



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° saisine 2017-4846

n° MRAe 2017AO36

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 17 janvier 2017 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 : Bernard Abrial assurant la fonction de président, Georges Desclaux, Maya Leroy et Jean-Michel Soubeyroux qui déclarent ne pas être en conflit d'intérêts avec le document de planification concerné par l'avis. Etait aussi représentée la DREAL Occitanie.

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 relève, en comparaison au projet de PLU arrêté le 5 août 2016, une diminution importante de la consommation d'espace qui va dans le sens des recommandations qu'elle avait formulées dans son avis du 4 novembre 2016.

Elle observe cependant que le nouveau dossier ne permet pas clairement d'apprécier si le scénario de développement démographique initialement basé sur une augmentation de population de 1 970 habitants à l'horizon 2030 a été reconsidéré en vertu de la diminution des zones à urbaniser à vocation d'habitat ainsi retenue.

Elle considère qu'une telle clarification est non seulement nécessaire pour la bonne information du public mais aussi pour la détermination des incidences induites par ce nouveau scénario de développement sur la ressource en eau (disponibilité de la ressource et assainissement) .

Sur cet enjeu particulier, la MRAe considère que quel que soit l'objectif démographique visé (chiffres mentionnés dans le dossier variant entre 1500 et 1970 habitants), l'accroissement de la population demeurera significatif à l'échelle du bassin versant de l'Agly . Compte tenu de la sensibilité particulière de ce bassin et des autorisations en cours d'instruction pour sécuriser l'alimentation en eau potable de la commune, elle recommande que le projet démontre l'adéquation entre les besoins et les ressources en eau et conditionne de ce fait le rythme des ouvertures à l'urbanisation à la disponibilité effective de la ressource.

La MRAe réitère également sa recommandation relative la production d'une analyse sur les espèces et les habitats d'espèces présents dans l'emprise du secteur de développement ouest de la commune, afin de définir des mesures d'évitement, de réduction d'impacts, voire de compensation adaptées.

Enfin, du point de vue de la méthode et de la qualité des informations présentées, la MRAe recommande d'améliorer le contenu du rapport environnemental sur un certain nombre de points listés dans l'avis.

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

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.104-1 et R.104-1 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 (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. La MRAe a rendu un avis le 4 novembre 2016.

Par dépôt de dossier le 17 janvier 2017, la MRAe a été saisie d'une nouvelle demande d'avis portant sur un projet de PLU modifié consécutivement à l'enquête publique. L'évolution du projet de PLU résulte de la prise en compte par la commune des observations émises dans le cadre de la consultation des personnes publiques, prévue au titre de l'article L.153-16 du code de l'urbanisme. L'avis doit être 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. 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 9 de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 « plans et programmes », l'autorité compétente pour approuver un plan doit mettre à la disposition de l'autorité environnementale, du public et des autorités des autres États membres de l'union européenne éventuellement consultés, les informations suivantes : le plan approuvé, une déclaration résumant la manière dont les considérations environnementales ont été intégrées dans le plan et dont le rapport sur les incidences environnementales, les avis exprimés et les résultats des consultations effectuées ont été pris en considération, ainsi que les raisons du choix du plan, compte tenu des autres solutions raisonnables qui avaient été envisagées, et enfin, les mesures arrêtées concernant le suivi de la mise en œuvre du plan.

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 (ouverte aux piétons et aux 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 également les communes de Fitou, Salses-le-Château et Pia (13 430 habitants et 11 560 hectares).

La commune se situait dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) Plaine du Roussillon (81 communes et 332 000 habitants), approuvé le 13 novembre 2013 et annulé par jugement du tribunal administratif de Montpellier en date du 21 décembre 2016.

Portée par la dynamique démographique de l'agglomération de Perpignan, la commune de Clairà 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.

