



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

MRAe

Mission régionale d'autorité environnementale

OCCITANIE

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

**Avis de la mission régionale d'autorité environnementale
sur le projet de modification n°3 du PLU de Pollestres
(Pyrénées-Orientales)**

N°Saisine : 2022-011159

N°MRAe : 2022AO8

Avis émis le 03 février 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 04 novembre 2022, l'autorité environnementale a été saisie par Perpignan Méditerranée Métropole pour avis sur le projet de modification n°3 du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Pollestres (Pyrénées Orientales).

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 Marc Tisseire, Jean-Michel Salles 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 7 novembre 2022.

Le préfet de département a également été consulté le 7 novembre 2022 (direction départementale des territoires et de la mer des Pyrénées-Orientales - DDTM66) .

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

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

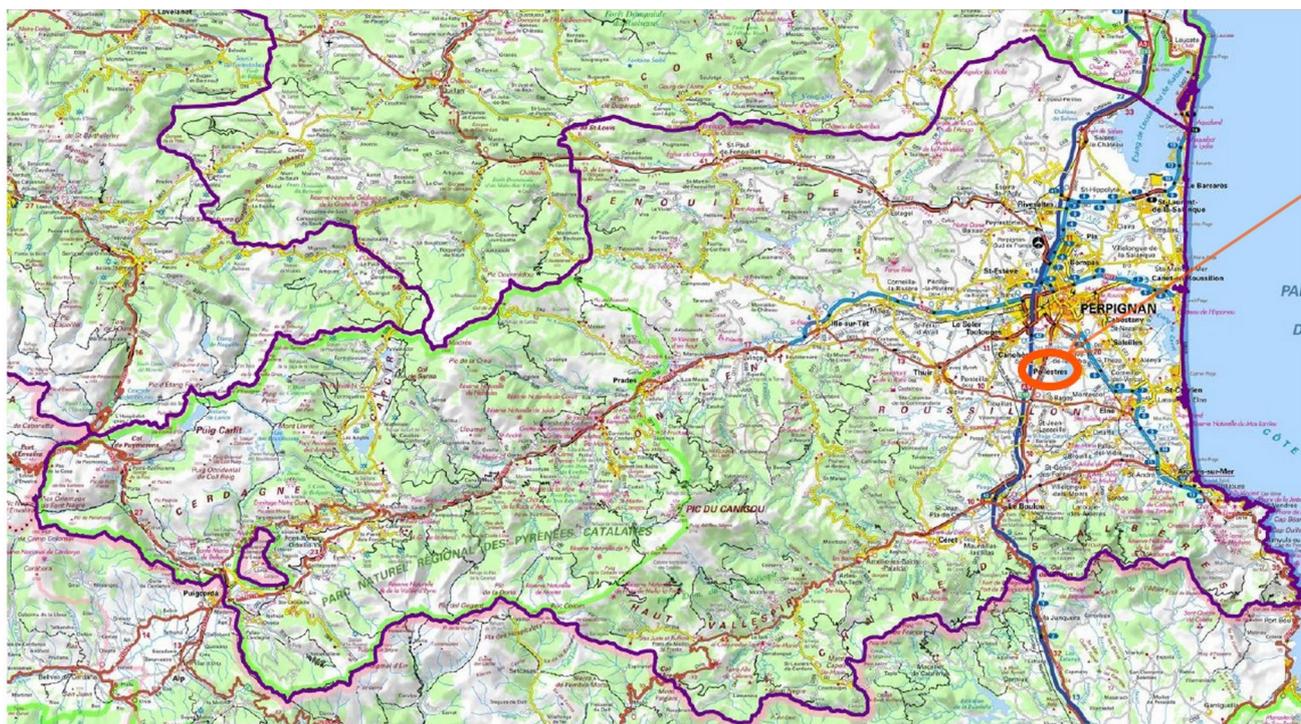
La modification n°3 du PLU de Pollestres a été soumise à évaluation environnementale par décision de la MRAe d'Occitanie en date du 28 janvier 2022 prise après demande d'examen au cas par cas².

