



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

MRAe

Mission régionale d'autorité environnementale

OCCITANIE

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

**Avis sur la déclaration de projet n°1 valant mise en
compatibilité du PLU de Conques-sur-Orbiel (Aude)**

N°Saisine : 2022-011321

N°MRAe : 2023AO22

Avis émis le 15 mars 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 19 décembre 2022, l'autorité environnementale a été saisie par la commune de Conques-sur-Orbiel (Aude) pour avis sur le projet de mise en compatibilité (MEC) de son Plan local d'urbanisme (PLU) par déclaration de projet (DP).

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 collégialité électronique conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (décision du 07 janvier 2022) par Annie Viu, et Philippe Chamaret.

En application de l'article 8 du règlement intérieur de la MRAe du 29 septembre 2022, chacun des membres délibérants 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 19 décembre 2022.

Le préfet de département a également été consulté en date du 19 décembre 2022.

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

AVIS

1 Contexte juridique et présentation du projet

1.1 Contexte juridique du projet de mise en compatibilité du PLU au regard de l'évaluation environnementale

La commune de Conques-sur-Orbiel² (2 585 habitants et 25 Km² – INSEE 2020) se situe dans le département de l'Aude, en région Occitanie, à 10 km au nord de Carcassonne.



Figure 1: Plan de situation de Conques-sur-Orbiel

Elle fait partie de la communauté d'agglomération Carcassonne Agglo qui regroupe 83 communes, et s'inscrit dans le périmètre du futur Schéma de cohérence territoriale (SCoT) de Carcassonne Agglo arrêté le 14 décembre 2022. Ce dernier positionne Conques-sur-Orbiel en tant que « pôle d'équilibre du nord de Carcassonne », au sein de son armature territoriale.

La commune dispose d'un PLU approuvé le 24 mai 2013. Plusieurs procédures d'évolution ont été conduites depuis. Les inondations extrêmes d'octobre 2018 ont provoqué de lourds dégâts avec le débordement des cours d'eau de l'Orbiel, du Russec et du Fontparazol. Plusieurs quartiers ont été impactés par la force des eaux. Près d'une quarantaine de maisons, l'école maternelle, l'école élémentaire, la cuisine municipale et de très nombreux équipements ont été dévastés. En 2019, la commune a lancé une étude partenariale de recomposition urbaine qui a permis d'identifier deux secteurs permettant d'accueillir le nouveau groupe scolaire pour le premier, et la création d'une nouvelle zone d'habitat pour le second. Afin de permettre la réalisation de ce projet, la commune de Conques-sur-Orbiel doit faire évoluer son PLU non compatible en l'état.

Aussi, par délibération en date du 06 octobre 2022, le conseil municipal a engagé la mise en œuvre d'une DP emportant mise en compatibilité (MEC) du PLU communal.

Conformément aux articles R.104-11 et suivants du Code de l'urbanisme, cette procédure est soumise à évaluation environnementale et fait l'objet du présent avis de la MRAe.

Il est rappelé qu'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

2 Le toponyme de Conques-sur-Orbiel vient du latin concha qui signifie « coquille », mais qui désigne, métaphoriquement, une baie, une vallée en cuvette, un méandre de rivière

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.

1.2 Présentation du projet

La présente procédure de MEC a pour objectif de faire évoluer le PLU de la commune de Conques-sur-Orbiel, afin de permettre l'implantation d'un nouveau quartier urbain doté d'un groupe scolaire, d'une piscine intercommunale et d'une opération de logements (logements sociaux et logements conventionnels) sur la commune.

Le site du projet se positionne au sein des parcelles cadastrées AM46, AC39, AC51, AC36, AC26, AC50, AC35 (en partie), AC37 et AC27 (en partie), représentant environ 6,50 ha.

