



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

MRAe

Mission régionale d'autorité environnementale
OCCITANIE

**Inspection générale de l'environnement
et du développement durable**

Avis sur la révision du PLU de St-Mathieu-de-Tréviars (Hérault)

N°Saisine : 2023-012172

N°MRAe : 2023AO113

Avis émis le 03 novembre 2023

PRÉAMBULE

Pour tous les plans et documents d'urbanisme soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage, de l'autorité décisionnelle et du public.

Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du projet de plan ou document d'urbanisme, mais sur la qualité de la démarche d'évaluation environnementale mise en œuvre par le maître d'ouvrage, ainsi que 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 projet et à permettre la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.

Par courrier reçu le 03 août 2023, l'autorité environnementale a été saisie par la commune de Saint-Mathieu-de-Trévières (Hérault) pour avis sur le projet de révision de son PLU.

L'avis est rendu dans un délai de 3 mois à compter de la date de réception à la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de la région (DREAL) Occitanie

En application de l'article R. 122-17 du code de l'environnement et du 2° de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale compétente, le présent avis est adopté par la mission régionale d'autorité environnementale de la région Occitanie (MRAe).

Cet avis a été adopté en réunion MRAe le 2 novembre 2023 conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (décision du 07 janvier 2022) par Bertrand Schartz, Stéphane Pelat, Philippe Chamaret, Marc Tisseire et Jean-Michel Salles.

En application de l'article 8 du règlement intérieur de la MRAe du 29 septembre 2022, chacun des membres cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis.

L'avis a été préparé par les agents de la DREAL Occitanie apportant leur appui technique à la MRAe et placés sous l'autorité fonctionnelle de sa présidente.

Conformément à l'article R. 104-24 du code de l'urbanisme, l'agence régionale de santé Occitanie (ARS) a été consultée en date du 7 août 2023.

[Le préfet de département a également été consulté][et a répondu en date du 7 août 2023.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-25 du code de l'urbanisme, l'avis devra être joint au dossier d'enquête publique.

Il est également publié sur le site internet de la MRAe¹.

¹ www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/occitanie-r21.html

SYNTHÈSE

Le projet de révision du PLU de Saint-Mathieu-de-Trévières se propose d'une part de fixer les limites de sa trame urbaine, en annulant d'anciens projets d'extension au regard de l'aménagement à venir de la ZAC du Solan pour laquelle une déclaration d'utilité publique a été menée.

Il mène d'autre part une réflexion sur les enjeux paysagers et écologiques de ses espaces naturels, agricoles et forestiers, enjeux forts au regard de la présence de deux sites Natura 2000, de six zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique et de la présence du massif du Pic Saint-Loup.

Il souhaite également permettre le développement économique de son agriculture reconnue notamment par les appellations AOC/AOP de ses vins, et permettre un certain développement du tourisme.

La MRAe estime que l'état initial de l'environnement n'est pas mené de manière exhaustive, et que les enjeux environnementaux ne sont pas suffisamment pris en compte en ce qui concerne la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, la biodiversité, la ressource en eau potable, les risques de feux de forêt et la diminution des gaz à effet de serre.

AVIS DÉTAILLÉ

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

Le projet de révision du PLU de Saint-Mathieu-de-Trévières a fait l'objet d'une évaluation environnementale. Le dossier transmis fait par conséquent l'objet d'un avis de la MRAe de la région Occitanie. Le présent avis devra être joint au dossier d'enquête publique et sera publié sur le site internet de la MRAe².

En application de l'article 9 de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 « *plans et programmes* », la collectivité compétente pour approuver le document doit, lors de son adoption, mettre à la disposition de l'autorité environnementale et du public 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 ;
- les mesures arrêtées concernant le suivi de la mise en œuvre du plan.

2 Présentation du territoire et du projet

Saint-Mathieu-de-Trévières est une commune située au nord-est du département de l'Hérault en région Occitanie. Rurale, d'une superficie de 21,92 km², elle accueille 4 893 habitants (INSEE 2020) et se situe à 20 km au nord de Montpellier. Elle est dominée à l'ouest par le massif du pic Saint-Loup, sur les premiers flancs duquel s'est développé historiquement Saint-Mathieu ; Trévières jouxte Saint-Mathieu tout en se situant dans un paysage de plaine. La commune est drainée notamment par le Terriu et les ruisseaux de Cecelès et de la Croix.