Par conséquent, le dossier fait l'objet d'un avis de la MRAe Occitanie. Il sera publié sur le site internet 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 », l'autorité compétente pour approuver un plan doit 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 dans le rapport sur les incidences environnementales, la façon dont les avis exprimés et les résultats des consultations effectuées ont été pris en considération, ainsi que les raisons du choix du plan, compte tenu des alternatives qui avaient été envisagées, et enfin, les mesures arrêtées concernant le suivi de la mise en œuvre du plan.

2 Présentation du territoire et du projet de modification

Pollestres (5 229 habitants et 8 km² – INSEE 2019), commune péri-urbaine est située à cinq kilomètres au sud de Perpignan, à moins de quinze kilomètres de la mer Méditerranée et au centre-est du département des Pyrénées-Orientales en région Occitanie.



Soumise à un climat de type méditerranéen, elle fait partie de la plaine du Roussillon, comprise entre les cours d'eau de la Têt au nord et du Tech au sud. L'organisation hydrographique du territoire communal est structurée par le Riart, cours d'eau côtier au caractère torrentiel qui se jette dans l'étang de Canet – Saint-Nazaire. La géomorphologie de Pollestres, notamment résultante des crues, offre à la commune un paysage de plaine alluviale. Son altitude varie entre 24 et 83 mètres.

² https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2021_10010__m3_pollestres_signee.pdf

Elle bénéficie d'une très bonne desserte routière avec les axes majeurs que sont : l'autoroute A9 (échangeur Perpignan-sud à proximité de la commune de Perpignan) et la route nationale (RN) n° 9 qui forment deux axes parallèles orientés Nord-Sud, entre lesquels s'inscrit le village.

Depuis le 1er janvier 2017, la communauté urbaine Perpignan Méditerranée Métropole, comprenant la commune de Pollestres, regroupe 36 communes et compte dorénavant 270 200 habitants (INSEE 2019). La commune est incluse dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) de la Plaine du Roussillon, approuvé le 13 novembre 2013. Il concerne 77 communes et 334 745 habitants. Le 6 novembre 2017, le comité syndical a relancé la révision du SCoT.

La commune de Pollestres est couverte par une délimitation des zones à risque établie par arrêté préfectoral le 06 décembre 1994 en application de l'ancien article R.111-3 du code de l'urbanisme et valant plan de prévention du risque inondation (PPRi).

La commune est située en zone de répartition des eaux (ZRE³) souterraines, au titre des aquifères « multicouche pliocène du Roussillon » et « alluvions quaternaires du Roussillon ».

Elle est par ailleurs concernée par l'article 55 de la loi SRU⁴ lui imposant de disposer d'un parc de logements locatifs sociaux représentant 25 % des résidences principales. Or, en 2021, le taux s'élevait seulement à 14,79 %⁵. Cette obligation trouve sa traduction dans le plan local de l'habitat (PLH⁶) établi pour la période 2020 à 2025, et avec lequel le PLU doit être compatible.

Le secteur de projet comme tout le territoire communal, est situé au sein du périmètre du plan national d'actions (PNA) en faveur du Lézard ocellé.

La commune de Pollestres a approuvé son PLU le 29 septembre 2011. Le 3 septembre 2021, le président de Perpignan Méditerranée Métropole, qui dispose dorénavant de la compétence en matière de documents d'urbanisme, a prescrit une procédure de modification n°3 du PLU afin d'ouvrir à l'urbanisation la zone à urbaniser AU5, zone à vocation d'habitat, pour y permettre la réalisation d'un lotissement communal sur une superficie de 3,5 ha. Dans ce cadre, la procédure vise aussi la définition d'une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) et la suppression de l'emplacement réservé (ER) n°7, initialement destiné à élargir la voie communale dit chemin de Toulouges. Selon le PPRi, la zone AU5 du PLU est principalement située en zone blanche (risque faible) du PPRi mais également partiellement en zone inondable de risque moyen (bande inondable d'à peu près 8 m de large sur la frange sud du secteur de projet).

