



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

MRAe

Mission régionale d'autorité environnementale

OCCITANIE

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

Avis sur le projet d'élaboration du Plan local d'urbanisme de la commune de Fitou (Aude)

N°Saisine : 2023-011605

N°MRAe : 2023AO50

Avis émis le 15 juin 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 16 mars 2023, l'autorité environnementale a été saisie par la commune de Fitou (Aude) pour avis sur le projet d'élaboration de son plan local d'urbanisme (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 lors de la réunion du 15 juin 2023 conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (décision du 07 janvier 2022) par Jean-Michel Soubeyroux, Jean-Michel Salles et Stéphane Pelat.

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 20 mars 2023 et a répondu le 18 avril 2023.

Le préfet de département a également été consulté.

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

La commune de Fitou engage l'élaboration de son PLU soumis à évaluation environnementale qui selon la MRAe présente plusieurs lacunes.

Cela concerne en particulier la compatibilité des termes de l'élaboration avec les documents de rang supérieur, la complétude de l'état initial de l'environnement, ou la justification de la localisation des secteurs de projet au regard des solutions de substitution raisonnables à l'aune notamment des enjeux écologiques et de la santé humaine. Elle recommande également de compléter les indicateurs de suivi portant sur les enjeux environnementaux, ainsi que l'analyse des incidences de la mise en œuvre du PLU.

Par ailleurs, des compléments sont attendus pour éclairer le calcul du point mort démographique², les choix opérés en matière de mutation des résidences secondaires et de mobilisation du parc de logements vacants ainsi que les besoins en logements qui en résultent.

La MRAe souligne l'importance de compléter l'analyse des incidences des éoliennes existantes sur l'avifaune et au regard des résultats, de justifier l'extension du zonage au-delà du périmètre des éoliennes existantes, et le cas échéant, de revoir le périmètre proposé.

Une mise en cohérence des secteurs caractérisant la trame verte avec un zonage adapté s'avère tout autant indispensable. Une OAP définissant les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur les continuités écologiques est également requise.

En outre, il convient de confirmer la soutenabilité des développements envisagés au regard de la capacité du territoire à alimenter la population en eau potable.

Par ailleurs, la MRAe signale la nécessité de mieux évaluer le besoin en rétention des eaux pluviales de manière à préciser les dispositifs adaptés à mettre en œuvre compte tenu du risque inondations par ruissellement sur la commune.

Enfin, la MRAe engage la commune à mesurer les niveaux de pollution sonore et atmosphérique des secteurs de projet et de reconsidérer le projet de zone d'habitat du secteur le plus exposé à ces nuisances.

L'ensemble des recommandations de la MRAe est détaillé dans les pages suivantes.

2 La notion de « point mort » mesure a posteriori la production de logements qui correspond à la stabilité démographique (en l'absence de croissance de la population et sans pertes)

AVIS DÉTAILLÉ

1 Contexte juridique du projet d'élaboration du PLU au regard de l'évaluation environnementale

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. Leurs dispositions ont été codifiées aux articles L. 104 et R. 104 et suivants du Code de l'urbanisme (CU).

En application des articles R. 104-9 et R. 104-10 du CU (dans leurs versions applicables avant le 16 octobre 2021³), le projet d'élaboration du PLU de la commune de Fitou, prescrit en 2014, est soumis à évaluation environnementale systématique du fait de la présence sur son territoire de trois sites Natura 2000 et de son assujettissement aux dispositions de la « loi Littoral »⁴, la commune étant riveraine de l'étang salé de Salses-Leucate.

En application de l'article R. 104-21 du même code, la MRAe d'Occitanie a été saisie par la commune pour rendre un avis dans le cadre de cette procédure et sur la base du rapport de présentation.

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

2 Présentation de la commune et du projet de PLU

La commune de Fitou (1 096 habitants et 30 km² – INSEE 2020) se situe en limite des Pyrénées-Orientales, à l'extrême sud du département de l'Aude, enserrée entre l'étang de « Salses-Leucate » à l'est et les collines des Corbières maritimes à l'ouest. Son altitude est comprise entre zéro mètre en bordure d'étang et un maximum de 318 mètres à l'ouest.

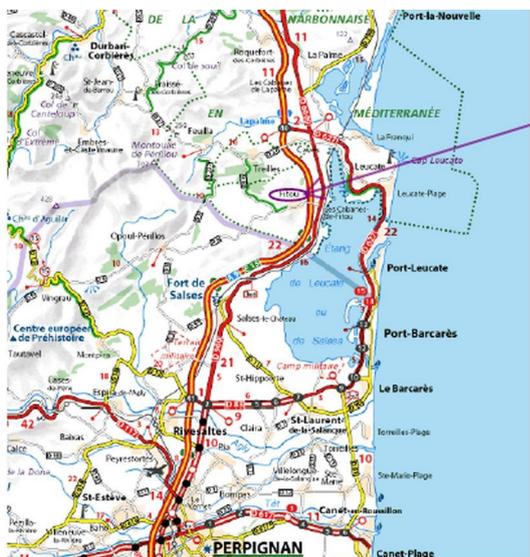


Figure 1: Plan de situation de la commune de Fitou



Figure 2: configuration de la commune de Fitou (Source Géoportail) avec A9, RD 6009 et voie ferrée (en bordure d'étang) du nord au sud

- 3 Le décret n° 2021-1345 du 13 octobre 2021 portant modification des dispositions relatives à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme et des unités touristiques nouvelles est entré en vigueur à compter du 16/10/2021 pour les procédures d'élaboration ou de révision de PLU prescrites à partir du 09/12/2020
- 4 Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral dite loi Littoral

La commune est incluse dans le territoire du Parc naturel régional (PNR) de la « Narbonnaise en Méditerranée ».

Soumise à un climat méditerranéen, elle est couverte par deux unités paysagères⁵ : le rebord oriental des Corbières d'une part, et la plaine littorale d'autre part. Cette dernière est propice à la culture de la vigne, et le vin de Fitou bénéficie d'une appellation d'origine contrôlée (AOC). La partie maritime des Corbières et la plaine en piémont sont peu boisées, la garrigue et les cultures représentant l'essentiel des composantes paysagères. À la suite de politiques de replantation destinées en partie à réduire l'érosion des sols, quelques boisements de pins parasols ont été disséminés sur le territoire, notamment au sud de la commune ou à proximité de l'autoroute.

