



Mission régionale d'autorité environnementale

OCCITANIE

**Avis de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale de la région Occitanie
sur le projet de révision générale
du plan d'occupation des sols (POS) valant élaboration
du plan local d'urbanisme (PLU) de Poilhes (34)**

**N° saisine 2017 - 5860
n°MRAe 2018AO22**

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 décembre 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 Poilhes, commune située dans le département de l'Hérault.

Le présent avis contient les observations que la MRAe Occitanie, réunie le 22 mars 2018 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 10 janvier 2018.

Synthèse de l'avis

Formellement, le dossier répond aux attentes de l'article R151-3 du code de l'urbanisme qui précise le contenu d'un PLU soumis à évaluation environnementale.

Néanmoins, la MRAe constate que le rapport de présentation présente plusieurs manques sur le fond et la forme qui nuisent à la qualité générale du document.

Sur le fond, le rapport de présentation traite certaines thématiques environnementales de manière insuffisante (biodiversité et paysage notamment) et doit ainsi être complété afin d'assurer une prise en compte satisfaisante de l'environnement dans le projet de PLU.

Sur la forme, la MRAe relève à la lecture du dossier des incohérences, en particulier en ce qui concerne le projet démographique du PLU et sa traduction urbaine (superficie des zones ouvertes à l'urbanisation et des zones de requalification urbaine). La MRAe recommande de corriger ces contradictions pour la bonne compréhension du dossier.

En outre la MRAe relève une qualité insuffisante de certaines illustrations (cartes partiellement ou entièrement illisibles) voire un manque (cartes absentes sur certaines thématiques). Le résumé non-technique doit également être refondu et illustré pour la bonne information du public.

En ce qui concerne les principaux enjeux du territoire de la commune de Poilhes que sont le canal du Midi, le paysage et la biodiversité, la MRAe recommande de fournir une étude paysagère relative au canal du Midi et à sa zone d'influence permettant d'apprécier le respect et la bonne prise en compte des prescriptions et des enjeux qui lui sont associés.

En ce qui concerne les milieux naturels et la biodiversité, la MRAe recommande de produire une analyse naturaliste complète au sein du périmètre d'étude du PLU.

Elle recommande également, au regard de cette analyse, de proposer et d'étudier d'autres sites d'implantation des zones d'ouverture à l'urbanisation.

Sur la consommation d'espaces liées au renouvellement et à l'extension urbaine, la MRAe recommande de démontrer la compatibilité du projet de PLU avec le SCoT du Biterrois.

Enfin, sur l'adéquation entre les besoins et la ressource en eau, la MRAe démontre l'adéquation entre les besoins en eau potable de la population communale prévue à l'horizon 2025 et les ressources en eau potable disponibles et de s'assurer des moyens de stockage et d'acheminement de l'eau.

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 dépôt de dossier auprès de la DREAL le 27 décembre 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

D'une superficie de 595 ha et avec 563 habitants (INSEE, 2014), la commune de Poilhes est positionnée au cœur de l'ex-région du Languedoc Roussillon, dans le département de l'Hérault. Elle se situe dans l'aire géographique de Béziers/Narbonne, avec toutefois une attraction plus importante de Béziers.

Située entre la route départementale (RD) 11 et la RD 609, la commune de Poilhes est à 12 km au sud-ouest de Béziers, la plus grande ville à proximité. Les communes limitrophes de Poilhes sont Capestang, Montady et Nissan-lez-Ensérune.

Le territoire communal est délimité au nord par le relief d'Ensérune et au sud par l'étang de Capestang. Le canal du Midi traverse la commune et le village d'Est en Ouest, en formant une boucle au niveau du bourg.

D'un point de vue administratif, la commune de Poilhes appartient à la communauté de communes Sud-Hérault, elle-même intégrée au schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Biterrois. Elle fait également partie du canton de Saint-Pons-de-Thomières.

Le conseil municipal de la commune de Poilhes a souhaité engager une procédure de révision générale de son plan d'occupation des sols (POS) valant élaboration du plan local d'urbanisme (PLU), par délibérations du conseil municipal en date du 9 décembre 2009 et du 7 octobre 2010. L'objectif est principalement de mettre en compatibilité le document d'urbanisme avec les lois « solidarité et renouvellement urbain (SRU) et « urbanisme et habitat ».