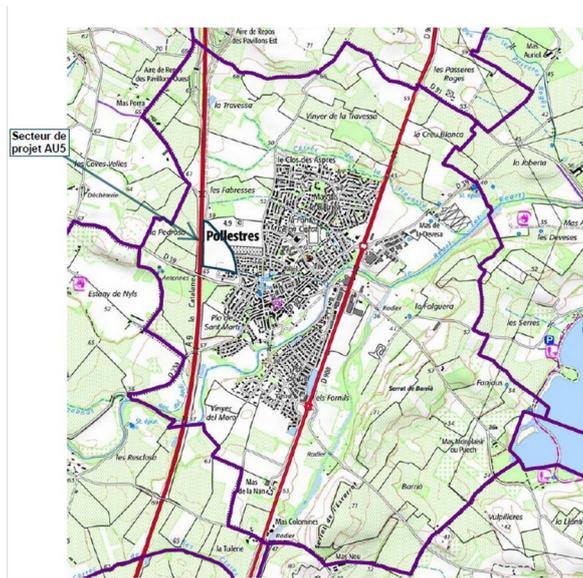


Figure 1: Situation du secteur de projet au sein de la commune

- 3 Une ZRE est caractérisée par une insuffisance chronique des ressources en eaux par rapport aux besoins des usagers.
- 4 L'article 55 de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) définit les communes qui doivent disposer d'un nombre minimum de logements sociaux, proportionnel à leur parc résidentiel (codifié dans la section 2 du chapitre II du titre préliminaire du livre III du code de la construction et de l'habitation, articles L. 302-5 et suivants)
- 5 <https://www.pyrenees-orientales.gouv.fr/content/download/33872/243010/file/211019-ATL-2021-SVHC-HLS-compresse.pdf>
- 6 Document stratégique de programmation qui inclut l'ensemble de la politique locale de l'habitat : parc public et privé, gestion du parc existant et des constructions nouvelles, populations spécifiques. L'élaboration d'un PLH est notamment obligatoire pour les communautés urbaines

