



**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 générale du plan local d'urbanisme (PLU) de Cers (Hérault)

N°Saisine : 2022-011312

N°MRAe : 2023AO24

Avis émis le 16 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 15 décembre 2022, l'autorité environnementale a été saisie par la commune de Cers (Hérault) pour avis sur le projet de révision générale 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 collégialité électronique conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (décision du 07 janvier 2022) par Jean-Michel Salles, Stéphane Pelat et Annie Viu.

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 16 décembre 2022.

Le préfet de département a également été consulté le 16 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 DÉTAILLÉ

1 Contexte juridique du projet de révision du PLU

L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme résulte de l'application de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 « plans et programmes », transposée par l'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 et le décret n° 2012-995 du 23 août 2012, dont les dispositions ont été codifiées aux articles L. 104 et R. 104 et suivants du Code de l'urbanisme.

L'évaluation environnementale du PLU de Cers a été conduite en raison notamment de la présence sur la commune du site Natura 2000 « Est et sud de Béziers », critère de soumission à évaluation environnementale au moment de l'arrêt du dossier par la collectivité.

Le document est par conséquent soumis à avis de la MRAe. Le présent avis devra être joint au dossier d'enquête publique et sera publié sur le site de la MRAe.

Il est rappelé qu'en application de l'article L. 122-9 du code de l'environnement, l'adoption de la révision du PLU devra être accompagnée d'une déclaration indiquant notamment comment il a été tenu compte du présent avis. Le PLU approuvé ainsi que cette déclaration devront être mis à disposition du public et de la MRAe.

2 Présentation du territoire et du projet communal

Cers est une commune de 7,85 km², située dans le département de l'Hérault, à une dizaine de kilomètres au sud-est de Béziers dans la direction d'Agde à une quinzaine de kilomètres. Elle fait partie de l'aire d'attraction de Béziers et de la communauté d'agglomération de Béziers Méditerranée. Sa population, de 2 557 habitants (INSEE 2020), connaît une progression constante depuis 1975.

Le village est positionné au sud-ouest de la commune, en limite avec l'urbanisation de Villeneuve-les-Béziers. Le canal du Midi longe le village en traversant la pointe sud de la commune. Le reste du territoire abrite majoritairement de vastes espaces ouverts ou semi-ouverts agricoles, largement dédiés à la viticulture.

En cohérence avec le Schéma régional de cohérence écologique (SRCE)² de l'ex-région Languedoc-Roussillon, la commune a identifié en lien avec la trame verte et bleue (TVB) de larges espaces continus, au sud-est et à l'est de la commune, accueillant des réservoirs de biodiversité et des corridors écologiques. Le site Natura 2000 « Est et sud de Béziers » défini au titre de la directive oiseaux (ZPS³) recouvre en grande partie le même espace.

La limite est de la commune abrite une zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type I⁴, la « Plaine de Béziers-Vias ».

La commune présente cinq Plans Nationaux d'Actions (PNA)⁵ : « Aigle de Bonelli » (zone d'erratismo), « Lézard ocellé », « Pie-grièche méridionale », « Outarde canepetière » (domaine vital), « Outarde canepetière » (hivernage).

Deux sites classés au sens des articles R. 341-1 et suivants du code de l'environnement sont présents au sud de la commune : le « Canal du Midi » et les « Paysages du Canal du Midi ».

2 Le SRCE Languedoc-Roussillon, adopté le 20 novembre 2015, présente les continuités écologiques retenues pour constituer la Trame Verte et Bleue (TVB) régionale, c'est-à-dire qu'il identifie et modélise, à l'échelle régionale, les réservoirs de biodiversité et les corridors écologiques à considérer dans l'évaluation environnementale, menée lors de l'élaboration des PLU notamment et invitée alors à préciser les données à l'échelle communale. Depuis le 14 septembre 2022, les éléments du SRCE sont intégrés au SRADDET Occitanie approuvé.

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

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

5 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>).