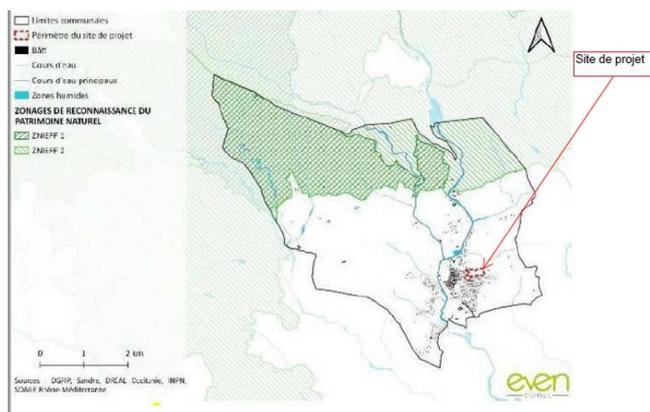


Figure 3: Situation du secteur de projet au sein de la commune et au regard des périmètres à enjeux écologiques

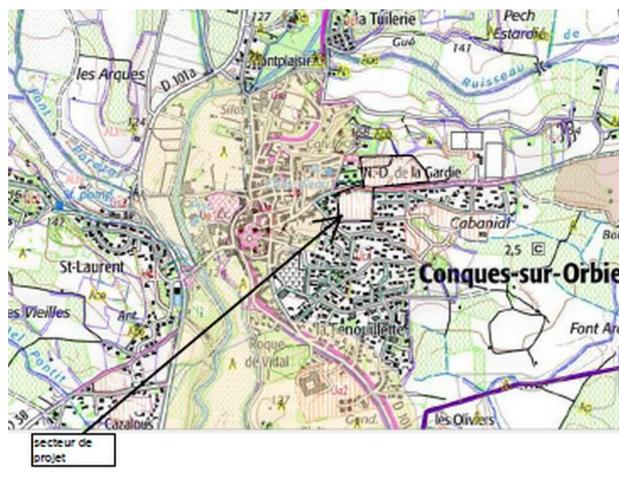


Figure 2: zoom sur le secteur de projet au sein du PLU

Du point de vue de la planification, le secteur du projet se situe au sein de la zone à urbaniser, AU³ « la Gardie » pour la relocalisation du groupe scolaire (initialement destinée à de l'habitat) tandis que le nouveau secteur résidentiel sera implanté majoritairement en zone à urbaniser actuellement fermée, AU⁰, « Combe Auriol », et en partie en zone UI⁵, définies par le PLU en vigueur.

De fait, la réalisation du projet nécessite de mettre en compatibilité le PLU de la commune et ainsi de faire évoluer certaines de ses pièces :

- modifier l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) du secteur « La Gardie » situé en zone AU pour accueillir la relocalisation du nouveau groupe scolaire ;
- ouvrir le secteur AU⁰ « Combe Auriol » à l'urbanisation en le passant en secteur AU, et modifier le règlement graphique en conséquence ;
- créer une OAP sur le secteur « Combe Auriol » répondant aux préconisations de l'étude de recomposition urbaine ;
- modifier les limites de zones UI et Uc1 afin d'aménager le nouveau secteur résidentiel de « Combe Auriol ».

Le secteur de projet est situé au sein du périmètre du plan national d'actions (PNA) en faveur du Lézard ocellé qui concerne toute la commune. Conques-sur-Orbiel est par ailleurs en zone de répartition des eaux⁶ (ZRE)

3 Les zones « AU » du PLU de Conques-sur-Orbiel sont ouvertes aux opérations d'aménagement d'ensemble à usage d'habitat, de commerces ou de services. L'ouverture à l'urbanisation de cette zone est conditionnée au respect des orientations d'aménagement inscrites dans le PLU

4 La zone AU⁰ ou à urbaniser du PLU délimite les secteurs à caractère naturel de la commune destinés à être ouverts à l'urbanisation. Les zones AU⁰ sont destinées à recevoir à terme des habitations, commerces ou services. Ces zones ne doivent être ouvertes que par modification ou révision du PLU

5 La zone UI regroupe l'ensemble des infrastructures sportives et de loisirs du secteur de Combe Auriol.

« Sous-bassin de l'Aude médiane et ses affluents⁷ ». Cette ZRE vise les eaux superficielles de l'Aude médiane et ses affluents, du Canal du Midi, du Canal de Jonction, et de la prise d'eau du Canal de la Robine en amont du seuil de Moussoulens ainsi que les eaux souterraines contenues dans les alluvions de l'Aude médiane et ses affluents.

