



Mission régionale d'autorité environnementale

**Avis de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale de la région Occitanie
sur le projet de plan local de l'urbanisme (PLU)
de Nézignan-L'Évêque (34)**

**N° saisine 2017-5476
n° MRAe 2017AO95**

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 7 août 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 Nézignan-L'Évêque, commune située dans le département de l'Hérault.

Le présent avis contient les observations que la MRAe Occitanie, réunie le 26 octobre 2017 à Montpellier, 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 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 28 août 2017.

Synthèse de l'avis

Le projet de PLU de la Nézignan-L'Évêque, par l'ampleur de l'évolution démographique envisagée, est susceptible d'incidences notables sur l'environnement. Malgré une approche systématique et souvent pertinente des différentes thématiques environnementales, le projet présente plusieurs faiblesses qui doivent être corrigées notamment en restituant clairement la démarche d'évaluation environnementale.

Afin d'assurer la meilleure compréhension du projet de la part du public, la MRAe rappelle l'obligation légale de produire un résumé non technique. Par ailleurs, des incohérences dans les données des pièces constitutives du PLU telles que l'objectif démographique, doivent être corrigées et les incidences du projet sur l'environnement mises à jour, notamment sur l'adéquation entre les besoins et la ressource en eau.

Pour une prise en compte plus claire du risque inondation dans le projet, la MRAe recommande de soustraire du plan de zonage réglementaire du PLU les zones à urbaniser se trouvant en zones rouges « R » du PPRi (zones de danger d'aléa indifférencié, peu ou pas urbanisées) et de les restituer en zones dont la vocation est compatible et cohérente avec le caractère inondable. La MRAe recommande de réaliser un unique plan complet des servitudes d'utilité publique comprenant notamment le plan de zonage du PPRi et de vérifier la bonne prise en compte des préconisations afférentes dans le règlement écrit.

Concernant l'adéquation entre les besoins et la ressource en eau, préalable au développement démographique envisagé sur la commune, la MRAe recommande que l'ouverture à l'urbanisation soit conditionnée à la mise à jour de la déclaration d'utilité publique (DUP) du captage de la Bartasse.

Enfin, la MRAe recommande de réinterroger le projet sur le secteur de Saint-Alban au regard de la préservation des continuités écologiques telles que définies dans le projet de PLU.

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

Par décision du 19 décembre 2014 (n°2014-1285) du préfet l'Hérault l'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) Nézignan-L'Évêque a été soumis à évaluation environnementale.

Par dépôt de dossier auprès de la DREAL le 7 août 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) 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

