » en application des articles R. 122-27 du code de l'environnement et R. 104-38 du code de l'urbanisme par la Communauté de communes Corbières Salanque Méditerranée et le département des Pyrénées-Orientales (66) pour avis sur le permis de construire relatif au projet de Collège de la Salanque sur le territoire de la commune de Clairà et la mise en compatibilité par déclaration de projet du plan local d'urbanisme (PLU) de ladite commune. Le dossier comprend une étude d'impact valant rapport environnemental (au titre de la procédure commune) datée de septembre 2022. L'avis est rendu dans un délai de trois mois à compter de la date de réception de la saisine et du dossier complet, soit au plus tard le 16 février 2022.

En application du 3° de l'article R. 122-6 I relatif à l'autorité environnementale compétente et de l'article R. 122-7 I du code de l'environnement, le présent avis est adopté par la mission régionale d'autorité environnementale de la région Occitanie (MRAe).

Cet avis a été adopté en réunion du 9 février 2023 conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (délibération du 7 janvier 2022) par Jean-Michel Salles, Jean-Michel Soubeyroux, Annie Viu, Yves Gouisset, Maya Leroy, Marc Tisseire et Philippe Chamaret.

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 sa présidente.

Conformément à l'article R. 122-7 III du code de l'environnement, ont été consultés le préfet de département, au titre de ses attributions en matière d'environnement, et l'agence régionale de santé Occitanie (ARS).

Conformément à l'article R. 122-9 du même code, l'avis devra être joint au dossier d'enquête publique ou de la procédure équivalente de consultation du public.

Il est également publié sur le site internet de la MRAe¹ et sur les sites internet de la Communauté de communes Corbières Salanque Méditerranée, autorité compétente pour délivrer le permis de construire et du département des Pyrénées-Orientales, porteur du projet.

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

SYNTHÈSE

Le conseil départemental des Pyrénées Orientales envisage la création d'un collège sur une superficie d'environ 8,6 ha sur la commune de Clairà. Le projet se situe au nord-ouest du centre urbain en discontinuité de l'urbanisation dans des zones principalement agricoles et naturelles.

Le projet de collège est situé dans un secteur de grande sensibilité environnementale. Le projet présente des incidences potentiellement importantes telles qu'une consommation notable de l'espace notamment agricole, l'atteinte à des espèces protégées, un impact visuel fort.

Le projet de collège, de par sa localisation isolée et déconnectée, va induire une hausse du trafic routier à l'origine d'une augmentation des nuisances sonores et des émissions de GES.

Par ailleurs, le dossier ne présente pas d'analyse de la qualité de l'air vis à vis de la proximité d'une infrastructure routière importante (2x2 voies).

La démarche ERC est insuffisante et non proportionnée au vu des enjeux en présence. En particulier la démarche de justification de la localisation à travers l'analyse de solutions de substitution raisonnables est insuffisante.

Si un nouveau dossier est déposé, il devra prendre en compte les recommandations du présent avis.