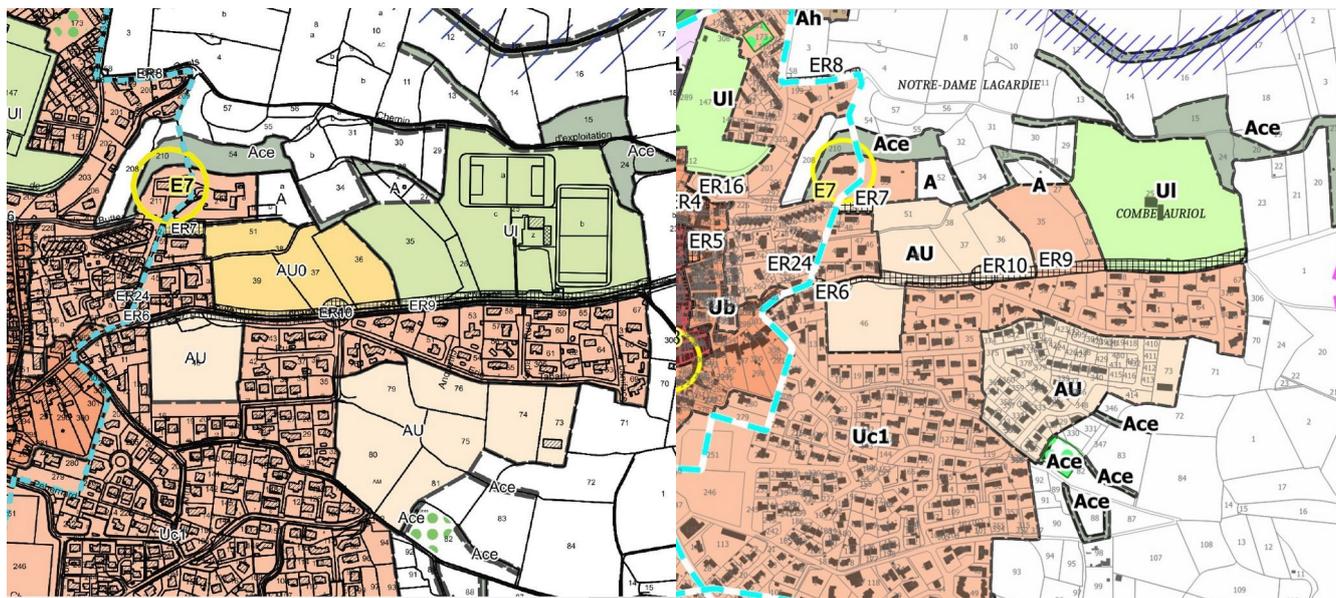


Figure 4: Plan de zonage avant MEC du PLU

Figure 5: Plan de zonage projeté après MEC du PLU

- 6 Les zones de répartition des eaux (ZRE) sont définies en application de l'article R211-71 du code de l'environnement (CE), comme des « zones présentant une insuffisance, autre qu'exceptionnelle, des ressources par rapport aux besoins ».
- 7 [arrêté interpréfectoral n°2010-11-1321 relatif au classement ZRE du bassin versant de l'Aude médiane](#)



Figure 6: Orientation d'aménagement et de programmation (extrait cahier OAP page 9) de l'ensemble du secteur de projet

2 Principaux enjeux environnementaux identifiés par la MRAe

Pour la MRAe, les principaux enjeux environnementaux de ce projet de mise en compatibilité concernent :

- la maîtrise de la consommation d'espace et la limitation de l'artificialisation des sols ;
- la préservation de la ressource en eau ;
- la gestion du risque inondation ;
- la gestion de la pollution des sols et de l'eau

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

La MRAe rappelle que le guide de référence réalisé par le Commissariat général au développement durable⁸ présente les attendus de l'évaluation environnementale d'un document d'urbanisme qui vise à permettre un projet, guide auquel le maître d'ouvrage peut utilement se reporter. L'évaluation environnementale doit permettre de vérifier que le type de projet attendu prend en compte la sensibilité environnementale du secteur, y compris dans ses incidences cumulées avec d'éventuels autres projets, et de décliner complètement la démarche « éviter, réduire, compenser » en l'intégrant au PLU. Lorsque des incidences non négligeables sont identifiées, il convient aussi d'explicitier la recherche de solutions alternatives, pour éviter les incidences notables sur l'environnement des projets.

