



Mission régionale d'autorité environnementale

OCCITANIE

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

n°MRAe 2016AO35

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 5 août 2016 par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et de logement (DREAL) Occitanie (précédemment 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 d'élaboration du PLU de Clairac.

Le présent avis contient les observations que la mission régionale d'autorité environnementale Occitanie formule sur le dossier en sa qualité d'autorité environnementale.

Cet avis est émis collégalement par l'ensemble des membres présents : Marc Challéat, président, Bernard Abrial, Magali Gerino et Jean-Michel Soubeyroux, membres titulaires, qui déclarent ne pas être en conflit d'intérêts avec le document de planification concerné par l'avis.

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 Occitanie.

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

SYNTHÈSE DE L'AVIS

La MRAe recommande de mettre en cohérence les chiffres sur la consommation d'espaces (entre les différents chapitres du rapport de présentation, le PADD et le rapport de présentation) afin d'informer le public des véritables orientations du projet communal à l'échéance 2030.

De plus, elle recommande de compléter le dossier de PLU par une analyse de l'évolution de l'état de la ressource en eau à l'échéance du PLU (2030), afin que la disponibilité de la ressource en eau soit effectivement démontrée : il convient également d'indiquer les mesures que doit prévoir le PLU pour rendre compatible le projet de développement communal avec les capacités épuratoires de la STEP (diminution de l'accueil de population, travaux d'extension de la STEP, etc).

La MRAe recommande d'indiquer les espèces et les habitats d'espèce présents dans l'emprise du secteur de développement ouest de la commune, afin de définir des mesures d'évitement, de réduction d'impacts et de compensation adaptés. L'explication des choix d'aménagement dans ce secteur doit être revue à l'aune de cette nouvelle analyse.

Du point de vue de la méthode, la MRAe recommande de faire une distinction explicite, dans la partie « Évaluation environnementale », entre les mesures d'évitement et de réduction d'impacts, et de hiérarchiser les enjeux environnementaux afin de mieux faire ressortir si les mesures prises pour éviter et réduire les incidences sont proportionnées à ces enjeux et au degré des incidences qui résulteront de la mise en œuvre du PLU. Enfin, une carte de synthèse des enjeux environnementaux doit être produite. L'ensemble de ces éléments doit être ajouté dans le résumé non technique afin que le public et le commissaire enquêteur puissent mieux les appréhender.

Par ailleurs, la MRAe recommande d'exposer et d'expliquer les limites rencontrées dans la démarche d'évaluation environnementale. Celles-ci doivent être mises en relation avec le travail sur les mesures d'évitement et de réduction et ainsi permettre de garantir l'intelligibilité de la démarche d'évaluation environnementale.

La MRAe fait par ailleurs d'autres recommandations plus détaillées, précisées dans l'avis ci-dessous.

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 POS (plan d'occupation des sols) valant élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Claira a été soumise à évaluation environnementale dans le cadre de la procédure d'examen au cas par cas prévue par les articles R.104-28 à 33 du Code de l'urbanisme (cf. décision de l'autorité environnementale n°2015-1802 du 2 février 2016).

Par dépôt de dossier le 5 août 2016, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) Occitanie, 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 d'élaboration du PLU. 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 et un renvoi vers ce site sera fait sur le site internet de la DREAL Occitanie.

En outre, il est rappelé qu'en application de l'article L.104-7 du Code de l'urbanisme, l'autorité compétente pour approuver le PLU met à la disposition du public et de l'autorité environnementale le rapport de présentation établi en application des articles L.104-4 et L.104-5. Ledit rapport doit notamment comporter des indications sur la manière dont il a été tenu compte de la consultation de l'autorité environnementale.

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

D'une superficie de 1 934 ha et comprenant 3 990 habitants (source INSEE 2013), la commune de Claira est localisée en Salanque au nord-est du département des Pyrénées-Orientales, sur la rive gauche de l'Agly. Elle est donc à la fois proche du littoral et de Perpignan (10 km séparent les deux communes).

La commune de Claira est située au sein d'une zone de transition entre deux unités paysagères : celle des anciennes zones marécageuses de la Salanque et celle des terrains viticoles du Crest.

La commune, desservie par l'autoroute A9, est traversée par la route départementale (RD) 83, artère principale de la commune permettant de relier l'autoroute A9 par la sortie nord de Perpignan au littoral, et les routes départementales 1 et 41. Elle est également traversée par la voie verte de l'Agly (utilisables par les piétons et les vélos) qui relie, depuis Le Barcarès, la Méditerranée à Rivesaltes.