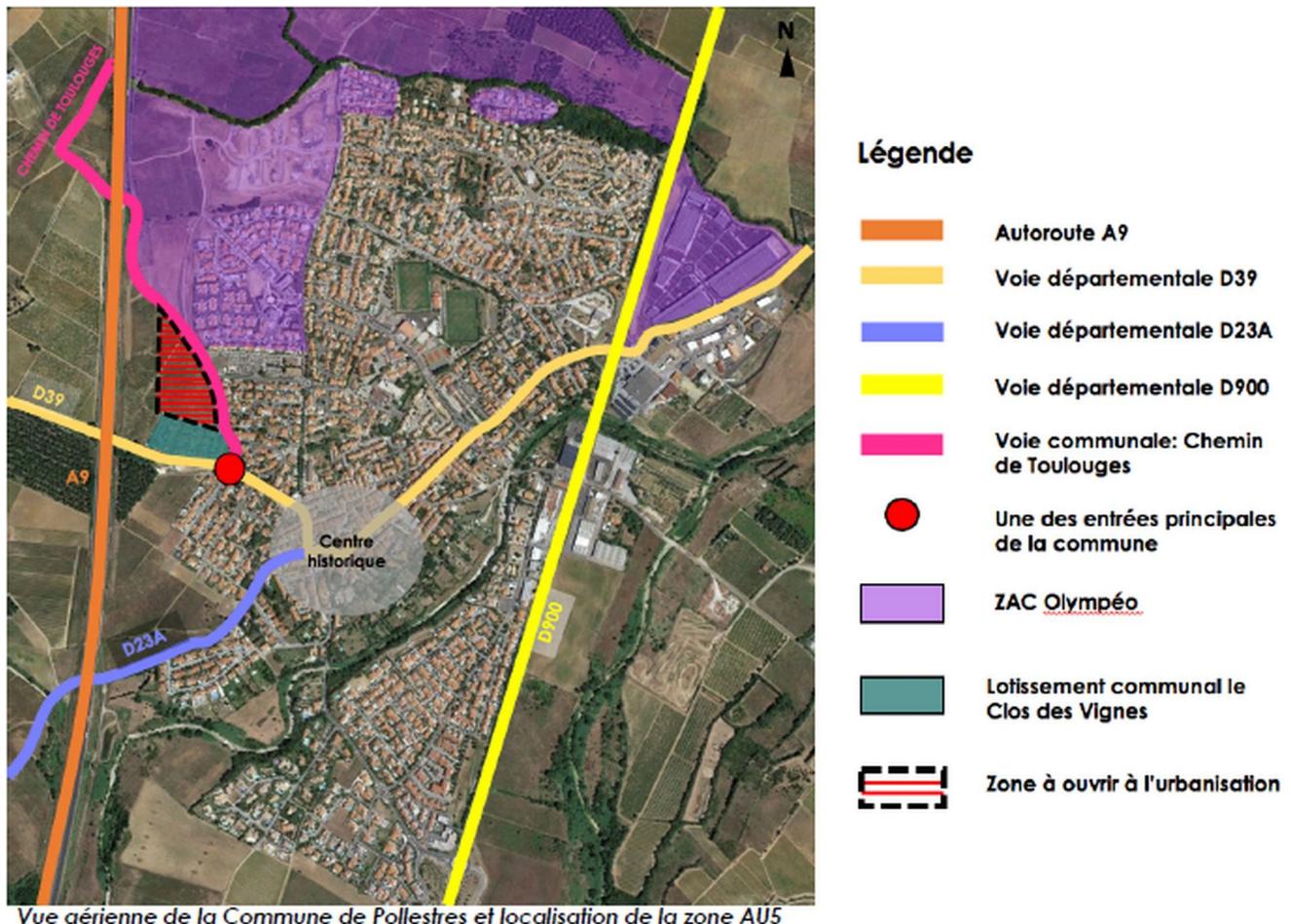


Figure 2: Situation de la zone AU5 au regard du tissu urbain et de l'A9

Le projet vise la construction d'une centaine de logements et l'accueil de 234 nouveaux habitants⁷.

3 Principaux enjeux relevés par la MRAe

La MRAe considère que les principaux enjeux environnementaux du projet de modification du PLU sont :

- la maîtrise de la consommation d'espace et la limitation de l'artificialisation des sols ;
- la préservation de la ressource en eau potable dans un contexte de changement climatique ;
- 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

L'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 dossier présenté est découpé en deux fascicules, le RP présentant la procédure, les justifications des choix retenus et ses impacts sur les pièces du PLU pour le premier, et l'évaluation environnementale pour le deuxième.

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

En effet, s'agissant de l'articulation avec les documents de rang supérieur, le dossier évoque en premier lieu le PLH et l'objectif qu'il fixe de production d'un minimum de 419 logements, dont 135 logements locatifs sociaux (LLS).

⁷ Cf Eval Env Pollestres-V3.pdf page 55

Ainsi, l'ouverture à l'urbanisation de la zone AU5, permettra de construire 83 logements dont 9 logements en primo-accession, et 17 LLS et contribuera à l'atteinte des objectifs fixés. Cette production viendra compléter les constructions de logements prévus au sein de la Zone d'aménagement concerté (ZAC) Olympéo au nord du secteur de projet et au sein de laquelle sont encore prévus 128 logements individuels dont 89 LLS. Pour rappel, cette ZAC de 80 ha a été conçue pour accueillir à terme 1 100 habitants⁸.

Le RP s'attache en deuxième lieu à démontrer sa compatibilité avec le SCoT de la Plaine du Roussillon. La MRAe constate que cet exposé se limite à considérer les objectifs maxima de production de 9 500 logements assignés aux communes situées en première couronne de Perpignan. Or, il s'avère que le SCoT définit également une méthode de calcul pour les communes de plus de 2 000 habitants. Il prévoit la nécessité d'appliquer un coefficient multiplicateur maximal de 1,2 du nombre de résidences principales à l'horizon de 15 ans. La commune en comptait 1 880 en 2013⁹. Selon cette méthode, le nombre maximum de logements atteindrait 2 256 en 2030, soit 376 logements supplémentaires par rapport à 2013. Selon l'INSEE¹⁰, 364 logements ont été construits entre 2013 et 2019 et selon les données transmises par la DDTM66, depuis 2013, la commune a déjà réalisé 675 logements. Dans ces conditions, le projet de construction de 100 logements supplémentaires amplifiera le différentiel avec les objectifs fixés par le SCoT. Enfin, la MRAe constate une insuffisance dans l'étude de l'articulation du PLU avec le SCoT. Elle rappelle que celle-ci a vocation à considérer l'ensemble des prescriptions du SCoT dans le cadre d'une analyse globale ; ce que le projet de modification du PLU s'est abstenu de faire.