Alors que le PLU actuellement en vigueur a été approuvé le 25 juillet 2013 et n'a jamais fait l'objet d'évaluation environnementale, le présent dossier ne traduit pas une telle démarche, et ne répond pas aux exigences de l'article R.151-3 du code de l'urbanisme.

8 Guide de l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme, éditions Théma, novembre 2019

L'état initial de l'environnement (EIE) ne permet pas de démontrer l'évitement des enjeux en matière de consommation d'espaces, de ressource en eau ou de prévention du risque inondation en aval du secteur de projet.

La MRAe rappelle que la consommation d'espaces naturels et agricoles, l'artificialisation des sols et l'étalement urbain constituent l'un des principaux facteurs d'érosion de la biodiversité et d'amplification des risques d'inondation. La maîtrise de la consommation d'espace constitue la première mesure d'évitement des enjeux environnementaux les plus importants, tout particulièrement au stade de la planification urbaine.

Or, en l'absence de présentation d'une analyse de la consommation d'espace réalisée et projetée sur le territoire, le dossier ne démontre pas en quoi le projet d'évolution du PLU s'inscrit dans l'objectif de modération de la consommation d'espace.

L'analyse des incidences apparaît insuffisante. Les incidences cumulées avec les autres projets développés sur la commune, depuis l'approbation du PLU, ne sont ni évoquées ni analysées du point de vue de la consommation d'espace, de la ressource en eau, ou du risque d'aggravation des inondations en aval du secteur de projet.

Le choix des sites doit être justifié au regard de solutions alternatives. Celui destiné à l'implantation de l'école a fait l'objet de trois hypothèses pour retenir finalement le secteur de La Gardie, proche de la mairie et des services, dans une zone déjà ouverte à l'urbanisation (AU), hors secteur inondable et offrant de bonnes conditions de desserte. En revanche, le développement de l'habitat sur la zone de « Combe Auriol » est insuffisamment motivé.

En effet, la commune ne présente pas d'étude des capacités de densification du tissu urbain susceptible de répondre au besoin en logements en ayant pris soin de réévaluer l'ampleur même du besoin, au-delà de l'éventuelle nécessité de remplacer le secteur d'habitat touché par les inondations.

La MRAe rappelle l'obligation d'examen de solutions alternatives, notamment en comparaison des incidences sur l'environnement et la santé humaine⁹, à l'échelle communale (par densification ou mobilisation d'autres secteurs d'extension), intercommunale, voire en comparaison d'un scénario d'absence de nouvel aménagement, ou de réduction de l'aménagement initialement envisagé. Ceci est d'autant plus important que le projet tel que prévu aura des impacts potentiels sur la ressource en eau potable ou sur l'exposition aux risques, compte tenu d'un apport d'habitants supplémentaires.

Les impacts sont qualifiés de faibles dans le dossier présenté. À cet égard, la MRAe constate l'absence de prise en compte de la situation de la commune en ZRE d'une part et l'aggravation potentielle du risque inondation notamment par ruissellement sur les secteurs et la commune situés en aval du site de « Combe Auriol », d'autre part.

L'articulation avec les plans, schémas et programmes de niveau supérieur reste partielle. S'agissant du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de la région Occitanie, approuvé le 14 septembre 2022, le rapport de présentation énonce mais ne démontre pas en quoi le projet d'évolution du PLU répond entre autres à la règle du « zéro artificialisation nette à horizon 2040 » et à celle de la « gestion durable de la ressource en eau ». Ce dernier objectif est par ailleurs rappelé dans le Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Rhône Méditerranée 2022-2027 et dans le projet de SCoT de Carcassonne Agglo, qui, s'il prévoit notamment la possibilité pour la commune d'accueillir 158 habitants d'ici 2032¹⁰, prescrit aussi la nécessité de « définir des objectifs de développement démographique adaptés pour répondre aux besoins de la population permanente et touristique¹¹ » au regard de la disponibilité en eau potable. S'agissant des objectifs définis par le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) Rhône Méditerranée 2022-2027 qui impose d'« augmenter la sécurité des populations exposées aux inondations en tenant compte du fonctionnement naturel des milieux aquatiques », il apparaît que la mention de la situation du secteur de projet en dehors d'une zone soumise à ce risque ne permet pas de démontrer que l'urbanisation du site sera sans incidences sur les secteurs déjà urbanisés situés en aval, qu'il s'agisse de secteurs situés sur la commune ou sur la commune limitrophe (Villalier).

