



Mission régionale d'autorité environnementale

LANGUEDOC-ROUSSILLON-MIDI-PYRÉNÉES

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale
de la région Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées
sur la révision du PLU de Cruscades (11)**

n°MRAe 2016ALRMP07

Sommaire

Synthèse de l'avis.....	3
I. Contexte juridique du projet de plan au regard de l'évaluation environnementale.....	4
II. Présentation du territoire communal et de ses perspectives de développement.....	4
III. Analyse de la qualité du rapport de présentation et de la démarche d'évaluation environnementale.....	5
III.1. Caractère complet du rapport de présentation.....	5
III.2. Qualité des informations présentées.....	5
III.2.1. Indicateurs.....	5
III.2.2. Résumé non technique.....	5
IV. Analyse de la prise en compte de l'environnement dans le projet de PLU.....	6
IV.1. Maîtrise de la consommation d'espace.....	6
IV.2. Préservation des milieux naturels et de la biodiversité.....	6
IV.3. Préservation de la ressource en eau.....	7

Préambule

Il est rappelé que pour tous les plans et documents soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son 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 l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage, et 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 6 juin 2016 par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et de logement (DREAL) Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées, 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 dossier de révision générale du PLU de Cruscades.

Le présent avis contient les observations que la mission régionale d'autorité environnementale Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées formule sur le dossier en sa qualité d'autorité environnementale.

Conformément au règlement intérieur du CGEDD et aux règles de délégation interne à la MRAe (délibération n°2016-02 du 24 juin 2016), cet avis a été adopté par une formation collégiale réduite de la MRAe composée de Bernard Abrial et Magali Gerino.

Conformément aux articles R.104-23 et R.104-24 du Code de l'urbanisme, l'avis est préparé par la DREAL avant d'être proposé à la MRAe. Pour ce faire, la DREAL a consulté l'agence régionale de santé Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées.

Pour plus de lisibilité les principales remarques et recommandations de la MRAe figurent ci-après en italique.

SYNTHÈSE DE L'AVIS

Il n'est pas établi dans le projet de PLU que ce dernier permettra d'atteindre l'équilibre entre le développement urbain maîtrisé et une utilisation économe des espaces naturels et agricoles, ni les objectifs de préservation de l'eau, de la biodiversité et des écosystèmes (cf. article L.101-2 du Code de l'urbanisme).

L'évaluation environnementale du PLU démontre la persistance d'incidences notables sur la biodiversité, après application des mesures d'évitement et d'atténuation. Le projet de PLU doit donc être retravaillé en vue d'atteindre des incidences résiduelles faibles sur la biodiversité.

Les mesures d'évitement et de réduction des incidences prévues dans l'évaluation environnementale du PLU ne permettent pas de conclure que la ressource en eau sera suffisante et que l'équilibre quantitatif du bassin versant sera maintenu. Seule la démonstration d'une véritable autonomie du projet de golf permettrait de conclure que les incidences résiduelles de ce projet sont faibles.

Il est donc recommandé de retravailler sur la démarche d'évitement, de réduction et de compensation des impacts du PLU sur la ressource en eau, afin de démontrer que les solutions retenues constituent la meilleure option environnementale, soit l'option permettant d'atteindre l'objectif fondamental de non-dégradation des milieux aquatiques.

Des indicateurs environnementaux devront être ajoutés dans le rapport de présentation en vue de la réalisation du bilan de la mise en œuvre du PLU.

Le résumé non technique est incomplet et ne paraît pas en capacité de remplir son rôle d'information à destination de publics non-spécialistes.

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

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 (CU).

La révision du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Cruscades est soumise à la procédure d'évaluation environnementale en application de l'article R.104-9 du CU en tant que PLU dont le territoire comprend en tout ou partie un site Natura 2000.

Par dépôt de dossier le 6 juin 2016, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées, autorité administrative compétente en matière d'environnement pour les plans locaux d'urbanisme, dénommée ci-après « Autorité environnementale », a été saisie d'une demande d'avis sur le projet de révision. L'avis est rendu dans un délai de 3 mois à compter de la date de saisine.