La partie urbanisée de la commune est constituée de plusieurs entités disjointes. En premier lieu, le bourg originel et principal s'est étendu de manière linéaire entre son église à l'ouest et les berges du plan d'eau à l'est, mais les extensions récentes se sont étendues sur le coteau nord. En deuxième lieu, à proximité immédiate de l'étang, le quartier des « Cabanes de Fitou » constitue le cœur historiquement économique de la commune, actuellement à dominante résidentielle. Au nord de cette zone, se trouve une petite zone de 3 ha comprenant des activités économiques et quelques constructions à usage mixte. La commune est également dotée de deux espaces d'accueil touristique avec un camping au nord (« le Fun »), et la résidence de « Port Fitou » au sud en bordure d'étang, essentiellement composée de résidences secondaires ou de location saisonnière. Enfin, elle dispose par ailleurs de huit parcs éoliens.

La commune compte deux sites inscrits⁶ et de nombreuses capitelles⁷ de pierres sèches. Elle possède un réseau hydrographique dirigé vers l'est et l'étang qui borde la commune. Ce réseau est essentiellement composé de talwegs⁸ et de minces ruisseaux souvent asséchés. Ces lits servent à évacuer l'eau de ruissellement du territoire en direction de l'étang. Cinq principaux cours d'eau irriguent le territoire, et en particulier le ruisseau du Pla qui draine la dépression humide de Ventenac⁹ via un aqueduc souterrain. Son lit est entièrement urbanisé dans le vieux village de Fitou (busage souterrain) et réapparaît à l'ouest de l'autoroute. Les zones humides sont principalement situées à la limite est de la commune, correspondant à la présence de l'étang de « Salses-Leucate ». La limite est de la commune en bordure d'étang est concernée par le plan de prévention des risques littoraux (PPRL) approuvé le 9 juin 2021, qui impacte en partie le quartier des cabanes de Fitou ainsi que la zone d'activités qui le jouxte au nord. Cette même zone ainsi qu'une partie du village (notamment celle longeant le ruisseau du Pla) est également concernée par un risque inondation par ruissellement¹⁰. La lisière ouest de l'emprise bâtie du village (non concernée par les secteurs de projets du PLU) avoisine des secteurs grevés par un risque feux de forêts de niveau élevé à très élevé.

La commune possède un patrimoine naturel notable, attesté par la présence de trois sites Natura 2000¹¹ (deux zones de protection spéciale¹² (ZPS) et une zone spéciale de conservation¹³ (ZSC)), deux zones d'importance communautaire pour les oiseaux¹⁴ (ZICO), plusieurs plans nationaux d'action¹⁵ (PNA), et six zones naturelles d'intérêts écologique, faunistique et floristique¹⁶ (ZNIEFF) couvrant 80 % de la superficie communale. Cette

5 Issu de l'atlas des paysages de l'ex-région Languedoc-Roussillon : Cf État initial de l'environnement (EIE) page 12

6 « Ruines du château féodal et leurs abords (Fitou) » et « l'église Saint-Julien et ses abords »

7 Construction en pierres sèches servant d'abri agro-pastoraux

8 Le talweg est la ligne reliant les zones les plus déprimées du fond de la rivière, vallée, ravins ou autres formes allongées de relief

9 Ancien lac aujourd'hui asséché

10 Selon le dossier départemental des risques majeurs (DDRM) 2020

11 Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive « habitats » sont des sites d'intérêt communautaire (SIC) ou des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

12 « Basses-Corbières » et « Complexe lagunaire de Salses-Leucate »

13 « Complexe lagunaire de Salses »

14 « Basses Corbières » et « Étangs de Leucate et Lapalme »

15 PNA en faveur : du Desman des Pyrénées (effort de passage), de la Pie grièche à tête rousse, de l'Aigle de Bonelli (domaines vitaux), du Léopard ocellé, domaine vital de l'Aigle Royal, et du Butor étoilé

16 4 ZNIEFF de type I : « Garrigues de Fitou et Salses-le-Château », « Massif du Montoulié de Périllou », « Etang de Salses-Leucate », « Iles de l'Hortel et des Sidrières » ; 2 ZNIEFF de type II : « Corbières Orientales », « Complexe lagunaire de Salses-Leucate »

portion du territoire communal est également identifiée en réservoir et corridor de la trame verte du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) de l'ex-région Languedoc-Roussillon, à présent intégré dans le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de la région Occitanie, approuvé le 14 septembre 2022. Par ailleurs, les ruisseaux de Pla et de Canaveire sont repérés par le SRCE en élément de la « trame bleue » en tant que « cours d'eau linéique[s] et espaces de mobilité associés ». L'étang de « Salses-Leucate » ainsi que la dépression de Ventenac sont caractérisés par le SRCE en tant que zones humides surfaciques. Enfin, trois espaces naturels sensibles¹⁷ (ENS) recouvrent 70 % du territoire communal.

Le territoire de la commune est traversé du nord au sud par la voie ferrée, l'autoroute A9 et la route départementale (RD) 6009, qui font l'objet de classements sonores des infrastructures terrestres¹⁸. Ces voies sont également concernées par le risque de transport de matières dangereuses. La RD 6009 permet quant à elle de capter une partie du flux touristique très important sur le littoral méditerranéen. Ces voies supportent un grand trafic qui contraint le développement communal. Le village est desservi par la RD 50 joignant la commune de Treilles à la RD 6009. Ces différentes infrastructures permettent de rallier Narbonne et Perpignan en une trentaine de minutes. L'ouest du territoire communal est concerné par le projet de ligne à grande vitesse (LGV), destinée à relier Montpellier à Perpignan.

Fitou appartient à la communauté de communes « Corbières Salanque Méditerranée » (23 741 habitants et 549 km² – INSEE 2020) comprenant 21 communes de l'Aude et des Pyrénées-Orientales, et dont le schéma de cohérence territoriale (SCoT) est en cours d'élaboration (phase diagnostic). En l'absence d'un SCoT applicable, la commune est soumise au principe de l'urbanisation limitée¹⁹.

L'élaboration du PLU a été prescrite par délibération du conseil municipal en date du 24 septembre 2014. Son plan d'occupation des sols (POS) étant devenu caduc le 27 mars 2017²⁰, c'est le règlement national d'urbanisme (RNU) qui s'applique sur la commune.