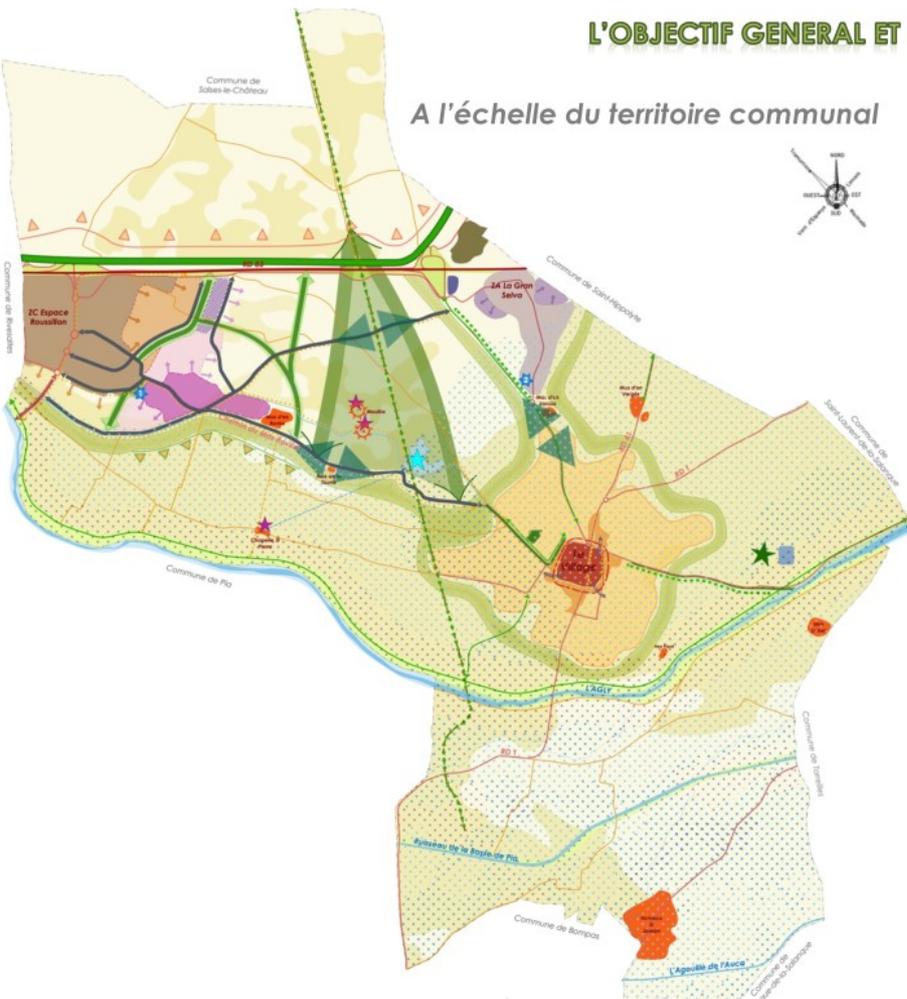
Elle prévoit d'accueillir, au cours des quinze prochaines années, 1 970 habitants supplémentaires et de réaliser environ 800 logements (d'après le rapport de présentation, partie 2 p 84). Toutefois, des valeurs différentes sont évoquées dans d'autres documents constitutifs du dossier, notamment le projet d'aménagement et de développement durable - PADD (1500 à 1800 habitants et 500 à 600 logements) ou les annexes sanitaires.

L'élaboration du PLU a fixé les objectifs suivants :

- 1) préserver et valoriser le cadre du village ;
- 2) permettre l'accueil de nouveaux habitants ;
- 3) créer des équipements publics structurants ;
- 4) développer la zone d'activités commerciales Espace Roussillon ;
- 5) maintenir l'activité artisanale et commerciale locale ;
- 6) gérer et organiser les déplacements ;
- 7) valoriser et favoriser le développement de l'activité agricole sur le territoire ;
- 8) préserver la qualité environnementale et paysagère ;
- 9) favoriser la production d'énergie à partir de ressources renouvelables et diminuer la consommation.

L'OBJECTIF GENERAL ET LES ORIENTATIONS GENERALES D'AMENAGEMENT

A l'échelle du territoire communal



A l'échelle du village de Clair



Légende des plans explicitant le Projet d'Aménagement et de Développement Durables

ETAT INITIAL

- Centre ancien
- Extensions anciennes
- Extensions récentes
- Habitats isolés
- Bâts remarquables (moulins, chapelle)
- Équipements d'intérêt général
- Crèche
- Maison d'accueil pour personnes handicapées
- Zone artisanale "La Gran Selva"
- Zone d'Activités Economiques "Espace Roussillon"
- Zone de traitement des déchets
- Secteur naturel
- Secteur agricole
- Cours d'eau
- PPRI
- RD 83
- Voies principales
- Chemins agricoles
- Pistes cyclables existantes
- Via Domitia
- Lac collinaire
- Canal d'évacuation des eaux pluviales vers le lac à partir de la chapelle Saint Pierre
- Station d'épuration

CADRE DE VIE

- Valoriser le centre ancien et pérenniser les commerces de proximité
- Sécuriser les déplacements piétons dans le centre ancien
- Favoriser l'accès des piétons vers le centre ancien
- Préserver les respirations vertes dans le village
- Maintenir la culture et développer l'offre des jardins familiaux
- Favoriser les échanges et les connexions entre les principales entités du territoire (village, zone économique "Espace Roussillon", le nouveau quartier et zone artisanale "La Gran Selva")