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

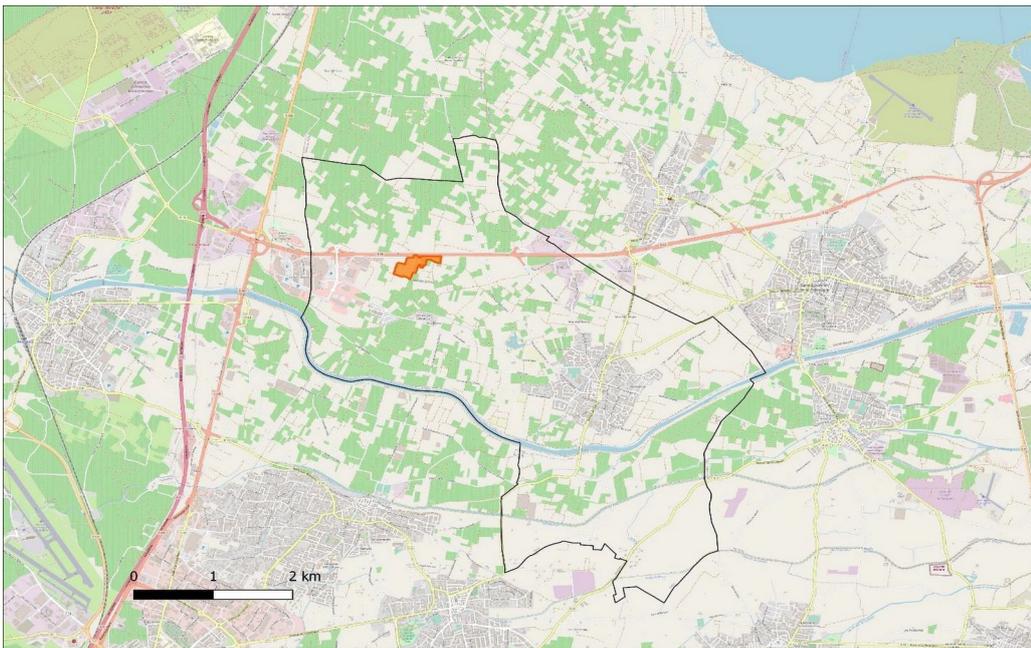
1 Contexte et présentation du projet

1.1 Contexte et présentation du projet

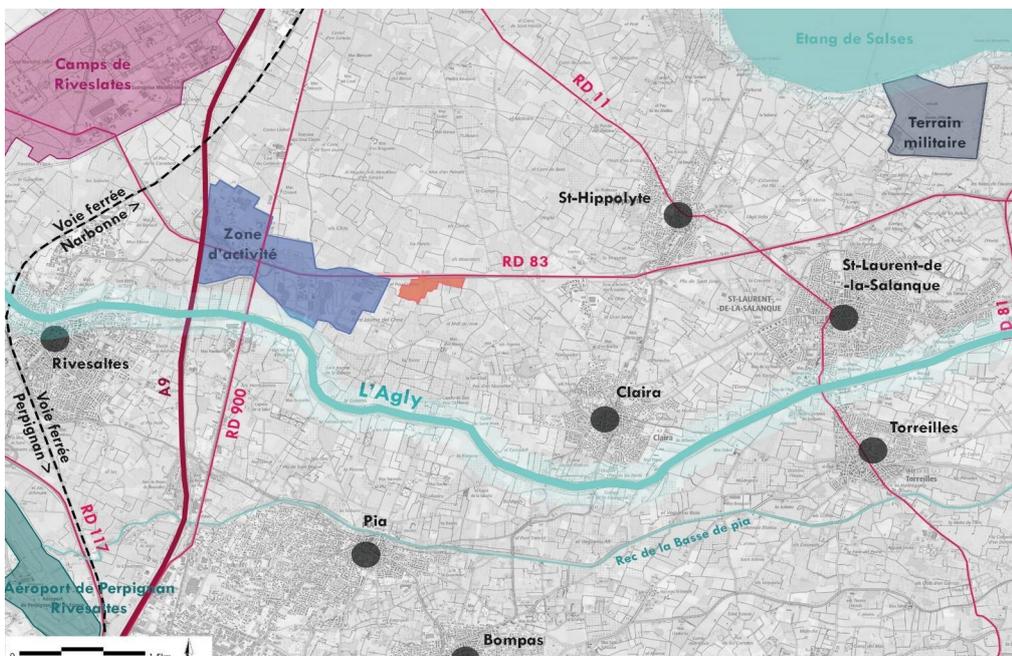
Le projet se situe au nord-ouest du territoire communal de Clairà (66), (4 027 habitants – INSEE 2015 et d'une superficie de 19,34 km²) qui appartient à la communauté de communes Corbières Salanque Méditerranée (C3SM) ; elle est située à 10 km au nord de Perpignan.

Le cœur du bourg se développe dans la partie sud du territoire communal, en rive gauche du fleuve de l'Agly qui traverse la commune. La partie nord du territoire est traversée selon un axe est-ouest par la RD83. Au nord-ouest de la commune, le long de la RD83 se trouve la zone commerciale de Clairà (dite Salanca).

L'emprise du projet s'inscrit uniquement sur le territoire communal de Clairà et se localise à environ 650 m à l'est de la zone commerciale Salanca.