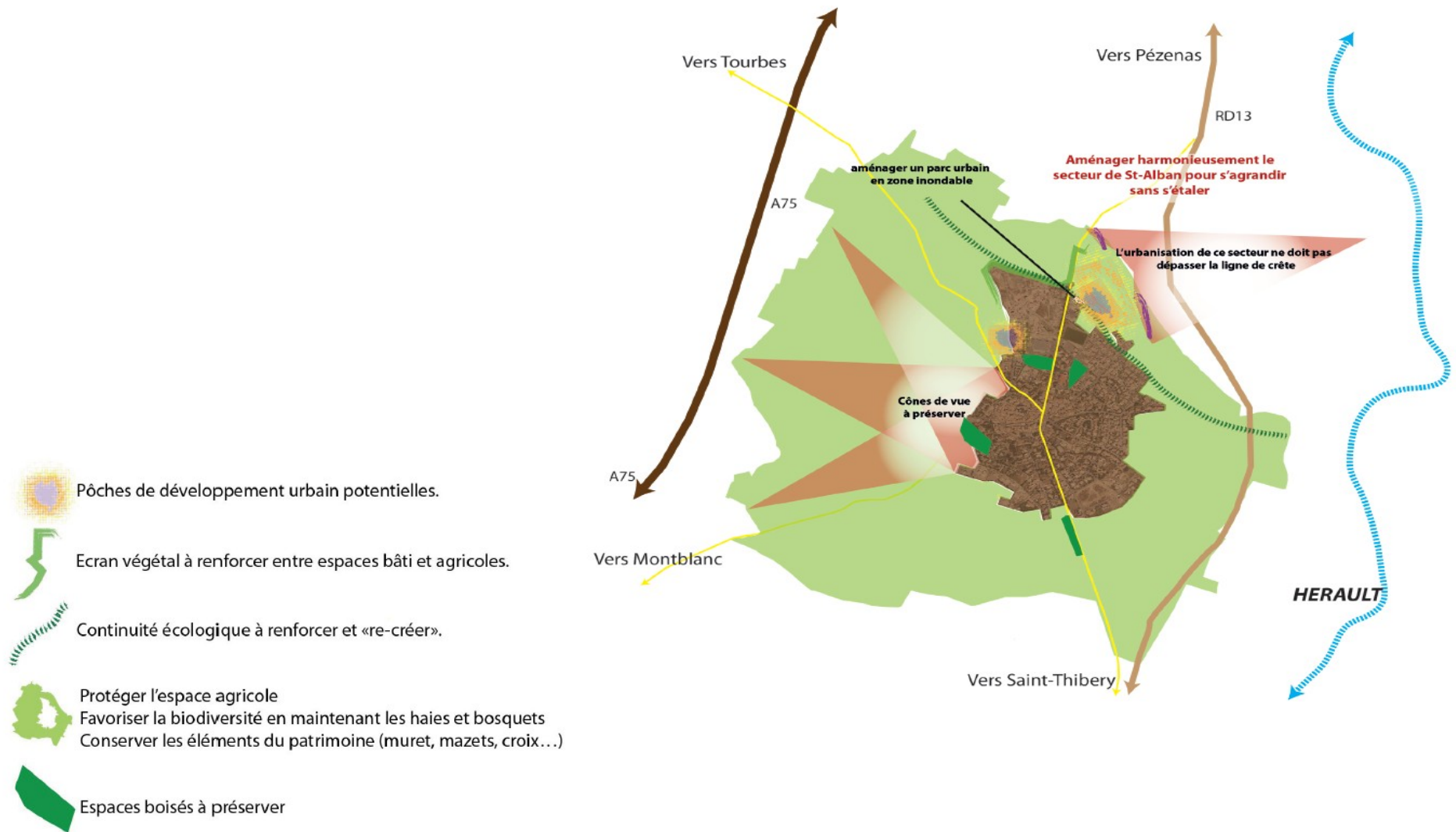
La commune de Nézignan-L'Évêque est située dans le département de l'Hérault. D'une superficie de 433 ha, elle compte 1 772 habitants permanents (INSEE, 2014). Le territoire communal est situé dans la basse plaine du Languedoc, à 17 kilomètres d'Agde et à une vingtaine de kilomètres à l'est de Béziers. Elle est limitrophe des communes de Saint-Thibéry, Valros, Tourbes et Pézenas.

La commune fait partie du canton de Pézenas, qui compte 15 autres communes, et de la communauté d'agglomération Hérault-Méditerranée (CAHM). Elle a également intégré le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Biterrois approuvé le 27 juin 2013 et complété le 11 octobre 2013, qui couvre un vaste territoire composé de 87 communes où vivent 270 000 habitants. La proximité de Béziers attire la majorité des actifs de Nézignan-L'Évêque. D'ailleurs, 78% des actifs de Nézignan travaillent sur une autre commune

La commune est couverte par un PPRi approuvé le 3/07/2008. La commune n'est pas directement concernée par la présence d'un site Natura 2000 sur son territoire. En revanche, les sites d'intérêts communautaires (SIC) « Aqueduc de Pézenas » abritant des espèces de chauves-souris et « Cours inférieur de l'Hérault » sont compris dans l'aire d'influence de la commune puisqu'ils se situent à environ 2,5 km de celle-ci.

Le projet de révision du plan d'occupation des sols (POS) valant élaboration de PLU engagée par délibération du 13 mars 2013, traduit graphiquement dans la carte du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) ci-après, envisage que la population pourrait avoisiner 2100 personnes en 2027. Pour y répondre, la commune prévoit la construction ou la rénovation de 140 logements qui seront majoritairement réalisés sur les secteurs de Saint-Alban et Pauzes par le biais d'opérations d'ensemble, se traduisant par une consommation foncière globale de 8 ha environ . Les orientations du PADD visent à préserver l'identité du village, à affirmer la valeur environnementale du territoire, à répondre aux besoins de demain en matière de démographie et d'habitat, à améliorer les déplacements, à maintenir la vitalité du cœur de village et à s'appuyer sur une dynamique de proximité pour améliorer le cadre de vie.

Schéma de principe à l'échelle communale*



* Les schémas de principe ne constituent pas un zonage réglementaire ; ils traduisent les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques .

Toutefois les pièces opposables du PLU (Règlement, Zonage, Orientations d'Aménagement) doivent s'inscrire en cohérence avec ces orientations.

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 et dont les trois premiers avaient été relevés dans la décision de soumission de l'élaboration du PLU de Nézignan-L'Évêque à évaluation environnementale, sont :

- la modération de la consommation d'espace ;
- la prise en compte du risque inondation ;
- la disponibilité de la ressource en eau ;
- la préservation de la biodiversité et des continuités écologiques.