En dernier lieu, la MRAe relève l'incomplétude de ce chapitre dès lors que l'étude de l'articulation du projet de modification du PLU avec les autres documents de rang supérieur ne traite pas ceux approuvés depuis l'approbation du SCoT en 2013. Il s'agit principalement du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de la région Occitanie, approuvé par le préfet de région le 14 septembre 2022, du Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et du plan de gestion du risque inondation (PGRI) Rhône Méditerranée approuvés le 21 mars 2022. La MRAe souligne à cet égard, que le projet vise l'accueil de nouvelles populations. Cependant, le dossier ne démontre pas sa compatibilité avec l'orientation fondamentale n°7 du SDAGE Rhône Méditerranée 2022-2027 qui prévoit d' « *Atteindre et préserver l'équilibre quantitatif en améliorant le partage de la ressource en eau et en anticipant l'avenir* ».

L'état initial de l'environnement (EIE) porte sur l'étude des milieux naturels et de la biodiversité ainsi que sur l'analyse des risques. Il s'appuie sur quatre prospections de terrains réalisées en juillet et septembre 2021 puis au mois de mai 2022, périodes propices à la recherche du Lézard ocellé. Il en résulte l'absence d'observations d'individus, car les milieux en place ne lui sont pas favorables. L'EIE dresse ensuite l'inventaire des risques susceptibles d'impacter le secteur de projet au terme duquel, seul le risque lié au transport des matières dangereuses est avéré au regard de sa proximité avec l'A9. La MRAe note que la contiguïté avec cette infrastructure n'a pas fait l'objet d'un exposé des pollutions sonores et atmosphériques grévant ce secteur d'étude (prises de mesures du niveau sonore et de la qualité de l'air).

La justification des choix retenus¹¹ repose principalement sur la maîtrise foncière par la commune de la zone à urbaniser. Par ailleurs, une analyse du potentiel en densification des zones urbaines et à urbaniser¹² conclut sur l'absence de foncier suffisant pour répondre au projet de développement de la commune. La MRAe considère nécessaire de présenter de manière détaillée les possibilités offertes par la ZAC Olympéo déjà ouverte à l'urbanisation, et de démontrer l'incapacité de cette zone à répondre au projet d'accueil de nouveaux habitants en tenant compte des règles imposées par le SCoT.

L'analyse des incidences probables de la mise en œuvre du projet de modification du PLU sur l'environnement, porte tout d'abord sur la faune, la flore et les milieux naturels identifiés lors de l'EIE. Il en résulte essentiellement des mesures à mettre en place en phase chantier avec également l'établissement d'un calendrier de travaux à respecter. Le dossier conclut par ailleurs sur l'absence d'exposition du site de projet aux différents risques hormis le risque lié au transport de matières dangereuses sur l'A9 pour lequel le dossier indique la protection du secteur par un merlon végétalisé de plusieurs mètres de haut. La MRAe considère que la réalité de la protection de la population contre ce risque, assurée par ce type de dispositif reste à démontrer. Par ailleurs, la MRAe précise qu'en égard au risque inondation qui concerne la commune, un complément d'analyse des incidences est attendu sur les impacts cumulés de l'artificialisation de la ZAC Olympéo et du secteur de projet sur l'aggravation possible du risque en aval, notamment par ruissellement. Des mesures de réduction des incidences sont également proposées pour limiter les impacts sur la qualité des eaux souterraines en phase chantier mais aussi pour agir sur la qualité de l'air en phase