Suite au transfert de compétences en matière de planification, approuvé par délibération en conseil de communauté en date du 17 septembre 2014, la communauté de communes Sud-Hérault a repris la procédure de révision générale du POS valant élaboration du PLU de Poilhes par délibération en conseil de communauté du 06 mai 2015. La commune demeure associée à cette procédure.

Le projet communal souhaite concilier la préservation du « caractère rural et du cadre de vie de la commune, véhiculés notamment par le canal du Midi et ses espaces agricoles » et l'accueil de nouveaux habitants en privilégiant « une extension maîtrisée au sein du tissu urbain existant ou

au plus près des parties actuellement urbanisées, en direction nord-est du village, et après avoir pris en compte ses enjeux de protection et de conservation ».

Par ailleurs, la commune souhaite donner « *une place importante à la préservation et la mise en valeur du canal du Midi, et ses abords, dans son projet urbain* ».

Ainsi, à l'horizon du PLU en 2025 (10 ans après la date initialement projetée de l'approbation du PLU), la commune prévoit une enveloppe d'extension urbaine majoritairement à vocation d'habitat d'environ 5 hectares, permettant la production d'environ 85 logements, dont une part en renouvellement urbain. Elle prévoit l'accueil d'environ 140 habitants permanents supplémentaires.

Le conseil municipal et la communauté des communes Sud-Hérault ont pris une délibération portant sur le débat du PADD, respectivement le 8 septembre 2016 et le 5 octobre 2016.

Enfin, le projet de révision générale du PLU, objet du présent avis de la MRAe, a été arrêtée par délibération du conseil municipal du 23 novembre 2017 et par délibération du conseil communautaire datée du 27 novembre 2017.

Le PADD définit des orientations de politiques générales de la commune, qui ont été structurées autour de deux orientations générales :

– Préserver le socle environnemental :

- Veiller à Préserver l'Identité du village ;
- Préserver la biodiversité et les continuités écologiques ;
- Concilier Le projet agricole de la commune et la préservation du paysage ;
- Maîtriser le projet de développement du village ;

– Un développement du village maîtrisé :

- Assurer la mixité du parc de logements ;
- Diversifier et Développer Les moyens de déplacement et de communications durables ;
- Relancer une dynamique au cœur du village.

Ces orientations ont été retranscrites au travers de deux schémas de principe (figure 1 et 2 ci-dessous).