Il devra être joint au dossier d'enquête publique et sera publié sur le site internet de la MRAe ainsi que sur celui de la DREAL Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées.

En outre, il est rappelé qu'en application de l'article L.122-10 du Code de l'environnement, l'adoption du plan doit être accompagné d'une déclaration indiquant notamment comment il a été tenu compte du présent avis de l'autorité environnementale.

II. Présentation du territoire communal et de ses perspectives de développement

D'une superficie de 971 ha et comprenant 715 habitants (sources : INSEE 2013), la commune de Cruscades est située entre les communes de Narbonne et de Lézignan-Corbières, à 30 kilomètres du littoral méditerranéen.

La commune est traversée par la route départementale 24 reliant la commune à Lézignan-Corbières à l'Ouest et à Ornaisons à l'Est.

Cruscades est membre du Pays Minervois, qui comprend 78 communes, et de la communauté de communes de la Région Lézignanaise Corbières et Minervois, qui comprend 52 communes. La commune est également comprise dans le SCOT de la Région Lézignanaise (19 communes) approuvé le 11 juillet 2012.

L'élaboration du PLU poursuit les trois objectifs principaux suivants :

- 1) Conforter Cruscades comme commune périphérique de Lézignan-Corbières : la commune, qui a connu une croissance de + 4,9 % sur la période 1999-2009, souhaite continuer son développement, mais de façon modérée par rapport aux objectifs du SCOT qui tablait sur une croissance de 6,9 % par an, par l'accueil de 666 habitants supplémentaires et la construction de 333 logements. Le PLU prévoit de favoriser le parcours résidentiel sur la commune et de répondre favorablement aux objectifs de mixité sociale en permettant la création de 20 % de logements aidés sur l'ensemble des nouvelles opérations.
- 2) Centrer l'urbanisation autour du bourg et renforcer la vie locale : la commune prévoit de modérer la consommation d'espaces, la portant à 17 hectares à l'horizon 2025, et vise un objectif de densité de 17 logements par hectare. La commune prévoit également de renforcer l'offre de proximité en lien avec les nouvelles zones d'habitat et le renforcement de cette offre dans les zones existantes telles que le centre ancien et la ZAC des Horts ; de valoriser les espaces publics existants et d'en créer de nouveaux ; de favoriser les

déplacements doux et d'en créer de nouveaux (notamment entre le centre ancien et la ZAC des Horts et au cœur de toutes les opérations d'aménagement) ; de sécuriser la traversée du bourg par la RD 24 ; et enfin de permettre la réalisation d'un projet de golf en l'intégrant au fonctionnement urbain.

- 3) Préserver le cadre de vie ainsi que la richesse environnementale de la commune : la commune a pour objectif de préserver les espaces naturels à forts enjeux que sont le site Natura 2000 « Vallée de l'Orbieu » et sa ripisylve classée en ZNIEFF de type II, le ruisseau du Mirou et deux zones humides. Le PLU a également pour vocation de préserver le patrimoine naturel, culturel et patrimonial de la commune (grands domaines viticoles et sites archéologiques), ainsi que les espaces agricoles afin de pérenniser l'activité qui leur est attachée (notamment activité viticole). Enfin, le PLU vise la préservation de la ressource en eau, ce qui implique la recherche d'une adéquation entre les ressources existantes et les besoins futurs.

Il est rappelé que le projet arrêté de PLU de 2014 a fait l'objet d'un avis défavorable du préfet de l'Aude en décembre 2014.

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

III.1. Caractère complet du rapport de présentation

Un PLU soumis à évaluation environnementale doit présenter un rapport de présentation établi conformément aux dispositions de l'article R.151-3 du Code de l'urbanisme.

Le rapport de présentation est formellement complet.

III.2. Qualité des informations présentées

III.2.1. Indicateurs

Le PLU ne comprend aucun indicateur sur la biodiversité, le paysage et le cadre de vie, l'eau (quantité et qualité), les risques et la pollution. Cette absence est préjudiciable à la réalisation d'un bilan relatif aux impacts de la mise en œuvre du PLU sur l'environnement.

