



Mission régionale d'autorité environnementale

OCCITANIE

**Avis de la Mission régionale
d'autorité environnementale
de la région Occitanie
sur l'élaboration du plan local d'urbanisme
de Collioure (66)**

n°saisine 2016-4558
n°MRAe 2016AO54

Préambule

Il est rappelé ici 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 26 septembre 2016 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 a été saisie pour avis sur le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Collioure, située dans le département des Pyrénées-Orientales.

Le présent avis contient les observations que la MRAe Occitanie, réunie le 22 décembre 2016. à Montpellier, 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, qui attestent qu'ils n'ont aucun conflit d'intérêts avec le projet de document faisant l'objet du présent avis.

Conformément aux articles R.104-23 et R.104-24 du Code de l'urbanisme, l'avis a été préparé par la DREAL avant d'être proposé à la MRAe. Pour ce faire, la DREAL a consulté l'agence régionale de santé Occitanie le 27 septembre 2016.

Synthèse de l'avis

Compte tenu de l'importance particulière des enjeux environnementaux présents sur la commune de Collioure, la justification de leur bonne prise en compte dans le projet de PLU mérite d'être améliorée.

En premier lieu, il est rappelé la nécessité de produire un résumé non technique, absent du dossier de PLU soumis pour avis.

Par ailleurs la MRAe recommande de produire une carte de synthèse des enjeux environnementaux et une carte de synthèse des orientations du projet communal pour compléter le rapport de présentation. Ces deux cartes devront par ailleurs être incluses dans le résumé non technique, afin que le public puisse s'appropriier avec profit les enjeux environnementaux du territoire communal et les incidences sur l'environnement du projet de PLU. Ces enjeux devront être hiérarchisés en fonction des critères d'analyse précités.

La MRAe recommande également d'analyser en détail les incidences du PLU sur l'environnement avant mise en œuvre des mesures d'évitement et des mesures de réduction d'impacts, et d'exposer la nature et le degré des incidences résiduelles. Il conviendra ainsi de faire la distinction entre les mesures d'évitement et les mesures de réduction des incidences.

Enfin, les incidences sur le paysage de l'ouverture à l'urbanisation de la zone 2AUe devront être analysées et le choix expliqué au regard de cette évaluation et des solutions de substitution raisonnables identifiables à l'échelle du territoire communal.

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

Avis détaillé

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

Conformément à l'article R.104-9 du Code de l'urbanisme, l'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Collioure est soumis à évaluation environnementale systématique en tant que commune littorale, comportant par ailleurs trois sites Natura 2000 sur son territoire.

Par dépôt de dossier auprès de la DREAL le 27 septembre 2016, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe), autorité environnementale compétente en application de l'article R.104-21 du Code de l'urbanisme, a été saisie d'une demande d'avis sur le projet de PLU.

Le présent avis sera publié sur le site internet de la MRAe (www.mrae.developpement-durable.gouv.fr), ainsi que sur celui de la DREAL Occitanie.

En outre, il est rappelé qu'en application L.104-7 du Code de l'urbanisme et de l'article L. 122.9 du Code de l'environnement, l'adoption du plan devra être accompagné d'une déclaration indiquant notamment comment il a été tenu compte du présent avis de la MRAe. Le plan approuvé ainsi que cette déclaration devront être mis à la disposition du public et de la MRAe.

II. Présentation de la commune et du projet de PLU

D'une superficie de 1196 hectares, Collioure est une commune littorale située dans le sud du département des Pyrénées-Orientales, à l'intersection de la plaine du Roussillon et du massif des Albères. Elle est limitrophe d'Argelès-sur-Mer, au nord, et de Port-Vendres, au sud.

Collioure fait partie de la communauté de communes Albères Côte Vermeille, qui regroupe douze communes (39 800 habitants en 2010), et du Pays Pyrénées-Méditerranée (58 communes, 102 000 habitants et 120 km de frontières avec l'Espagne). Elle est également comprise dans le périmètre du SCoT Littoral Sud (22 communes et environ 60 000 habitants), opposable depuis le 24 février 2014.