Elle est par ailleurs exposée aux risques naturels d'inondation et de feu de forêt. Elle dispose d'un plan de prévention des risques inondation (PPRi) approuvé le 11 septembre 2000.

Le projet de révision du PLU prévoit d'accueillir, dans son projet d'aménagement et de développement durable (PADD), 637 habitants à l'horizon 2033 à un taux de croissance annuel moyen de 1,6 %. Il envisage 320 nouveaux logements dont 100 dans l'emprise urbaine actuelle, et pour une densité de l'habitat dans sa zone principale d'extension portée à 18 logements/hectare.

Il prévoit par ailleurs une seconde zone d'extension à vocation économique destinée au stockage et à la commercialisation de la production de la cave coopérative, le réaménagement de l'entrée de ville et des abords du Canal du Midi, et la réalisation d'une voie de contournement du village par le nord, projet de voie d'intérêt communautaire piloté par la communauté d'agglomération de Béziers Méditerranée

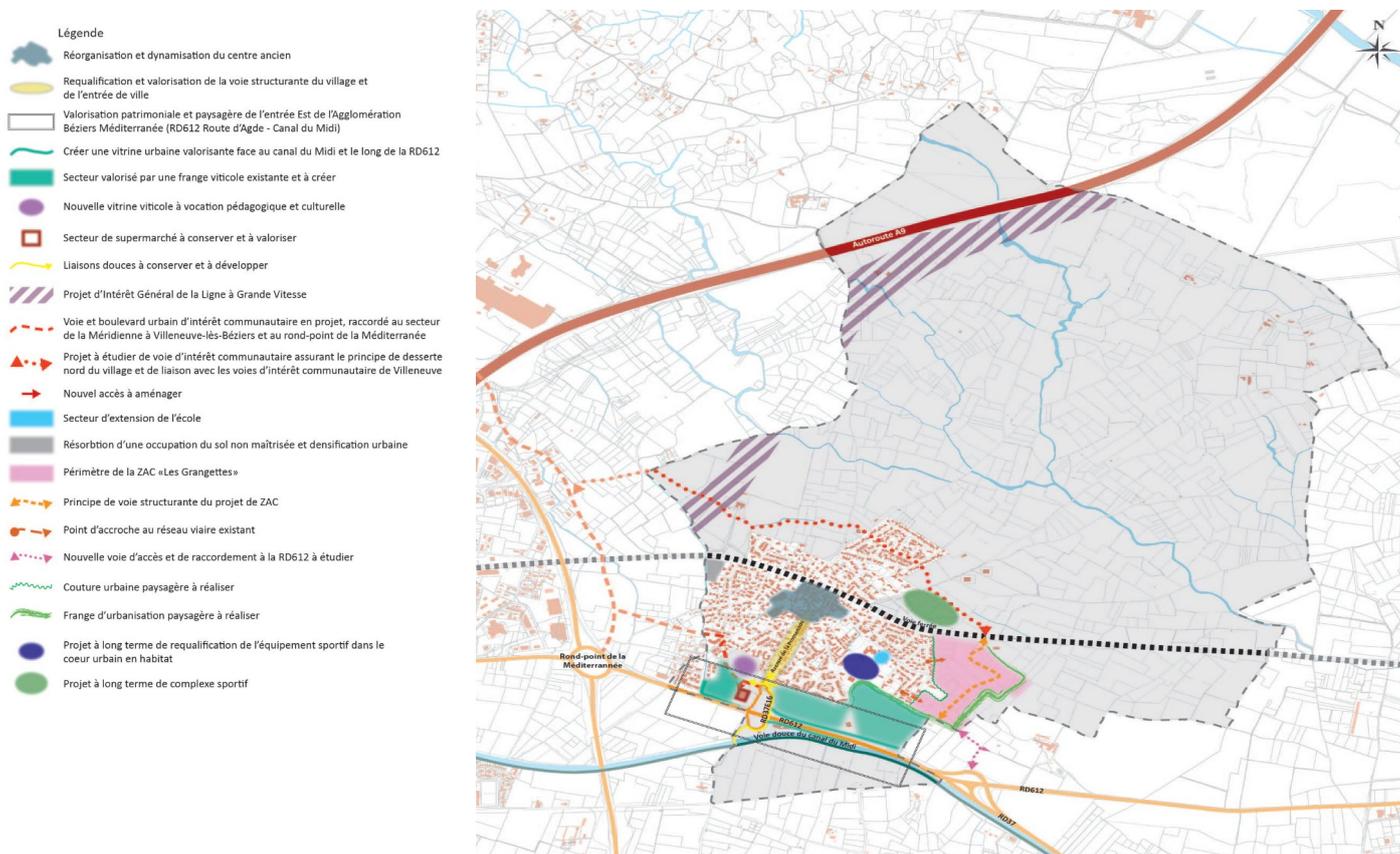
Le rapport de présentation indique pour son projet un besoin de consommation d'espace de 13,5 hectares (ha) pour la création de la zone d'aménagement concerté (ZAC) (dont 12 ha pour le logement), et de 2,4 ha pour le développement de la cave coopérative.