Figures 1 et 2 : situation de l'emprise du projet de collège « La Salanque » à l'échelle communale et supra-communale



La zone d'étude du projet présente une surface d'environ 86 000 m². Le site est actuellement majoritairement occupé par des friches. Il abrite une parcelle plantée en vigne. Deux parcelles sont occupées par des plantations de conifères. Quelques rares petits arbres et arbustes émergent, ainsi que le reste d'une bordure de haie au sud du site.

Ces espaces sont bordés par les départementales et les chemins communaux. Les lotissements existants en bordure urbaine de Clairà sont relativement éloignés de la zone de projet. Le site sera desservi par la RD 83.



Figure 3 : Zone d'emprise du projet de collège

Le présent projet de construction a pour objet la création du collège de la Salanque sur la commune de Clairà. Le collège accueillera 28 classes (« divisions »), une SEGPA (section d'enseignement général et professionnel adapté) comprenant deux classes et une classe ULIS (unité locale pour l'inclusion scolaire).

Les 28 divisions pour des classes équipées de mobilier pour 30 élèves permettent d'accueillir jusqu'à 840 collégiens, en plus de ceux inscrits en SEGPA (jusqu'à 64 élèves) et ceux inscrits en ULIS (jusqu'à 12 élèves), soit un total de 916 élèves maximum.

Le collège sera composé de 4 grands bâtiments (A, B, C et D) qui correspondent respectivement au gymnase, aux salles de classe, à l'internat et aux logements. Une cour de récréation partiellement végétalisée sera installée au centre du collège.

Un bassin de rétention sera réalisé à l'est du bâtiment, à l'emplacement de l'actuelle plantation de Pins.

Une voirie et un giratoire seront en outre construits à l'est du projet afin de relier le collège à la route du Barcarès qui longera le nord du collège et à la RD83, et permettra d'éviter l'espace commercial de Clairà, à l'ouest du projet, pour se rendre au collège.

Concernant le stationnement, deux types de parking sont prévus, personnel et public, pour un total de 150 places.