CRÉATION D'UN NOUVEAU QUARTIER

- Projet d'urbanisation (coopération en cours)
- Développement de l'urbanisation à moyen et long terme (Zone Mixte : Habitat + Équipements d'intérêt généraux)
- Développement de l'urbanisation à plus long terme

EQUIPEMENTS

- Favoriser l'implantation d'équipements médico sociaux (pôle médicalisé pour personnes âgées, logements banisés et résidences seniors), d'équipement scolaire (Collège)
- Réfléchir à créer un cœur de quartier initié par la réalisation de la crèche

ECONOMIE

- Développement prévu de la Zone d'Activités Economiques "Espace Roussillon" tout en favorisant une cohérence paysagère et architecturale
- Prévoir le développement de la zone d'Activités Economiques "Espace Roussillon" à long terme
- Analiser l'urbanisation de la zone artisanale "La Gran Selva"

DÉPLACEMENTS

- Conforter les liaisons douces existantes
- Favoriser la création de cheminements doux à l'échelle du territoire
- Permettre la création de nouvelles voies d'accès
- Créer une liaison vers l'échangeur de Rivesaltes sur la RD 900
- Mise en valeur de la Via Domitia par la création d'un cheminement doux connectant le nord de la commune à la voie verte de l'Agly

AGRICULTURE

- Poursuivre la réhabilitation des friches au Nord de la RD 83. Mise en place d'une étude de création FAEN ou ZAP
- Valoriser les terres agricoles au Sud des secteurs de développement de l'urbanisation
- Favoriser le patrimoine agricole par la réhabilitation des deux moulins
- Promouvoir la vente de produits issus de l'agriculture locale

ENVIRONNEMENT

- Préserver la trame bleue de l'Agly et du réseau de la Base de Pia
- Traiter paysagèrement les franges de la RD 83
- Préserver une coupure d'urbanisation
- Conservier des coupures vertes
- Prendre en compte la présence du lac collinaire et favoriser son attractivité
- Aménagement paysager permettant de gérer les rivières, les lacs

Pied de page (Style par défaut) +

III. Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

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 de la ressource en eau.
- la préservation des milieux naturels et de la biodiversité ;

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

IV.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 les mesures de réduction d'impacts. Cette distinction doit permettre au public d'évaluer si l'évitement a été privilégié et si les mesures proposées par le PLU sont réellement proportionnées aux enjeux environnementaux.

IV.2. Qualité des informations présentées

Bien que le PADD comporte une carte de synthèse des orientations du projet communal (p.7 et 10), 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.

La MRAe relève qu'à l'exception de l'ajout d'une carte de synthèse des enjeux environnementaux dans le résumé non technique, les recommandations faites dans l'avis du 4 novembre 2016 sur la qualité des informations présentées dans le projet de PLU n'ont pas été prises en compte dans le nouveau projet de PLU. C'est pourquoi la MRAe renouvelle les recommandations faites dans son précédent avis.

Notamment la MRAe recommande d'ajouter, dans le résumé non technique, une carte de synthèse des orientations du PADD afin que le public puisse mieux les appréhender.

¹ Rapport de présentation - RP - 2.Évaluation environnementale

Elle recommande également de compléter ce résumé par l'exposé de la hiérarchisation des enjeux.

Enfin, des différences sur les projections démographiques mais aussi le nombre de logements à construire et la consommation d'espace apparaissent dans les documents constitutifs du projet (rapport de présentation, PADD, annexes) et nuisent à sa bonne compréhension. Notamment le résumé non technique semble ne pas avoir été mis à jour par rapport à la version précédente.

La MRAe recommande de mettre en cohérence l'ensemble des chiffres sur les projections démographiques, le nombre de logements et la consommation d'espace indiqués dans les différentes pièces constitutives du projet, afin que le public puisse s'approprier plus aisément le projet communal porté par le PLU.

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

V.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 irréversibles¹ pour l'environnement. C'est pourquoi elle doit constituer le fil rouge de l'évaluation environnementale.²

La consommation d'espace pour les quinze prochaines années s'élève à 70 hectares (voir RP, partie 2 p.74) dont 56,2ha de zones AU et 14 ha d'espaces disponibles en zone U. Cette prévision de consommation de 4,6 ha/an représente une baisse de 35 % par rapport à la période 2004-2015 (7,2 ha/an consommés, toutes destinations confondues). En outre, le projet de PLU prévoit une diminution de la consommation d'espace de 35 hectares par rapport au projet précédent arrêté le 5 août 2016.

