



**MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

MRAe

Mission régionale d'autorité environnementale
OCCITANIE

**Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable**

**Avis de la mission régionale d'autorité environnementale
sur la mise en compatibilité du PLU par déclaration de projet
pour la réalisation du projet urbain
des Montarels à Colombiers (Hérault)**

N°Saisine : 2022-010766

N°MRAe : 2022AO71

Avis émis le 11 août 2022

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 06 juillet 2022, l'autorité environnementale a été saisie par la commune de Colombiers (Hérault) pour avis sur le projet de mise en compatibilité de son plan local d'urbanisme (PLU) par déclaration de projet.

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 (délibération du 07 janvier 2022) par Marc Tisseire, Stéphane Pelat et Annie Viu.

En application de l'article 8 du règlement intérieur de la MRAe du 3 novembre 2020, 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 06/07/2022 et a répondu le 5 juillet 2022.

La direction départementale des territoires de l'Hérault a également été consultée le 06/07/2022 et a répondu en date du 08/07/2022.

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

SYNTHÈSE

La commune de Colombiers souhaite ouvrir à l'urbanisation des espaces dédiés à l'aménagement du projet urbain « *Des Montarels* » et prévoit pour cela de mettre en compatibilité son plan local d'urbanisme (PLU) par l'intermédiaire d'une déclaration de projet.

Le projet de création de la ZAC a fait par ailleurs l'objet d'un avis de la MRAe en date du 11 août 2022². En l'absence de mise en œuvre complète de la démarche ERC, la MRAe estime que son caractère d'intérêt général, justifiant la procédure dérogatoire de déclaration de projet, n'est pas démontré. Le dossier ne justifie pas le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables tenant compte des enjeux environnementaux dans un endroit particulièrement sensible. Il ne justifie pas non plus la déclinaison complète de la démarche « éviter, réduire, compenser ».

En l'état, le projet présente un risque d'incidences négatives notables sur l'environnement, ce qui suppose que le dossier soit substantiellement modifié avant d'être à nouveau présenté à la MRAe.

2 <https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/avis-rendus-sur-projets-de-la-mrae-occitanie-en-a890.html>

AVIS DÉTAILLÉ

1 Contexte juridique du projet de mise en compatibilité

En application des articles R. 104-11 et R.104-19 du code de l'urbanisme, le projet de mise en compatibilité du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Colombiers (34) est soumis à évaluation environnementale systématique. Il fait par conséquent l'objet d'un avis de la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de la région Occitanie.

Le présent avis devra être joint au dossier d'enquête publique et sera publié sur le site internet de la MRAe³.

Il est rappelé qu'en application de l'art. R.104-39 du code de l'urbanisme, l'autorité compétente informe le public, l'autorité environnementale et, le cas échéant, les autorités consultées. Elle met à leur disposition :

- le PLU, qui comporte notamment des indications relatives à la manière dont il a été tenu compte des consultations auxquelles il a été procédé, dont l'avis de la MRAe ;
- les motifs qui ont fondé les choix opérés dans le PLU compte tenu des diverses solutions envisagées.

Cette information et cette mise à disposition sont réalisées, le cas échéant, dans les conditions et selon les formalités particulières prévues pour assurer la mise à disposition du public du PLU et pour assurer la publicité de l'acte approuvant le PLU.

La commune de Colombiers a par ailleurs saisi la MRAe, en date du 21 juin 2022, pour avis sur l'étude d'impact du projet de création de la ZAC « *Des Montarels* ». Ayant choisi de ne pas faire d'évaluation environnementale commune, donnant lieu à une seule saisine et un seul avis de l'Autorité environnementale, l'étude d'impact du projet a donné lieu à un nouvel avis de la MRAe⁴. Le présent avis concerne exclusivement l'évaluation environnementale de la mise en compatibilité du PLU.

2 Présentation du territoire et du projet de mise en compatibilité

La commune de Colombiers est située dans le sud du département de l'Hérault, dans l'aire d'attraction de Béziers. En 2019 elle comptait 2 684 habitants sur un territoire de 10 km².



Carte de localisation de la commune et du projet de ZAC, issue du rapport de présentation

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

4.