Entre 2014 et 2020, Fitou a enregistré une croissance démographique inférieure de moitié à celle de la communauté de communes Corbières Salanque Méditerranée, avec un taux de croissance annuelle moyen (TCAM) de la population de 1,04 % contre 2 %. Le projet d'élaboration de PLU prévoit d'atteindre 1 300 habitants, représentant environ 160 habitants supplémentaires par rapport à 2021²¹, soit un TCAM de 0,9 % à l'horizon 2036. Afin de tenir compte de cette nouvelle population, et de l'incidence de son « point mort démographique », la commune prévoit de construire 164 logements dont environ 90 au sein du tissu urbain existant, et le reste en extension urbaine sur les secteurs « Stade/La Marende » d'une superficie de 4,4 ha directement ouvert à l'urbanisation (zone IAU) et intégrant une zone de 0,9 ha dédiée aux équipements publics (zone IAUep), et « la Noria » sur 1,6 ha dont l'urbanisation est phasée dans le temps (zone IIAU). Ces secteurs bénéficient chacun d'une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) qui encadre leurs conditions d'aménagement respectives.

Le projet de PLU intègre également :

- un secteur zoné UE1 : ce secteur dispose d'une OAP ; il est circonscrit à l'entité bâtie à dominante économique de la zone d'activités des Cabanes de Fitou pour 2,81 ha ; le projet consiste à requalifier cette friche pour y installer des équipements d'intérêt collectif et services publics, des commerces et activités de service, et autres activités des secteurs secondaire ou tertiaire ;
- un secteur zoné UE2 : en partie construit, correspondant à une zone à vocation économique comprise entre les marges sud de l'A9 et la rue Via Domitia pour 1,24 ha ;

17 ENS n°1 : « Etang de Leucate et périphéries », ENS n°41 : « Montoulié du Périllou et Pic du Pied de Poule », et ENS n°46 : « Plats de Fitou »

18 Voie ferrée classée en catégorie 2 des infrastructures ferroviaires ; A9 classée en catégorie 1 et RD 6009 en catégorie 3 du classement sonore des voies bruyantes (CSVb) des voies routières de l'Aude

19 Le principe de l'urbanisation limitée défini par l'article L. 142-4 du CU consiste à interdire l'extension de l'urbanisation dans le cadre de l'élaboration d'un document d'urbanisme d'une commune non couverte par un SCoT

20 La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) a fixé la caducité des POS au 31 décembre 2015, tout en prévoyant qu'elle était retardée jusqu'au 26 mars 2017 lorsqu'une procédure de révision vers un PLU était en cours, à condition que le PLU soit approuvé avant le 27 mars 2017, faute de quoi le POS devient caduc et le RNU s'applique

21 Donnée extraite du RP-I.D JUSTIFICATION DU PROJET page 90

- un secteur UCd : dédié aux équipements d'intérêt collectif, compris entre la rue des Marendes et la rue de la Noria pour 1,42 ha, actuellement occupé par une salle polyvalente et des équipements sportifs et de loisirs ;
- un secteur de taille et capacité d'accueil limitées (STECAL), zoné NI, d'une superficie de 3,39 ha, correspondant au camping existant « le Fun » ;

Par ailleurs, le projet de PLU programme douze emplacements réservés²² (ER) destinés à la réalisation d'équipements publics pour une superficie cumulée de 566 769 m² dont 543 173 m² destinés au projet de LGV au bénéfice de la SNCF, 877 m² prévus pour l'aménagement d'un carrefour sur la RD 6009 au profit du Département, le solde soit 22 719 m² pour la commune (voirie – notamment aménagements cyclables –, extension cimetièrre et deux bassins de rétention). Enfin, aucun bâtiment agricole n'est identifié sur le plan de zonage comme pouvant changer de destination en conformité avec les dispositions de la loi Littoral²³.

Le projet communal fixe à travers son projet d'aménagement et de développement durable (PADD) les orientations suivantes :

- « accueillir 160 nouveaux habitants en réduisant de moitié le rythme de l'artificialisation et en préservant le foncier agri-naturel ;
- conforter l'attractivité touristique et offrir des services et des équipements de proximité adaptés ;
- consolider la dynamique économique productive et de services génératrices d'emplois ;
- poursuivre le développement des énergies renouvelables et améliorer la lisibilité autour des différents axes de déplacement. »

Comprendre le PADD en un regard : Fitou en 2036 (15 ans) c'est / ...

