



Mission régionale d'autorité environnementale

OCCITANIE

Réf. :

**Avis de la Mission régionale
d'autorité environnementale
de la région Occitanie
sur l'élaboration du plan local d'urbanisme
de Salindres (30)**

**n°saisine 2016-4603
n°MRAe 2017A05**

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 14 octobre 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 Salindres, située dans le département du Gard.

Le présent avis contient les observations que la MRAe Occitanie, réunie le 5 janvier 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, Georges Desclaux, 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 18 octobre 2016.

Synthèse de l'avis

Le scénario d'évolution démographique retenu est fondé sur un taux d'accroissement de la population significativement supérieur à celui enregistré par le passé. Cette évolution pose question au regard des risques industriels associés à ce territoire compte tenu notamment de la présence de zones urbanisables dans la zone verte du PPRT. Dans ce contexte, le développement urbain proposé à l'échelle de la commune doit être clairement justifié et ce, à l'appui d'une analyse des solutions alternatives envisageables sur des secteurs plus distants du site industriel.

Sur les enjeux concernant le risque industriel et la ressource en eau et, la MRAe fait les recommandations suivantes :

- exposer les limites rencontrées dans la démarche d'évaluation environnementale (et dans le résumé non technique) vis-a-vis de la connaissance du risque industriel pour la santé humaine, y compris en dehors du périmètre du PPRT, et expliquer en quoi le principe de précaution a été bien appliqué au regard de ces limites. Ce travail doit permettre de garantir la bonne compréhension de la démarche d'évaluation environnementale par le public ;
- revoir l'évaluation des incidences du PLU sur la ressource en eau : compléter l'état initial de l'environnement par l'analyse chiffrée de l'adéquation entre les ressources disponibles et les besoins communaux prévus au regard de l'augmentation de la population et des besoins des entreprises. Revoir les mesures d'évitement et les mesures de réduction d'impacts à l'aune des compléments d'analyse produits, afin que le PLU démontre le caractère durable du développement qu'il induit.

Concernant la qualité des informations présentées et la démarche d'évaluation environnementale, la MRAe fait les recommandations suivantes pour la bonne information du public :

- reporter in extenso les prescriptions s'appliquant au zonage du PPRT dans le règlement et le plan du PLU.
- ajouter les enjeux (cartes du PADD et leur hiérarchisation), et une carte de synthèse des orientations du PADD dans le résumé non technique .

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

L'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Salindres a été soumise à évaluation environnementale par une décision de l'autorité environnementale du 15 juillet 2015, rendue après examen au cas par cas conformément à l'article R.104-8 du Code de l'urbanisme.

Par dépôt de dossier auprès de la DREAL le 14 octobre 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 des articles **L.104-7 du Code de l'urbanisme et L.122-9 du Code de l'environnement**, 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. Ce rapport doit notamment comporter des indications sur la manière dont il a été tenu compte de la consultation de l'autorité environnementale.

II. Présentation de la commune et du projet de PLU

D'une superficie de 1 153 hectares, Salindres est située au pied des Cévennes dans le nord du département du Gard, entre Alès et Bessèges.

La commune se situe à l'interface de deux ensembles paysagers, la plaine urbanisée d'Alès et la plaine de Barjac et de Saint-Ambroix. La partie sud de la commune se caractérise par son appartenance à la première tâche urbaine étalée d'Alès ; la partie nord par son intégration au sein d'une vaste plaine agricole, essentiellement céréalière. D'ouest en est, la commune s'inscrit entre les collines des Cévennes et le plateau ardéchois.

Salindres est caractérisée par la présence d'une importante activité industrielle (industrie chimique) sur son territoire. Cette activité représente en effet 43 % des emplois recensés dans la commune, qui comprend un pôle chimique d'une superficie de 105 hectares et le lotissement industriel Synerpôle d'une superficie de 78 hectares.

Salindres fait partie de la communauté d'agglomération du Grand Alès, qui regroupe cinquante communes (100 090 habitants). Elle est également comprise dans le périmètre du SCoT Pays des Cévennes (60 communes et environ 160 000 habitants), approuvé le 16 janvier 2014.