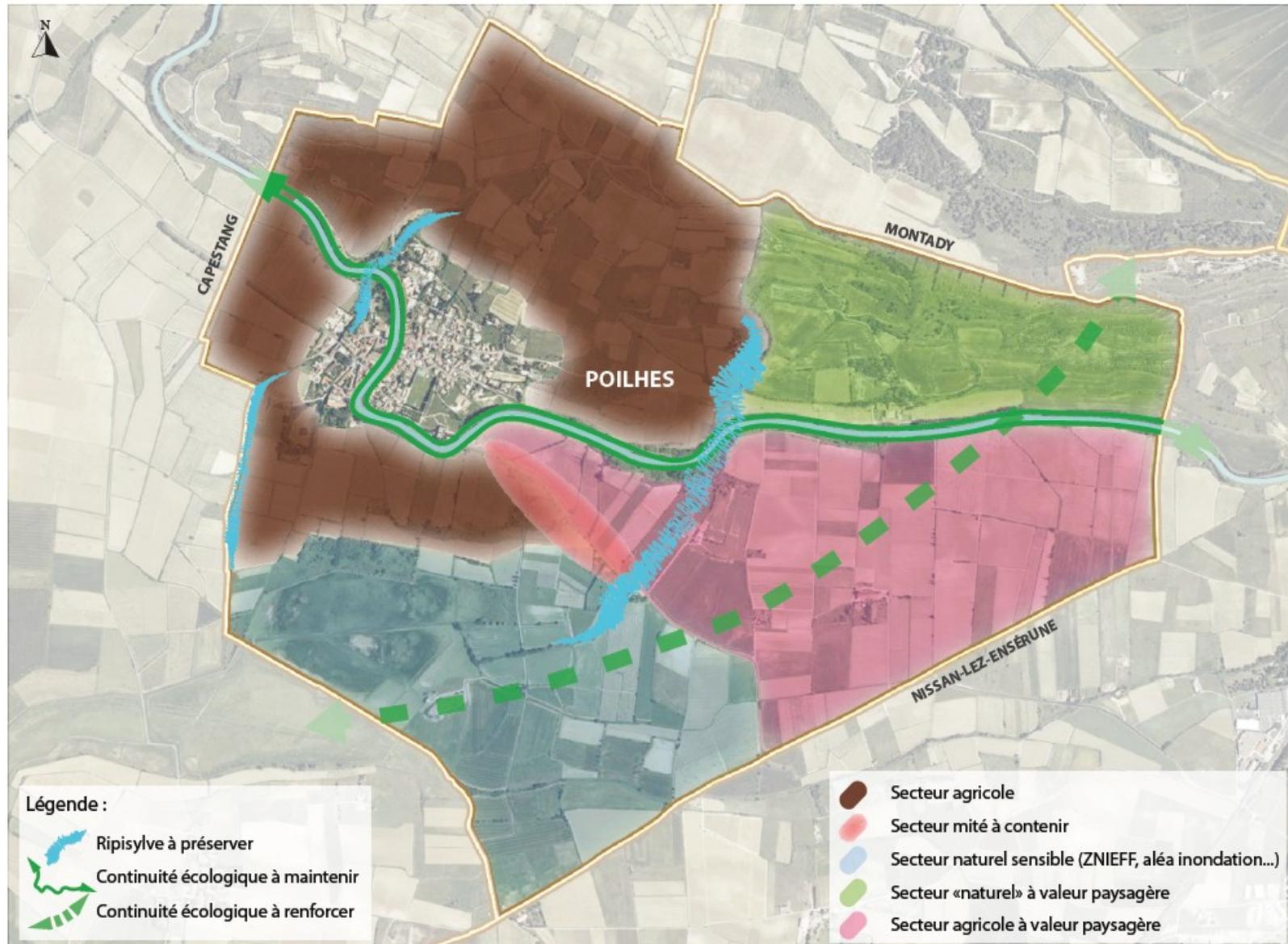


Figure 1 : Schéma de principe des orientations générales du PLU (extrait du PADD - page 20)