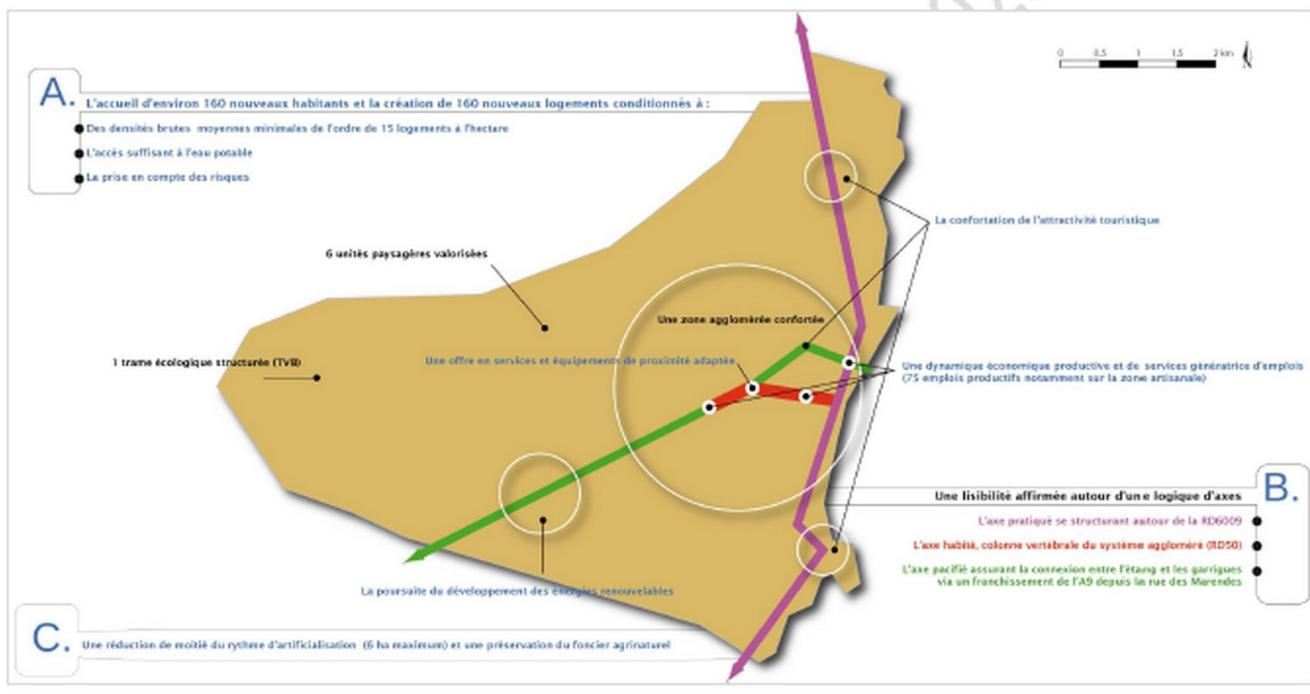


Figure 3: « le PADD en un regard » (source : dossier)

22 Les emplacements réservés sont des servitudes instituées par les PLU, en vue de permettre la réalisation, entre autres, de projets de voies, d'équipements publics, d'espaces verts, de programmes de logements, etc.

23 Cf article L121-10 du CU

Synthèse des orientations générales paysagères & patrimoniales

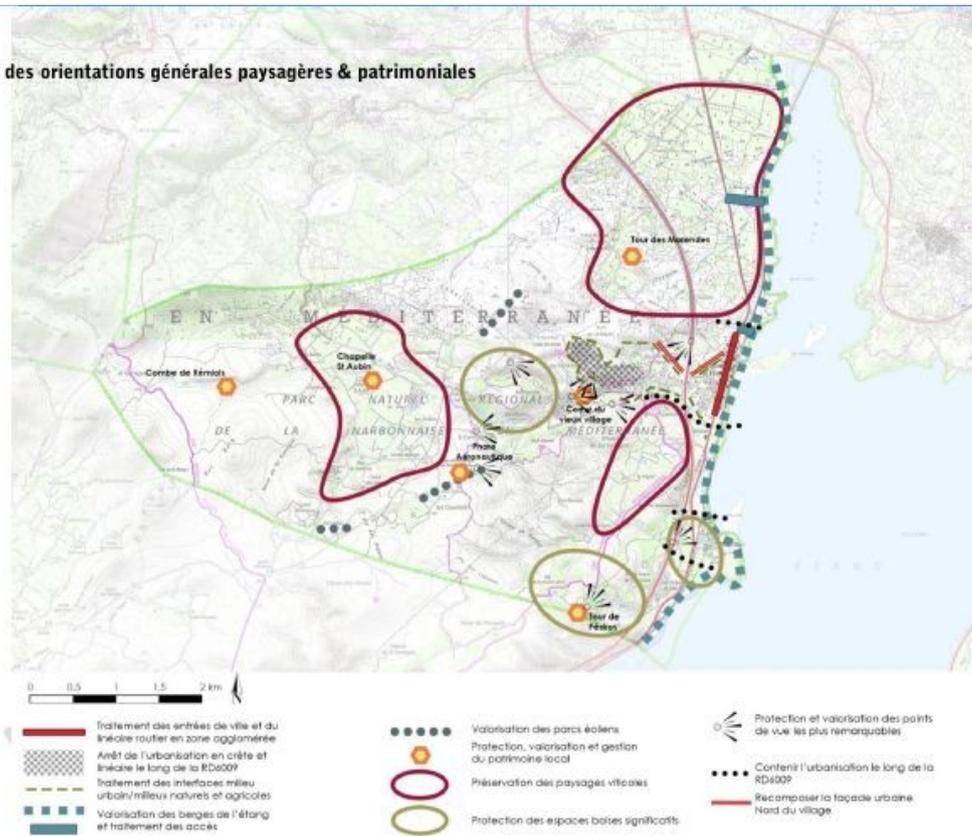


Figure 4 Synthèses des orientations générales (source : dossier)

3 Principaux enjeux relevés par la MRAe

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

- la modération de la consommation d'espace ;
- la préservation de la biodiversité ;
- la préservation de la ressource en eau potable dans un contexte de changement climatique ;
- la prévention du risque inondation ;
- la prise en compte de la pollution sonore et atmosphérique.

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

Une procédure de révision de PLU soumise à évaluation environnementale doit contenir un rapport de présentation (RP) établi conformément aux dispositions de l'article R. 151-3 du CU. L'évaluation environnementale doit reposer sur une démarche itérative visant à interroger le contenu du projet au regard de ses incidences sur l'environnement, retranscrit dans un rapport de présentation établi conformément aux dispositions des articles L. 104-4, L. 151-4 et R. 151-2 et 151-3 du CU.

Le RP est découpé en cinq documents : le diagnostic territorial, l'état initial de l'environnement (EIE), la justification du projet, l'évaluation environnementale et un résumé non technique (RNT).

Toutefois, le document, incomplet, ne répond pas aux exigences de l'article R. 151-3 du CU.

En effet, la commune n'étant pas couverte par un SCoT « intégrateur »²⁴, une analyse de l'articulation avec l'ensemble des documents de rang supérieur est requise. Or, plusieurs dispositions du PLU méconnaissent la loi Littoral. C'est le cas notamment :

- du règlement écrit du STECAL en discontinuité de l'urbanisation et en espace proche du rivage au sens de ce texte, qui autorise toutefois « *les équipements d'intérêt collectif et de service public, en lien avec la gestion de l'eau, la préservation des risques, les réseaux, la production d'énergie renouvelable, l'exploitation de la ressource forestière, la circulation, les télécommunications, la gestion des milieux naturels et des écosystème et gestion de la fréquentation du public* », ainsi que les éventuelles installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE).

- Des parcs et ensembles boisés existants les plus significatifs de la commune, que la loi Littoral prévoit qu'ils soient classés en espaces boisés (EBC), comme le rappelle l'avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS) du 5 juillet 2022, joint au dossier et portant sur les éventuels arbres remarquables isolés, en bosquets ou associés au patrimoine bâti, à classer en EBC.