9 Art. 122-5 du code de l'environnement

10 Cf projet de SCoT ; document d'orientations et d'objectifs (DOO) page 61

11 Cf DOO Page 15

La commune de Conques-sur-Orbiel n'est pas concernée par le SCoT du Carcassonnais, actuellement en vigueur¹². Elle devra donc solliciter la demande de dérogation prévue à l'article L 142-5 du CU pour ouvrir sa zone à urbaniser dite « fermée ».

Des indicateurs de suivi de la mise en œuvre de la MEC du PLU avec un état zéro (valeur de référence) sont présentés¹³. Au regard des enjeux qu'elle a relevés, la MRAe considère que ces indicateurs doivent être complétés pour mesurer l'impact de l'urbanisation induite par le projet. En effet, au-delà de quantifier les m² artificialisés ou les m³ d'eau consommés, il s'agit bien d'évaluer les incidences du projet sur l'aggravation ou pas du risque inondation et sur la ressource en eau. L'ajout d'une valeur cible pour chaque indicateur pourra permettre de déclencher des actions correctrices comme imposé à l'article R.151-3 du code de l'urbanisme. En l'état, le mécanisme proposé ne permet pas de s'assurer que les effets de la mise en compatibilité du PLU sur les enjeux environnementaux pertinents pourront être évalués et corrigés.

La MRAe relève également l'absence de résumé non technique (RNT) des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée.

La MRAe recommande de compléter le rapport de présentation par :

- **une analyse de la consommation d'espace réalisée et projetée permettant de démontrer que le projet s'inscrit dans une trajectoire de sobriété foncière ;**
- **une analyse des incidences prenant en compte les autres projets développés sur la commune et sa situation au regard de la ressource en eau potable et du risque inondation notamment par ruissellement ;**
- **les alternatives de développement de l'urbanisation ayant été écartées, en justifiant les raisons des choix opérés au regard de leurs enjeux environnementaux, paysagers et de santé humaine ;**
- **l'exposé de la manière dont l'évolution du PLU s'articule avec les plans et programmes de rang supérieur ;**
- **la définition d'indicateurs de suivi ciblés, reflétant l'impact de la procédure sur les enjeux environnementaux identifiés ;**
- **un RNT destiné à faciliter l'appropriation du dossier par le lecteur ;**

3 Analyse de la prise en compte de l'environnement

3.1 Consommation d'espace

Suite aux inondations de 2018, environ 90 maisons ont été inondées (hauteur d'eau comprise entre 0,20 et 2,50 mètres) et 18 maisons ont été démolies et ne pourront pas être reconstruites.

La déclaration de projet porte sur les secteurs AU et AU0 du PLU en vigueur qui totalisent environ 6,5 ha, destinés à la relocalisation du groupe scolaire, la réalisation d'une piscine intercommunale et la construction de 147 logements (individuels et collectifs) avec une densité moyenne de 56 logements / ha. Au regard de la taille moyenne des ménages évaluée à 2,3 personnes en 2020 (INSEE), ce secteur pourrait accueillir à terme, entre 294 et 309 personnes. Comme évoqué plus haut, l'absence de présentation des capacités de densification dans le tissu urbain et dans les zones à urbaniser déjà ouvertes d'une part et de mobilisation des logements vacants d'autre part, ne permet pas de justifier le besoin de consommation d'espace.

La MRAe rappelle que le projet de SRADDET Occitanie prévoit dans son objectif thématique 1.4 « *de réussir le zéro artificialisation nette à l'échelle régionale à l'horizon 2040* ». De plus, la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite loi Climat et

12 Le SCoT de Carcassonne aggro arrêté le 14 décembre 2022 inclut la commune dans son nouveau périmètre

13 Cf rapport de présentation (RP) page 73

résilience, a pour objectif, en matière d'urbanisme, d'atteindre zéro artificialisation nette des sols d'ici à 2050 avec une division par deux du rythme de l'artificialisation dans les dix prochaines années. Elle note que le projet de SCoT quant à lui, par sa prescription P29, prévoit une possibilité d'accueil sur la commune, de 158 nouveaux habitants entre 2022 et 2032.