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

IV.1. Complétude du rapport de présentation

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. L'absence de résumé non technique rend le rapport de présentation du PLU arrêté de Nézignan-L'Évêque formellement incomplet.

Par ailleurs, le projet de PLU soumis pour avis à la MRAe comporte des documents en général bien illustrés et les parties 1 « diagnostic communal » et 2 « état initial de l'environnement » du rapport de présentation apparaissent dans l'ensemble complètes. Cependant, au titre de Natura 2000, le ne conclut pas clairement à l'absence d'effets notables sur les 2 sites « Aqueduc de Pézenas » et « Cours inférieur de l'Hérault ».

La MRAe rappelle l'obligation de produire un résumé non technique du PLU.

IV.2. Qualité des pièces constitutives du PLU

La rédaction des pièces du PLU comporte un certain nombre d'incohérences qui empêchent une bonne compréhension du projet de la commune. Par exemple, au sein d'un même document ou entre documents les objectifs démographiques sont différents. Le PADD mentionne « axe 3 – Répondre aux besoins de demain en matière de démographie et d'habitat » une augmentation de population proche de 300 personnes à l'horizon 2027 alors que dans ses « Objectifs de modération de la consommation foncière » il vise un apport de population de 380 personnes au même horizon. Au sein du rapport de présentation, on peut lire que « Nézignan-L'Évêque devrait compter 2 000 habitants environ en 2027 » (p.35) et que « la population communale devrait avoisiner 2 100 personnes en 2027 » (p.180). Le choix argumenté d'un objectif démographique, affiché de manière cohérente est un préalable au dimensionnement du projet urbain, des réseaux et des équipements. Il est également difficile d'analyser les besoins en consommation d'espace ou de vérifier la compatibilité au SCoT du Biterrois. Par là-même, les incidences sur l'environnement pourraient avoir été mal évaluées notamment concernant la question de l'adéquation entre le besoin et la ressource en eau. La MRAe attire l'attention du maître d'ouvrage sur le fait que ce type d'incohérence est de nature à fragiliser juridiquement le PLU.

La MRAe recommande de mettre en cohérence les données des pièces constitutives du PLU notamment sur la démographie et la consommation d'espace et de vérifier les

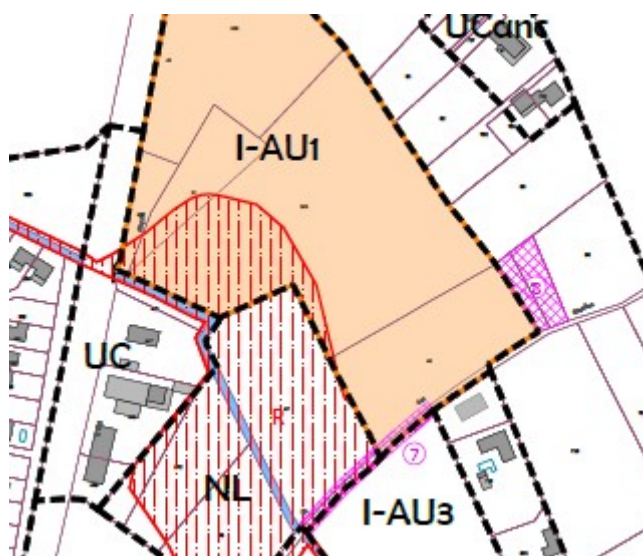
V. Analyse de la prise en compte de l'environnement

V.1. Prise en compte du risque inondation

La commune est couverte par un PPRi « bassin versant de la Peyne » approuvé le 3/07/2008.

Le PPRi est une servitude d'utilité publique qui doit être annexée au PLU. Le dossier le représente de manière dissociée du plan des servitudes d'utilité publique. Or le règlement écrit, pour assurer la bonne prise en compte de la réglementation qui s'applique dans les zones inondables renvoie vers l' « Annexe 1.2 : Plan des Servitudes d'Utilité Publique ». Par ailleurs, le PPRi est représenté à la fois sur le plan de zonage réglementaire du PLU ainsi que de manière indépendante sur le « plan de prévention des risques naturels d'inondation ». Cette organisation fractionnée ne facilite pas la manipulation et la compréhension du dossier et pourrait occasionner des erreurs de lecture et d'appréciation.

Par ailleurs, certaines zones à urbaniser, comme la zone I-AU1 dénommée « Saint-Alban », se trouvent pour partie en zone rouge « R » du PPRi (zones de danger d'aléa indifférencié, peu ou pas urbanisées).