- des projets éoliens rendus possibles en zone agricole (A) et naturelle (N) du PLU sans conditionner leur implantation au-delà d'une bande de 1 km à compter de la limite haute du rivage²⁵.

La justification de la bonne articulation du PLU avec la charte du PNR apparaît également insuffisante sur plusieurs points, notamment car la trame verte et bleue (TVB) de ce dernier a été mise à jour en 2022, et enrichie de trames turquoise²⁶ et noire²⁷ sans déclinaison dans le projet de PLU. Par ailleurs, ce dernier ne démontre pas sa prise en compte du volet éolien de la « Charte qualité énergies renouvelables (EnR) » du PNR donnant la priorité au renouvellement du parc existant, dans la mesure où le PADD prévoit la possibilité d'implantation de « *nouveaux parcs éoliens en lien avec le parcours thématique "vent / vin / étang"* » tout en soulignant la nécessité de ne pas renforcer les parcs éoliens du fait de leur impact depuis la plaine littorale²⁸ mais en les autorisant en zone A et N du PLU.

La MRAe précise également que des compléments sont attendus quant à la démonstration du maintien de l'équilibre quantitatif de la ressource en eau comme le prescrit le Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux Rhône-Méditerranée (SDAGE) ainsi que le Schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) de « l'étang de Salses-Leucate ».

La MRAe note positivement que le projet présente un EIE illustré qui s'achève avec une hiérarchisation des enjeux et une traduction cartographique²⁹. Il décline la TVB à l'échelle de la commune, en reprenant les éléments saillants issus de la TVB du SRCE LR et celle du PNR qu'il complète notamment par l'identification des éléments « fragmentants » (obstacles aux continuités).

Des visites sur le terrain en 2018 et en 2021 sont évoquées dans le RP³⁰, mais aucune précision n'est apportée quant à leur nombre et aux périodes auxquelles elles auraient été effectuées. La MRAe rappelle l'importance des prospections pour chaque groupe taxonomique étudié et du choix des périodes pour les effectuer. Ces informations sont fondamentales également pour renseigner les indicateurs de suivi et d'évaluation du document (« état zéro »). La MRAe note à cet égard l'absence d'indicateur portant sur la biodiversité, les GES, ou encore les risques. En outre, les indicateurs ne sont pas assortis d'une valeur cible à atteindre. Or, ces données sont nécessaires pour assurer le suivi de l'efficacité environnementale du document, suivre les effets du projet d'élaboration sur l'environnement afin d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées. L'EIE évoque³¹ les pollutions sonores et atmosphériques affectant la commune, en lien avec les infrastructures terrestres la traversant. La MRAe observe cependant que la proximité de la zone urbaine constituée mais plus encore des secteurs de projet (voire la contiguïté pour le secteur de « la Noria ») avec ces voies n'ont pas fait l'objet de prises de mesures sonores et de la qualité de l'air permettant d'évaluer le niveau d'exposition de la population actuelle et future à ces nuisances et de prévoir les mesures idoines. Enfin, la MRAe souligne que pour améliorer la compréhension des enjeux territoriaux au regard du projet de PLU, il convient de compléter le dossier par l'ajout d'une carte de synthèse de l'ensemble du territoire permettant de croiser les secteurs de projets avec les sensibilités environnementales.

24 Le SCoT est chargé d'intégrer les documents de planification supérieurs (SDAGE, SAGE, SRCE, SRADDET) et devient ainsi le document pivot : on parle de SCoT intégrateur, ce qui permet aux PLU/PLUi et cartes communales de ne se référer juridiquement qu'à lui.

25 Cf règlement écrit pages 129 et 150

26 espace fonctionnel nécessaire à la bonne expression de la biodiversité aquatique et humide

27 la trame noire est un réseau formé de corridors écologiques caractérisé par une certaine obscurité dont l'objectif est de protéger les espèces nocturnes de la pollution lumineuse

28 Cf RP EIE page 93

29 Cf RP EIE pages 110 à 112

30 Cf RP RNT page 25 et RP évaluation environnementale page 29

31 Cf RP EIE pages 95 et 96

De surcroît, la MRAe relève que le dossier de PLU ne décrit pas une démarche d'évaluation environnementale conduite de manière « itérative ». Le RNT³² cite les différents secteurs envisagés, « *comme support au développement urbain de la commune* » et les critères de choix finaux sans présentation des scénarios alternatifs permettant d'apprécier en quoi les choix opérés sont ceux présentant le moindre impact environnemental. Le dossier ne présente pas non plus de scénario de référence présentant les perspectives d'évolution de l'état de l'environnement en l'absence du document d'urbanisme. Ce scénario tendanciel a pourtant vocation à être confronté au scénario retenu. La MRAe rappelle que la démarche doit permettre d'explicitier les choix qui ont été opérés au regard des « solutions de substitution raisonnables » au sens du code de l'environnement. Au stade de la planification, cette étape est primordiale, car elle permet de privilégier l'« évitement » dans la séquence ERC utilisée pour les choix d'aménagement. Le RP³³ présente une analyse des incidences environnementales du projet de PLU par thématique en l'illustrant par les dispositions prises dans les règlements écrit et graphique et au sein des OAP. Cette analyse est assortie de conclusions qui qualifient le niveau d'incidence du projet de PLU dans chaque domaine. Lorsque des incidences négatives sont détectées, le projet propose des mesures de réduction en application de la séquence ERC. Des mesures de réduction des incidences sont notamment proposées pour limiter les impacts sur l'ambiance sonore (dispositions constructives). La MRAe relève que malgré ces mesures d'atténuation, les futurs habitants resteront exposés à différents risques et nuisances, aux pollutions sonores et à une qualité de l'air détériorée, inhérentes à la proximité immédiate des secteurs de projet d'habitat avec l'A9. Enfin, les incidences du projet d'urbanisation vis-à-vis de la disponibilité de la ressource en eau potable sont incomplètes.

L'ensemble des secteurs de projet est éloigné des sites Natura 2000 concernant la commune. Seule l'ER dévolu à la future LGV traverse la ZPS « Basses Corbières » à l'ouest du territoire³⁴,

Enfin, le RNT s'apparente davantage à une synthèse de l'ensemble du PLU que du RP. De plus, il contient certaines informations qui ne se retrouvent pas dans les autres pièces du dossier. C'est le cas notamment de données prospectives portant sur les résidences secondaires et sur la taille des ménages à l'horizon 2036, ou de l'évocation hâtive des secteurs de développement envisagés et non retenus.