La MRAe recommande de :

- réévaluer le besoin de constructions de nouveaux logements au regard des possibilités mobilisables dans le tissu urbain ;
- démontrer que le projet s'inscrit en compatibilité avec les prescriptions du projet de SCoT et dans une logique de modération et de réduction de l'artificialisation sur les dix ans à venir, s'approchant des objectifs de division par deux du rythme de l'artificialisation entre 2021 et 2031.

3.2 Ressource en eau

Le projet résidentiel sur le secteur « Combe Auriol » est dimensionné pour accueillir environ 300 habitants supplémentaires. Le projet de DP MEC du PLU ne produit aucune donnée sur la capacité de production d'eau potable alimentant la commune de Conques-sur-Orbiel, mise en regard de celles relatives à la consommation passée et à venir. Compte tenu de la situation de la commune en ZRE, la MRAe constate que ce point doit être développé pour établir une démonstration de l'adéquation entre la disponibilité de la ressource et les besoins actuels et à venir, prenant en compte l'ensemble des besoins (irrigation pour l'agriculture, activités, tourisme...) puisant dans la ressource, et les effets attendus du changement climatique.

La MRAe recommande de produire une analyse chiffrée permettant de confirmer l'adéquation de la ressource aux besoins actuels et futurs et de conditionner, le cas échéant, tout développement de l'urbanisation à la sécurisation de la ressource en eau, notamment en période de pointe estivale, et dans un contexte de ressource fragilisée par le réchauffement climatique.

3.3 Gestion du risque inondations

L'OAP indique que le site de projet se situe en dehors de la zone inondable de l'Orbiel mais qu'il demeure soumis au ruissellement pluvial particulièrement virulent¹⁴. Elle précise que « *le projet est en aval d'un grand nombre d'habitations du quartier sous-jacent. La rétention devra être calibrée par rapport à ces contraintes.* ». La MRAe constate une erreur rédactionnelle puisque la situation du secteur est en amont et non en aval d'un grand nombre d'habitations. Cette situation rend essentielle une vigilance extrême sur la gestion des eaux pluviales. Or l'OAP se limite à énoncer la nécessité de calibrer la rétention au regard du risque en priorisant l'infiltration aux rejets. Il est également prévu la réalisation de fossés.

Mais, le dossier ne présente aucune étude quantitative sur les besoins en rétention, ni sur le dimensionnement des dispositifs de rétention pour retenir les eaux d'orage et aucune traduction réglementaire dans le PLU. La commune étant très sensible aux inondations, il est nécessaire que tout nouvel aménagement contribue à leur limitation. Le PLU doit prévoir des dispositions réglementaires à même de garantir cela.

Or, la MRAe relève que le règlement est relativement peu contraignant sur ce sujet, ne fixant par exemple ni débit de fuite maximal à même de garantir la limitation des écoulements, ou gestion des espaces de stationnement, ni coefficient d'emprise au sol, coefficient de biotope¹⁵ ou autre mécanisme à même de garantir une limitation de l'imperméabilisation.

La MRAe recommande d'étayer l'analyse relative à la gestion des eaux pluviales et de mettre en place des outils réglementaires dans le PLU à même de garantir la non aggravation du risque inondation sur les secteurs communaux et sur la commune limitrophe, situés en aval du secteur de projet.

14 Cf RP page 23

15 La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi ALUR) a introduit la possibilité de fixer des règles imposant une part minimale de surfaces éco-aménageables dans les PLU : c'est ce que l'on appelle le « coefficient de biotope par surface » (CBS). Il permet de favoriser la biodiversité en réservant dans les constructions une part minimale de surfaces en pleine terre végétalisées et perméables, ou de toitures, terrasses, murs et façades végétalisés, Le coefficient de biotope est égal à : la surface éco-aménageable par rapport à la surface de la parcelle.

3.4 Pollution des sols et de l'eau

L'évaluation environnementale évoque d'éventuelles pollutions en lien avec l'ancienne mine de Salsigne située à 11 km en amont dans le bassin versant de l'Orbiel et susceptibles d'affecter à la fois la qualité des eaux et des sols.

Au regard de l'enjeu santé humaine, il conviendra, avant de permettre un accroissement de la population, de fournir les données relatives à la qualité des sols et de les comparer au fonds pédogéochimique existant.