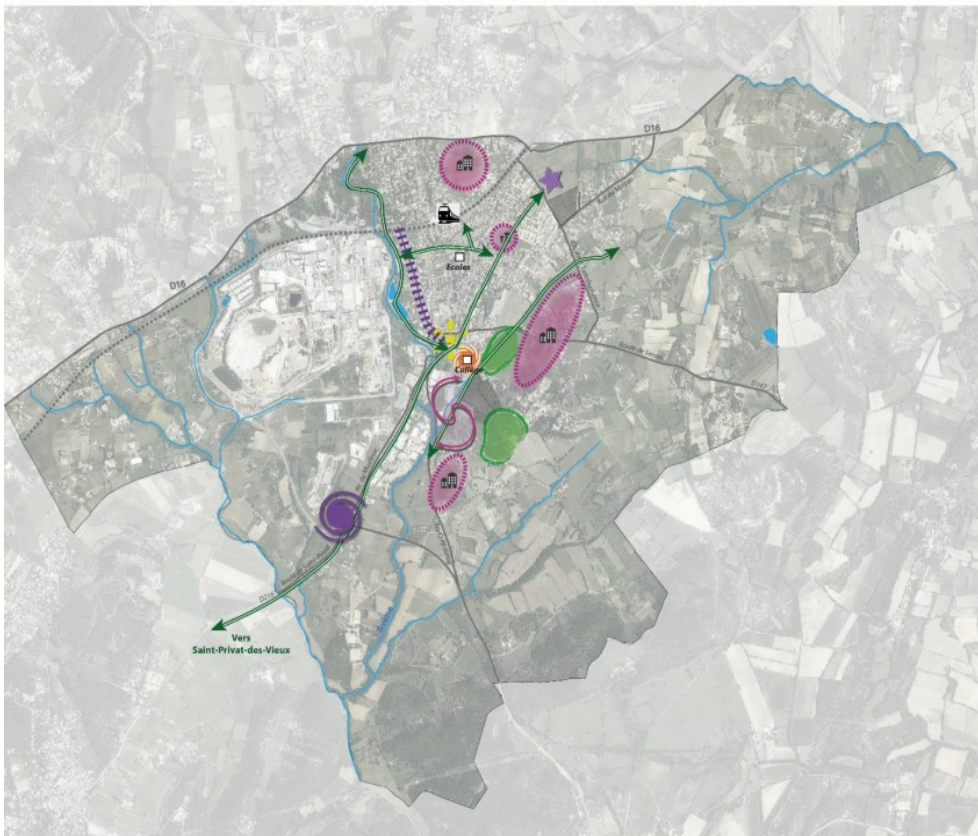
La population de la commune est de 3 209 habitants (source INSEE 2013). Salindres a connu une baisse constante de sa population entre 1968 et 1999, puis a vu sa croissance démographique repartir à la hausse de façon très sensible entre 1999 et 2013. Sur la période 2008-2013, la commune a connu un taux de variation annuel moyen de + 0,9 % et une augmentation de population de 141 habitants. Il y a lieu de relever que le développement démographique de la commune a été freiné par la présence d'un projet d'intérêt général (PIG), approuvé en 1993 par arrêté préfectoral, qui limitait fortement la constructibilité autour des sites industriels de la commune. Le PIG a été remplacé par un plan de prévention des risques technologiques (PPRT) approuvé le 11 août 2014 par arrêté préfectoral.

Le projet de PLU s'inscrit dans un scénario de croissance démographique en très nette rupture avec l'évolution démographique des quarante dernières années, puisqu'il prévoit l'accueil d'environ 800 habitants supplémentaires et la réalisation de 440 logements à l'horizon 2027, ce qui correspond à un taux de croissance démographique de 1,8 % par an.