Depuis le 1^{er} septembre 2010, Claira est membre de la Communauté de communes Salanque Méditerranée qui comprend quatre communes (13 430 habitants et 11 560 hectares).

La commune se situe également dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) Plaine du Roussillon (81 communes et 332 000 habitants) approuvé le 13 novembre 2013.

Portée par la dynamique démographique de l'agglomération de Perpignan, la commune de Claira connaît un taux d'accroissement important de sa population qui a triplé depuis les années 1975, mais une inflexion a été observée sur la période récente (hausse annuelle de 2,9% sur la période 2003-2013 et 2 % sur la période 2007-2013) du fait des « possibilités d'urbanisation réduites », notamment dues à la prise en compte du risque d'inondation.

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

Compte tenu de la sensibilité du territoire concerné, de la nature du projet de PLU et de ses incidences potentielles, le présent avis est ciblé sur les enjeux environnementaux suivants :

- la maîtrise de la consommation de l'espace ;
- la préservation des milieux naturels et agricoles et de la biodiversité ;
- la préservation de la ressource en eau ;
- la prise en compte des risques naturels, notamment le risque inondation.

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 du PLU de Clairac est jugé formellement complet.

La MRAe recommande toutefois de faire une distinction explicite, dans la partie « Évaluation environnementale »¹, entre les mesures d'évitement et de réduction d'impacts. Cette distinction doit permettre au public et au commissaire enquêteur d'évaluer si l'évitement a été privilégié et si les mesures proposées par le PLU sont réellement proportionnées aux enjeux environnementaux.

III.2. Qualité des informations présentées

Bien que le PADD comporte une carte de synthèse des orientations du projet communal (p.7 et 9), celle-ci ne permet pas d'appréhender les enjeux environnementaux distinctement. Par ailleurs, l'état initial de l'environnement expose des cartes relatives à chaque enjeu mais aucune synthèse cartographique de l'ensemble des enjeux environnementaux n'est proposée.

La MRAe recommande de produire une carte de synthèse des enjeux environnementaux.

Dans l'état initial, le rapport de présentation du PLU expose les enjeux environnementaux du territoire communal, mais ils ne sont pas hiérarchisés. Or, la MRAe rappelle que l'évaluation environnementale ne doit pas être réduite à un inventaire des sensibilités environnementales présentes sur un territoire, mais suppose un travail de hiérarchisation de ces sensibilités. En effet, l'élaboration d'un état initial suppose un travail d'identification et de classement d'enjeux. Sans ce double travail, la présentation des mesures d'évitement et de réduction des conséquences dommageables du PLU sur l'environnement ne peut être appréciée avec la même justesse.

La MRAe recommande de hiérarchiser les enjeux environnementaux, afin de mieux faire ressortir si les mesures prises pour éviter et réduire les incidences sont proportionnées à ces enjeux et au degré des incidences qui résulteront de la mise en œuvre du PLU.

Le résumé non technique ne comporte aucune carte (des orientations du PADD, des enjeux environnementaux) et n'expose pas la hiérarchisation des enjeux.

La MRAe recommande d'ajouter dans ce résumé une carte de synthèse des enjeux environnementaux afin que le public et le commissaire enquêteur puissent mieux les appréhender.

Elle recommande également de compléter le résumé non technique par l'exposé de la hiérarchisation des enjeux.

¹ Rapport de présentation - RP - 2.Évaluation environnementale

Enfin, il est relevé que les limites de l'évaluation environnementale n'ont pas été exposées dans la partie intitulée « Évaluation environnementale »¹. Or, l'exposé des limites de l'évaluation environnementale permet de donner un nouvel éclairage à l'explication des choix au regard des objectifs de protection de l'environnement et de montrer que l'évaluation environnementale constitue le meilleur compromis entre le développement de la commune et la préservation de l'environnement dans lequel elle se situe. Par ailleurs, ce travail est d'autant plus important que les mesures d'évitement et de réduction des conséquences dommageables du PLU ne sont pas explicitement exposées.

La MRAe recommande d'exposer et d'expliquer les limites rencontrées dans la démarche d'évaluation environnementale et de les mettre en relation avec le travail sur les mesures d'évitement et de réduction d'impacts. Ce travail doit permettre de garantir l'intelligibilité de la démarche d'évaluation environnementale vis-à-vis du public.

