



Mission régionale d'autorité environnementale

OCCITANIE

**Avis de la Mission Régionale  
d'Autorité environnementale de la région Occitanie  
sur le projet de PLU de Palavas-les-Flots (34)**

**n° saisine 2017-5299  
n° MRAe 2017AO85**

## 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 mars 2017 par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et de 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 PLU arrêté de Palavas-les-flots, commune située dans le département de l'Hérault.

Le présent avis contient les observations que la MRAe Occitanie, réunie le 14 septembre 2017 par téléconférence, formule sur le dossier en sa qualité d'autorité environnementale. Cet avis est émis collégalement par l'ensemble des membres présents : Bernard Abrial, Magali Gerino, qui attestent qu'ils n'ont aucun conflit d'intérêts avec le projet de document faisant l'objet du présent avis. La DREAL était représentée.

Conformément aux articles R. 104-23 et R. 104-24 du code de l'urbanisme, l'avis a été préparé puis proposé à la MRAe par la DREAL qui a consulté l'agence régionale de santé Occitanie le 4 juillet 2017.

## Synthèse de l'avis

Au titre de l'évaluation environnementale, le rapport de présentation contient dans l'ensemble les éléments énumérés à l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme pour un PLU soumis à évaluation environnementale. Néanmoins, la MRAe constate plusieurs absences qui nuisent à la qualité générale du document.

En premier lieu, le résumé non-technique n'est pas fourni dans les pièces du document, ce qui ne permet pas d'assurer la bonne information de la population sur les enjeux environnementaux du territoire et la démarche d'évaluation environnementale du PLU.

La MRAe constate aussi des incomplétudes sur les principaux enjeux environnementaux qu'elle identifie comme devant être pris en compte dans le projet de PLU arrêté :

- l'exposition des populations aux risques liés à l'inondation, au ruissellement et à la submersion marine ;
- le maintien et la durabilité des ressources nécessaires à l'accueil d'une nouvelle population pérenne et saisonnière, en particulier l'eau potable ;
- la préservation des milieux naturels et patrimoniaux remarquables.

Au regard de ces enjeux, la MRAe constate que le rapport de présentation ne traite pas suffisamment du risque inondation qui, pour autant, constitue le risque majeur affectant la commune et est susceptible d'être aggravé avec les conséquences du réchauffement climatique.

De même, certains enjeux naturels et paysagers du territoire (cabanes de l'Arnel, trait de côte) pourraient utilement faire l'objet de mesures de préservation plus ciblées.

Enfin, le PLU ne fournit pas suffisamment d'éléments permettant de s'assurer de l'adéquation entre les besoins et la ressource en eau potable, au regard notamment du souhait de la commune d'accueillir de nouvelles populations sur son territoire.

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 PLU de Palavas-les-flots est soumise à évaluation environnementale, car il s'agit d'une commune littorale concernée également par plusieurs sites Natura 2000 sur son territoire.

Par dépôt de dossier auprès de la DREAL le 10 mars 2017, 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 arrêté.

Le présent avis sera publié sur le site internet de la MRAe ([www.mrae.developpement-durable.gouv.fr](http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr)) ainsi que sur celui 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.

En application de l'article R 104-25 du code de l'urbanisme, l'avis de l'autorité environnementale est joint au dossier d'enquête publique.

### II. Présentation de la commune et du projet de PLU

Palavas-les-flots est une station balnéaire française située à 10 km au sud de Montpellier en bordure de la mer Méditerranée. En 2013, la commune comptait 6 224 habitants permanents. L'été elle accueille environ 50 000 résidents. Son territoire émergé (2,38 km<sup>2</sup>) est composé de cordons dunaires séparant l'étang de l'Arnel à l'ouest et l'étang du Méjan à l'est et la mer. La commune est limitrophe de Mauguio et sa station balnéaire de Carnon-Plage à l'est, de Villeneuve-les-Maguelone à l'ouest, Pérols et Lattes au nord.