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

- 1) préserver et valoriser le paysage de Salindres (notamment préserver les paysages de relief et les paysages agricoles, requalifier l'entrée de ville du Moulinas et anticiper le développement du secteur de Malpas) ;
- 2) identifier et préserver la trame verte et bleue ;
- 3) réduire la vulnérabilité des personnes et des biens dans les zones constructibles du plan de prévention des risques inondation ;
- 4) améliorer la performance énergétique du territoire et favoriser les mobilités douces pour les déplacements de proximité ;
- 5) impulser un nouveau dynamisme en matière de démographie, d'équipements (délocalisation du collège) et de transports (pôle multi-modal dans le cadre de la requalification de la ligne Alès-Salindres-St Ambroix-Bessèges) ;
- 6) conforter le rayonnement économique de la commune (notamment conforter le développement de la zone industrielle Synerpôle) ;
- 7) améliorer le cadre de vie (notamment développer des espaces verts publics, aménager une véritable place publique, assurer le développement d'opérations qualitatives de logement).




ORIENTATIONS EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT







Orientation 1 - Impulser un nouveau dynamisme Salindres une commune d'environ 4 000 habitants

-  Principaux sites de développement résidentiel permettant d'assurer la production d'environ 400 logements
-  Conforter le pôle d'équipements au Sud de la commune
-  Développer un pôle multimodal dans le cadre de la requalification de la ligne Alès-Salindres-Saint-Ambroix-Bessèges
-  Anticiper la délocalisation du collège sur un site adapté en concertation avec le Conseil Départemental

Orientation 2 - Conforter le rayonnement économique

-  Conforter le développement de la ZI Synerpôle
-  Soutenir le dynamisme économique du centre-ville
-  Développer une offre de commerces et de services de proximité adossée au développement résidentiel du quartier Malpas dans un objectif de mixité fonctionnelle

Orientation 3 - Une exigence de qualité du cadre de vie pour une image renouvelée

-  Développer des espaces verts publics
-  Organiser les circulations douces
-  Aménager une véritable place publique (place de la République)
-  Urbanisation en cours

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

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

- les risques pour la santé humaine, notamment le risque industriel ;
- la disponibilité de la ressource en eau.

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 Salindres est jugé formellement complet.

III.2. Qualité des informations présentées et démarche d'évaluation environnementale

Dans l'état initial de l'environnement, 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 des enjeux. Sans ce double travail, les mesures d'évitement et de réduction des conséquences dommageables du PLU sur l'environnement ne seront pas appréciées en fonction de l'ampleur de l'enjeu correspondant.

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 enjeux¹.

L'évaluation environnementale s'appuie sur une étude de l'ARS² qui n'intègre pas l'analyse de l'ensemble des risques pour la santé humaine et l'environnement liés à l'activité industrielle. La MRAe constate que ces limites de connaissance ne sont pas exposées dans le rapport de présentation. Or, l'exposé de ces limites devrait permettre de donner un nouvel éclairage à l'explication des choix notamment pour l'application du principe de précaution, et de proposer le meilleur compromis entre le développement de la commune et la préservation de l'environnement.

La MRAe recommande d'exposer les limites rencontrées dans la démarche d'évaluation environnementale vis-à-vis de la connaissance du risque industriel pour la santé humaine, et d'expliquer en quoi le principe de précaution a été bien appliqué au regard de ces limites. Ce travail doit permettre de garantir la bonne compréhension de la démarche d'évaluation environnementale par le public.

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

La MRAe recommande d'ajouter dans le résumé non technique:

¹ Le principe de proportionnalité de l'évaluation environnementale est posé à l'article R.151-3 du Code de l'urbanisme qui dispose que « *le rapport de présentation au titre de l'évaluation environnementale est proportionné à l'importance du plan local d'urbanisme, aux effets de sa mise en œuvre ainsi qu'aux enjeux environnementaux de la zone considérée* »

² Rapport de présentation ARS, p.358 et suivants

- les cartes d'enjeux présentes dans le PADD,
- une carte de synthèse des orientations du PADD,
- un chapitre consacré à la hiérarchisation des enjeux.

Les compléments apportés au résumé non technique doivent permettre au public et au commissaire enquêteur de mieux appréhender le projet de PLU et ses enjeux.