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

IV.1. Maîtrise de la consommation d'espace

Il est rappelé tout d'abord que la consommation d'espace est le principal déterminant des incidences sur l'environnement et qu'elle est à l'origine de conséquences irréversibles² pour l'environnement. C'est pourquoi elle doit constituer le fil rouge de l'évaluation environnementale.³

Le rapport de présentation indique que la consommation d'espaces pour les quinze prochaines années, estimée à 49,7 hectares, sera moindre par rapport à celle observée sur les dix dernières années⁴, qui s'est élevée à 84 hectares.

Cette analyse de la consommation d'espace apparaît confuse et n'est pas de nature à permettre une bonne appropriation du projet communal par le public et le commissaire enquêteur.

En effet, alors qu'il est indiqué que 49,7 hectares seront consommés dans les quinze prochaines années (cf. supra), la partie consacrée à l'analyse des incidences du PLU sur les ressources naturelles indique que 81,3 hectares doivent être artificialisés à l'échéance de 15 ans⁵. Cela traduit une incohérence majeure dans la retranscription écrite des orientations d'aménagement de PLU et dans la démarche d'évaluation environnementale au regard de la bonne information du public mais aussi pour justifier des impacts que le projet de PLU génère.

En outre, il apparaît que 22 hectares de zones U (UB et UC) ne sont pas comptabilisées dans le calcul de la consommation d'espace future, alors qu'elles sont vierges d'urbanisation. Or, la MRAe rappelle que l'analyse des incidences sur l'environnement doit prendre en compte les espaces qui ne sont pas urbanisés, ou plus généralement aménagés, et feront l'objet d'une urbanisation ou d'un aménagement. Dans ces conditions, la non-comptabilisation de zones U pour analyser la consommation d'espaces n'est pas opérante du point de vue de la démarche d'évaluation environnementale.

Ainsi, si l'on ajoute les 22 hectares précités aux 49,7 hectares prévus pour les quinze prochaines années, la consommation d'espaces prévue s'élève en réalité à 71,4 hectares. La consommation d'espace s'élève même à 103,3 hectares si l'on ajoute les 22 hectares précités aux 81,3 hectares dont il est question dans la partie consacrée à l'analyse des incidences.

¹ Rapport de présentation - RP - 2.Évaluation environnementale, p.158

² Voir en ce sens référé du 1^{er} août 2013 de la Cour des comptes adressé au Premier Ministre

³ Voir en ce sens le guide sur l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme, p.38, accessible sur le site internet de la DREAL à l'adresse suivante : <http://www-maj.dreal-lrmp.e2.rie.gouv.fr/l-evaluation-environnementale-des-documents-d-a5112.html>

⁴ RP, 2ème partie, 1.9. L'analyse de la consommation d'espaces, p.64

⁵ RP – 2ème partie, 4.3. Incidences de la mise en œuvre du PLU sur les ressources naturelles, p.158

En tout état de cause, il semble que les zones 2AUh sont tantôt exclues du projet communal prévu à l'horizon 2030, tantôt intégrées dans ce projet, ce qui interroge sur l'intérêt d'avoir mentionné l'horizon 2045 comme une échéance pertinente de mise en œuvre du PLU et, plus généralement, sur la méthodologie suivie pour élaborer le projet communal et évaluer les incidences de celui-ci sur l'environnement.

La MRAe recommande de mettre en cohérence les chiffres sur la consommation d'espace (cohérence entre les différents chapitres du rapport de présentation et entre le PADD et le rapport de présentation) afin d'informer le public des véritables orientations du projet communal à l'échéance 2030.

En outre, la MRAe relève que le SCoT Plaine du Roussillon prévoit une croissance annuelle de 1,4 % sur son territoire. Or, le PLU prévoit une évolution démographique s'élevant à 1,8 % par an, ce qui est supérieur au taux précité prévu par le SCoT¹.

Par ailleurs, le nombre de logements qui doivent être construits, de 800 à 900 d'ici 15 ans (cf. PADD), représente 102 % de l'offre de logements alloués par le SCOT à la commune à l'échéance 2030², alors que Clairà ne représente que 47 % de la population du secteur.

Ainsi, l'incompatibilité du PLU avec le SCoT renvoie aux incohérences soulevées plus haut dans le calcul de la consommation d'espace.