Situé dans la plaine agricole de la zone rétro-littorale méditerranéenne, le territoire communal présente des enjeux paysagers remarquables. Elle abrite les sites classés « *Les paysages du canal du Midi* » et du « *Canal du Midi* », inscrit au patrimoine de l'humanité par l'UNESCO, le site classé de « *L'ancien étang de Montady et ses abords* », l'opération grand site de France (OGS) « *Canal du midi du Malpas à Fonsérannes* » et la zone tampon du bien Unesco du « *Canal du Midi* ». La commune est aussi concernée par la zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type I « *Colline de l'Oppidum d'Ensérune* » ainsi que par le plan national d'action (PNA) en faveur du Lézard Ocellé, le PNA du Faucon Crécerellette ainsi que par l'inventaire national du patrimoine géologique (INPG) « *Colline et panorama de l'Oppidum d'Ensérune* ».

La commune fait partie, avec sept autres communes, de la communauté de communes La Domitienne, qui s'est dotée le 17 novembre 2020 d'un plan climat air énergie territorial (PCAET), pour lequel un avis a été rendu par la MRAe en date du 18 mai 2019⁵. Un Contrat de Relance et de Transition Écologique (CRTE) a été signé le 16 décembre 2021 par le préfet de l'Hérault et le président de la communauté de communes, avec pour ambition de faire de La Domitienne, « *dans la même lancée que le PCAET* », « *un territoire à énergie positive (dont les consommations énergétiques sont couvertes par l'énergie verte produite localement) dès 2045* »⁶.

Colombiers fait également partie des 87 communes intégrées au schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Biterrois, approuvé en 2013, et dont le projet de révision a donné lieu à un avis de la MRAe en date du 12 avril 2022⁷.

La commune de Colombiers souhaite mettre en compatibilité son PLU, par l'intermédiaire d'une déclaration de projet, pour permettre la création d'une zone d'aménagement concertée (ZAC) dans le secteur « Des Montarels ».



Carte de localisation du projet dans la commune, issue du rapport de présentation

5 http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/avis_mrae_2019ao56.pdf

6 <https://www.herault.gouv.fr/Actualites/L-Etat-acteur-dans-le-departement/Signature-du-protocole-d-intention-pour-Contrat-de-Relance-et-Transition-Ecologique-de-La-Domitienne>

7 http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2022_10136_avis_rev_scot_biterrois_projet_dreal-vmrae.pdf

La commune envisage, dans le cadre du projet de ZAC, de créer un futur quartier associant logements, équipements de proximité, parcs et espaces publics, sur 10,5 ha. Environ 250 logements dont 100 logements collectifs y sont prévus, ainsi que 30 logements individuels en bande, 120 logements individuels libres, une résidence seniors sociale et des commerces de proximité. La densité brute prévue est de 24 logements à l'hectare⁸, c'est-à-dire identique à la densité des zones dédiées à l'habitat du reste de la commune⁹, ne traduisant pas une optimisation de la densité. Le nouveau quartier permettra de loger environ 500 personnes pour une surface de plancher prévisionnelle totale de 30 000 m².



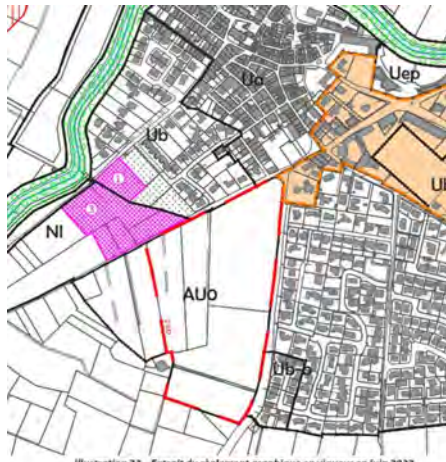
Plan d'aménagement de la ZAC, issu du rapport de présentation

Dans le PLU actuellement en vigueur, la ZAC est classée en zone à urbaniser fermée (AUO), dont l'ouverture à l'urbanisation ne peut résulter que d'une révision du PLU ou d'une mise en compatibilité par déclaration de projet en raison de l'absence d'aménagement sur cette zone à urbaniser définie il y a plus de 9 ans. La commune prévoit de faire évoluer le PLU :