La MRAe recommande de compléter le rapport de présentation par :

- **l'analyse de la bonne articulation de la procédure de modification du PLU avec les objectifs et orientations des documents de rang supérieur ;**
- **le nombre et les périodes auxquelles ont été effectuées les prospections sur le terrain ;**
- **des indicateurs portant sur la biodiversité, les GES et les risques ainsi qu'une valeur-cible pour l'ensemble des indicateurs ;**
- **l'EIE avec les données portant sur le niveau de pollution sonore et atmosphérique affectant le secteur de projet ;**
- **une carte de synthèse superposant les secteurs de projets avec les sensibilités environnementales ;**
- **la justification du choix retenu au regard des solutions de substitution raisonnables ;**
- **l'analyse des incidences liées à l'exposition des populations aux pollutions sonores et atmosphériques ;**
- **l'analyse des incidences du projet d'urbanisation sur la ressource en eau.**

5 Analyse de la prise en compte de l'environnement

5.1 Consommation d'espace

La commune affiche l'objectif d'atteindre 1 300 habitants à l'horizon 2036, correspondant à l'accueil de 160 habitants permanents supplémentaires. Comme évoqué plus haut, le TCAM a été fixé à 0,9 %. Cette croissance de la population induit un besoin de construction estimé à 164 logements dont 90 – soit 55 % – dans le tissu urbain existant, et le solde, soit 74 en extension de l'urbanisation sur 6 ha.

Le RP³⁵ indique que le point mort démographique « *révèle un rapport de « 1 pour 1 » en termes de gain de population par nouvelle unité d'habitation principale construite ou remise sur le marché* ». En l'état, la MRAe

32 Cf RP RNT page 47

33 Cf RP Evaluation environnementale

34 évaluation des incidences vis-à-vis des sites Natura 2000 prévu dans le cadre du futur projet

35 Cf RP Justifications page 9 ; RP évaluation environnementale page 19

constate que ces assertions ne permettent d'apprécier ni la méthode de calcul du point mort ni les données prises en compte : parts du renouvellement du parc, du desserrement des ménages³⁶, de la variation des résidences secondaires et celle des logements vacants.

Par ailleurs, seul le RNT³⁷ signale que parmi les 164 logements prévus, 33 seraient dévolus aux résidences secondaires.

Le projet de PLU³⁸ indique également que le « point mort démographique projeté » représente 6 logements par an. La MRAe en conclut que cela équivaut à 78 logements (6 X 13) d'ici 2036. Elle en déduit que la part prévue pour accueillir de nouveaux habitants s'établit à 86 logements (164 - 78). Elle considère que le dossier présente un déficit d'informations, obligeant le lecteur à interpréter les données disponibles, et par conséquent, qu'il est insuffisamment justifié.

La MRAe relève que le parc de logements de la commune compte 48,1 % de résidences secondaires pour 45,9 % de résidences principales et 5,9 % de logements vacants (INSEE 2020). Le PADD énonce la volonté de la commune de limiter à 20 % la mutation des résidences secondaires en résidences principales sans que cela ne soit justifié dans le RP. Rien n'est prévu non plus en termes d'action visant la mobilisation du parc de logements vacants dont le dossier³⁹ indique que le nombre a doublé entre 2013 et 2018. Il est seulement envisagé la poursuite du scénario tendanciel observé depuis 2009⁴⁰ La MRAe signale à ce sujet l'existence du dispositif national mis à disposition des collectivités pour atteindre l'objectif de « Zéro Logement Vacant⁴¹ ».

La MRAe précise qu'il ressort des données publiques disponibles⁴² que l'artificialisation de Fitou sur la période 2011-2021 a concerné environ 11,1 ha.

Le projet communal planifie via ses OAP, les ouvertures à l'urbanisation en deux phases : la première vise le quartier « Stade/Merendes » zoné IAU, pour un aménagement immédiat prévoyant 53 logements avec une densité de 15 logements/ha ; la seconde concernant le quartier « la Noria » zoné IIAU, est conditionnée à l'achèvement de l'aménagement de la zone IAU et ne pourra intervenir avant 2031. Cette dernière prévoit la construction de 25 logements avec une densité d'environ 16 logements/ha.

Il résulte de ces différents éléments que si le projet de la commune s'inscrit dans une trajectoire de division par deux de la consommation d'espace naturel, agricole et forestier (ENAF) en comparant la période 2011 et 2021 et les dix années suivantes, il n'en reste pas moins nécessaire d'apporter les éclaircissements et justifications permettant d'apprécier le dimensionnement du projet au regard des autres enjeux qu'il soulève.

La MRAe recommande de compléter le dossier avec les informations, explications et justifications portant sur :

- **le point mort démographique et les besoins en logements induits ;**
- **la limitation à 20 % de la mutation des résidences secondaires en résidences principales ;**
- **les actions à mettre en œuvre visant la diminution du nombre de logements vacants.**

5.2 La préservation de la biodiversité

Le PLU présente la TVB communale dont l'objectif est la préservation du patrimoine agri-environnemental de la commune et précise que sa définition prend en compte celles du SRCE et du PNR. En premier lieu, s'agissant de la trame verte, elle s'appuie sur ses espaces agricoles, plus précisément sur les cœurs de biodiversité agricoles qu'elle considère en tant qu'espaces remarquables du littoral (ERL⁴³). L'emprise des ZPS sur le territoire a guidé l'identification de ces ERL. Cette trame se fonde également sur l'ensemble des sous-trames agricoles constitutives de continuités écologiques. En deuxième lieu, hors ERL, elle entend préserver la mosaïque paysagère et le maillage écologique constitués par les espaces naturels de la commune.

36 prise en compte de l'évolution de la taille moyenne des ménages

37 Cf RP RNT page 7

38 Cf RP RNT page 7 ; RP évaluation environnementale page 19

39 Cf RP diagnostic page 52

40 Cf RP diagnostic page 61

41 « Zéro Logement Vacant » est un dispositif mis à disposition par le ministère de la Transition Écologique et de la Cohésion des territoires qui aide les collectivités à mobiliser les propriétaires de logements vacants et à mieux les accompagner dans la remise sur le marché de leur logement.