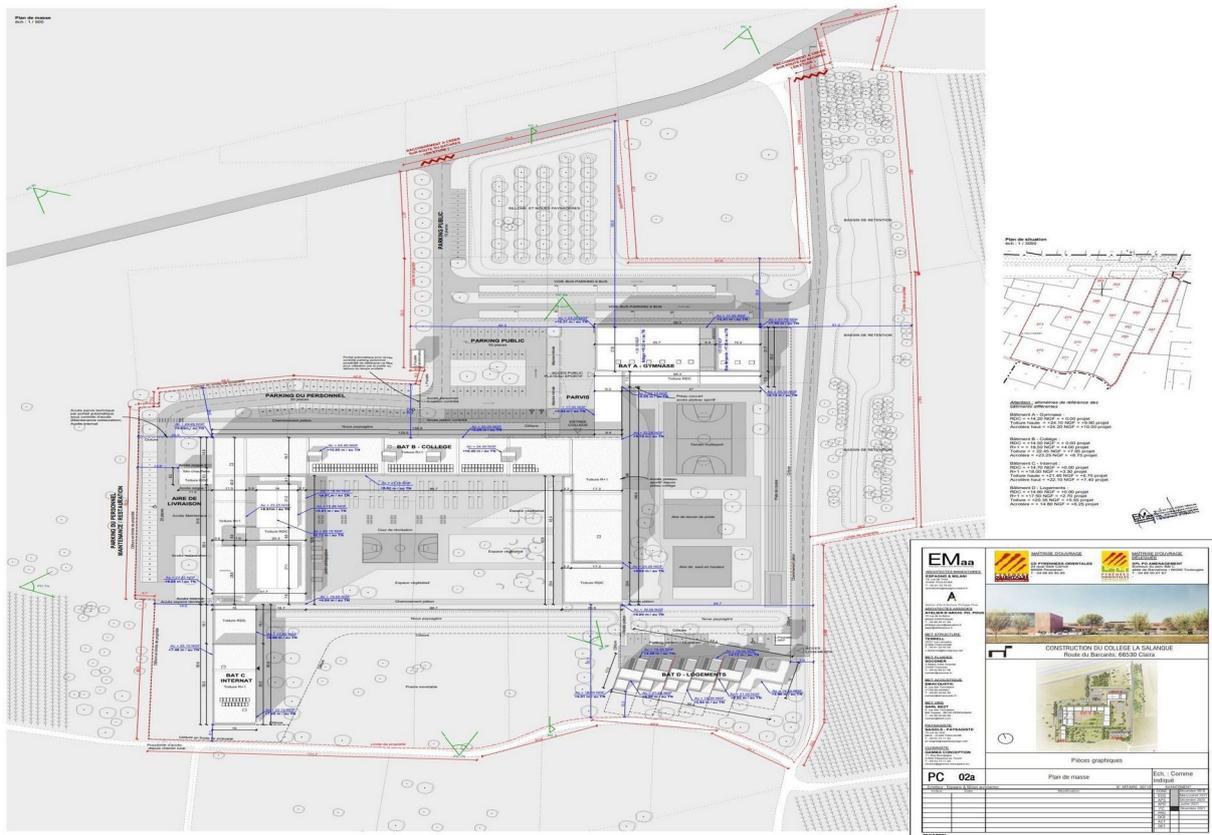


Figure 3 : Plan de masse du collège

1.2 Présentation de la mise en compatibilité du PLU de Clair

Le PLU en vigueur définit pour la zone d'étude quatre secteurs différents. D'ouest en est, elle est composée de zones classées 2AUe, 2AUeq et A ainsi que d'une pinède, en bordure de la RD83 au nord, classée en EBC (espace boisé classé).

À ce jour, le PLU ne permet pas la mise en œuvre de ce projet. La mise en compatibilité consiste à passer la zone concernée par la construction du collège d'un zonage 2AUeq en zonage 1AUeq permettant l'urbanisation à court terme. Il est aussi nécessaire d'agrandir la zone à urbaniser initialement prévue pour cet établissement, en reclassant deux hectares de zone A en zone 1AUeq.

1.3 Procédures relatives au projet

Le projet de création de collège de par ses caractéristiques et dimensions est justiciable d'un examen « au cas par cas » pour déterminer la nécessité ou non d'une étude d'impact conformément aux articles L. 122-1 et R. 122-2 du code de l'environnement. Néanmoins, le maître d'ouvrage a opté pour une étude d'impact « volontaire » au vu des potentielles incidences environnementales du projet.

La procédure de mise en compatibilité du PLU intégrée dans l'étude d'impact au titre de la procédure dite commune est quant à elle soumise systématiquement à évaluation environnementale conformément aux articles et R122-27 du Code de l'environnement et R. 104-38 du Code de l'urbanisme.

Le projet fait par ailleurs l'objet d'un dossier de déclaration au titre des articles L. 214-1 à L. 214-6 et R. 214-1 à et suivants (« loi sur l'eau ») du Code de l'environnement et d'une demande de dérogation à la stricte protection des espèces protégées au titre des articles L. 411-2 et R. 411-6 à 14 du même code, en cours d'instruction.

1.4 Articulation du projet avec les documents de rang supérieur

La commune de Claira n'est pas concernée par un Schéma de cohérence territoriale (SCoT).

En l'absence de SCoT approuvé sur le territoire de la C3SM, les extensions de l'urbanisation sont soumises à la procédure définie par l'article L. 142-5 du Code de l'urbanisme (règle d'urbanisation limitée en absence d'un SCoT). Cette règle prévoit l'impossibilité d'ouvrir à urbanisation les zones naturelles ou forestières N et les zones agricoles A ainsi que les zones à urbaniser AU « strictes » ou « fermées » créées après le 1er juillet 2002.

Toutefois, ce même article prévoit une dérogation ne pouvant être accordée que si l'urbanisation envisagée « *ne nuit pas à la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers ou à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques, ne conduit pas à une consommation excessive de l'espace, ne génère pas d'impact excessif sur les flux de déplacements et ne nuit pas à une répartition équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services* ».

En outre, conformément à ces dispositions, les extensions programmées dans le cadre de toute procédure d'évolution du PLU sont soumises à l'accord du préfet après avis de la CDPENAF². Le préfet doit se prononcer dans un délai de quatre mois, son silence vaut accord.