Deux sites Natura 2000 y sont répertoriés : le « *Pic Saint-Loup* » défini au titre de la directive habitats (ZSC³) et les « *Hauts garrigues du Montpelliérais* » au titre de la directive oiseaux (ZPS⁴). La commune abrite également trois zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type 1⁵ : « *Pic Saint-Loup* », « *Lac de Jeantou et sa plaine aval* », « *Vallée de la Bénovie*, et trois ZNIEFF de type 2⁶ : « *Plaine agricole de la Salade* », « *Pic Saint-Loup Hortus* » et « *Plaines et garrigues du Nord Montpelliérais* » .

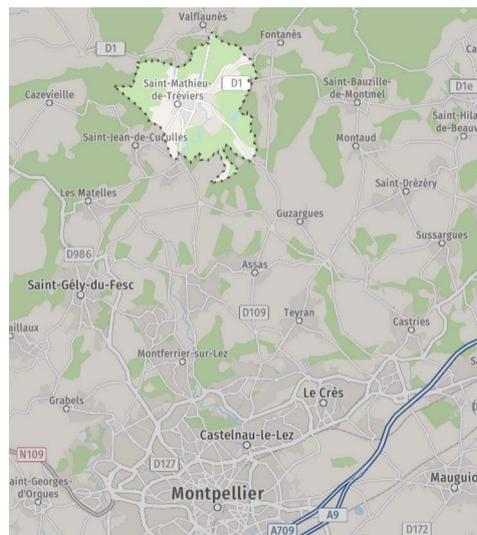


Figure 1: Localisation de la commune - source Mappy

2 www.mrae.developpement-durable.gouv.fr

3 Une zone spéciale de conservation (ZSC) est, en droit de l'Union européenne, un site naturel ou semi-naturel qui présente un fort intérêt pour le patrimoine naturel exceptionnel qu'il abrite.

4 Les zones de protection spéciale (ZPS) sont créées en application de la directive européenne 79/409/CEE relative à la conservation des oiseaux sauvages.

5 Les ZNIEFF de type 1 abritent au moins une espèce ou un habitat caractéristique remarquable ou rare, justifiant d'une valeur patrimoniale plus élevée que celle du milieu environnant.

6 Les ZNIEFF de type 2 se distinguent de la moyenne du territoire régional environnant par leur contenu patrimonial plus riche et leur degré d'artificialisation plus faible.

La commune est concernée par plusieurs plans nationaux d'action (PNA)⁷ : *aigle de Bonelli* (domaines vitaux), *lézard ocellé*, *pie grièche à tête rousse*, *vautour percnoptère* » (domaines vitaux), *Odonate*, *Chiroptère*, *Cistude d'Europe*, auxquels s'ajoutent les PNA messicoles et le plan pollinisateurs qui ne sont pas cités.

Deux espaces naturels sensibles (ENS) ont été répertoriés par le conseil départemental : le lac de Jeantou et Restinclous.

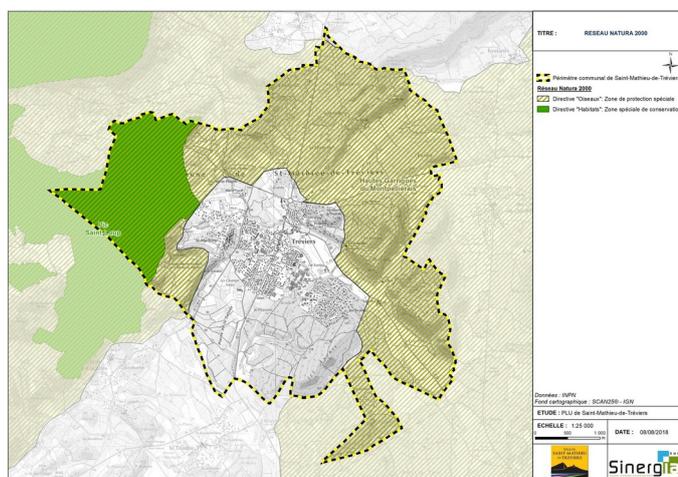


Figure 2: Réseau Natura 2000 sur la commune de Saint-Mathieu-de-Trévières - source Rdp p.72