42 <https://www.picto-occitanie.fr/geoclip/#c=report&chapter=demo&report=r01&selgeo1=com16.11144>

43 Codifiés aux articles L. 121-23 et R. 121-4 du CU

Les zones humides de la commune, la dépression de Ventenac et les bords de l'étang, sont repérés en réservoir de biodiversité tandis que les cours d'eau même s'ils sont souvent à sec forment les corridors de la trame bleue.

L'ensemble des corridors identifiés sert de base à la définition des coupures d'urbanisation au sens de la loi Littoral⁴⁴.

Par ailleurs, la TVB caractérise les obstacles aux continuités écologiques constitués par l'urbanisation ainsi que le réseau des infrastructures terrestres. Plusieurs ouvrages de franchissement de ces dernières, plus ou moins fonctionnels, sont identifiés comme favorisant le passage de la faune. Enfin, la TVB communale identifie le parc d'éoliennes en tant qu'obstacle à certaines continuités. La MRAe relève toutefois que le dossier s'est abstenu de présenter un bilan de leurs incidences sur l'avifaune.

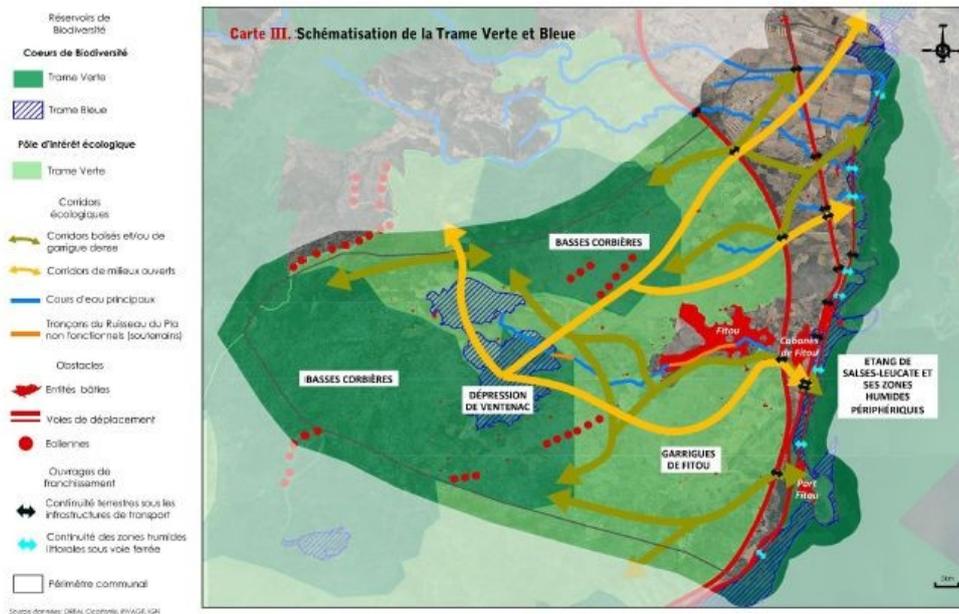


Figure 5: TVB de la commune de Fitou

Le dossier indique que les réservoirs de biodiversité (pelouses sèches, zones humides) sont préservés par un classement en zones naturelles (zonage N ou Ns) ou agricoles (zonage A ou As). Les zones indiquées Ns et As correspondent à des sous-secteurs intégrés aux ERL pour lesquels les conditions d'aménagement sont strictement encadrées. La MRAe constate que les règlements des zones A et N autorisent la possibilité d'implantation d'éoliennes. Ceci est peu conciliable avec la vocation et l'objectif affiché de *préservation* de ces secteurs. Par ailleurs, si la charte du PNR prévoit la possibilité de délimiter un zonage autour des parcs existants pour permettre leur remplacement ou le « repowering », il s'avère que les zones A et N du projet de PLU s'étendent bien au-delà de l'emprise des parcs existants, ce qui ouvre la possibilité de créer de nouveaux parcs éoliens sur la commune, hors des zones prioritaires de la « Charte qualité EnR » du PNR. La MRAe soulève à cet égard la confusion du dossier (cf supra). De plus, l'absence de présentation des résultats issues des visites sur le terrain, ne permet pas d'apprécier pleinement la pertinence de la délimitation des périmètres des zones naturelles et agricoles et des autres zonages du PLU, ni de confirmer la présence ou l'absence d'incidences sur les espèces susceptibles de s'y trouver. Cette lacune amoindrit l'intérêt de certaines mesures comme la préservation des murets par exemple, en ne permettant pas d'apprécier en quoi ils sont le support d'une biodiversité ordinaire ou remarquable.

L'EIE indique en outre que les « espaces faisant l'objet d'un zonage N2000, ZNIEFF I, ou cumulant plusieurs types de zonages, sont caractérisés par une biodiversité importante et/ou remarquable et sont donc identifiés comme réservoirs. ». Or il s'avère que le 1^{er} secteur de projet, IAU, « Stade/Merendes » est intersecté par un réservoir de biodiversité de la trame verte du SRCE, par la ZNIEFF de type I « Garrigues de Fitou et de Salses-le-Château », et par le « domaine vital » de l'Aigle royal. Par ailleurs, les deux zones à urbaniser, IAU et IIAU sont intégralement incluses dans les périmètres des PNA de l'Aigle de Bonelli (domaine vital), de la Pie Grièche à tête rousse et du Lézard ocellé. Ce dernier concerne l'entièreté du territoire communal. La MRAe relève le manque de cohérence entre les ambitions et la traduction réglementaire du PLU. Cette contradiction est d'autant plus importante que l'OAP du 1^{er} secteur spécifie que la partie nord de la zone est constitutive de la trame verte et précise que « des espèces protégées pouvant être potentiellement présentes dans ces milieux, leur absence devra être vérifiée avant tout aménagement, et des mesures d'évitement seront mises en place le cas échéant. ». Dans ces conditions, la MRAe considère que la partie concernée a vocation à être reclassée en

44 Codifié à l'article L. 121-22 du CU

zone N. Elle signale en ce sens que c'est au stade de la planification que la phase « éviter » de la séquence ERC a le plus de chances de parvenir à être efficace et non en la reportant au stade de la réalisation du projet.