La MRAe souligne que les incohérences sur le calcul de la consommation d'espace, ajoutées à l'incompatibilité du PLU avec le SCoT sur le taux d'évolution démographique et la production de logements, constituent une sérieuse faiblesse dans la démarche d'évaluation environnementale. En effet, elles remettent en cause la fiabilité de l'analyse des incidences du PLU sur l'environnement et des mesures proposées en vue d'éviter et de réduire les conséquences dommageables du PLU sur l'environnement. Cela est particulièrement le cas pour le secteur de développement situé à l'ouest de la commune qui représente la majorité du projet de développement communal.

La MRAe recommande de revoir l'analyse des incidences de l'ouverture à l'urbanisation des zones 1AUh, 2AUh, UC, 2AUe, 2AUeq, en assortissant cette analyse d'une explication des choix d'ouverture et d'aménagement de ces zones au regard des objectifs de protection de l'environnement.

IV.2. Ressource en eau et assainissement

IV.2.1. Ressource en eau

S'agissant de l'adéquation entre les besoins et les ressources, le rapport de présentation renvoie aux annexes sanitaires selon lesquelles les ressources en eau de la commune seront suffisantes pour satisfaire les besoins du projet de développement communal³.

A ce titre, il convient de relever que la commune est alimentée par le captage F2 Cami San Père (DUP du 25/09/97) avec un débit autorisé de 1200 m³ par jour. Afin de sécuriser son alimentation en eau potable, la commune a réalisé un nouveau forage F3 au lieu-dit San Père Alt. Les autorisations au titre du Code de l'environnement et du Code de la santé publique sont en cours d'instruction.

Aussi, dans l'attente de la délivrance des autorisations, l'adéquation entre les besoins et les ressources reste à démontrer.

Par ailleurs, la MRAe rappelle que la commune comprend sur son territoire la masse d'eau souterraine « Multicouche Pliocène du Roussillon » (FRDG243) qui doit être incluse dans une zone

¹ cf. RP – 2ème partie – 1.10.4. Le rythme de croissance développé, p.70

² SCoT approuvé - Document d'orientations et d'objectifs [DOO], p.57 - voir logements alloués aux villages de la plaine péri-urbaine pour la Communauté de communes Salanque Méditerranée

³ RP – 1ère partie – 2.3.5. Les réseaux, p.63

de sauvegarde¹ identifiée dans le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux Rhône-Méditerranée-Corse (SDAGE RMC) 2016-2021 au titre de la disposition 5E-01 (« Protéger les ressources stratégiques pour l'alimentation en eau potable »)².

Dans les zones de sauvegarde, il est nécessaire de protéger la ressource en eau et d'assurer sa disponibilité en quantité et qualité suffisantes en s'appuyant sur les outils de gouvernance de l'eau (commission locales de l'eau des schémas d'aménagement et de gestion des eaux - SAGE - ou contrats de milieux). Bien que le SAGE de l'Agly soit en cours d'élaboration et qu'il n'y ait pas de contrat de milieu s'appliquant à la commune, rien n'est mentionné dans le PLU sur la stratégie de gouvernance locale qui sera définie sur le secteur (alors que le syndicat mixte du bassin versant de l'Agly a été créé en 2015) et sur les éventuelles études existantes sur les menaces pesant sur la ressource en eau à l'échelle du bassin versant de l'Agly. Or, au regard de l'important accroissement démographique et des incohérences relevées dans le calcul de la consommation d'espace, l'analyse des facteurs d'évolution (menaces, mesures envisagées dont les règles de partage de l'eau, études prospectives sur l'état de la ressource) de l'état de la ressource en eau sont une nécessité.

La MRAe recommande de compléter le dossier de PLU par une analyse de l'évolution de l'état de la ressource en eau à l'échéance du PLU (2030), afin que la disponibilité de la ressource en eau soit effectivement démontrée.

IV.2.1. Assainissement

La commune de Claira dispose d'une station d'épuration (STEP) mise en service en mai 2009, qui présente une capacité de 4 750 E.H. (équivalent-habitant). Les effluents traités sont rejetés au sein de l'Agly via la partie terminale du canal d'irrigation (en aval de tout usage pour l'irrigation).

Le rapport de présentation indique qu'au regard du dimensionnement de la STEP (4 750 E.H.), de son bon fonctionnement et de l'état de charge actuel (environ 3 900 E.H.), celle-ci peut encore accueillir les effluents correspondant à près de 850 nouveaux habitants et assurer un traitement efficace de ces effluents.