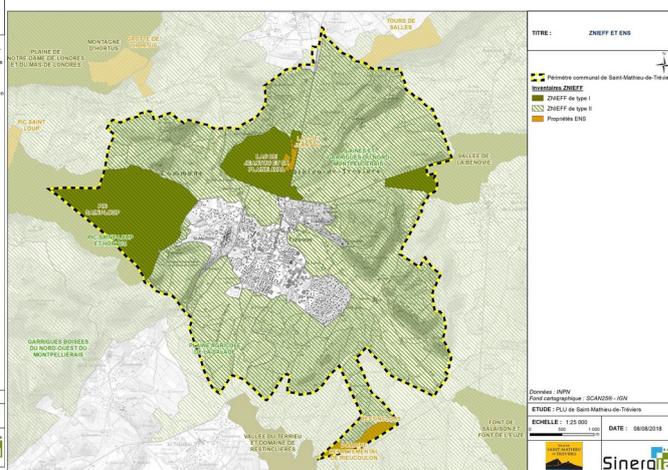


Figure 3: ZNIEFF et ENS - source Rdp p.75

En matière de paysage, la commune est concernée par le site classé du « *Pic Saint-Loup et Montagne de l'Hortus* » créé le 5 juillet 1978; elle est couverte par la charte internationale des paysages viticoles en Grand Pic Saint-Loup⁸.

Saint Mathieu-de-Trévières fait partie de la communauté de communes du Grand Pic Saint-Loup dont le plan climat-air-énergie territorial (PCAET) a été approuvé en 2022, le schéma de cohérence territoriale (SCoT) en janvier 2019 et le programme local de l'habitat (PLH) en mars 2023. Elle est concernée par le plan de protection de l'atmosphère (PPA) de l'aire urbaine de Montpellier.

Elle est par ailleurs exposée aux risques naturels d'inondation et de feux de forêts. Elle dispose d'un plan de prévention des risques inondation (PPRI) qui a été approuvé le 28 février 2013, et d'un plan de prévention des risques incendie de forêt (PPRif) approuvé le 21 mars 2005.

La révision générale objet du présent avis succède à une déclaration d'utilité publique (DUP) valant mise en compatibilité (MEC) du PLU en 2021 et relative à la ZAC multisites du Solan⁹. Elle « *reste sur la même échéance de 2030 que le SCoT*¹⁰ » tandis que la MEC a fixé un phasage de la ZAC allant jusqu'en 2033.

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLU se fixe dans un premier temps des orientations générales et de préservation foncière. Il se décline ensuite en quatre grands objectifs :

- « *protéger l'écrin naturel et agricole au pied du Pic Saint-Loup* ;
- *dessiner une enveloppe urbaine respectueuse du cadre paysager et environnemental* ;
- *densifier et contenir la plaine urbanisée* ;
- *développer le tissu économique et l'attractivité touristique* ».

7 Les plans nationaux d'actions (PNA) sont des outils stratégiques opérationnels qui visent à assurer la conservation ou le rétablissement dans un état de conservation favorable d'espèces de faune et de flore sauvages menacées ou faisant l'objet d'un intérêt particulier (<https://www.ecologie.gouv.fr>).

8 <https://www.occitanie.developpement-durable.gouv.fr/-a24451.html>

9 Cf. avis de la MRAe rendu sur le projet de ZAC en 2021 : https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/avis_mrae_2021apo16.pdf

10 p.178 du rapport de présentation

Deux nouvelles orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sont proposées : l'OAP « Les Placettes » programme une opération de renouvellement urbain ; l'OAP « Continuités écologiques » répond à l'obligation¹¹ prévue dans la loi dite Climat et résilience¹², de définition d'une OAP relative à la mise en valeur des continuités écologiques, autrement appelée « trame verte et bleue », et visant la programmation d'actions et opérations nécessaires à leur mise en valeur et à leur protection.