La MRAe relève ainsi que le nouveau projet de PLU permet une meilleure prise en compte de l'environnement par la diminution de la consommation d'espace.

Cependant, si la consommation d'espace à vocation d'habitat diminue également dans le nouveau PLU arrêté (41,2 hectares³, dont 14 hectares d'espaces disponibles en zone U et 27,2 hectares de zones AUh cf RP, partie 2, p.18 et s.) alors que le précédent projet de PLU prévoyait 71,7 hectares, cette diminution n'est pas associée à une révision claire des projections démographiques par rapport au précédent projet de PLU. Le PLU prévoit en effet une augmentation de population de 1970 habitants et la production d'environ 800 logements d'ici 15 ans⁴. En outre, il prévoit une densité équivalente à celle qui était prévue dans le précédent projet de PLU (entre 20 et 25 logements par hectare).

La MRAe recommande d'expliquer les raisons du maintien d'un scénario de développement démographique équivalent à celui prévu dans le précédent PLU arrêté, alors même que la consommation d'espace à vocation d'habitat a fortement diminué.

Pour ce faire, elle recommande d'assortir cette explication d'un tableau synthétique comprenant les éléments suivants :

¹ Voir en ce sens le référé du 1^{er} août 2013 de la Cour des comptes adressé au Premier Ministre qui indique qu'il existe d'importantes marges de progrès en matière de maîtrise de la consommation d'espaces agricoles

² 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>

³ Comprend le potentiel existant en zone U et les zones AU

⁴ Rapport de présentation - RP – 2. La justification des choix retenus, p.22

- le nombre d'hectares qui doivent être consommés d'ici 5 ans, 10 ans et 15 ans ;
- le nombre d'habitants que la commune envisage d'accueillir d'ici 5 ans, 10 ans et 15 ans ;
- le nombre de logements qui seront produits d'ici 5 ans, 10 ans et 15 ans ;
- la densité prévue pour chacune des zones urbanisables.

V.2. Disponibilité de la ressource en eau

Pour rappel, la commune comprend sur son territoire la masse d'eau souterraine « Multicouche Pliocène du Roussillon » (FRDG243) qui doit être incluse dans une zone de sauvegarde² 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 »)³.

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 locale 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, l'analyse des facteurs d'évolution de l'état de la ressource en eau est une nécessité (menaces, mesures envisagées dont les règles de partage de l'eau, études prospectives sur l'état de la ressource).

La commune est alimentée par le captage F2 Cami San Père (déclaration d'utilité publique 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.

Les annexes sanitaires ont été mises à jour dans le nouveau projet de PLU mais, en vue d'établir l'adéquation entre les besoins et les ressources, elles fondent leur calcul sur une augmentation de population inférieure à celle qui servait de base de calcul dans les annexes sanitaires du précédent PLU arrêté. Ceci est en contradiction avec le scénario de développement démographique (1970 h) servant de référence dans d'autres parties du projet de PLU.

Dans ces conditions, il est difficile d'apprécier à l'examen des annexes sanitaires si les incidences du PLU sur la ressource en eau sont moins importantes que dans le précédent projet de PLU arrêté, alors même que la consommation d'espace à vocation d'habitat a substantiellement diminué.

La MRAe recommande d'expliquer le choix retenu pour le scénario démographique au regard des incidences qu'il induit sur la disponibilité de la ressource en eau et l'assainissement, et de démontrer l'adéquation entre les besoins et les ressources

V.3. Préservation des milieux naturels et de la biodiversité

La MRAe réitère les observations et recommandations faites dans l'avis du 4 novembre 2016, dans la mesure où ses recommandations n'ont pas été prises en compte.

² R.212-4 et L.211-1 code de l'environnement

³ Cette disposition est comprise dans l'orientation fondamentale n°5E (Évaluer, prévenir et maîtriser les risques pour la santé humaine)

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 à l'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, et 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 apparaît nécessaire dans le cadre du projet d'aménagement du secteur de « La Tourre Nord », car ledit 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, voire de compensation adaptées. L'explication des choix d'aménagement dans ce secteur doivent être revus à l'aune de cette nouvelle analyse.

¹ RP - 2ème partie – 2.3.2. Incidences sur la biodiversité et les milieux naturels, p.88

² RP - 2ème partie - 2.5.1. Secteur La Tourre, El Pou Cremat, St-Jaume El Crest, p.122