Collioure est un site touristique de grande renommée, à la fois pour la qualité de son patrimoine historique, ses paysages, ses zones naturelles et ses productions agricoles.

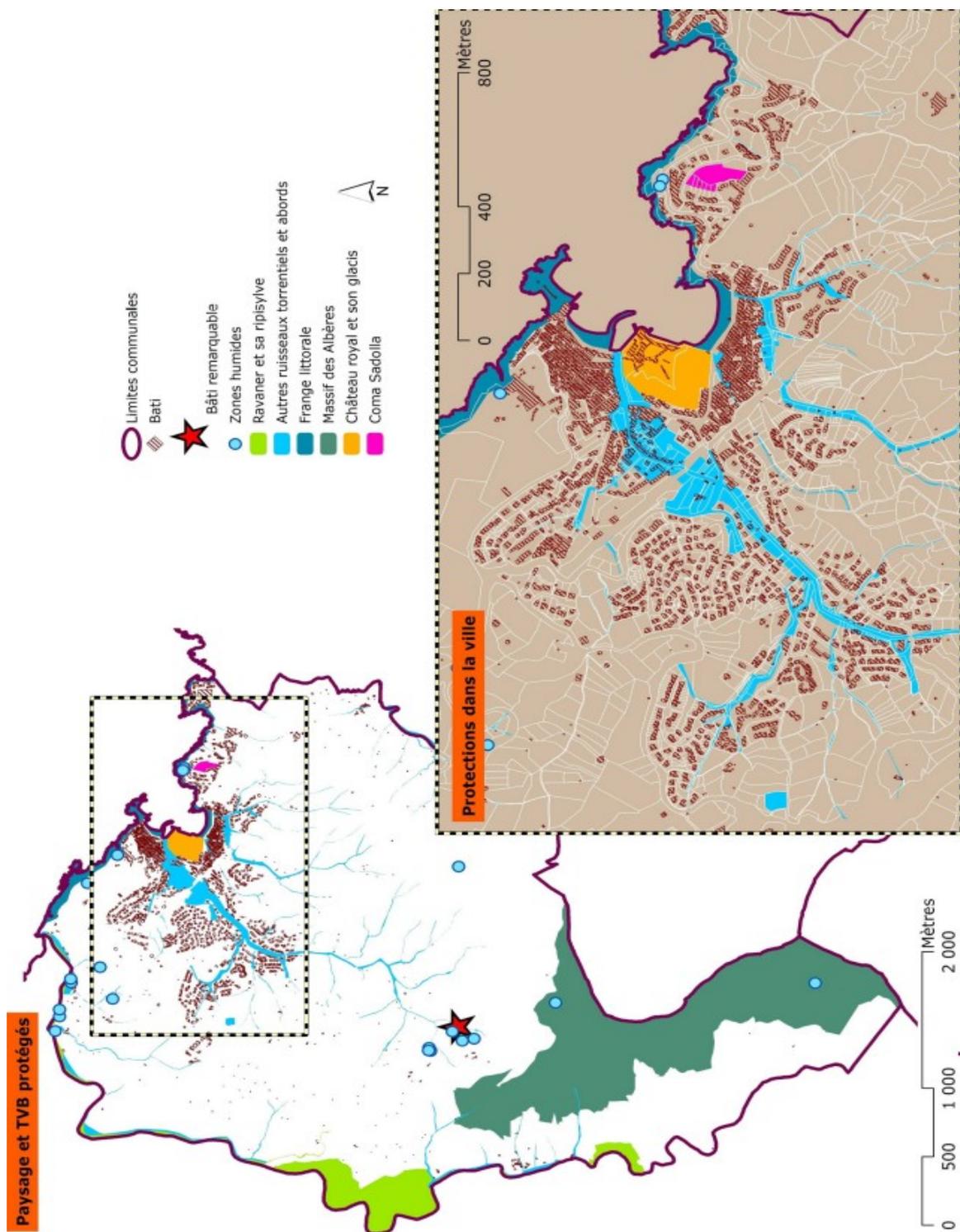
La population de la commune est de 3 057 habitants (source INSEE 2013). Si Collioure connaît une augmentation constante de sa population depuis trente ans, celle-ci est nettement inférieure à celle enregistrée au niveau départemental. En effet, depuis 1968, les Pyrénées-Orientales ont connu une croissance démographique annuelle moyenne d'environ 1,4 %, tandis que sur la même période, Collioure a connu une croissance de 0,4 % par an. Il faut toutefois relever qu'entre 1999 et 2013, la population a augmenté au rythme de 0,76 % par an.