Le projet communal fixe cinq axes :

- « *Dépasser les limites communales pour s'inscrire dans un contexte territorial pertinent,*
- *Mettre en valeur l'environnement naturel, les paysages et préserver la qualité de vie,*
- *Permettre le renouvellement urbain et assurer un développement équilibré du bourg,*
- *Améliorer les déplacements et diversifier les mobilités*
- *Renforcer l'attractivité économique, touristique et pérenniser l'agriculture ».*

Les orientations du PADD sont synthétisées par la carte suivante :

Figure 1 : Schéma de principe appliqué à l'échelle du territoire communal



3 Principaux enjeux environnementaux repérés par la MRAe

La MRAe identifie et hiérarchise les enjeux environnementaux, notamment en fonction des tendances d'évolution et de l'importance des pressions qui s'exercent sur les différentes composantes environnementales du territoire. Cette appréciation est aussi fonction des leviers potentiels et des marges de manœuvre que le document d'urbanisme offre pour influencer sur ces enjeux.

Pour la MRAe, les principaux enjeux environnementaux à prendre en compte dans le projet d'élaboration du PLU sont :

- la préservation des milieux naturels, de la biodiversité et des paysages ;
- la limitation de la consommation d'espace ;
- l'adéquation de la ressource en eau avec les nouveaux besoins démographiques, l'activité agricole et la saison touristique qui concerne fortement le territoire du Biterrois.

4 Qualité et pertinence des informations présentées et de la démarche d'évaluation environnementale

Le projet de révision du PLU de Cers soumis à évaluation environnementale doit intégrer un rapport de présentation établi conformément aux dispositions de l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme.

L'état initial de l'environnement présente une certaine richesse par la qualité et la quantité des informations issues d'un grand nombre de sources.

Cependant, l'évaluation des incidences présente des conclusions qui, en l'état, ne permettent pas d'assurer une bonne prise en compte des enjeux environnementaux dans le PLU. En effet, dans son bilan des enjeux écologiques à l'échelle communale⁶, le document conclut à des enjeux significatifs le long des cours d'eau, au niveau de certaines friches agricoles et sur une zone située au nord-est où les paysages et pratiques agricoles alternant avec des secteurs plus naturels favorisent particulièrement la biodiversité. Néanmoins, une majorité de parcelles, dédiées à une agriculture plus intensive, présenteraient des enjeux généralement faibles, justifiant l'ouverture à l'urbanisation. Ainsi, l'analyse des incidences vis-à-vis du réseau Natura 2000, sur lequel se situe l'intégralité de la ZAC des Grangettes, conclut à « *des incidences très faibles à modérées* ». Pour le Lézard ocellé présent sur cette même ZAC, le document indique qu'il « *sera impacté par de futures zones urbaines. Cependant, il est également présent dans de nombreux autres secteurs de la commune, permettant de conserver un intérêt fort de ce zonage de PNA sur la commune* »⁷. De même, les incidences sur la trame verte et son réservoir de biodiversité identifié sur l'ensemble de la ZAC « *sont jugées faibles à très faibles* » car « *la matrice agricole considérée, localement, comme un réservoir de biodiversité, est vaste et les limites d'aires urbaines ne sont pas les secteurs d'urbanisation les plus intéressants pour la faune* »⁸. Ces explications apparaissent relativement peu convaincantes au regard des enjeux en présence.