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

IV.1. Prise en compte du risque industriel et incidences sur la santé humaine

La commune de Salindres est concernée par un plan de prévention des risques technologiques (PPRT), approuvé le 11 août 2014 par arrêté préfectoral, lié aux installations de fabrication, d'emploi et de stockage de substances toxiques et très toxiques, solides, liquides et gazeuses exploitées par les sociétés Rhodia Opérations et Axens.

Le PPRT définit trois types de zones correspondant à différents niveaux d'aléa :

- une zone rouge dans laquelle le principe d'interdiction d'urbanisation prévaut, dès lors que les effets toxiques potentiels sont d'une intensité supérieure au seuil des effets létaux significatifs (SELS) pour l'homme ;
- une zone bleue dans laquelle le principe d'autorisation sous conditions prévaut, dès lors que les effets toxiques potentiels sont d'une intensité inférieure au seuil des effets létaux significatifs (SELS) pour l'homme ;
- une zone verte, dite de recommandation, dans laquelle le principe d'autorisation sous conditions prévaut, dès lors que les effets toxiques sont d'une intensité supérieure au seuil des effets irréversibles (SEI) pour l'homme.

Si le PLU exclut toute urbanisation au sein des zones rouges et bleues du PPRT, il existe néanmoins un potentiel d'urbanisation en zone verte du PPRT (zone UB, US et UE du PLU).

A ce titre, il convient tout d'abord de relever que la zone verte du PPRT n'est pas reportée sur le plan de zonage du PLU, ce qui ne permet pas de rendre compte au public de l'étendue géographique du risque identifié par le PPRT. En outre, le rapport de présentation indique que les prescriptions de constructibilité relatives à la zone verte du PPRT sont intégrées au chapitre 7 du règlement du PLU. Or, d'une part, ces prescriptions apparaissent au chapitre 6, et d'autre part, il n'est pas précisé qu'elles figurent dans un document spécifique, intitulé « Note de recommandations », qui complète le règlement du PPRT.

Plus généralement, la MRAe relève que le règlement du PLU ne reprend pas in extenso les prescriptions du PPRT pour la zone UA, située entièrement dans la zone bleue du PPRT, alors que la gravité des impacts potentiels attachés au risque industriel dans cette zone mérite que le règlement du PLU en fasse explicitement mention.

La MRAe recommande, pour la bonne information du public, de reporter la zone verte du PPRT sur le plan de zonage du PLU et d'ajouter dans le règlement du PLU, in extenso, les prescriptions de constructibilité relatives à la zone verte du PPRT et s'appliquant à la zone UA du PLU, de même qu'un renvoi à la note de recommandations qui comprend ces prescriptions.

S'agissant de l'évaluation des incidences du PLU sur la santé humaine¹, le PLU s'appuie sur une étude réalisée entre 2012 et 2014 consécutivement à des inquiétudes manifestées par des habitants de Salindres. Cette étude a été pilotée par la sous-préfecture d'Alès et conduite par l'agence régionale de santé (ARS) Languedoc-Roussillon en collaboration avec l'institut de veille

¹ Rapport de présentation ARS, p.358 et suivants

sanitaire (InVS). L'étude a été poursuivie en 2015 et 2016 mais les conclusions ne sont pas encore connues.

Les références de l'étude ne sont pas mentionnées dans le rapport de présentation, ce qui nuit à la bonne information du public. En outre, la MRAe considère que le rapport de présentation n'évalue pas correctement les incidences sur la santé humaine en faisant un usage non approprié de l'étude précitée (point déjà mentionné au III.2).

La MRAe souligne que l'étude n'avait pas pour objet d'évaluer les risques sanitaires chroniques liés à la proximité du site industriel, mais de répondre aux interrogations de la population relativement à plusieurs cas de pathologies rares décelés à Salindres. Il ne s'agissait donc pas d'une étude visant à évaluer les différents risques de pathologie imputables aux rejets du site en fonction de substances émises.