Sur la base du maintien de la croissance actuelle de la population, le projet de PLU prévoit l'accueil d'environ 450 habitants supplémentaires et la réalisation de 580 logements d'ici 2030 (dont 290 permanents).

L'élaboration du PLU poursuit trois objectifs principaux, traduits dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) de la commune :

- 1) « composer le développement urbain et économique de la ville au sein de son écrin naturel » ;
- 2) « protéger l'architecture graphique du paysage et soutenir la viticulture qui la produit » ;
- 3) « valoriser les richesses naturelles, de la terre à la mer et avec les hommes ».

Carte de synthèse du patrimoine naturel et paysager



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 du PLU de Collioure n'est pas jugé formellement complet, dans la mesure où il manque un résumé non technique.

La MRAe rappelle que la production d'un résumé non technique est exigée par l'article R.151-53 du Code de l'urbanisme.

III.2. Qualité des informations présentées

La MRAe relève, d'une part, qu'aucune carte de synthèse des enjeux environnementaux n'est produite dans l'état initial de l'environnement, et, d'autre part, qu'aucune carte de synthèse des orientations du projet communal n'est produite dans le PADD ou dans la partie consacrée à l'explication des choix.

Ces deux manques empêchent d'avoir une vision globale du projet communal et des enjeux environnementaux qui lui sont attachés.

La MRAe recommande de produire une carte de synthèse des enjeux environnementaux et une carte de synthèse des orientations du projet communal pour compléter le rapport de présentation. Ces deux cartes devront par ailleurs être incluses dans le résumé non technique, afin que le public puisse s'approprier avec profit les enjeux environnementaux du territoire communal et les incidences sur l'environnement du projet de PLU.

Par ailleurs, l'état initial de l'environnement ne hiérarchise pas les enjeux environnementaux en fonction de leur sensibilité sur le territoire communal et des perspectives de leur évolution au regard de la mise en œuvre du PLU.

La MRAe recommande de hiérarchiser les enjeux environnementaux en fonction des critères d'analyse précités.

La partie consacrée à l'analyse des incidences du PLU sur l'environnement¹ n'expose pas, d'une part, le degré des incidences (nul, faible, moyen, fort) avant mise en œuvre des mesures d'évitement et de réduction d'impacts, et, d'autre part, la nature et le degré des incidences qui demeurent après mise en œuvre des mesures d'évitement et des mesures de réduction d'impacts (incidences résiduelles).

En outre, dans la partie consacrée aux mesures d'évitement et aux mesures de réduction d'impacts², la distinction entre les mesures d'évitement et de réduction d'impacts n'est pas établie. Par ailleurs, les incidences du PLU sur l'environnement ne sont pas rappelées dans cette partie, ce qui ne permet pas d'apprécier la pertinence des mesures d'évitement et de réduction d'impacts à l'aune de ces incidences.

Aussi, cette partie du rapport de présentation ne permet pas d'identifier clairement les bénéfices de la démarche d'évaluation environnementale.

La MRAe recommande d'analyser les incidences du PLU sur l'environnement avant mise en œuvre des mesures d'évitement et de réduction d'impacts, en vue d'exposer précisément le degré de ces incidences. Elle recommande également d'exposer la nature et le degré des incidences résiduelles.

¹Rapport de présentation (RP), D.4., p.253 et s.

²Rapport de présentation (RP), partie E., p.281 et s.