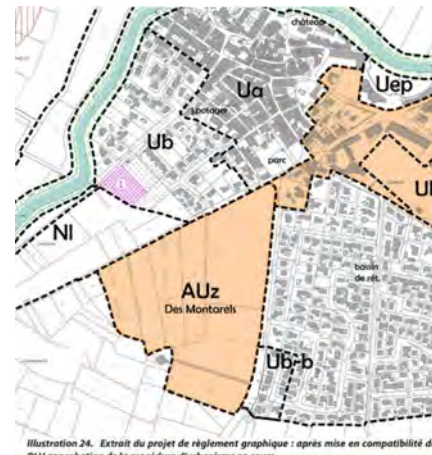
- en supprimant la zone AUO bloquée d'une emprise de 10,86 ha et l'emplacement réservé n°3 situé sur des terrains appartenant au site classé « Paysages du canal du Midi » ;
- au profit de la création d'une zone AUZ « Des Montarels » sur 10,47 ha, dotée de droits à construire, dédiée à la construction d'habitat, de services et de commerces sous forme d'une opération d'aménagement d'ensemble ;
- et de l'agrandissement de la zone agricole A sur 0,39 ha.

8 250 logements sur 10,5 hectares

9 Étude d'impact page 50



Règlement graphique avant évolution du PLU



Règlement graphique après évolution du PLU

Cartes issues du rapport de présentation

La commune prévoit également de compléter le règlement écrit du PLU pour permettre en AUz l'urbanisation dans le cadre d'une opération d'aménagement d'ensemble, autorisant les habitations, commerces et services de proximité, et de créer une orientation d'aménagement et de programmation (AOP).