Il convient donc de compléter le PLU par l'ajout d'indicateurs qui permettront de réaliser le bilan environnemental de la mise en œuvre du PLU dans des conditions satisfaisantes.

III.2.2. Résumé non technique

Le résumé non technique ne paraît pas en capacité de remplir son rôle d'information à l'attention de publics non spécialistes.

Pour atteindre cet objectif, il convient de le compléter en s'appuyant sur les observations suivantes :

- les enjeux environnementaux du PLU, s'ils sont exposés dans le résumé non technique, doivent être hiérarchisés et localisés sur une carte, sans quoi les publics non spécialistes risquent de n'appréhender que difficilement la nature et le degré des impacts des choix d'aménagement faits dans le PLU, que l'autorité environnementale évalue comme notables ;
- le résumé non technique ne contient aucune carte sur les choix d'aménagement ;
- l'explication des choix au regard de la protection de l'environnement n'est pas réellement exposée dans le résumé non technique. Il ne ressort pas de la lecture du résumé que l'évaluation environnementale a permis de faire évoluer les choix (cf. différents scénarios

étudiés et, le cas échéant, écartés) à l'aune de la prise en compte des enjeux identifiés dans l'état initial de l'environnement ;

- l'analyse des incidences est trop sommaire et n'est pas synthétisée ;
- le résumé non technique ne contient aucune indication sur les mesures d'évitement et de réduction.

IV. Analyse de la prise en compte de l'environnement dans le projet de PLU

IV.1. Maîtrise de la consommation d'espace

La commune prévoit une consommation d'espace d'environ 49 hectares (zones 1AU et 2AU à vocation mixte + zone Ng dédiée au projet de golf) en extension urbaine d'ici 2025. Or, entre 2004 et 2014, la consommation d'espaces a été de 13 hectares.

Quand bien même la consommation d'espace dédiée au projet de golf (cf. 29 hectares en zone Ng + 1,6 hectare pour l'hôtellerie) serait soustraite à la consommation d'espace totale, il n'en demeure pas moins que la consommation d'espace restante, à vocation d'habitat notamment, s'élève à 18,4 hectares environ, ce qui est 40 % plus élevé que celle qui a été constatée entre 2004 et 2014 et reste légèrement supérieur à l'objectif de 17 ha affiché dans le projet d'aménagement et de développement durable.

Il apparaît donc que le projet de développement communal conduit à une augmentation significative de la consommation d'espace sur le territoire communal, alors même que de forts enjeux en matière de biodiversité et de ressource en eau sont identifiés.

Il n'est pas établi dans le PLU que ce dernier atteint l'équilibre entre le développement urbain maîtrisé et une utilisation économe des espaces naturels et agricoles, ni que le PLU atteint les objectifs de préservation de l'eau, de la biodiversité et des écosystèmes (cf. L.101-2 du Code de l'urbanisme).

Les observations de l'autorité environnementale relatives aux incidences du PLU sur la ressource en eau et la biodiversité sont décrites ci-après.

IV.2. Préservation des milieux naturels et de la biodiversité

Le site choisi pour le projet de golf présente de forts enjeux en matière de biodiversité. En effet, le site se situe à proximité d'une aire d'hivernage de l'outarde canepetière (cf. aire identifiée dans le cadre de l'élaboration d'un plan national d'action (PNA) dédié à cette espèce) et d'habitats de nidification. En outre, il comprend dans son périmètre des zones de refuge temporaire pour cette espèce présentant un fort enjeu de conservation.

Le site présente également un enjeu s'agissant de la préservation de l'œdicnème criard, espèce à enjeu fort au niveau régional, dans la mesure où il constitue un habitat favorable à l'alimentation et au repos de cette espèce.