Or, le projet de développement communal prévoit une augmentation de population comprise entre 1 500 et 1 800 personnes. Dans ces conditions, la STEP actuelle n'est pas dimensionnée pour supporter ses charges futures, comme le confirme l'analyse des incidences sur l'environnement des quantités d'eaux usées produites, qui ne prend en compte que les incidences générées par l'ouverture des zones 1AUh³. A ce titre, il convient de relever que les incidences résiduelles sont qualifiées de non significatives, alors qu'en intégrant l'ensemble des zones à urbaniser dans l'analyse, les incidences doivent être considérées comme négatives. En dépit du constat de l'insuffisance des capacités épuratoires de la STEP en vue de mettre en œuvre le projet de développement communal, le PLU ne prévoit aucune mesure d'évitement ou de réduction d'impacts.

La MRAe recommande d'indiquer les mesures que doit prévoir le PLU pour rendre compatible le projet de développement communal avec les capacités épuratoires de la STEP (ces mesures peuvent être de différents ordres : diminution de l'accueil de population, travaux d'extension de la STEP pour permettre le traitement des effluents qui proviendront des nouvelles zones AU situées à l'ouest de la commune, etc).

¹ R.212-4 et L.211-1 Code de l'environnement

² Cette disposition est comprise dans l'orientation fondamentale n°5E (Évaluer, prévenir et maîtriser les risques pour la santé humaine)

³ RP - 2ème partie - 4.4. Incidences de la mise en œuvre du PLU vis-à-vis des nuisances et pollutions, p.159

IV.3. Préservation des milieux naturels

Dans la partie consacrée à l'analyse des incidences sur les milieux naturels, ces dernières sont évaluées comme négatives dans le secteur de développement majeur du projet de PLU (cf. ouest de la commune : La Tourre, El Pou Cremat, St-Jaume El Crest), en dépit de l'application de mesures d'évitement et de réduction d'impacts¹.

Or, d'une part, aucune analyse n'est faite sur les habitats d'espèces et les espèces à forts enjeux impactés, d'autre part, aucune mesure compensatoire n'est proposée en conséquence.

En outre, il convient de relever qu'une procédure de dérogation à la stricte protection des espèces protégées est nécessaire dans le cadre du projet d'aménagement du secteur de « La Tourre Nord », car ce projet est susceptible d'entraîner un impact notable sur l'Oedicnème criard, le Psammodrome d'Edwards et l'Otala de Catalogne. Or, bien que la présence d'espèces protégées (avifaune et reptiles) dans l'environnement du projet soit mentionnée², aucune démarche en ce sens n'est signalée dans le PLU.

La MRAe recommande d'indiquer les espèces et les habitats d'espèce présents dans l'emprise du secteur de développement ouest de la commune, et de définir les mesures d'évitement, de réduction d'impacts et de compensation adaptés. L'explication des choix d'aménagement dans ce secteur doivent être revus à l'aune de cette nouvelle analyse.

IV.4. Prise en compte du risque inondation

La commune de Clairac, concernée par le risque d'inondation par débordement de la Têt, a fait l'objet d'un plan de prévention des risques inondation (PPRi) approuvé en 2007.

Dans le projet de PLU, seules les zones AU situées au nord-est du village (« Lo Penedes Alt » et Lo Cirerer ») sont situées dans l'emprise du PPRi, qui les identifie dans une zone urbanisable au titre des risques (cf. zone IIb : secteur submersible avec une hauteur d'eau inférieure à 0,50 m³). A l'intérieur de cette zone, le PPRi prescrit que l'urbanisation doit être maîtrisée afin :

- de préserver et améliorer les conditions de stockage et d'écoulement des eaux issues des inondations d'origine pluviale et fluviale.
- de prendre en compte les niveaux d'aléa dans la conception des projets nouveaux ou sur l'existant.

Le PPRi étant une servitude d'utilité publique, il s'impose à tout aménagement qui se situe dans son emprise. Par ailleurs, l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) relative aux zones AU pré-citées prescrit la réalisation de systèmes de rétention, le maintien et la création d'espaces verts.

Aussi, la MRAe considère que le risque inondation est correctement pris en compte dans le projet de PLU.

¹ RP - 2ème partie - 4.2. Incidences de la mise en œuvre du PLU sur les milieux naturels, p.157

² RP - 2ème partie - 2.5.1. Secteur La Tourre, El Pou Cremat, St-Jaume El Crest, p.121

³ RP – 2ème partie – 2.3.2.1. Risque inondation, p.96