



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 (PLU) de Saint-
Laurent-de-Cerdans (66)**

**n°saisine 2018-6623
n°MRAe 2018AO103**

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 27 juillet 2018 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 Saint-Laurent-de-Cerdans, située dans le département des Pyrénées-Orientales.

Le présent avis contient les observations que la MRAe Occitanie formule sur le dossier en sa qualité d'autorité environnementale.

Conformément au règlement intérieur du CGEDD et aux règles de délégation interne à la MRAe (délibération du 18 janvier 2018), cet avis a été adopté par le président de la MRAe, M. Philippe Guillard, par délégation de la mission régionale. En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, ce dernier atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner.

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 8 août 2018.

Synthèse de l'avis

Le projet d'élaboration du PLU de Saint-Laurent-de-Cerdans est caractérisé par la volonté d'accueillir la population nouvelle en privilégiant la densification du tissu urbain existant et par une forte réduction des zones à urbaniser par rapport au plan d'occupation des sols (POS) précédemment en vigueur (restitution de 44 hectares aux zones naturelles et agricoles et maintien de 4 ha en zones à urbaniser), qui prévoyait un développement urbain en forte inadéquation avec les dynamiques démographiques et économiques de la commune. L'évaluation environnementale n'est toutefois pas conduite à son terme, car des enjeux forts sont insuffisamment traités : la disponibilité de la ressource en eau et la préservation du patrimoine paysager.

La MRAe note des insuffisances sur l'analyse paysagère dans le PLU, plus particulièrement au sujet de l'évaluation des incidences du projet de parc photovoltaïque. La MRAe recommande de réévaluer ces incidences en tenant compte de la covisibilité entre le projet et le massif du Canigou. Elle recommande également de démontrer que le projet de centrale photovoltaïque est en adéquation avec le projet de préservation, de gestion et de valorisation du Grand Site de France Canigó Grand site (2018-2024), plus particulièrement au regard des actions structurantes qui engagent les membres du syndicat mixte à valoriser les belvédères et à avoir une vigilance particulière sur les projets de transition énergétique.

La MRAe relève également que l'analyse des enjeux et des incidences du PLU en matière de disponibilité de la ressource en eau n'est pas conduite correctement. À ce titre, elle recommande de démontrer l'adéquation entre les besoins et les ressources en eau en clarifiant notamment la situation sur le captage du ravin de Falgos, dont l'exploitation doit être abandonnée. En outre, elle recommande de subordonner l'ouverture des zones AU à la réalisation des travaux d'amélioration du rendement du réseau d'eau potable, qui s'élève à 56 %. Elle recommande enfin de réévaluer les incidences du PLU sur la ressource en eau et de définir des mesures d'évitement et de réduction adaptées à la lumière des compléments d'analyse apportées.

Concernant la qualité des informations et de la démarche d'évaluation environnementale, la MRAe recommande différentes mesures pour garantir une meilleure information du public.

L'ensemble des recommandations de la MRAe sont consignées dans l'avis détaillé qui suit.

Avis détaillé

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

Conformément aux dispositions de l'article R.104-9 du code de l'urbanisme, le PLU de Saint-Laurent-de-Cerdans fait l'objet d'une évaluation environnementale en raison de la présence d'un site Natura 2000 sur le territoire communal.

Le présent avis devra être joint au dossier d'enquête publique et sera publié sur le site internet de la MRAe Occitanie¹.

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 et du public les informations suivantes :

- le PLU approuvé ;
- une déclaration résumant :
 - la manière dont les considérations environnementales ont été intégrées dans le PLU,
 - la manière dont le rapport sur les incidences environnementales, les avis exprimés et les résultats des consultations effectuées ont été pris en considération,
 - les raisons du choix du PLU, compte tenu des alternatives qui avaient été envisagées ;
- les mesures arrêtées concernant le suivi de la mise en œuvre du PLU.