Les grandes orientations du PADD sont synthétisées dans la carte ci-dessous :

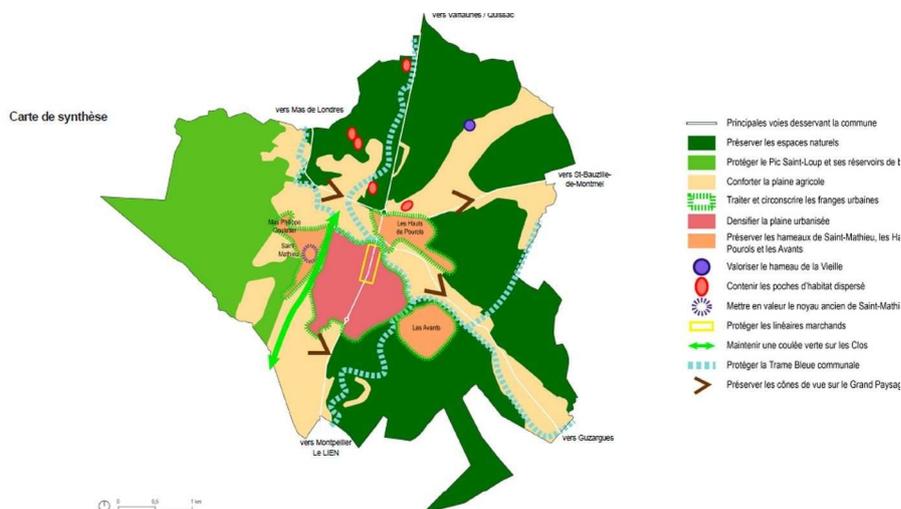


Figure 4: Synthèse des orientations du PADD - Rapport de présentation p.191

3 Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

Pour la MRAe, les principaux enjeux pour ce projet de PLUi concernent :

- la maîtrise de la consommation de l'espace ;
- la préservation des milieux naturels et paysagers ;
- la préservation de la ressource en eau ;
- la prise en compte des risques naturels ;
- la prise en compte des enjeux liés à la transition énergétique.

4 Contenu du rapport de présentation et qualité de la démarche d'évaluation environnementale

Le projet de révision du PLU de Saint-Mathieu-de-Trévières soumis à évaluation environnementale présente un rapport de présentation (RP) établi conformément aux dispositions de l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme.

L'état initial de l'environnement présente des insuffisances qui, en l'état, ne permettent pas d'assurer une bonne prise en compte des enjeux environnementaux dans le PLU. Les données bibliographiques concernant la biodiversité notamment, issues des grands inventaires (Natura 2000, ZNIEFF, PNA), sont positivement complétées par des données plus fines telles que celles fournies à l'échelle communale par l'inventaire national du patrimoine naturel (INPN). Mais elles ne sont pas croisées avec les caractéristiques du territoire (hormis pour la ZAC qui avait fait l'objet d'une étude d'impact), empêchant une bonne appréciation des fonctionnalités écologiques de certains espaces de la commune : rôles de la mosaïque agricole, des éléments-relais entre les différents grands espaces... Les secteurs dans lesquels de nouvelles constructions sont projetées ou autorisées n'ont pas fait l'objet d'inventaires particuliers. De plus, les connaissances sur l'état et les fonctionnalités des

11 Article 200-1° de la loi, codifié à l'article L.151-6-2 du CU ; cet article est d'application immédiate

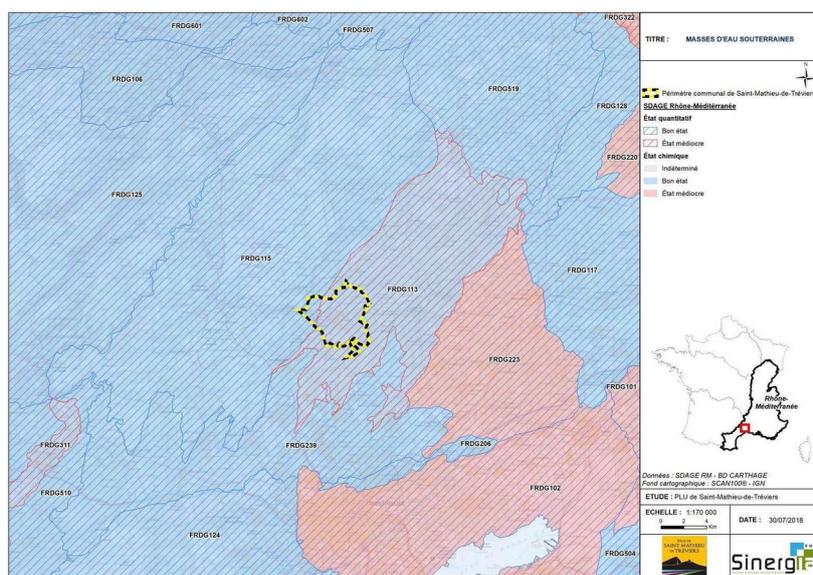
12 Loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets

zones humides ne sont pas approfondies et, au regard des informations communiquées par le Syndicat du bassin du Lez (SBYLE), il semble que l'ensemble des zones humides ne soit pas répertorié.

La MRAe recommande de fournir une analyse plus fine et plus exhaustive de l'état initial de l'environnement, notamment en ce qui concerne la biodiversité et les zones humides.

La synthèse des enjeux (p.175 du RP) formule des orientations et des objectifs plutôt que des enjeux, et elle ne reprend pas toujours les différentes conclusions formulées au fil de l'état initial. Les « enjeux » ainsi formulés ne sont pas hiérarchisés ni cartographiés ; ce qui rend difficile de constater l'efficacité de la démarche « Éviter, réduire, compenser » (ERC), et la territorialisation des stratégies de protection de l'environnement.

De plus, l'état initial de l'environnement mentionne « *deux problèmes prioritaires* » au sujet de la masse d'eau souterraine FRDG113 identifiée par le SDAGE comme « *nécessitant des mesures complémentaires pour lutter contre les pollutions par les pesticides et des actions de résorption du déséquilibre relatif aux prélèvements* »¹³. Cette question n'est pas abordée ensuite dans les enjeux ni dans les mesures de réduction des impacts négatifs.



La MRAe recommande de clarifier la formulation des enjeux du territoire en fonction des conclusions de l'état initial de l'environnement avant de décliner les objectifs et orientations de préservation de l'environnement par le projet communal. Elle recommande également leur hiérarchisation et leur territorialisation dans le territoire communal.

Elle recommande :

- la prise en compte de l'ensemble des enjeux prioritaires mis à jour par l'état initial de l'environnement, et spécifiquement les pollutions par les pesticides et le déséquilibre relatif aux prélèvements d'eau ;
- l'engagement d'une réflexion à l'échelle de la communauté de communes sur la réduction de la pollution par les pesticides.

Enfin deux projets d'envergure indiqués au PADD ne font l'objet d'aucune évaluation d'incidences ni de mesures ERC : autour du lac de Ceceles, le développement d'un « hébergement qualitatif » s'appuyant sur l'existence d'une activité de restauration et d'un lieu de baignade privé ; au sud de la ZAC du Solan, la création d'un plan d'eau et d'aménagements à destination des habitants et des touristes. Ce dernier n'est d'ailleurs pas comptabilisé dans le bilan de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers.

La MRAe recommande la prise en compte de l'ensemble des projets du PLU dans les démarches d'évaluation environnementale.

¹³ p.62 du RP

5 Prise en compte de l'environnement

5.1 Limitation de la consommation d'espace

Le rapport de présentation, dans le chapitre intitulé « *Les orientations retenues par le PADD* », fonde sa planification d'accueil démographique et de production de logements sur les prévisions du SCoT. De 2013 à 2030, celui-ci prévoit pour la commune une croissance de 1 549 habitants pour une production de 740 logements (croissance ambitieuse de 1,8 %/an environ). 213 habitants ont été accueillis dans la commune entre 2013 et 2019 (218 logements ont été construits) et le projet estime une progression similaire entre 2019 et 2023. Au final, il estime que 1 409 habitants supplémentaires seront accueillis entre 2023 et 2030 pour une production de 446 logements¹⁴ (336 logements sur la ZAC et une capacité de 110 logements en densification¹⁵).