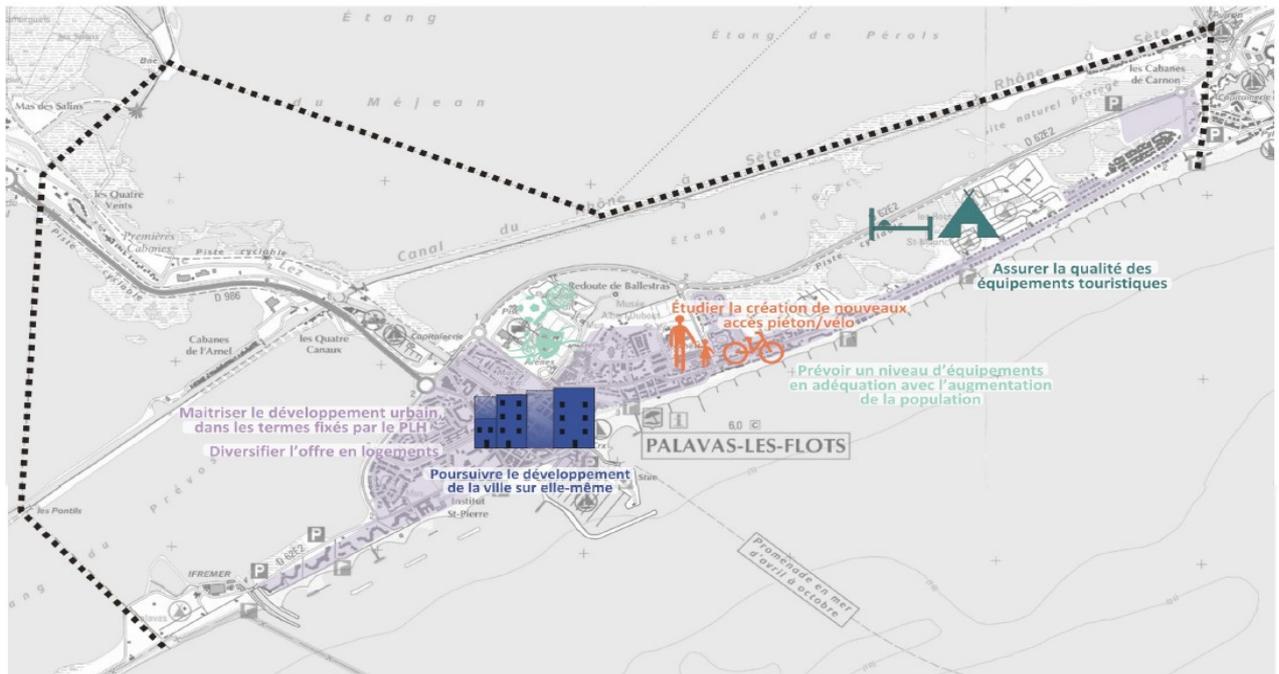
Elle fait partie de la communauté d'agglomération du Pays de l'Or qui est composée de huit communes pour un bassin de vie de 44 080 habitants. Bien que très artificialisé, le territoire communal, situé entre mer et étangs, est doté d'une grande richesse en matière de biodiversité avec des milieux naturels typiques des milieux humides et de bords de mer (sansouires, terres inondées, salines...) et une grande variété d'oiseaux.

Cette richesse est révélée par la présence sur la commune de plusieurs zonages d'inventaires et deux sites Natura 2000 de la directive « habitat » (zones spéciale de conservation) : « Posidonies de la côte palavasienne » et « Etangs palavasiens ». Ces milieux naturels sont sensibles notamment à la sur-fréquentation touristique et au ruissellement pluvial. Enfin, entourée d'eau et avec un point culminant à trois mètres d'altitude, la commune est fortement soumise aux aléas d'inondation et de submersion marine.