Par décision préfectorale du 5 décembre 2022, le préfet des Pyrénées-orientales a refusé cette dérogation au principe de constructibilité limitée en raison de la consommation de 5,9 ha sur des espaces à enjeux (AOC viticole, sensibilité écologique...) et de l'absence d'éléments démontrant une prise en compte de ces enjeux environnementaux.

La MRAe note également que le projet a également fait l'objet d'un avis défavorable de la CDPENAF³. Sa position est notamment fondée sur l'absence de prise en compte des enjeux environnementaux ainsi que sur l'impact du projet sur des terres agricoles à fort potentiel.

Au final, sur un plan réglementaire, la MRAe constate que la procédure de mise en compatibilité du PLU de Claira, afin de permettre la réalisation du projet de collège de la Salanque, est fragile sur le plan juridique du fait qu'elle contrevient aux prescriptions de la règle d'urbanisation limitée en absence d'un SCoT, notamment au motif d'une insuffisance de prise en compte des enjeux environnementaux.

Au regard de ces éléments, un nouveau dossier devra le cas échéant être redéposé auprès de la MRAe en tenant compte des recommandations du présent avis.

2 Principaux enjeux environnementaux identifiés par la MRAe

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

- la lutte contre l'étalement urbain ;
- la préservation des habitats naturels, de la faune et de la flore ;
- la préservation des espaces agricoles ;
- l'intégration paysagère du projet ;
- la gestion des déplacements ;
- l'exposition de populations aux pollutions atmosphériques et sonores.

3 Qualité de l'étude d'impact, de la démarche environnementale et prise en compte de l'environnement.

Formellement, l'étude d'impact (EI) présente les éléments prévus à l'article R.122-5 du Code de l'environnement.

L'EI identifie de manière très synthétique l'ensemble des champs environnementaux concernés par le secteur de projet. Les enjeux identifiés sont dans l'ensemble suffisamment caractérisés et hiérarchisés.

Il est indiqué que le projet d'aménagement a été retenu pour les motifs suivants :

- 2 Commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers
- 3 à la majorité de ses membres (9 contre et 3 abstentions)

- la préservation et l'évitement des corridors écologiques ;
- la prise en compte de l'absence d'inondabilité du secteur ;
- les connexions routières possibles et notamment l'accès à l'est de la zone par la réalisation d'un giratoire ;

Il est également mis en avant l'existence d'une DUP (déclaration d'utilité publique) de réserve foncière pour la construction du nouveau collège validée par le Préfet en date du 6 mars 2020 et la mise en place d'une zone AUeq dans le PLU de 2017 pour accueillir le collège sur ce secteur.

La MRAe note que la justification de la localisation du projet est générale et partielle. En effet, elle se base uniquement sur quelques enjeux environnementaux faisant l'impasse sur de nombreuses autres thématiques telles que la lutte contre l'étalement urbain, la préservation des espaces agricoles, l'exposition des populations aux pollutions atmosphérique et sonore (proximité de la RD), etc.

En outre, cette justification souffre d'une analyse comparative – à travers la présentation de « solutions de substitution raisonnables » – insuffisante et incorrecte. En effet, la seule variante envisagée est la construction d'un collège sur la commune de Saint-Hippolyte. Or ce projet présente une superficie de 20 ha, ce qui est largement supérieur aux 8 ha du projet de collège envisagé sur la commune de Clara. L'exercice d'analyse de variantes de localisation s'en trouve donc a minima faussé voire invalidé, l'étude comparative portant sur des projets qui diffèrent grandement.

Au final, la démarche d'analyse de solutions alternatives sous un angle environnemental ne permet pas de comprendre le choix du secteur de la Salanque comme site d'implantation du collège.

Cette analyse des variantes est d'autant plus cruciale que le site choisi présente des sensibilités environnementales notables qui risquent d'être fortement impactées.