Un développement du village maîtrisé

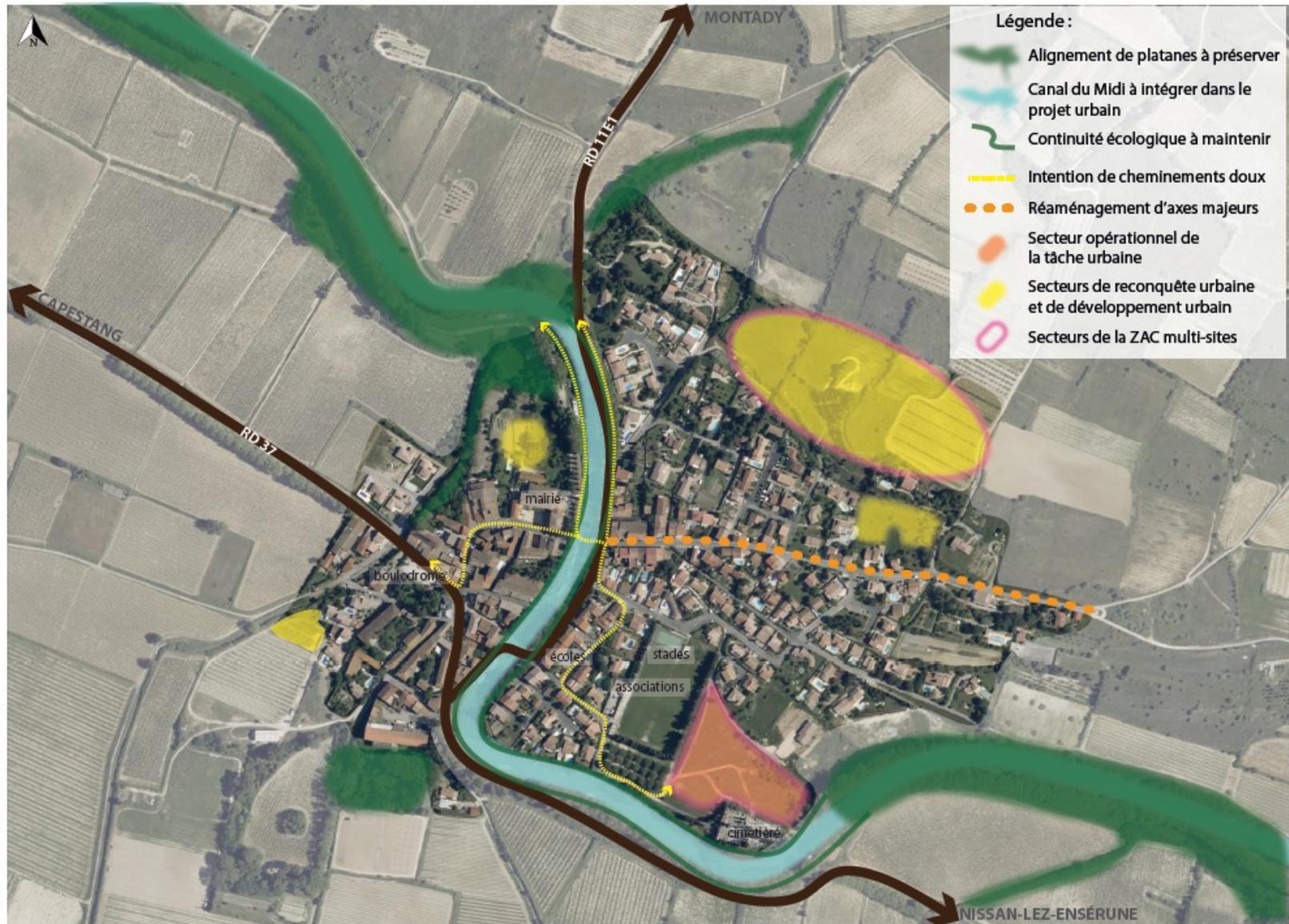


Figure 2 : Schéma de principe des orientations générales du PLU (extrait du PADD - page 21)

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.

Les principaux enjeux environnementaux à prendre en compte dans le projet de PLU de Poilhes, sont :

- le canal du Midi et la qualité paysagère du territoire ;
- la biodiversité et les continuités écologiques ;
- la modération de la consommation d'espace ;
- la disponibilité de la ressource en eau ;

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

Formellement, le dossier répond aux attentes de l'article R151-3 du code de l'urbanisme qui précise le contenu d'un PLU soumis à évaluation environnementale.

Néanmoins, la MRAe constate que le rapport de présentation présente plusieurs défauts de fond et de forme qui nuisent à la qualité générale du document.

Sur le fond, le rapport de présentation traite certaines thématiques environnementales de manière insuffisante et doit ainsi être complété afin d'assurer une prise en compte satisfaisante de l'environnement dans le projet de PLU. Cela concerne en particulier les chapitres relatifs au paysage (page 106) et aux milieux naturels et à la biodiversité (page 142). Le détail des remarques de l'Ae sur ces chapitres est présenté dans les parties V.1 et V.2 du présent avis.

La MRAe souligne que les compléments apportés nécessiteront de mettre à jour la démarche d'évaluation environnementale du PLU notamment l'identification et l'analyse des enjeux, des impacts, la justification des choix retenus et les mesures d'évitement, de réduction voire de compensation.

La MRAe recommande de mettre à jour le rapport de présentation au regard des compléments apportés sur les différentes thématiques, notamment en ce qui concerne la détermination et l'analyse des enjeux, des impacts, la justification des choix retenus et les mesures ERC

Sur la forme, la MRAe relève au sein même du rapport de présentation (page 138, 139, 140, 185, 187)des incohérences entre les informations données dans le volet consacré au projet urbain et démographique de la commune et également au regard des éléments énoncés à la page 8 du PADD. En effet les chiffres relatifs au nombre d'habitants accueillis, au nombre de logements envisagés et aux surfaces vouées au renouvellement ou à l'extension urbaine diffèrent entre les documents.