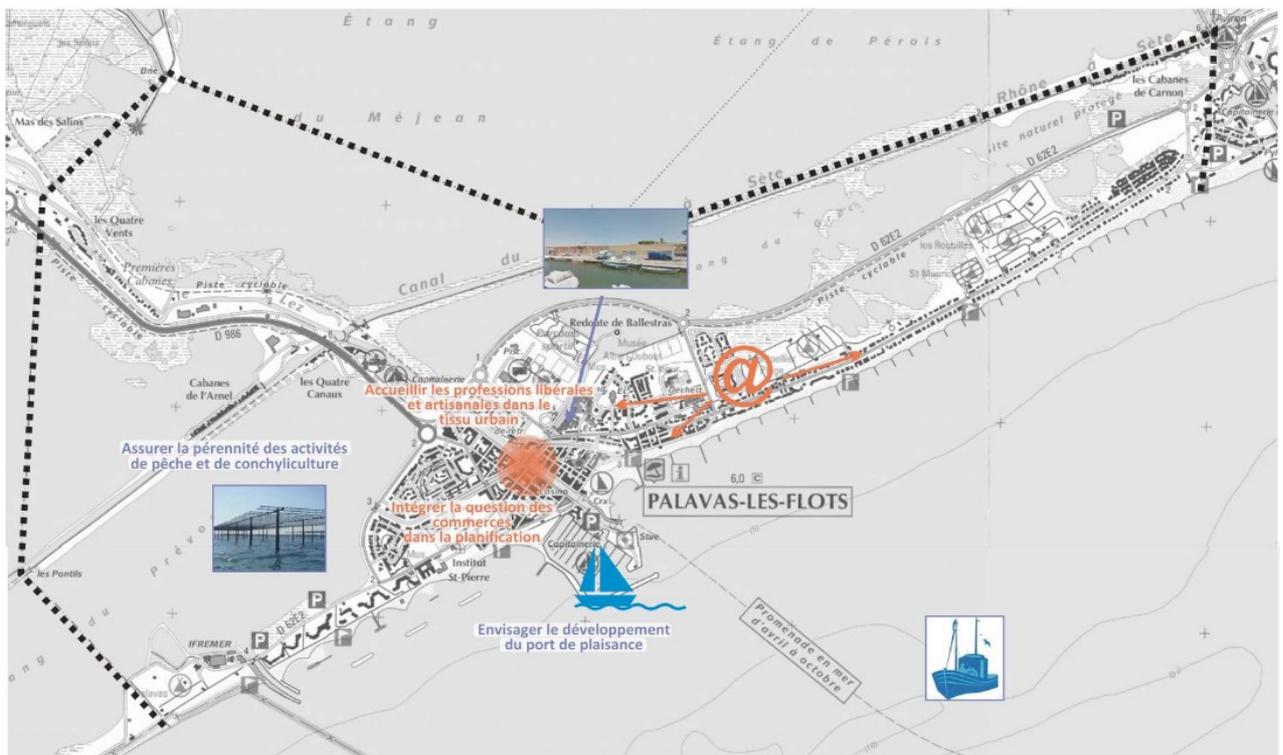
Le projet communal tel qu'arrêté dans le PLU prévoit deux hectares d'urbanisation en extension et autorise la densification et le renouvellement au sein de l'enveloppe urbanisée. Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) ne fixe pas d'objectif d'accueil de population.

Toutefois, le rapport de présentation fait référence aux objectifs du SCoT approuvé qui autorise l'accueil de 1500 habitants supplémentaires. Le potentiel de logements à créer, qui n'est pas non plus arrêté dans le PADD oscille dans le rapport de présentation entre 300 et 700 sans parti pris sur le type de logement à produire en fonction de la population visée. Enfin la commune envisage un développement de son port de plaisance.

## Accompagner un développement urbain maîtrisé



## Assurer et accompagner le dynamisme de la commune



### **III. Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe**

La MRAe identifie et hiérarchise les enjeux environnementaux notamment en fonction des tendances d'évolution et de l'importance des pressions qui s'exercent sur les différentes composantes environnementales du territoire. Cette appréciation est aussi fonction des leviers potentiels et des marges de manœuvre que le document d'urbanisme offre pour influencer sur ces enjeux.

Pour la MRAe, les principaux enjeux environnementaux à prendre en compte dans le projet de PLU arrêté sont :

- l'exposition des populations aux risques liés à l'eau : inondation, ruissellement et submersion marine ;
- le maintien et la durabilité des ressources nécessaires à l'accueil d'une nouvelle population pérenne et saisonnière, en particulier l'eau potable ;
- la préservation des milieux naturels et patrimoniaux remarquables.

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

Le rapport de présentation d'un PLU soumis à évaluation environnementale doit être établi conformément aux dispositions de l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme. En l'espèce, il est à compléter par un résumé non technique, qui permet d'assurer la bonne information de la population sur les enjeux environnementaux du territoire et la démarche d'évaluation environnementale du PLU.

La MRAe précise que le résumé non technique doit être accessible aux lecteurs sur la forme comme sur le fond. Ainsi, elle recommande de le distinguer de l'ensemble des pièces du PLU, de l'illustrer autant que nécessaire (photographies, cartes, schémas) et d'expliquer tous les acronymes et les références techniques utilisés.