II. Présentation du projet d'élaboration du PLU

La commune de Saint-Laurent-de-Cerdans (1 136 habitants – source INSEE 2015) est située dans le département des Pyrénées-Orientales, dans le Vallespir, entité géographique qui recoupe largement la vallée du Tech. Le Vallespir s'allonge entre le versant Sud du massif du Canigou et la chaîne des Albères, dont les lignes de crêtes constituent la frontière avec l'Espagne. La partie est de son territoire est frontalière avec l'Espagne. Elle est également limitrophe des communes d'Arles-sur-Tech, du Tech, de Coustouges, Serralongue, Montferrer et Amélie-les-Bains.

Le territoire communal s'étend sur une superficie de 4 500 hectares en surplomb de la confluence de la Quère et du Tech à proximité des gorges de la « Fou ». L'altitude oscille entre 382 et 1305 mètres. Les éléments majeurs qui constituent les limites communales sont naturels et anthropiques. Il s'agit du fleuve du Tech au nord-ouest, de la rivière de « Vilaroja » et des ruisseaux qui en sont les affluents au sud (ruisseau de Coustouges, Mosqueres, Fontetes, Falgos, Orri,...), de monts, de cols et de crêtes au niveau de la frontière espagnole en bordure est (« Mont Capell », « Puig del Torn »,...), mais aussi de pistes et chemins, voire de portions de routes (route départementale 64 – D64 - vers Serralongue à l'ouest).

La commune est traversée par la route départementale 3 (RD3), qui suit une orientation nord-ouest, et la route départementale 64 (RD64). L'autoroute A9 est accessible à une quarantaine de kilomètres.

La commune comprend sur son territoire un site Natura 2000, la zone spéciale de conservation (ZSC) Le Tech située à la pointe nord-ouest de son territoire, et est incluse dans la zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type II « Vallespir ». Par ailleurs, Saint-Laurent-de-Cerdans est concernée par de forts enjeux paysagers, comme l'attestent son inclusion dans le Grand Site de France du Massif du Canigou et la proximité du site classé du même nom, s'étendant à 5,6 kilomètres au nord-ouest.

La commune est membre de la communauté de communes du Haut-Vallespir qui regroupe 10 communes et 20 933 habitants. Elle n'est pas couverte par un schéma de cohérence territoriale.

Après une très légère augmentation de population entre 1999 et 2009 (+ 63 habitants), la commune connaît une baisse démographique de l'ordre de 2,17 % par an en moyenne (perte de

¹ <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/avis-rendus-de-la-mrae-occitanie-a373.html>

140 habitants). En dépit de cette évolution démographique, le projet de PLU vise l'accueil de 358 à 658 habitants supplémentaires à l'horizon 2032 (entre +1,3 %/an et +2,3 %/an), sans que des explications soient fournies sur cette augmentation importante de population, qui porterait la population communale à un nombre compris entre 1 500 et 1 800 habitants. Pour atteindre cet objectif, le PLU prévoit la construction d'un nombre de logements compris entre 166 et 302, alors qu'il ne maintient que 4 ha en zones à urbaniser. L'ensemble de ces objectifs semble justifier une mise en cohérence.

Le projet de PLU de Saint-Laurent-de-Cerdans est structuré autour de deux orientations, traduites dans le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) :

- 1) insuffler un nouveau dynamisme social et économique ;
- 2) préserver et valoriser les espaces agricoles et naturels garants de la qualité du cadre de vie.

III. Principaux enjeux relevés par la MRAe

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

- la disponibilité de la ressource en eau ;
- le patrimoine paysager.

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 comporter un rapport de présentation établi conformément aux dispositions de l'article R.151-3 du code de l'urbanisme.

Le rapport de présentation de l'élaboration du PLU de Saint-Laurent-de-Cerdans est jugé formellement complet.