Des incohérences sont également relevées entre les cartes du zonage du PLU présentées dans le chapitre relatif aux « incidences de la mise en œuvre du PLU sur l'environnement » (page 274) et le projet de zonage arrêté (pièce 4 du dossier), ou encore sur la présentation des sources d'alimentation en eau potable qui diffèrent entre le rapport de présentation et la notice des annexes sanitaires.

La MRAe recommande de s'assurer de la cohérence des informations présentées dans l'ensemble des pièces du dossier, en particulier sur le projet urbain et l'évolution démographique de la commune, les plans de zonages ou encore la présentation de la ressource en eau.

En outre, le rapport de présentation contient plusieurs illustrations partiellement ou totalement illisibles (page 70, page 115) ou qui mériteraient d'être explicitées (page 75).

De plus, il conviendrait de compléter les conclusions des chapitres de l'état initial de l'environnement (en particulier pour le volet relatif au paysage – page 106 – et au milieu naturel et à la biodiversité – page 169) par des cartographies des enjeux localisés et caractérisés (faible, moyen, fort, très fort).

La MRAe recommande de rendre les illustrations suffisamment lisibles dans le rapport de présentation (fond de carte, légende) et de compléter les chapitres contenant des cartes dépourvues de paragraphe introductif.

Elle recommande également de fournir des cartes de synthèse des enjeux thématiques en conclusion de chacun des chapitres de l'état initial de l'environnement.

Enfin, le rapport de présentation contient deux chapitres intitulés « résumé non-technique » : le premier présentant la méthodologie de l'évaluation environnementale (page 171) et le second synthétisant très sommairement le rapport de présentation (page 299).

Par ailleurs, les éléments contenus dans les deux chapitres sont présentés de façon très sommaire et dépourvus d'illustrations (photographies, schémas, cartes...).

La MRAe rappelle que le résumé non technique participe à la bonne compréhension du PLU dans son ensemble et doit permettre à un public non spécialiste de saisir l'ensemble du document et la restitution de la démarche mise en œuvre. L'objectif est donc de faciliter son appropriation et sa bonne compréhension par le public sur le fond comme sur la forme.

Ainsi, il conviendrait d'une part de regrouper les éléments mentionnés ci-dessus au sein d'un seul chapitre dénommé « résumé non-technique » et d'autre part de constituer un document à part entière, auto-portant, pédagogique et complété par les illustrations appropriées.

La MRAe recommande de regrouper en un document le résumé non-technique, reprenant l'intégralité des données du dossier de manière compréhensible pour un non-spécialiste et comprenant les illustrations appropriées pour la bonne information du public.

V. Analyse et prise en compte de l'environnement

V.1. Prise en compte du canal du Midi et de la qualité paysagère du territoire

Comme évoqué dans la partie IV du présent avis, l'état initial de l'environnement est incomplet sur le volet relatif au paysage, et plus particulièrement sur le traitement du canal du Midi. De fait, la prise en compte de cette thématique dans le PLU est partielle et devra être complétée en conséquence.

La MRAe relève en premier lieu que l'étude des incidences du PLU sur le canal du Midi est insuffisante eu égard aux enjeux patrimoniaux et paysagers qui lui sont associés, à son inscription à la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO au titre des biens et des paysages culturels et au classement du site des paysages du canal du Midi (décret du 25 septembre 2017).

En outre, la charte inter-services relative à l'insertion paysagère et architecturale du canal du Midi précise que la qualité patrimoniale du village de Poilhes et des espaces aux abords du canal doit faire l'objet d'une étude détaillée et d'une procédure adaptée de gestion.

Enfin, le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Biterrois prescrit dans l'orientation 1.2.4 du document d'orientations générales (DOG) que, dans les espaces urbains, « l'ensemble des projets se développant dans la zone sensible du Canal du Midi ne doit pas porter atteinte au bien et à ses abords mais participer à la sauvegarde et à leur mise en valeur ». Il précise que « les projets urbains doivent comporter une étude du front bâti afin de soigner les vues des paysages urbains depuis le Canal ».