8 Cf site internet de la ville de Pollestres : <https://www.pollestres.com/projet-1> : « Outre les 300 parcelles et 400 logements de la première tranche nommée « Quartier Athènes », cette zone d'urbanisation s'articulera autour d'un grand complexe sportif de haute qualité, doté d'une piscine de 50 mètres, d'un bassin intérieur, d'une gymnase, d'une piste d'athlétisme, d'un terrain de rugby, d'un terrain de football »

9 Le SCoT a été approuvé en 2013

10 <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=COM-66144#chiffre-cle-3>

11 Cf RP page 24

12 Cf RP pages 8 à 24

travaux et en phase exploitation. La MRAe relève que malgré les 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 de ce secteur 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 (voir chapitre 5.2)

Des indicateurs de suivi de la mise en œuvre de la modification du PLU avec un état zéro (valeur de référence) sont présentés¹³. Au regard des enjeux environnementaux relevés sur ce secteur (cf. *supra*) et déjà relevés dans la décision de soumission de cette procédure à évaluation environnementale, la MRAe considère que ces indicateurs doivent être complétés. Ces données sont fondamentales pour assurer un suivi de l'efficacité environnementale du document, suivre les effets du projet de modification sur l'environnement afin d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées.

Enfin, le dossier présenté ne comprend pas 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 :

- **l'analyse de l'articulation de la procédure de modification du PLU avec les objectifs et orientations des documents de rang supérieurs ;**
- **l'EIE avec les données portant sur le niveau de pollution sonore et atmosphérique affectant le secteur de projet ;**
- **l'analyse des capacités d'accueil résiduelles de la ZAC Olympeo ;**
- **l'analyse des incidences cumulées de l'artificialisation de la zone au regard du risque inondation par ruissellement en aval ;**
- **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 ;**
- **la définition d'indicateurs de suivi ciblés, reflétant l'impact de la procédure de modification sur les enjeux environnementaux identifiés sur le secteur de projet ;**
- **un RNT illustré synthétisant le rapport environnemental pour permettre au public de comprendre comment les enjeux environnementaux ont été pris en compte.**

5 Analyse de la prise en compte de l'environnement

5.1 consommation d'espace

Le projet de modification du PLU énonce le besoin d'extension de l'urbanisation au regard de l'insuffisance des possibilités offertes en densification après une analyse précise du tissu urbain et ce, afin de répondre à la demande et à la nécessité de produire des ILLS. La MRAe constate que la ZAC Olympeo a déjà artificialisé 28 ha entre 2009 et 2019. Outre le fait que la réalisation de la ZAC va se poursuivre, le projet d'ouverture de la zone AU5 viendra accroître ce bilan.

La MRAe relève également, qu'il ressort de l'examen des données publiques disponibles¹⁴ que l'artificialisation de Pollestres sur la période 2011-2021 a représenté environ 44,4 ha dont 33,4 ha de surfaces consommées de type habitat, et le solde de type activité.

La MRAe rappelle que l'artificialisation des sols et l'étalement urbain constituent les principaux facteurs d'érosion de la biodiversité et engendrent des impacts négatifs en matière de consommation d'énergie et d'émissions de gaz à effet de serre. Par ailleurs, le SRADDET Occitanie prévoit dans son objectif thématique 1.4 « *de réussir le zéro artificialisation nette (ZAN) 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 résilience, a pour objectif, en matière d'urbanisme, d'atteindre le ZAN d'ici à 2050 avec une division par deux du rythme de l'artificialisation dans les dix prochaines années.

Au regard de ces données, la MRAe engage la collectivité à reconsidérer ses ambitions de développement pour viser une trajectoire de sobriété foncière visant la réduction – se traduisant par la division par deux – de la consommation d'espace naturel, agricole et forestier (NAF) entre 2011 et 2021 et les dix années suivantes.

¹³ Cf Eval Env Pollestres-V3.pdf pages 61 et suivante

¹⁴ <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/cartographie-artificialisation>

La MRAe recommande de démontrer que le projet s'inscrit dans une logique de sobriété foncière concourant à l'application de la réduction par deux de la consommation d'espace d'ici 2031, ou à défaut de prévoir des mesures adaptées.