Par conséquent, la MRAe considère que les impacts du PLU sur la santé humaine sont minorés, notamment dans la mesure où l'augmentation de population prévue est particulièrement importante par rapport aux tendances des décennies précédentes. A ce titre, il est indiqué que si le PPRT ne s'intéresse qu'aux effets létaux ou irréversibles, des effets graves peuvent être perçus au-delà des zones réglementées.

La MRAe recommande de mentionner dans le PLU (dans la partie consacrée à l'analyse des incidences du PLU sur l'environnement et dans le résumé non technique) les références précises de l'étude pilotée par la sous-préfecture d'Alès. Elle recommande également de réévaluer les incidences du PLU sur la santé humaine en tenant compte de l'augmentation de population qu'il prévoit. A cette fin, la MRAe souligne la nécessité d'évaluer ces incidences à l'aune des critères suivants : nature et degré des incidences, étendue géographique, probabilité et caractère réversible de celles-ci.

1. IV.2. Préservation de la ressource en eau

Salindres est raccordée à la prise d'eau de Saint-Victor-de-Malcap pour le prélèvement de la ressource dédiée à l'alimentation en eau potable et à l'industrie. Cette eau provient du bassin de la Cèze Haute vallée, qui compte, en période de pointe, un débit journalier prélevé de 22 000 m³/jour (majoritairement de la nappe alluviale). La commune de Salindres exploite ainsi 4 puits dans la nappe alluviale de la Cèze, soit un total de 2 666 m³/jour. Salindres est la seule commune de l'agglomération concernée par des prélèvements à usage spécifiquement industriels.

L'ensemble des ressources en eau potable est situé en dehors du territoire communal. La commune n'est pas concernée par des périmètres de protection de captage pour eau potable publique.

La commune est concernée par une zone de répartition des eaux (ZRE) définie par arrêté préfectoral du 28 juillet 2010. Pour rappel, la délimitation d'une ZRE (article L.211-2 du Code de l'environnement) est réservée aux bassins versants présentant des déficits quantitatifs chroniques en eau. Ainsi, dans les bassins versants concernés par une ZRE, les prélèvements d'eau sont nettement supérieurs à la ressource disponible et le recours aux restrictions d'usage de l'eau peuvent être fréquents.

Le rapport de présentation ne statue pas sur l'adéquation entre les besoins en eau actuels et à venir et la ressource disponible, mais les annexes sanitaires¹ indiquent que le PLU n'engendrera pas de pression significative sur la ressource en eau à l'horizon 2027 / 2030, en dépit d'une augmentation de population s'élevant à 800 habitants.

La MRAe relève que cette estimation ne tient pas compte des éventuels usages des entreprises situées en zone UE. En outre, du fait de l'absence de déclaration d'utilité publique fixant notamment les capacités maximales de la ressource au regard d'autres usages de la nappe alluviale de la

¹ Document 6.1. Annexes sanitaires – Notice technique, p.6-10

Cèze, il apparaît que l'affirmation selon laquelle le PLU n'engendrera pas de pression significative est contestable. Enfin, cette affirmation est également contestable dans la mesure où le rendement du réseau d'adduction d'eau potable (estimée à 56 %) est très faible, en tout cas nettement inférieur aux objectifs du Grenelle de l'Environnement².

La MRAe recommande que l'état initial de l'environnement soit complété par l'analyse chiffrée de l'adéquation entre les ressources disponibles et les besoins communaux au regard de l'augmentation prévue de la population et des besoins des entreprises du territoire communal à l'échéance du PLU. Elle recommande par ailleurs que l'évaluation des incidences du PLU sur la ressource en eau, les mesures d'évitement et les mesures de réduction d'impacts soient revues à l'aune des compléments d'analyse produits, afin que le PLU démontre le caractère durable du développement qu'il induit.

² Voir en ce sens le décret n°2012-97 du 27 janvier 2012 relatif à la définition d'un descriptif détaillé des réseaux des services publics de l'eau et de l'assainissement et d'un plan d'actions pour la réduction des pertes d'eau du réseau de distribution d'eau potable