À la lecture de ces éléments et de ces prescriptions, il convient de fournir une étude paysagère relative au canal du Midi, à ses abords ainsi qu'au territoire appartenant à la zone tampon de l'UNESCO et classé au titre des paysages. Cette étude doit permettre :

- d'identifier et de traduire à l'échelle du territoire communal les enjeux patrimoniaux et paysagers ainsi que les obligations réglementaires et institutionnelles (arrêté de classement, inscription bien UNESCO) et les prescriptions des documents supra-communaux relatifs à ce site ;
- de mettre en évidence les orientations et les mesures permettant d'assurer la préservation de ces enjeux et le respect de ces prescriptions ;
- d'analyser les incidences prévisibles du projet de PLU (ouverture à l'urbanisation notamment) et de le modifier en conséquence ou le cas échéant de démontrer la cohérence de ses orientations vis-à-vis de la préservation de ces enjeux et du respect des prescriptions ;

La MRAe recommande de fournir une étude paysagère relative au canal du Midi et à sa zone d'influence permettant d'apprécier du respect et de la bonne prise en compte des prescriptions et des enjeux qui lui sont associés.

En outre, il conviendrait de compléter le chapitre sur les entités paysagères (page 106) en tirant partie de l'atlas du paysage du Languedoc-Roussillon, en localisant les belvédères et les cônes de vues, en présentant la géomorphologie du territoire par le biais de cartes et de bloc diagramme (vues 3D), ou encore en analysant la perception du territoire par la population (sédentaire et estivale)¹.

Enfin, il conviendrait de compléter le chapitre relatif aux entrées de village (page 108) en traitant l'ensemble des entrées de la commune de Poilhes, en particulier celles qui sont susceptibles d'être affectées par les projets d'urbanisation de la commune (entrées nord et sud-est).

La MRAe recommande de compléter les chapitres relatifs aux entités paysagères et aux entrées de ville

V.2. Prise en compte de la biodiversité et des continuités écologiques

Comme évoqué dans la partie IV du présent avis, l'état initial de l'environnement est incomplet sur le volet relatif au milieu naturel et à la biodiversité.

Le pré-diagnostic écologique présenté page 157 ne couvre pas l'ensemble du territoire potentiellement affecté par le projet de PLU (zones ouvertes à l'urbanisation, zones péri-urbaines) ni l'étude de l'ensemble des groupes faunistiques (absence des mammifères notamment). En outre, l'analyse se base seulement sur deux visites de terrain qui ont été effectuées en juin 2014 et mai 2015, ce qui est insuffisant pour rendre compte de la diversité des espèces présentes sur le territoire, en particulier celles présentant des enjeux patrimoniaux.

La MRAe recommande de compléter le chapitre relatif au milieu naturel et à la biodiversité, notamment en fournissant une étude naturaliste de la zone et des espèces susceptibles d'être affectées. Cette étude devra être fournie en annexe du projet de PLU.

Le PLU identifie correctement l'ensemble des sites faisant l'objet d'une zone d'inventaire ou de protection naturalistes (Znieff, Natura 2000) susceptibles d'être affectés par le projet de PLU et

¹ Au titre de la définition du paysage selon l'article L350-1 A du code de l'environnement.

présente les incidences potentielles sur chacun de ces sites en concluant à l'absence d'incidences notables du PLU sur ces secteurs (page 274).

Néanmoins, en ce qui concerne l'implantation de la zone d'urbanisation « I-AU 2 nord », l'étude mentionne que « *des impacts significatifs sur des espèces faunistiques protégées et à enjeu sont prévisibles sur ce secteur* » notamment la destruction de sites de nidification du guêpier d'Europe, de chasse du faucon crécerellette et de reproduction de tarentes de Maurétanie et différents lézards (lézard des murailles et catalan).

À ce titre, l'étude indique que « *l'évitement des zones concernées et cartographiées ci-dessous (voir figure 3) est donc préconisé* » (page 291 du rapport de présentation). Toutefois la MRAe constate que cette incitation n'est pas retenue par la commune au bénéfice des mesures de compensation (page 292).