Par ailleurs, il convient de souligner que le rapport de présentation (RP) du projet de PLU indique, s'agissant des deux espèces précédemment citées, que la « réalisation du projet de golf serait de nature à provoquer une perte des fonctionnalités de repos, d'alimentation ou de refuge des parcelles situées en limite nord de la zone. » Il indique par ailleurs que le projet de golf « participerait au morcellement des continuités écologiques qui y sont présentes. » (voir RP, p.120-123)

En outre, « bien que les habitats de nidification de l'Outarde canepetière et de l'œdicnème criard ne soient pas inclus sur le secteur dédié à l'implantation du golf, la réalisation du projet à proximité aura une incidence sur la tranquillité du site en période de reproduction. » (cf. RP, p.160).

En dépit des impacts ci-avant énoncés, les mesures d'évitement et d'atténuation des incidences ne paraissent pas proportionnées au degré de ces incidences. En effet, la création de 4 hectares de zones boisées en vue d'offrir des zones de niche ou de refuge pour l'outarde canepetière et

l'œdicnème criard ne permettrait aucunement d'atténuer les incidences du projet de golf sur ces deux espèces, qui sont des espèces de milieux ouverts, milieux couvrant actuellement l'intégralité de la zone concernée par le projet de golf. Par ailleurs, le rapport de présentation du PLU ne permet pas de démontrer que la création de pelouses et de prairies en vue du maintien de milieux ouverts sur la zone de projet atténuerait les incidences du projet sur les deux espèces précitées. C'est pourquoi, dans la perspective de la mise en œuvre de la démarche d'évitement, d'atténuation et de compensation des impacts, il faut privilégier la conservation des espaces actuellement fréquentés par ces espèces.

Enfin, le site se situe sur un corridor écologique identifié par le schéma régional de cohérence écologique Languedoc-Roussillon (SRCE – approuvé le 23 octobre 2015). Ce corridor semble jouer un rôle important dans la préservation de l'outarde canepetière et de l'œdicnème criard, ainsi que dans la connexion entre les deux grands réservoirs de biodiversité situés au nord (correspondant en partie à la zone d'hivernage identifiée dans le cadre du PNA dédié à l'outarde canepetière) et au sud (correspondant en partie au site Natura 2000 « Haute Vallée de l'Orbieu ») de la commune.

Au regard de l'ensemble des éléments précités, il apparaît donc que le PLU est susceptible d'avoir des incidences résiduelles notables sur la biodiversité et qu'aucune démarche de compensation d'impacts n'est mentionnée dans le PLU. À ce titre, aucune donnée n'est fournie sur les surfaces retirées aux espèces patrimoniales et sur les surfaces compensées.

L'évaluation environnementale du PLU démontre ainsi la persistance d'incidences notables sur la biodiversité, après application des mesures d'évitement et d'atténuation. Dans ces conditions, il convient de relever qu'une étude d'impact sur le projet de golf conduirait probablement à identifier de forts enjeux de biodiversité qui nécessiteraient la mise en œuvre de mesures d'évitement, de réduction, voire de compensation d'impacts susceptibles de remettre en cause le projet de golf, ou à tout le moins, de le modifier.

Le PLU doit donc être retravaillé, dans le cadre de la démarche d'évitement, d'atténuation et de compensation, en vue d'atteindre des incidences résiduelles faibles sur la biodiversité.

IV.3. Préservation de la ressource en eau

La commune de Cruscades se situe en zone de répartition des eaux (ZRE) de l'Aude Médiane depuis l'identification d'un déficit quantitatif de la ressource en eau dans le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Rhône-Méditerranée approuvé en décembre 2015^{*}.

Pour rappel, le SDAGE dispose qu'une « *urbanisation nouvelle ne peut être planifiée sans avoir vérifié au préalable la disponibilité suffisante de la ressource en eau.* » Le schéma directeur dispose également que « *pour l'application de l'objectif de non-dégradation des masses d'eau et des milieux naturels conformément à l'orientation fondamentale n°2 [cf. O.F. n°2 : « Concrétiser la mise en œuvre du principe de non-dégradation des milieux aquatiques »], les projets de SCOT et de PLU analysent l'adéquation entre la ressource en eau disponible et les besoins en eau des aménagements envisagés, en tenant compte des équipements existants et de la prévision de besoins futurs en matière de ressource en eau... » (O.F. n°7 : « Atteindre l'équilibre quantitatif en améliorant le partage de la ressource en eau et en anticipant l'avenir » – Disposition 7-04 : « Rendre compatible les politiques d'aménagement du territoire et les usages avec la disponibilité de la ressource »).*