La MRAe recommande de fournir de meilleures justifications, au regard des enjeux reconnus par le document lui-même, par les inventaires nationaux et régionaux et par les classifications européennes, sur les incidences de l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones.

La démarche environnementale doit permettre d'explicitier et de justifier les choix qui ont été opérés au regard des « *solutions de substitution raisonnables* » visant à comparer plusieurs scénarios d'aménagement, pour mener à bien un projet avec le moins d'impacts possibles. Le dossier fait état de différents secteurs susceptibles d'être ouverts à l'urbanisation ayant fait l'objet d'un processus itératif d'analyses et de comparaisons tout au long de la

6 Rapport de présentation p.205

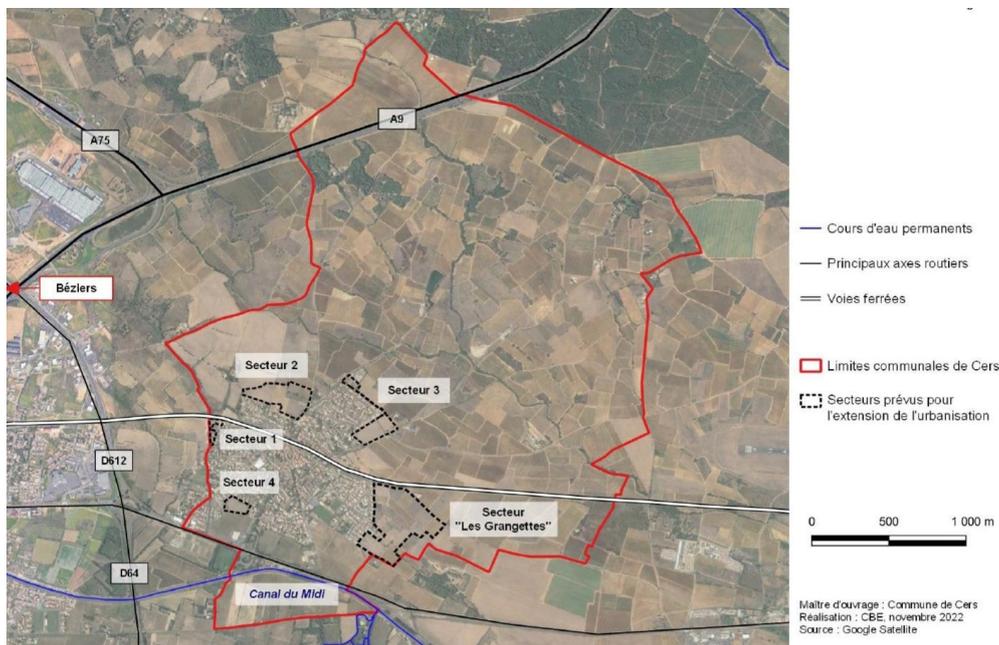
7 Rapport de présentation p.388