En outre, la MRAe recommande de faire la distinction entre les mesures d'évitement et les mesures de réduction d'impacts.

Ces modifications du dossier de PLU doivent permettre au public et au commissaire enquêteur d'évaluer si l'évitement a été privilégié, si les incidences résiduelles sur l'environnement sont faibles et si les mesures proposées par le PLU sont réellement proportionnées aux enjeux environnementaux

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

IV.1. Principaux enjeux relevés par la MRAe

Compte tenu de la sensibilité du territoire concerné et des différentes réglementations qui s'y appliquent, du projet de PLU et de ses incidences potentielles, le présent avis est ciblé sur les enjeux environnementaux suivants :

- les paysages;
- la biodiversité ;,

Il est suggéré, de plus, de compléter les indicateurs environnementaux tels que définis dans le projet, et notamment d'accorder une attention particulière au risque d'incendie qui concerne 22% des espaces naturels de la commune et qui a touché 360 ha entre 1990 et 2010.

IV.2. Prise en compte des enjeux environnementaux dans le PLU

IV.2.1. Les paysages

S'agissant du paysage, le PLU prévoit, dans les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) du PLU, des prescriptions permettant d'assurer le maintien d'une qualité paysagère dans les zones 1AU, 2AU, UBf1 et UBf2 (éléments linéaires à préserver, éléments surfaciques à densifier tels que des boisements, etc).

Par ailleurs, le PLU est concerné par une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP)¹ dont les prescriptions sur l'aspect extérieur des constructions et leurs abords s'imposent aux zones 1AU et 2AU du PLU.

En outre, le règlement du PLU prescrit que les zones 1AU et 2AU devront être urbanisées sous la forme d'une opération d'ensemble, ce qui permettra une réflexion sur l'intégration paysagère de l'opération à une échelle plus adaptée et selon des critères d'intégration homogènes.

Enfin, la MRAe relève que le site classé du Glacis du château est inclus dans une zone protégée au titre de l'article L.151-19 du Code de l'urbanisme² qui est délimitée sur la partie graphique du règlement.

La MRAe relève toutefois que l'évaluation des incidences de l'urbanisation de la zone 2AUe sur le paysage n'est pas réalisée dans le PLU. La nécessité de réaliser une étude en matière d'intégration paysagère, prévue par le règlement du PLU dans le cadre de l'ouverture effective de la zone par une procédure de modification, ne dispense pas d'effectuer une évaluation des impacts sur le paysage de ce choix d'urbanisation. En effet, la démarche d'évaluation environnementale nécessite que les choix du PLU soient effectués à l'aune des objectifs de protection de l'environnement et « *au regard des solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan* »³.

La MRAe recommande, d'une part, d'évaluer les incidences sur le paysage de l'ouverture à l'urbanisation de la zone 2AUe, et, d'autre part, d'expliquer le choix fait au regard de cette

¹ ZPPAUP créée par arrêté préfectoral du 17 septembre 1998

² Art. L.151-19 CU : « Le règlement peut identifier et localiser les éléments de paysage et identifier, localiser et délimiter les quartiers, îlots, immeubles bâtis ou non bâtis, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à conserver, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou architectural et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation leur conservation ou leur restauration... »

³ Art. R.151-3 du Code de l'urbanisme

IV.2.2. La biodiversité

S'agissant de la biodiversité, le PLU évite l'urbanisation dans les zones à fort enjeu. À ce titre, le zonage et le règlement du PLU identifient, au titre de l'article L.151-23 du Code de l'urbanisme, des espaces à protéger pour des motifs d'ordre écologique (voir carte p.6). Il s'agit notamment de la frange littorale, des zones humides et du massif des Albères. Tout projet susceptible de porter atteinte à l'intégrité ou au bon fonctionnement de ces espaces est interdit. Les affouillements et exhaussements y sont également interdits.

Il est particulièrement noté que le PLU ne risque pas d'avoir des incidences notables sur les sites du réseau Natura 2000 présents sur la commune.