A ce titre, il est relevé que l'arrêté de déclaration d'utilité publique (arrêté DUP du 21 novembre 2005 – n°2005-11-3840) du captage alimentant la commune (situé au lieu-dit « Las Gravettes ») fixe un volume maximum prélevable à 165 m³/jour, ce qui induit des capacités de production correspondant à près de 1220 habitants. Or, il est prévu l'accueil de 666 habitants supplémentaires et la création d'un hébergement hôtelier de 150 lits. Ainsi, il apparaît que la ressource en eau disponible n'est pas suffisante pour assurer les besoins en eau de la commune, ce qui est d'autant plus préjudiciable au regard de l'inclusion de la commune dans une zone de répartition des eaux.

^{*} l'inclusion d'une commune en zone de répartition des eaux implique qu'aucun prélèvement d'eau autre que domestique ne peut être admis.

Pour rappel, le SDAGE indique que « *La mise en œuvre exemplaire de la séquence « éviter-réduire-compenser » appliquée à l'ensemble des projets, plans et programmes territoriaux doit être une première réponse immédiate au risque de déséquilibre quantitatif.* » (cf. disposition 7-04, voir supra). En outre, le SDAGE dispose qu'il est « *indispensable que les maîtres d'ouvrage intègrent les enjeux environnementaux aquatiques dès les phases amont de choix des solutions, au même titre que les enjeux économiques et sociaux.* » (O.F. n°2 – Disposition 2-01 : « Mettre en œuvre de manière exemplaire la séquence « éviter-réduire-compenser » »).

En l'espèce, il est particulièrement relevé que le projet de golf engendrerait de nouvelles consommations en eau et nécessiterait la recherche d'une ressource spécifique (cf. RP, p.161).

Le projet de PLU prévoit, sur le fondement d'une étude (non annexée au PLU) réalisée en vue d'identifier des solutions permettant la réduction des consommations en eau et l'autonomie du projet de golf, la réutilisation des eaux pluviales et des eaux usées. Dans l'attente de l'effectivité de ces deux mesures, le PLU propose deux solutions provisoires : la mobilisation de la ressource initialement dédiée à l'irrigation hors étiage et le raccordement de la station d'épuration communale existante au réseau d'irrigation du golf, moyennant un traitement des eaux usées.

Or, d'une part, la ressource qui doit être mobilisée n'est pas précisée dans le PLU, d'autre part, cette dernière solution engendrerait une diminution des volumes restitués à l'Orbieu et contribuerait à aggraver le déficit constaté. L'arrêté préfectoral du 6 juillet 2016 indique, en outre, que l'Orbieu a franchi son seuil d'alerte, et met en place des restrictions d'usage de l'eau en vue de garantir la satisfaction des besoins prioritaires.

Par ailleurs, le projet de PLU ne comprend aucune disposition qui permettrait d'atténuer les incidences du projet (limitation de l'imperméabilisation, dispositifs de pilotage de l'arrosage, dispositifs hydro-économiques dans l'habitat au titre des performances environnementales notamment) sur la ressource en eau.

Dans ces conditions, les mesures d'évitement et de réduction des incidences prévues dans l'évaluation environnementale du PLU ne permettent pas de conclure que la ressource en eau sera suffisante et que l'équilibre quantitatif du bassin versant sera maintenu. Seule la démonstration d'une véritable autonomie du projet de golf, en phase transitoire et définitive, permettrait de conclure que les incidences résiduelles de ce projet sont faibles.

Il est donc recommandé de retravailler sur la démarche d'évitement, de réduction et de compensation des impacts du PLU sur la ressource en eau, afin que le PLU puisse démontrer que les solutions retenues constituent la meilleure option environnementale, soit l'option permettant d'atteindre l'objectif fondamental de non-dégradation des milieux aquatiques.