8 Rapport de présentation p.388

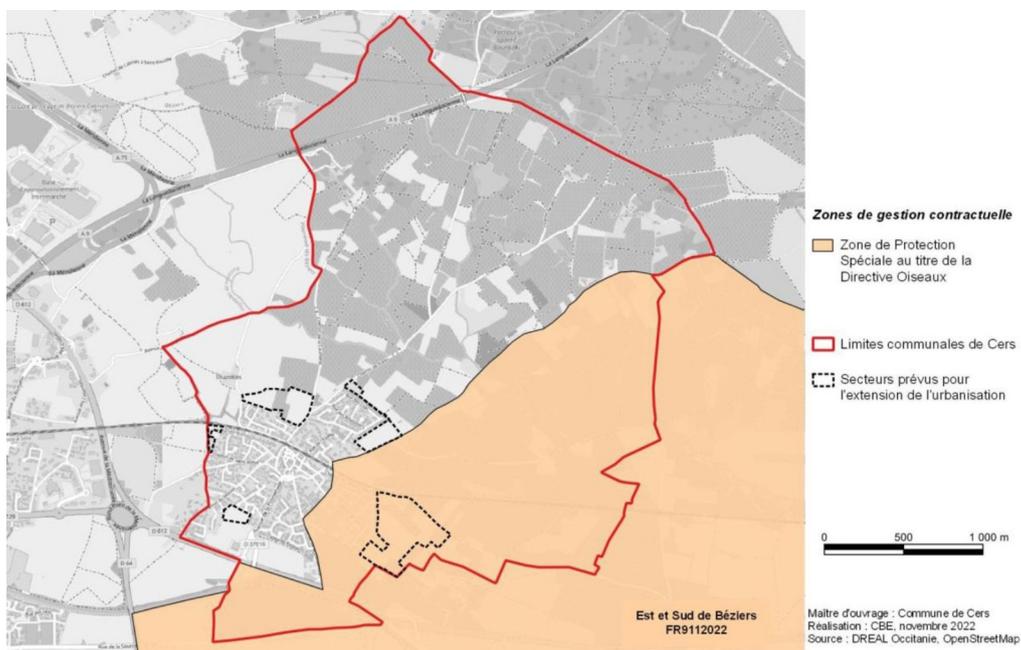
démarche de révision du PLU. Néanmoins il n'explique pas suffisamment les raisons qui ont conduit à choisir le secteur des *Grangettes* pour l'aménagement urbain.

Les cartes qui suivent figurent les secteurs 2, 3 et *Les Grangettes*, pressentis pour l'extension de l'urbanisation de la commune, puis la superposition de ces secteurs avec différents enjeux écologiques significatifs. Si les incidences ont été réduites sur les *Grangettes* du fait de la diminution de la taille de la ZAC initialement prévue, force est de constater que l'évitement de cette zone à enjeux forts n'a pas été privilégié.

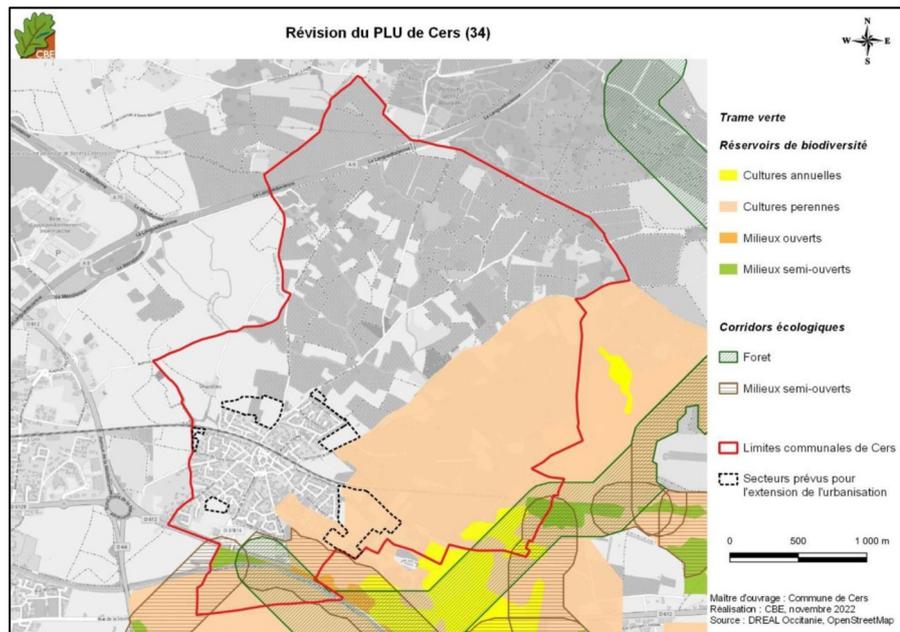
Carte de localisation des secteurs pressentis pour l'extension de l'urbanisation de la Commune de Cers, à l'échelle du territoire