Les ouvrages de franchissement des infrastructures sont protégés par une identification sur le règlement graphique au titre de l'article L. 151-23 du CU, assortie de dispositions dans le règlement écrit pour en assurer la préservation et la pérennité. La MRAe souligne l'intérêt de cette mesure.

La MRAe signale enfin que la loi dite Climat et résilience⁴⁵ prévoit une obligation⁴⁶ de définition d'une OAP relative à la mise en valeur des continuités écologiques, autrement appelée « trame verte et bleue », visant la programmation d'actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur les continuités écologiques. Cette OAP obligatoire a vocation à compléter le dispositif permettant déjà au règlement du PLU de localiser dans les zones urbaines les espaces à protéger notamment pour la préservation ou la remise en état des continuités écologiques (L. 151-23 du CU). Cette OAP fait défaut dans le dossier présenté.

La MRAe recommande de :

- **présenter l'analyse des incidences des éoliennes existantes sur l'avifaune au-delà du seul constat de l'existence d'obstacle aux continuités ;**
- **justifier l'extension du zonage au-delà du périmètre des éoliennes existantes, en se fondant sur les incidences constatées sur l'avifaune, et si nécessaire de revoir le périmètre proposé ;**
- **présenter le résultat des visites de terrain notamment sur les secteurs de projet ;**
- **au sein de la zone IAU, reclasser les secteurs constitutifs de la trame verte en zone N ;**
- **compléter le dossier de PLU avec une OAP « trame verte et bleue ».**

5.3 la préservation de la ressource en eau potable dans un contexte de changement climatique ;

Le PADD⁴⁷ précise qu'il prend en compte la capacité à garantir l'accès suffisant à l'eau potable pour dimensionner sa capacité d'accueil. Cette volonté est confirmée dans le RP⁴⁸ du PLU qui précise que les perspectives de développement de la commune de Fitou sont conditionnées par sa capacité à garantir l'accès suffisant à l'eau potable. La commune de Fitou est approvisionnée en eau potable par la société BRL via l'usine de Puech Labade, située sur la commune de Fleury (prise d'eau sur l'Orb). Étant donné les prévisions même limitées d'augmentation de la population, la consommation de l'eau passera de 105 000 m³/an (en 2018) à environ 115 940 m³/an à l'horizon du PLU (2036) avec un rendement de réseau basé sur celui de 2018 qui selon le dossier⁴⁹ s'élevait à 85,8 %. Il est par ailleurs indiqué que « *la consommation d'eau restera réduite si le rendement des réseaux reste supérieur à 80 % et/ou le ratio de consommation en eau par habitant diminue (il n'était que de 152 L/jour en 2016, contre 180L/jour en 2018)* ».

Selon les données publiques disponibles⁵⁰, la MRAe précise que le rendement des réseaux d'eau de la commune s'établissait à 63,1 % pour l'année 2021, soit un taux très éloigné de celui annoncé.

La MRAe considère qu'en l'état, le dossier est incomplet et ne permet pas de démontrer la suffisance de la ressource à répondre aux besoins en eau consécutifs à un accroissement de la population. Il est nécessaire d'apporter les éclaircissements et les précisions utiles à l'appréciation de l'adéquation entre le volume d'eau disponible et celui requis pour desservir la population, tenant compte des autres collectivités puisant dans la ressource, et des effets du changement climatique.

La MRAe recommande de vérifier si le développement démographique envisagé par la commune est soutenable en matière de besoins en eau potable, par une évaluation précise de la disponibilité de la ressource en eau qui prenne en compte les perspectives de développement des autres collectivités approvisionnées ainsi que l'impact du changement climatique, et de proposer des mesures en conséquence.

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

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

47 PADD page 18

48 Cf RP justifications page 138

49 Cf annexes sanitaires page 14

50 <https://www.services.eaufrance.fr/service/185182/2021>

5.4 La prévention du risque inondation

L'OAP sectorielle des deux zones à urbaniser ainsi que le règlement écrit afférent précisent que la rétention des eaux pluviales devra être calibrée en priorisant l'infiltration aux rejets, et tout aménagement visant la limitation de l'imperméabilisation.

Cependant, le dossier ne présente aucune étude quantitative sur les besoins en rétention, ni sur le dimensionnement des dispositifs à même de retenir les eaux d'orage.

Au regard de la sensibilité de la commune au risque inondation par ruissellement, la MRAe engage la commune à évaluer le niveau de rétention nécessaire et de le traduire réglementairement par tout mécanisme en mesure de garantir l'absence d'aggravation du risque sur le territoire communal.

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 la commune.

5.5 La prise en compte de la pollution sonore et atmosphérique

Fitou se caractérise par la présence de deux axes routiers majeurs, l'A9 et la RD 6009. Ces infrastructures font l'objet de classement au titre des nuisances sonores avec un classement en catégorie 1⁵¹ pour l'A9. Cette infrastructure qui affecte fortement le territoire et plus encore la zone à urbaniser IIAU « La Noria », constitue un enjeu fort en termes de nuisances sonores et de qualité de l'air. Le dossier présente un projet d'OAP prévoyant un traitement paysager destiné à estomper les perspectives sur et depuis l'autoroute A9 par l'affirmation du linéaire végétal éparse présent en limite de site. De plus, il est précisé que les constructions dans ce secteur devront respecter les normes d'isolement acoustique en vigueur. La MRAe considère que les mesures du niveau sonore (étude acoustique) et de la pollution atmosphérique du secteur de projet au stade de l'EIE font défaut dans le dossier. Par ailleurs, l'aménagement de ce secteur est en contradiction avec un des objectifs du PADD qui énonce qu'une attention particulière sera portée à la gestion des nuisances liées à l'infrastructure autoroutière (bruit notamment).

La MRAe recommande :

- de définir des indicateurs de suivi mesurant l'ambiance sonore et atmosphérique affectant les secteurs de projet, notamment le secteur « la Noria » ;**
- d'approfondir l'analyse des incidences sonores et de la qualité de l'air et de proposer en conséquence les mesures d'évitement et de réduction nécessaires, pouvant conduire à retirer le secteur de « la Noria » des zones de projet afin d'éviter d'exposer plus de population aux pollutions sonores et atmosphériques.**

51 A9 classée en catégorie 1 et RD 6009 en catégorie 3 du classement sonore des voies bruyantes ; 1 étant la catégorie d'infrastructures de transports terrestres la plus bruyante et 5 la moins bruyante