La MRAe note une prévision de production supérieure à celle envisagée par le PLH (56 logements / an dans le PLU ; 48 logements / an dans le PLH). Elle relève que le projet se fonde sur une prévision « de rattrapage » pour atteindre les estimations quantitatives du SCoT à 2030, l'accueil relativement faible de ménages entre 2013 et 2019 étant expliqué par une offre insuffisante en logements. Néanmoins cette ambition demanderait davantage d'explications au regard du fait qu'entre 2013 et 2019 la commune a produit, selon le document, plus de logements qu'elle n'a accueilli de personnes, ainsi que des compléments au regard du fait que la programmation des logements nouveaux de la commune n'a pas pour objectif d'atteindre dans son ensemble le taux de 20 % de logements sociaux prévu par la loi SRU. De surcroît l'accueil de 1 409 habitants entre 2023 et 2030 représenterait une croissance d'environ 3,5 %/an, que le document ne justifie pas. Il est seulement indiqué que « *la Commune se fixe, en dehors du projet du Solan, un rythme de croissance démographique modéré inférieur à 0,9 % par an, soit une augmentation de population inférieure au « fil de l'eau » pour rester compatible avec le SCoT* ». La MRAe signale que la population a augmenté de 0,8 %/an entre 2014 et 2019 (source INSEE). Dans ce cadre, un phasage plus progressif de la ZAC du Solan semblerait approprié.

La MRAe recommande de fournir des justifications supplémentaires pour expliquer le projet d'accueil démographique et de production de logements d'ici 2030. Elle recommande de proposer une approche globale et exhaustive des besoins et de la production, de laquelle pourrait découler un nouveau phasage de la ZAC du Solan.

La MRAe relève sur le site du *portail de l'artificialisation des sols*¹⁶, une consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) de 16 hectares (ha) entre 2009 et 2021¹⁷. Le rapport de présentation indique une consommation de 16,2 ha sur les dix dernières années (sans préciser la période de référence). La réalisation de la ZAC du Solan pourrait consommer 13,5 ha d'ici 2030, auxquels il faut ajouter une nouvelle parcelle en zone urbanisée dans le hameau de la Vieille et la création d'un plan d'eau comme évoqué plus haut. Ainsi la réduction de 50 % de la consommation d'ENAF dans la décennie à venir n'est pas prise en compte dans les prévisions du PLU. La MRAe rappelle à cet égard les objectifs de modération d'espaces artificialisés fixés dans la Loi dite « Climat et Résilience » du 24 août 2021.

Dans ce cadre, le phasage en quatre grandes étapes prévu pour la réalisation de la ZAC du Solan pourrait s'accompagner de conditions minimales de réalisation de chaque phase avant le démarrage de la phase suivante (par exemple au moins 80 %), et prendre la mesure prioritaire des potentialités du tissu existant.

La MRAe recommande de démontrer comment le PLU s'inscrit, à l'échelle de la commune, dans la trajectoire de réduction de la consommation d'espace de 50 % entre 2021 et 2030 par rapport à la décennie précédente prévue par la Loi « climat et résilience ». À défaut de démonstration probante, elle recommande de réduire la consommation d'espace prévue.

5.2 Préservation des espaces naturels et de la biodiversité

La plaine agricole est vue comme un « poumon économique » de la commune. À ce titre, le PADD et les règlements écrit et graphique autorisent en zone agricole A les logements et annexes sans conditions d'usage ni

14 p.179 du RP

15 p.162 du RP

16 <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/>

17 La page 21 du PADD indique une consommation de 18 ha sur la même période, qu'il faudrait davantage justifier au regard des données publiques.

limitation de surface, ainsi que l'hébergement hôtelier et touristique, l'artisanat et le commerce de détail. Outre que ces dernières installations ne sont pas autorisées par le code de l'urbanisme en zone agricole, le rapport de présentation n'analyse pas leurs incidences environnementales. Si un sous-secteur Ap proche de la zone urbaine privilégie globalement l'inconstructibilité afin de préserver les cônes de vue vers le pic Saint-Loup et la richesse des terres agricoles du secteur, la MRAe estime que le règlement de la zone A ne permet pas la protection optimale d'une partie significative du territoire pourtant riche et sensible. On peut à ce titre formuler les hypothèses d'un risque élevé de dérangement des espèces et de fragmentation des habitats.