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

Le dossier indique que le réseau de distribution d'eau potable auquel appartient la commune est alimenté par le forage F2 « Rec del Moli » et le forage F3 « la Deveze ». Ils exploitent l'aquifère multicouches du Pliocène (nappes profondes). Cet aquifère est classé en ZRE comme évoqué plus haut.¹⁵

Il évoque des travaux d'amélioration du rendement, mais également des études en cours pour sécuriser l'alimentation en eau potable. Par ailleurs, il précise, d'une part, qu'en 2020, un forage de reconnaissance en eau potable a été réalisé en lien avec l'aménageur de la ZAC Olympéo située en bordures nord et est du site et, d'autre part, que l'objectif à terme est d'interconnecter la commune avec le réseau desservant Perpignan.

Il indique que l'arrivée de 234 nouveaux habitants va générer des besoins en eau potable pour la population de l'ordre de 53 m³ par jour (sur une base de 225 l par habitant et par jour).

Cependant, les incidences du projet d'ouverture à l'urbanisation sur la disponibilité de la ressource sont insuffisamment évaluées. En effet, la MRAe constate que le projet omet de présenter les volumes totaux prélevables portant sur les deux forages en activité et sur le projet de troisième forage. Selon les données de l'Agence régionale de santé (ARS), la procédure de révision des volumes prélevables touche les trois forages. Dans l'état actuel, pour répondre aux besoins en eau potable générés par l'ouverture à l'urbanisation de la zone AU5, la commune ne pourra compter que sur l'amélioration du rendement de ses réseaux et à terme sur l'interconnexion avec le réseau de Perpignan. L'absence d'un planning prévisionnel concernant les différents travaux et études en cours ne permet pas de démontrer la capacité de la ressource à répondre aux besoins actuels et futurs de la commune et des autres communes auxquelles elle sera connectée, tenant compte également des effets du changement climatique.

La MRAe recommande à la commune de vérifier si son développement démographique est soutenable au regard de la ressource en eau potable, par une évaluation précise de la disponibilité de la ressource en eau qui prenne en compte ses perspectives de développement mais aussi celui des autres collectivités approvisionnées ainsi que l'impact du changement climatique.

5.3 La prise en compte de la pollution sonore et atmosphérique

Pollestres se caractérise par la présence de deux axes routiers majeurs, l'A9 et la RN 9, le secteur de projet en particulier jouxte l'autoroute A9. Cette infrastructure fait l'objet d'un classement au titre des nuisances sonores avec un classement en catégorie 1¹⁶. Cette infrastructure qui affecte fortement le territoire et plus encore la zone à urbaniser AU5, 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 de la butte, destiné¹⁷ à créer un « corridor écologique » et jouer le rôle d'écran végétal pour atténuer le bruit provenant de l'autoroute. De plus, il est précisé que les constructions seront réalisées dans le respect de la RE2020¹⁸. S'agissant de la qualité de l'air, les mesures proposées concernent l'aménagement du secteur en phase chantier et exploitation. La MRAe considère que l'absence de mesure du niveau sonore (étude acoustique) et de la pollution atmosphérique du secteur de projet au stade de l'EIE, ne permet pas d'évaluer l'intérêt des mesures d'aménagement proposées qui en l'état, concernent essentiellement le fonctionnement du quartier et le confort à l'intérieur des logements.

La MRAe recommande :

– de définir des indicateurs de suivi mesurant l'ambiance sonore et olfactive affectant le secteur de projet ;

15 L'arrêté préfectoral n° 2022276-004 du 03/10/2022 portant sur les autorisations de prélèvement AEP - tout forage confondu - en nappe du Pliocène de la CU Perpignan Méditerranée métropole, limite le débit journalier maximum à 400 000 m³ / an

16 1 étant la catégorie d'infrastructures de transports terrestres la plus bruyante et 5 la moins bruyante

17 Cf RP page 38

18 La réglementation environnementale RE2020 s'applique à partir du 1^{er} juillet 2022

– d’approfondir l’analyse des incidences sonores et sur la qualité de l’air et de proposer en conséquence les mesures d’évitement et de réduction nécessaires .