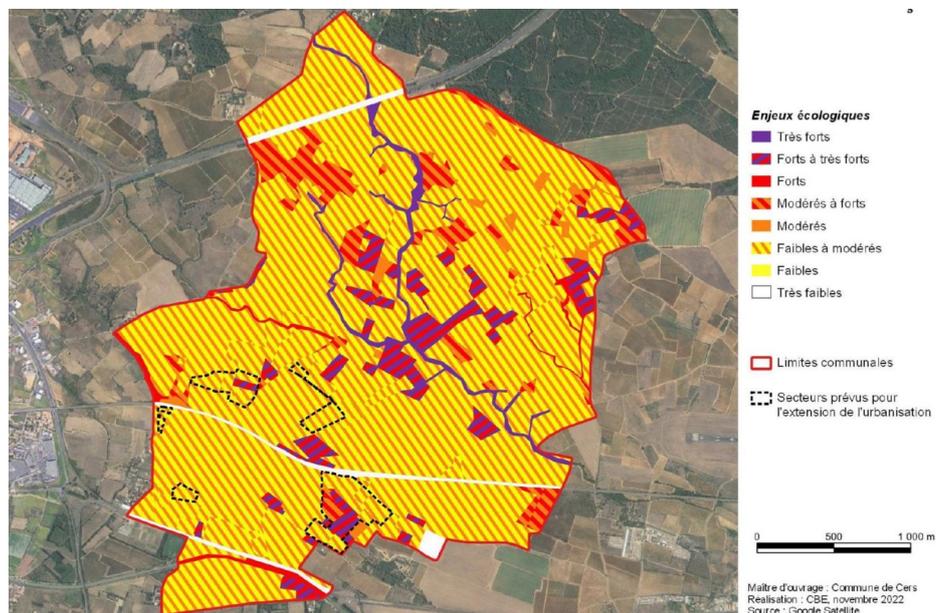
Carte localisant le site Natura 2000 vis-à-vis de la Commune de Cers et des secteurs prévus pour l'extension de l'urbanisation



Éléments de fonctionnalité écologique de la trame verte du SCRE vis-à-vis de la Commune de Cers et des secteurs prévus pour l'extension de l'urbanisation



Carte de l'hierarchisation et spatialisation des enjeux écologiques sur la Commune de Cers



De même la MRAe observe que la réalisation d'une deuxième voie de contournement du village et son implantation au nord, traversant les parcelles agricoles, n'ont pas non plus fait l'objet d'études sur des « solutions de substitutions raisonnables ». En particulier il convient d'examiner un scénario sans contournement, au regard de la taille du village et de la présence de la RD 612, ou à défaut une localisation limitant au maximum les impacts environnementaux et la consommation de zones agricoles.

La MRAe recommande d'approfondir la justification de la localisation des zones à urbaniser au regard des enjeux forts de préservation et de sauvegarde de la biodiversité et des espaces agricoles, et de privilégier l'évitement. La MRAe recommande également de démontrer l'utilité d'une voie de contournement, voire de réexaminer son tracé au regard des enjeux environnementaux à préserver.

5 Analyse de la prise en compte de l'environnement

5. 1 Limitation de la consommation d'espace

Le document ne présente pas de tableau récapitulatif des consommations d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF). Sont mentionnés explicitement 13,5 ha pour la ZAC et 2,4 ha pour le développement de la cave coopérative, néanmoins ne sont pas comptabilisés le nouveau plateau sportif au nord, ni la voie de contournement nord, ni le boulevard urbain à l'ouest, mentionnés dans le PADD. Par ailleurs, le portail de l'artificialisation des sols⁹ indique une consommation de 6,5 ha dédiés à l'habitat durant les dix années précédentes : la superficie actuellement prévue de 12 ha pour l'habitat est largement supérieure aux ambitions de réduction par deux des surfaces artificialisées dans les dix prochaines années, ambitions rappelées par le SRADDET de l'Occitanie.