**La MRAe rappelle l'obligation de produire un résumé non-technique en complément du rapport de présentation.**

L'état initial de l'environnement ne comprend pas de chapitre relatif au risque d'inondation par débordement, ruissellement ou encore par submersion marine.

En outre, la MRAe constate qu'il n'est pas fait mention des conséquences du changement climatique, en particulier l'augmentation du niveau de la mer, ce qui est dommageable pour la qualité du rapport de présentation, étant donné la prépondérance de ce risque sur la commune de Palavas-les-flots.

Enfin, il serait opportun que le PLU traite des documents de référence en la matière, notamment le plan de prévention du risque inondation (PPRI) dont la révision a été prescrite par arrêté préfectoral du 24 décembre 2015.

**La MRAe recommande d'intégrer, au sein de l'état initial de l'environnement, un chapitre relatif à l'ensemble des risques d'inondation ainsi qu'aux conséquences du changement climatique.**

Concernant les indicateurs de suivi (page 231 du rapport de présentation), il convient d'ajouter un indicateur permettant de mesurer le taux d'augmentation de population installée en zone soumise au risque inondation et submersion marine. Enfin, l'état initial de chaque indicateur est à mentionner.

**La MRAe recommande :**

- **d'ajouter un indicateur permettant de mesurer l'augmentation de l'exposition des populations aux risques d'inondation et de submersion marine ;**
- **de mentionner, pour chaque indicateur, sa valeur à la date d'approbation du PLU.**

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) n'affiche pas d'objectif d'accueil de population chiffré, toutefois la densification, l'urbanisation des « dents creuses » au sein de l'enveloppe urbaine et deux hectares d'urbanisation en extension sont envisagés. Bien que la commune n'affiche pas d'objectif d'accueil de population en propre, le rapport de présentation (page 121) cite le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de l'Or approuvé le 15 décembre 2011 et les 1 500 habitants supplémentaires autorisés.

On peut également lire, dans le rapport de présentation (page 126) que le potentiel de production de logement du PLU se situe dans une fourchette très large : entre 300 et 700 logements. La commune ne se positionne pas dans le PADD sur un objectif chiffré.

Par ailleurs, la MRAe constate que le SCoT du Pays de l'Or est en cours de révision et que ses orientations sont susceptibles d'être modifiées, ce qui devra être pris en compte dans le PLU.

Enfin, l'urbanisation prévue en extension mériterait d'être localisée sur la carte « accompagner un développement urbain maîtrisé (page 8 du PADD) et *in fine* identifiée dans le zonage du PLU via un classement en « AU » (à urbaniser).

**La MRAe recommande, pour une bonne information du public, d'afficher clairement les choix en matière d'accueil de population et de production de logements. Elle recommande par ailleurs, d'identifier sur le PADD et le plan de zonage, les zones vouées à accueillir l'urbanisation en extension.**

L'analyse des incidences du projet communal sur l'environnement est succincte est insuffisamment développée compte tenu des enjeux. Elle est à approfondir concernant la ressource en eau potable, le ruissellement pluvial et à réaliser concernant les effets de l'exposition de population nouvelle aux risques inondation et submersion marine et les effets sur les milieux naturels sensibles à la sur-fréquentation de l'accueil de 1500 habitants supplémentaires.

**L'incidence de ces choix sur l'environnement est à analyser afin de démontrer leur faisabilité notamment au vu des risques, des ressources naturelles et des sensibilités de la commune.**

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

### **IV.1. Exposition des populations aux risques liés à l'inondation, au ruissellement et à la submersion marine**

La thématique « inondation » n'est pas traitée dans l'état initial de l'environnement, ce qui constitue un manque important du document au regard des enjeux effectifs présents sur la commune. Cette lacune ne permet pas d'assurer la bonne information du public, de hiérarchiser les sensibilités environnementales et les enjeux de santé humaine et par voie de conséquence de justifier les choix communaux.

**La MRAe recommande de traiter le risque inondation dans sa totalité, de l'état initial de l'environnement à la traduction réglementaire sans oublier la justification des choix retenus.**

De plus, le PLU devra s'assurer de sa compatibilité avec le PPRI, celui-ci étant en cours de révision suite à la prescription prise par arrêté préfectoral du 24 décembre 2015.