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

Le rapport de présentation fait référence, à de nombreuses reprises², à l'étude d'impact réalisée sur le projet de centrale solaire photovoltaïque au sol prévu en zone Ns au lieu-dit « Laquere ». Les conclusions de l'étude d'impact³ ne sont pas utilisées en vue d'analyser les incidences du projet sur le patrimoine paysager, mais l'étude d'impact est versée en annexe du PLU.

La MRAe recommande d'indiquer les pages précises des passages les plus significatifs de cette étude en ce qui concerne les enjeux paysagers et les incidences du projet sur le paysage.

L'analyse des incidences du PLU sur chaque composante environnementale est sommaire et ne fait pas apparaître la distinction entre les incidences générées par le projet de développement communal sur l'environnement et les mesures effectives prises pour éviter et réduire ces incidences.

La MRAe recommande de faire explicitement la distinction entre les incidences du PLU sur chaque composante environnementale avant et après mise en œuvre des mesures d'évitement et de réduction qu'il prévoit, afin de montrer en quoi la démarche d'évaluation environnementale permet de réduire les incidences globales du PLU sur l'environnement.

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

V.1. Disponibilité de la ressource en eau

Le rapport de présentation indique que les besoins générés par le projet de PLU sont couverts par les ressources disponibles à l'horizon 2032, sous réserve d'améliorer le rendement du réseau d'eau potable qui est de 56 %⁴.

² Rapport de présentation, p.190, 220, 233, 250

³ Étude d'impact non finalisée datée de février 2017

⁴ Rapport de présentation, 4.6., p.263

À ce titre, la MRAe rappelle qu'en l'absence de schéma de cohérence territoriale couvrant le territoire, le PLU de la commune doit être compatible⁵ avec les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau définies par le schéma directeur aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Rhône-Méditerranée 2016-2021⁶. L'orientation fondamentale n°7, et plus particulièrement la disposition 7-04, prescrit de rendre compatibles les politiques d'aménagement du territoire et les usages avec la disponibilité de la ressource⁷.

La commune est alimentée par le forage de Bilbe⁸, situé sur la commune, et par celui du ravin de Falgos⁹, situé sur la commune de Coustouges.

La MRAe relève tout d'abord que les calculs relatifs à l'adéquation entre les besoins et les ressources en eau intègrent le captage du ravin de Falgos. Il est également précisé dans les annexes sanitaires que la ressource en eau est suffisante, à l'horizon 2032, en mobilisant les deux sources d'approvisionnement de Bilbe et Falgos¹⁰. Or, le captage de Falgos, qui représente 40 % de l'approvisionnement en eau potable de la commune, doit être abandonné au profit d'un nouveau captage, car l'investissement pour maintenir la qualité de l'eau à l'avenir (aménagement de la prise d'eau, décantation / filtration vétuste, réhabilitation de la filière de traitement physico-chimique) est considéré par la commune comme trop important¹¹. La MRAe relève néanmoins qu'aucun échéancier n'est donné sur la réalisation du nouveau forage et qu'il n'est pas démontré que le captage de Bilbe suffirait à satisfaire les besoins communaux dans l'attente de la mise en service du nouveau captage. En outre, les calculs sur l'adéquation entre les besoins et les ressources n'intègrent pas les besoins en eau générés par le projet de golf prévu en zone Ng (5,7 hectares). Ces insuffisances fragilisent l'explication des choix de développement du PLU au regard de la disponibilité de la ressource en eau.

Par ailleurs, la MRAe souligne que l'amélioration du rendement du réseau d'adduction d'eau potable est une condition préalable à la satisfaction des besoins communaux à l'échéance du PLU, qui prévoit un accueil de population prévu entre 358 et 658 habitants. La MRAe relève à ce titre qu'aucun programme de travaux (objectifs chiffrés et calendrier) visant à améliorer le rendement de réseau n'est mentionné.

Enfin, la MRAe relève que l'ouverture des deux zones AU prévues par le PLU (AUa et AUb) est subordonnée à une modification du PLU, en vue de favoriser en premier lieu l'utilisation du potentiel existant dans le tissu urbain. La MRAe note toutefois que l'ouverture des zones AU n'est pas subordonnée à la réalisation des travaux nécessaires à l'amélioration du rendement du réseau.