Sur la base du nouveau calcul des surfaces réellement consommées, la commune devra expliciter comment elle s'inscrit dans la trajectoire de sobriété foncière en cohérence avec les dispositions de la loi énergie climat et préciser quelles mesures elle met en œuvre pour atteindre l'objectif de réduction par deux de l'artificialisation des sols dans les dix prochaines années. En cohérence avec le SCoT révisé arrêté le 25 octobre 2022, qui répartit à l'échelle intercommunale l'accueil des populations nouvelles ainsi que les consommations maximales d'espaces naturels, agricoles et forestiers, le PLU doit expliquer comment la commune s'inscrit dans la trajectoire de développement mais aussi de sobriété foncière de la communauté d'agglomération de Béziers Méditerranée.

La MRAe recommande de prendre en considération l'ensemble des surfaces artificialisées dans le calcul des consommations d'espaces naturels, agricoles et forestiers. Elle recommande également la mise en œuvre de stratégies en lien avec l'intercommunalité, permettant d'atteindre l'objectif de réduction par deux de l'artificialisation des sols dans les dix prochaines années.

Pour ce qui concerne le nombre de logements vacants, la MRAe remarque que le document estime une vacance « *incompressible* » pour environ 12 logements supplémentaires. Néanmoins le taux actuel d'environ 8,5 % de vacance (INSEE) doit être davantage pris en compte afin de lutter contre la vacance des logements de plus de deux ans.

Par ailleurs la densité prévue dans la ZAC des *Grangettes* semble être de 18 logements/ha, ce qui reste inférieur aux préconisations du SCoT (22 logements/ha à Cers).

Enfin, 1,5 ha d'équipements sportifs destinés à être déplacés au nord de la commune auraient pu être étudiés pour la production des nouveaux logements.

La MRAe recommande de réduire les besoins en logements nouveaux par la lutte contre la vacance au travers des programmes dédiés de revitalisation urbaine, et de réinvestir toutes les surfaces déjà anthropisées du tissu urbain afin de réduire au maximum les besoins en extension.

5.2 Adéquation besoins – ressource en eau

Le document analyse à juste titre la tension existante sur la ressource en eau potable. La commune est en effet située sur la zone de répartition des eaux (ZRE¹⁰) souterraines des Sables Astiens de Valras-Agde, et l'intercommunalité mène les études nécessaires pour augmenter la capacité de production depuis l'Orb,

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

10 « Une zone de répartition des eaux est caractérisée par une insuffisance quantitative chronique des ressources en eau par rapport aux besoins. L'inscription d'une ressource (bassin hydrographique ou système aquifère) en ZRE constitue le moyen pour l'État d'assurer une gestion plus fine des demandes de prélèvements dans cette ressource, grâce à un abaissement des seuils de déclaration et d'autorisation de prélèvements. » Source : projet de SCoT2 du Biterrois.

deuxième source alimentant la commune, elle aussi en déséquilibre quantitatif. Pour rappel, le SCoT révisé indique que « *l'eau potable pourrait devenir un facteur limitant* ». Ainsi la MRaE considère que le développement de l'urbanisation devrait être conditionné à la disponibilité de la ressource en eau potable. À ce titre, une réflexion sur l'adéquation entre les besoins estimés et la ressource en eau pourrait être menée à l'échelle des groupes de communes partageant la même ressource (au titre des effets cumulés).

La MRaE recommande de conditionner explicitement les phases du développement de l'urbanisation à la disponibilité de la ressource en eau potable, et de mener des études sur l'adéquation des besoins et des ressources à l'échelle des groupes de communes partageant la même ressource au titre des effets cumulés.