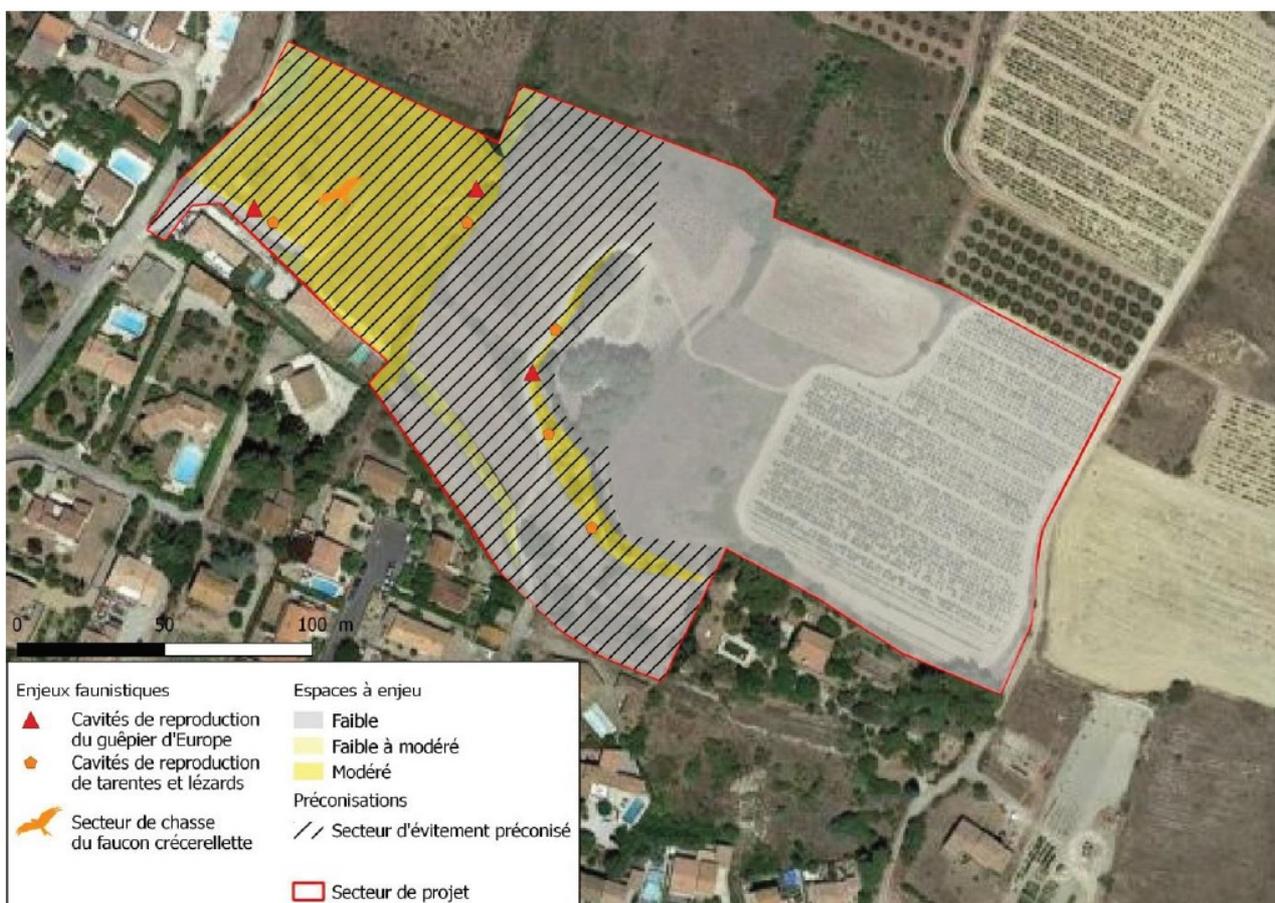


Figure 3 : cartographie des enjeux faunistiques et des secteurs d'évitement préconisé sur le secteur de projet de la zone « I-AU 2 nord » (extraite du rapport de présentation du projet de PLU page 292)

La MRAe recommande que le projet de PLU propose sur la base d'une étude naturaliste complète du périmètre d'étude du PLU, des choix alternatifs sur la localisation des zones d'ouverture à l'urbanisation et qu'il justifie le(s) choix final(aux) au regard des enjeux environnementaux présents sur le territoire et des mesures d'évitement préconisées.