Dans ces conditions, le PLU n'établit pas qu'il existe une adéquation entre les besoins en eau potable d'ici 2032 et les ressources en eau disponibles à cette échéance. Aussi, le PLU est susceptible d'avoir des incidences notables sur la ressource en eau.

La MRAe recommande de décrire la compatibilité du PLU avec le SDAGE Rhône-Méditerranée en :

- clarifiant la situation du captage du ravin de Falgos en indiquant la date d'abandon de ce captage et un échéancier de travaux pour la création d'un nouveau captage ;**
- produisant de nouveaux calculs sur l'adéquation entre les besoins et les ressources fondés sur les clarifications précédemment recommandées ;**
- subordonnant l'ouverture des zones AU à la réalisation des travaux d'amélioration du rendement du réseau d'eau potable ;**

⁵ Article L.131-7 du code de l'urbanisme

⁶ Approuvé par arrêté du préfet coordonnateur de bassin du 3 décembre 2015

⁷ SDAGE RM 2016-2021, p.232, consultable à l'adresse suivante : <http://www.rhone-mediterranee.eaufrance.fr/docs/sdage2016/docs-officiels/20151221-SDAGE-RMed-2016-2021.pdf>

⁸ Arrêté n°4308/2002 du 12 décembre 2002 déclarant d'utilité publique le captage de Bilbé

⁹ Arrêté n°4307/2002 du 12 décembre 2002 déclarant d'utilité publique le captage du ravin de Falgos

¹⁰ Annexes sanitaires, p.32

¹¹ Voir explications dans Annexes sanitaires, p.7

- évaluant les incidences du PLU sur la ressource en eau et en définissant des mesures d'évitement et de réduction adaptées à la lumière des compléments d'analyse produits.

V.2. Préservation du patrimoine paysager

La MRAe souligne tout d'abord que le projet est situé dans un secteur naturel préservé, sur les balcons Sud du massif du Canigou, tels que décrits dans le plan de paysage dédié à ce massif¹². Il est en situation de forte covisibilité avec le massif du Canigou et son site classé.

En outre, la mise en place d'itinéraires paysagers sur les balcons Sud constitue une des actions structurantes du projet de préservation, gestion et valorisation Grand Site de France 2018-2024¹³, qui s'appuie en partie sur le plan de paysage. Cette action implique la valorisation des belvédères de Saint-Laurent-de-Cerdans.

Une autre action structurante vise la réalisation d'une veille pour les projets de transition énergétique à l'échelle du Grand Site de France, au regard de la dynamique de développement de ce secteur et des pressions qui s'y exercent relativement à l'implantation de projets d'énergies renouvelables. Dans le projet 2018-2024, le syndicat mixte Canigó Grand Site indique qu'il souhaite être vigilant aux projets de transition énergétique développés sur le territoire, et ainsi se conformer à une motion votée le 7 juillet 2017 qui prend notamment position contre les projets susceptibles d'avoir un impact sur les paysages et les espaces naturels du Grand Site de France.

La MRAe relève que le rapport de présentation n'analyse pas les incidences du projet de centrale photovoltaïque au sol sur le paysage et renvoie de façon lapidaire à l'étude d'impact réalisée sur ce projet¹⁴. Cette étude conclut à l'absence d'incidences résiduelles notables du projet sur le paysage.

L'étude d'impact comprend une analyse fondée sur un découpage entre trois aires d'étude permettant de sectoriser les enjeux : une aire d'étude immédiate correspondant à l'emprise du site de projet, une aire d'étude rapprochée correspondant à un cercle de deux kilomètres autour de l'aire immédiate, une aire d'étude éloignée correspondant à un cercle de cinq kilomètres autour de la zone d'emprise du site. Elle comporte par ailleurs des blocs-diagrammes, des photos depuis dix-huit points de vue considérés comme présentant des enjeux importants, ainsi que des photomontages et deux cartes de synthèse des enjeux paysagers (dont l'une est produite dans le présent avis).