**La MRAe recommande de justifier la compatibilité du projet de PLU avec le PPRI en cours de révision.**

## **IV.2. maintien et durabilité des ressources nécessaires à l'accueil d'une nouvelle population pérenne et saisonnière, en particulier l'eau potable**

Le rapport de présentation énonce, page 17, que la totalité de l'eau potable qui alimente le réseau de distribution provient du canal du Bas-Rhône et de quatre forages situés à l'ouest de Mauguio. Ces eaux sont traitées dans l'unité de Vauguières-le-Bas qui présente une capacité de production d'environ 49 000 m<sup>3</sup> par jour, « permettant de répondre aux besoins de la population permanente mais également aux besoins saisonniers importants générés par l'afflux de la population estivale notamment à La Grande Motte, à Carnon et à Palavas-les-flots.

Le PLU indique en outre (pages 185 et suivantes du rapport de présentation) qu'il n'y a « aucune incidence significative sur la quantité d'eau potable disponible, car les objectifs démographiques du PLU sont inférieurs aux objectifs du SCoT ».

La MRAe s'interroge sur la pérennité de l'adéquation entre les besoins et les ressources en eau potable à l'échéance du PLU de Palavas-les-flots (20 ans à compter de la date d'approbation), au regard notamment de l'évolution de la population prévue dans le SCoT – 16 000 habitants nouveaux sur la même période – et souhaite que le PLU démontre cette adéquation. Des précisions chiffrées sont à apporter sur la consommation actuelle de l'ensemble des communes actuellement fournies par l'unité de Vauguières-le-Bas et sur la capacité de cette structure à assurer la qualité et la quantité de ressource nécessaire à l'échéance des documents d'urbanisme concernés, dont celui de la commune de Palavas-les-flots.

**La MRAe recommande de fournir des éléments chiffrés sur la consommation actuelle des communes approvisionnées par l'unité de Vauguières-le-Bas et de démontrer que l'adéquation besoin-ressource est assurée à l'échéance des documents d'urbanisme des communes concernées, en particulier Palavas-les-flots.**

## **IV.3. Préservation des milieux naturels et patrimoniaux remarquables**

Le PLU comprend une Orientation d'Aménagement et de Programmation (OAP) qui s'applique à l'ensemble du territoire communal. Cette OAP, de type thématique, regroupe les déclinaisons essentielles de l'objectif du PADD intitulée « Préserver la qualité du cadre de vie en mettant en valeur le patrimoine naturel, agricole et urbain ».

Elle est composée de trois volets :

- la protection des espaces naturels et paysagers ;
- les franges urbaines, à l'interface des paysages naturels et bâtis ;
- la préservation des paysages bâtis de la partie ancienne du centre-ville.

La MRAe considère cette orientation opportune au regard de la multiplicité des enjeux naturels et paysagers présents sur le territoire communal. Toutefois, la préservation du trait de côte d'un point de vue naturel et paysager pourrait utilement figurer dans cette OAP, eu égard au rôle d'interface joué par ce linéaire entre la dynamique marine (érosion et transport du sable, biodiversité), à l'anthropisation du littoral (construction, fréquentation notamment en période estivale) et en tant que zone de lutte contre le risque d'inondation. Il en est de même pour les cabanes de l'Arnel au regard de leur valeur patrimoniale identifiée page 81 du rapport de présentation.

En ce qui concerne la traduction de ces orientations sur le zonage et le règlement du PLU, la MRAe constate qu'une partie des enjeux identifiés dans l'OAP, notamment les continuités écologiques, n'ont pas de traduction cartographique. A titre d'exemple, il pourrait être fait usage de l'Article L151-19 qui stipule que « 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 ».*

**La MRAe recommande d'identifier l'enjeu relatif à la préservation du trait de côte et des cabanes de l'Arnel au sein de l'OAP et de les traduire, ainsi que les continuités écologiques, au sein du zonage et du règlement du PLU**

Par ailleurs, le rapport de présentation fait référence (page 152) à l'utilisation de secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) qui seront positionnés au sein de deux des trois zones naturelles du PLU, en l'occurrence les zones classées « Np » et « Nc » sur respectivement 21,8 et 22 ha.

La MRAe informe que ces secteurs ne sont pas réglementés dans le PLU et en tout état de cause le dispositif qui permet « à titre exceptionnel » de délimiter dans les zones naturelles, agricoles ou forestières des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) ne peut s'appliquer à l'intégralité d'une zone, qui plus est de superficie supérieure à 20 hectares.

**La MRAe rappelle le caractère limité du dispositif et recommande de revoir l'utilisation et l'emprise des STECAL au sein du PLU.**