La MRAe recommande de réaliser un unique plan complet des servitudes d'utilité publique et de vérifier la bonne prise en compte des préconisations afférentes dans le règlement écrit. Elle recommande également de soustraire du projet de plan de zonage réglementaire du PLU les zones à urbaniser se trouvant en zones rouges « R » du PPRi et de les restituer en zones dont la vocation est compatible et cohérente avec le caractère inondable.

Le zonage ne prévoit pas de bande de 20 mètres *non ædificandi* autour des cours d'eau n'ayant pas fait l'objet d'une étude hydraulique spécifique ou non inclus dans le PPRi, ignorant ainsi le risque d'érosion de berges.

La MRAe recommande de représenter sur le plan de zonage réglementaire une bande de 20 mètres *non ædificandi* afin d'assurer la bonne prise en compte du risque érosion de berges.

V.2. Prise en compte de l'adéquation entre les besoins générés par le projet et les ressources en eau

La commune est alimentée en eau potable par le puits « la Bartasse », implanté sur la commune de Pézenas. Le rapport de présentation du PLU mentionne que « le schéma directeur d'alimentation en eau potable (AEP) prévoit pour le village en 2027 une production du jour de pointe de 788 m³/j ». Or, la déclaration d'utilité publique (DUP) du captage de la Bartasse de 1996 autorise des débits de prélèvement de 25 m³/h et 500 m³/j qui sont actuellement dépassés en période de pointe. La DUP est actuellement en cours de révision et le débit d'exploitation retenu par l'hydrogéologue agréée dans ce cadre est de l'ordre de 860 m³/j permettant de répondre à la demande en toutes saisons.

La MRAe recommande que le développement de l'urbanisation de la commune soit conditionné à l'obtention de la déclaration d'utilité publique.

V.3. Séquence éviter - réduire – compenser (ERC)

Les enjeux environnementaux sont identifiés et hiérarchisés de manière satisfaisante dans le projet. Cependant le dossier présente plusieurs défauts d'un point de vue méthodologique dans la mise en œuvre et la restitution de la démarche environnementale. Ces faiblesses se traduisent notamment à travers la séquence éviter-réduire-compenser. Ainsi, le rapport de présentation, dans sa partie 5 « analyse des incidences notables prévisibles de la mise en œuvre du plan sur l'environnement » et plus particulièrement dans la sous-partie IX « mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser, s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du plan sur l'environnement » conclut à l'absence de mesures nécessaires de réduction et de compensation alors même que des évolutions négatives de certaines composantes environnementales sont visées dans l' « analyse des perspectives d'évolution de l'état initial de l'environnement » comme à titre d'exemple les nuisances liées à la station d'épuration qui méritent d'être précisées.

De plus, le PLU, document de planification amont, doit préciser les mesures prises dans le but d'éviter, réduire ou compenser les impacts de certaines orientations du projet sur l'environnement. La démarche d'évaluation environnementale ne paraît clairement pas restituée et aboutie dans le sens où elle ne donne pas de lisibilité sur l'ensemble des mesures, d'une part qui sont déjà prises dans le cadre du projet de PLU et d'autre part, qui pourraient être prises à l'issue d'une réflexion plus approfondie. Le PLU peut utilement reprendre à son compte, en les contextualisant, un certain nombre de mesures indiquées dans la plupart des guides de recommandations ou documents cadres de normes supérieures.

La MRAe recommande d'aboutir la démarche d'évaluation environnementale en présentant clairement toutes les mesures d'évitement, de réduction et de compensation et en distinguant les incidences avant et après mesures d'évitement, de réduction et si nécessaire de compensation pour des questions de clarté dans la restitution de la démarche et pour mesurer les bénéfices de la démarche « ERC ».

V.4. Préservation de la biodiversité et des continuités écologiques

Concernant le secteur de Saint-Alban en particulier, le rapport de présentation identifie le ruisseau inondable comme corridor aquatique à préserver. Sur ce même secteur, la trame agricole est identifiée comme une continuité à préserver. De plus, le PADD, dans son axe II «Affirmer la valeur environnementale du territoire » affiche la volonté de « renforcer les continuités écologiques et les trames vertes et bleues (TVB) ». Or, le projet de la zone I-AU1 de Saint-Alban s'étend sur les continuités identifiées. La conclusion p.256 du rapport de présentation indique que « Le projet urbain dans sa globalité a [...] un impact jugé faible à nul sur les continuités écologiques. » sans le démontrer valablement.

La MRAe recommande de réinterroger le projet sur le secteur de St Alban au regard de la préservation des continuités écologiques telles que définies dans le projet de PLU.