Par ailleurs, la MRAe relève que le secteur de l'étang de Poilhes situé au sud-ouest du territoire communal et concentrant des enjeux naturalistes notables (zone humide, Natura 2000, continuité écologique ...), fait ainsi l'objet d'un classement en zone naturelle « Ni » et en tant que « *secteur de continuité écologique à protéger au titre de l'art. L.151-23 du Code de l'Urbanisme* » ce qui est justifié.

Ce secteur présente une valeur et une sensibilité écologique élevées, en particulier du fait de ses fonctionnalités écologiques. De plus, il se situe à proximité d'une zone à dominante agricole qui pourrait potentiellement être source de pollutions diffuses des sols et des milieux notamment aquatiques (utilisation d'engrais chimiques et de produits phytosanitaires).

Le « secteur de continuité écologique à protéger »² pourrait être étendu au-delà de la zone naturelle et constituer ainsi une zone tampon, destinée à sensibiliser sur l'enjeu écologique du secteur.

V.3. Prise en compte de la modération de la consommation d'espace

La MRAe relève des incohérences sur les surfaces dédiées au renouvellement et à l'extension urbaine dans la présentation du projet.

En prenant en compte les chiffres évoqués dans le PADD, le projet de PLU de la commune de Poilhes prévoit la mise en place d'une enveloppe d'extension urbaine majoritairement à vocation d'habitat d'environ 5 hectares, afin d'une part de produire environ 85 logements dont une partie en renouvellement urbain et d'autre part d'accueillir environ 140 habitants supplémentaires à l'horizon 2025. Le projet de PLU propose ainsi une projection de croissance démographique annuelle de la population de 1,8 %.

De plus, le projet de PLU prévoit d'utiliser le potentiel de réinvestissement urbain, notamment en dents creuses³ et en densification, estimée respectivement à 0,9 ha et 0,2 ha pour la réalisation de 10 logements (rapport de présentation page 138).

La MRAe note que le SCoT impose une part minimale de 23 % de logements à produire en renouvellement urbain et densification, la compatibilité avec ce dernier ne semble donc pas assurée.

La MRAe recommande de corriger les incohérences du projet de PLU sur les superficies dédiées au renouvellement et à l'extension urbaine et de démontrer la compatibilité du projet avec le SCoT du Biterrois.

V.4. Prise en compte de la disponibilité de la ressource en eau

La commune de Poilhes est alimentée par le syndicat Intercommunal à vocations multiples (SIVOM) d'Ensérune à partir des « deux puits de Perdiguier Sud et Nord à Maraussan », la prise d'eau de Réals à Cessenon et enfin l'achat d'eau à la communauté d'agglomération Béziers Méditerranée (CABM).

La MRAe relève que l'attestation établie par le SIVOM certifie que la capacité d'alimentation en eau potable à l'horizon 2025 permettra d'atteindre une population permanente de 660 habitants, ce qui n'est pas compatible avec les perspectives d'accueil de population du projet de PLU qui s'élèvent autour de 700 personnes.

En outre, le rapport de présentation et la notice des annexes sanitaires (page 14) précisent que le réservoir de la commune présente des capacités insuffisantes à court terme et devra être renforcé pour que son volume soit suffisant pour l'accueil de population prévu.

Au vu de ces éléments, le PLU doit démontrer valablement que les ressources en eau potable et les équipements communaux (réservoirs) sont en capacité de répondre aux besoins de la population communale prévue à l'horizon du PLU (2025).

La MRAe recommande de démontrer l'adéquation entre les besoins en eau potable de la population communale prévue à l'horizon 2015 et les ressources en eau potable disponible ainsi que de s'assurer de disposer des moyens de stockage et d'acheminement de l'eau.

² au titre de l'art L.151-23 du code de l'urbanisme

³ En urbanisme, on définit une dent creuse comme un espace non construit entouré de parcelles bâties