Si l'analyse fournie permet d'identifier de nombreux enjeux (voir carte ci-dessous), elle ne mentionne pas les enjeux de covisibilité entre le site de projet et le massif du Canigou, dans la mesure notamment où l'aire d'étude éloignée n'est pas assez large pour l'intégrer le massif et son site classé. Les incidences ne sont évaluées qu'au regard de la confrontation, depuis des points de vue offrant des perspectives visuelles à enjeux, entre la centrale photovoltaïque en projet et les espaces naturels qui l'entourent dans une aire ne dépassant pas les cinq kilomètres. Dans ces conditions, les incidences du projet ne sont pas évaluées à l'aune des perspectives monumentales qu'offre le massif du Canigou depuis certains des points de vue retenus dans l'étude d'impact.

En outre, la MRAe relève que peu de points de vue sont situés dans des zones de l'aire d'étude éloignée permettant de visualiser le projet en covisibilité avec le Mont Canigou et son site classé. Ainsi, l'étude d'impact identifie une zone de visibilité théorique dans le secteur du Mont Capell à l'est du village, mais seulement un point de vue est choisi (n°16), alors que cette zone contient un belvédère identifié dans le plan de paysage du massif du Canigou cité précédemment et présente de nombreux points hauts et un itinéraire de randonnée. De la même façon, aucun point de vue n'a été retenu au niveau de l'itinéraire de randonnée qui remonte du Mont Capell vers le Mas

¹² Le plan de paysage a été finalisé en novembre 2017 sous la maîtrise d'ouvrage du syndicat mixte Canigó Grand Site. Il a été réalisé dans le cadre de l'appel à projet « Plan de paysage » lancé en novembre 2015 par le ministère en charge de l'Environnement, qui en a assuré le financement. Il a vocation à porter un projet de territoire avec l'ensemble des acteurs concernés.

¹³ <http://www.canigo-grandsite.fr/content/le-massif-du-canig%C3%B3-grand-site-de-france>

¹⁴ L'étude d'impact est versée en annexe du PLU

Boadelle et le Mas Puig au nord, bien que cet itinéraire soit situé à une altitude plus élevée que les points de vue 14, 15, 17 et 18 et qu'il offre ainsi de nombreuses perspectives marquées par la covisibilité entre le projet et le Mont Canigou et son site classé.

Dans ces conditions, l'analyse paysagère apparaît incomplète et ne permet pas d'affirmer que le projet de centrale photovoltaïque au sol n'aura pas d'incidences notables sur le patrimoine paysager et plus spécifiquement sur le Mont Canigou et son site classé.

La MRAe recommande de réévaluer les incidences du projet de centrale photovoltaïque sur le patrimoine paysager en :

- analysant les incidences du projet au regard des enjeux de covisibilité entre celui-ci et le massif du Canigou et son site classé ;

- choisissant des points de vue à enjeux situés dans le secteur du Mont Capell (autre que le point de vue n°16) et au niveau de l'itinéraire de randonnée remontant du Mont Capell vers le Mas Boadelle et le Mas Puig au nord, afin d'évaluer les incidences du projet, depuis ces points de vue, dans le cadre de sa covisibilité avec le massif du Canigou et son site classé ;

- démontrant que le projet de centrale photovoltaïque est en adéquation avec le projet de préservation, de gestion et de valorisation du Grand Site de France 2018-2024, plus particulièrement au regard des actions structurantes qui engagent les membres du syndicat mixte Canigó Grand site à valoriser les belvédères et à avoir une vigilance particulière sur les projets de transition énergétique.

Carte extraite de l'étude d'impact du projet de centrale photovoltaïque au sol annexée au PLU (étude d'impact, p.66)