La MRAe relève également la possibilité offerte par le règlement de la zone naturelle N de construire des équipements sportifs, sans que ceux-ci ne fassent l'objet d'une délimitation particulière ni d'une analyse des incidences sur l'environnement.

La MRAe recommande de mieux différencier les niveaux d'enjeux au sein des zones A ou N, et sur cette base d'étudier l'opportunité de définir des restrictions de constructions ou d'aménagement plus conséquentes, par la création d'un nombre plus important de sous-secteurs, afin de préserver les enjeux environnementaux les plus forts du territoire.

Elle recommande de préciser et de planifier les possibilités offertes par le règlement de l'aménagement des zones agricoles et naturelles, et de mener l'évaluation environnementale des incidences des constructions autorisées dans le cadre de la démarche Éviter, réduire, compenser.

5.3 Prise en compte du risque feux de forêt

Deux secteurs urbanisés se situent aux abords de zones d'aléa « fort à exceptionnel » identifiées par le PPRif, ou au sein de zones vulnérables : une partie de la ZAC « Terrieu sud », le domaine des Tourelles et le hameau de la Vieille. La MRAe recommande de joindre au PLU le porter-à-connaissance de l'État et rappelle la nécessité de s'y référer pour prendre toutes les mesures d'évitement et de prise en compte des besoins en équipements de défense.

La MRAe recommande de prendre toutes les précautions nécessaires à la lutte contre les feux de forêt en s'appuyant sur les éléments du PPRif.

5.4 Ressource en eau

De manière générale, le projet de PLU souhaite un développement qui générera une augmentation des besoins en eau : nouveaux habitants, activités économiques, agricoles et touristiques. L'ensemble des projets de développement de la commune n'est actuellement pas pris en compte dans la réflexion sur la ressource en eau, et un lien doit être fait avec les communes s'approvisionnant sur les mêmes masses d'eau dans le cadre d'une meilleure prise en compte des effets du changement climatique.

La MRAe recommande la prise en compte de l'ensemble des besoins en eau générés par les projets de développement de la commune, d'en évaluer les possibilités au regard des communes recourant aux mêmes sources, et de conditionner l'extension de l'urbanisation et l'accueil de nouveaux habitants à la disponibilité de la ressource, en lien avec les collectivités également concernées.

5.5 Émissions de gaz à effet de serre (GES) et lutte contre le changement climatique

La quantité des émissions de GES supplémentaires induites par le développement de la commune (logement, transports, économie) n'est pas évaluée et, de plus, aucune stratégie ou indication n'est fournie quant à la participation du plan aux objectifs de baisse de 75 % des émissions de GES d'ici 2050 fixés dans le PCAET. Dans son analyse des incidences, le document indique que « *le projet de PLU n'est pas de nature à modifier directement le climat à l'échelle locale et régionale* ». La MRAe rappelle cependant les enjeux liés à la proximité de la métropole montpelliéraine et à l'anticipation des besoins des nouveaux habitants en termes de transports. Le volet « Mobilités » est peu axé sur la question de la voiture, et il n'est pas fait mention de transports collectifs desservant la ZAC ou la métropole de Montpellier. La MRAe rappelle les éléments de l'avis sur le projet d'aménagement de la ZAC, dans lequel elle relevait la pertinence d'un aménagement d'un nouvel arrêt de car à proximité des secteurs « Champs Noirs » et « Terrieu sud » (ligne de car 115 du réseau départemental Hérault Transport), et dans lequel elle recommandait de « *préciser les moyens de desserte de la ZAC par les transports* ».

en commun et leur calendrier de mise en œuvre afin de démontrer que leur capacité et leur attractivité seraient suffisants », et « d'approfondir la réflexion sur le développement du covoiturage ».

La MRAe recommande une meilleure évaluation des émissions de GES et notamment de l'augmentation du trafic routier induit par le projet de révision du PLU.

Elle recommande d'expliquer comment le projet de PLU s'inscrit dans la trajectoire de diminution des émissions de gaz à effet de serre programmée dans le PCAET, et d'approfondir la réflexion sur la mise à disposition de transports collectifs suffisants.