Lutte contre l'étalement urbain et préservation des sols agricoles et naturels : la MRAe considère que l'artificialisation d'environ 9 ha d'espaces agricoles et naturels – dont le rôle écologique, hydraulique et paysager est essentiel – peut être à l'origine de pressions non négligeables sur l'environnement :

- l'imperméabilisation des terrains favorise le ruissellement. La réduction de l'infiltration réduit la recharge naturelle des nappes et l'évapotranspiration. Il en résulte une aggravation des épisodes de crues, une diminution des débits d'étiage et une augmentation locale des températures en période estivale ;
- le développement de l'urbanisation peut conduire à des pollutions chroniques ou accidentelles des nappes naturellement peu protégées ;
- l'artificialisation des sols appauvrit la biodiversité, qu'elle soit ordinaire ou remarquable, directement par la disparition des habitats naturels, ou indirectement, par leur morcellement (voir ci-après)

De surcroît cette consommation d'espaces s'effectue en discontinuité de l'urbanisation ce qui aggrave le phénomène d'étalement urbain. Elle porte également atteinte à une coupure d'urbanisation identifiée dans le rapport environnemental (p.68 du document « Évaluation environnementale dans le cadre de la déclaration de projet emportant mise en compatibilité n°1 du PLU de Clairia »).

- **Préservation des espaces agricoles** : le projet va impacter des surfaces agricoles qui font partie de la terrasse du Crest⁴, présentant des spécificités et un potentiel agronomique et agricole intéressants, à préserver. De plus, la zone de projet est située en AOC⁵ viticole.
- **Protection de la biodiversité** : la zone de projet présente une sensibilité notable avec la présence :
 - de la Germandrée arbustive, une espèce végétale protégée à l'échelle nationale.
 - de plusieurs individus de Psammodromes d'Edwards et Lézards ocellés, reptiles à enjeu fort et très fort.
 - d'oiseaux à enjeu modéré potentiellement nicheurs (Cochevis huppé et Fauvette Mélanocéphale).
 - de la Magicienne dentelée, une espèce d'invertébré protégée.

Le niveau d'enjeu écologique sur la quasi-totalité de la zone d'emprise est jugée comme « fort ». Les périmètres des PNA⁶ en faveur du Lézard ocellé et des Odonates concernent également le secteur d'emprise.

Il est d'ailleurs demandé une dérogation à la stricte protection des espèces protégées comme évoqué plus haut (en cours d'instruction par le service en charge de la biodiversité de la DREAL Occitanie).

4 Le Crest désigne la plaine qui s'étend sur une terrasse d'âge quaternaire entre les collines des Corbières (au nord-ouest), la vallée de l'Agly (au sud) et la Salanque (à l'est). Essentiellement viticole, elle se caractérise par des paysages très ouverts, particulièrement plats.

5 Appellation d'origine contrôlée

6 Plan national d'actions

Protection des paysages : le site de projet se situe dans un vaste espace ouvert, où peu d'éléments émergent. Couvrant en grande partie des espaces en friches ou des prairies, toute transformation sera impactante et modifiera durablement le paysage local. L'intégration paysagère, notamment depuis la départementale, la parfaite définition des limites et continuités avec le reste du tissu bâti, sont les enjeux principaux au regard du paysage.

Déplacements routiers et nuisances inhérentes (qualité de l'air et bruit) : le projet de collège, de par sa localisation isolée et déconnectée, va induire une hausse du trafic routier à l'origine d'une augmentation des nuisances sonores et des émissions de GES.

De plus, le projet n'apporte pas de précisions quant aux enjeux liés à la circulation piétonne, cyclable ou motorisée d'adolescents sur ce site non sécurisé et à proximité d'une zone d'activités commerciales supportant un important trafic automobile.

Par ailleurs, le dossier ne présente pas d'analyse de la qualité de l'air vis à vis de la proximité d'une infrastructure routière importante (2x2 voies).

Au vu de la sensibilité environnementale du site de projet, la MRAe réaffirme la nécessité de fournir une véritable démarche de présentation de solutions alternatives. L'étude d'impact doit analyser différents sites d'implantation du projet. Le choix retenu doit être justifié au regard d'un ensemble de possibilités volontairement contrastées sur le secteur concerné et des objectifs de protection de l'environnement. Le scénario d'une implantation en continuité de l'urbanisation devrait à cet égard être a minima étudié.

La MRAe recommande de réinterroger la pertinence de la localisation du projet en se fondant sur une analyse comparative sur l'ensemble des thématiques environnementales et de mobilité, de solutions alternatives à l'échelle communale et intercommunale et d'explicitier si le parti retenu correspond ou pas à l'option la moins impactante pour l'environnement et la santé humaine et d'adapter le projet en conséquence.