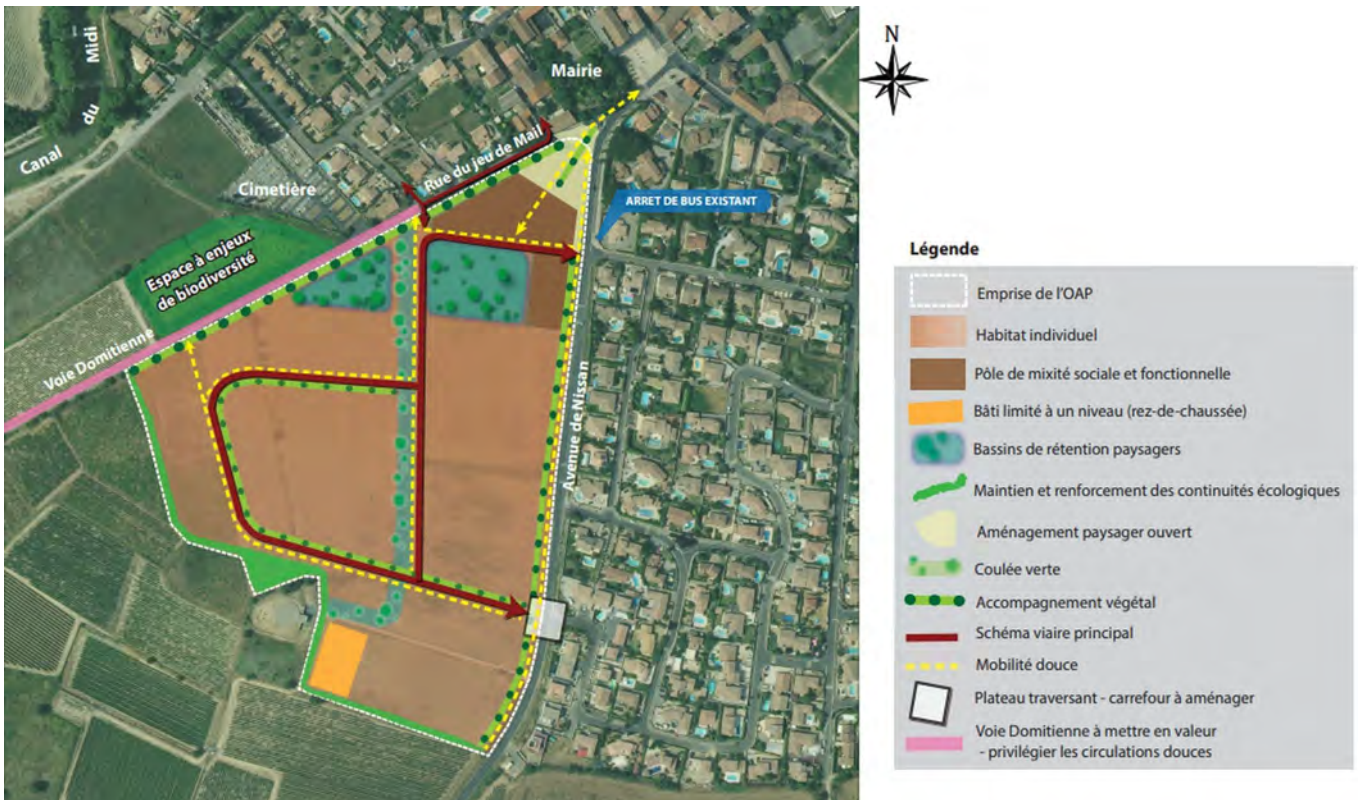


Schéma d'aménagement issu de l'OAP « Des Montarels »

3 Principaux enjeux environnementaux identifiés par la MRAe

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

- la maîtrise de la consommation d'espaces naturels et agricoles ;
- la protection de la biodiversité;
- l'insertion paysagère du projet ;
- la préservation de la ressource en eau ;
- la transition énergétique et climatique.

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

La MRAe rappelle que le guide de référence réalisé par le commissariat général au développement durable¹⁰ présente les attendus de l'évaluation environnementale d'un document d'urbanisme qui vise à permettre un projet, guide auquel le maître d'ouvrage peut utilement se reporter. L'évaluation environnementale doit permettre de vérifier que le type de projet attendu prend en compte la sensibilité environnementale du secteur, y compris dans ses incidences cumulées avec d'éventuels autres projets, et de décliner complètement la démarche « éviter, réduire, compenser » en l'intégrant au PLU. Lorsque des incidences non négligeables sont identifiées, il s'agit aussi d'explicitier la recherche de solutions alternatives, pour éviter que les futurs projets soient susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

Alors que le PLU actuellement en vigueur a été approuvé le 11 mars 2013 et n'a jamais fait l'objet d'évaluation environnementale, le présent dossier ne traduit pas une telle démarche, et ne répond pas aux exigences de l'article R.151-3 du code de l'urbanisme.

L'état initial de l'environnement (EIE) ne permet pas d'identifier les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable et de fournir un référentiel pour le suivi ultérieur du PLU, ni de démontrer l'évitement des plus forts enjeux en matière par exemple de consommation d'espaces, de ressource en eau ou de transition énergétique et climatique.

La MRAe rappelle que la consommation d'espaces naturels et agricoles, l'artificialisation des sols et l'étalement urbain constituent l'un des principaux facteurs d'érosion de la biodiversité et comportent également des impacts négatifs en matière de consommation d'énergie et d'émission de gaz à effet de serre : la maîtrise de la consommation d'espace constitue la première mesure d'évitement des enjeux environnementaux les plus importants, tout particulièrement au stade de la planification urbaine.

Or le rapport de présentation ne comporte pas d'analyse de la consommation d'espace réalisée et projetée sur le territoire, incluant non seulement la ZAC « Des Montarels » mais aussi les autres projets de développement du territoire communal, comme la ZAC « Pierre-Paul Riquet » dont 12,76 ha concernent la commune de Colombiers. Cette ZAC à cheval sur les communes de Colombiers et de Montady a conduit à une mise en compatibilité du PLU ayant donné lieu à un avis de la MRAe en date du 31 janvier 2022¹¹. Aussi, la commune ne démontre pas s'inscrire dans l'objectif légal de modération de la consommation d'espace.

L'analyse des incidences est insuffisante. Les incidences de la consommation d'espace ne sont pas analysées. Les incidences cumulées avec les autres projets en cours sur la commune, comme la ZAC « Pierre-Paul Riquet », ne sont pas évoquées ni analysées du point de vue de la consommation d'espace, de la biodiversité et

10 Guide de l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme, éditions Théma, novembre 2019 ; notamment la fiche 17 relative à l'articulation entre les évaluations des documents d'urbanisme et celle des projets, dans le cadre des procédures d'évolution (révisions, ...).

11 http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/avis_mrae_2022ao10.pdf

des paysages, de la ressource en eau, des consommations énergétiques ni des émissions de gaz à effet de serre.

Le choix du site doit être justifié au regard de solutions alternatives, d'autant plus que des incidences environnementales importantes sont identifiées.

La commune indique que le projet de ZAC a pour objectif de finaliser son urbanisation dans un secteur qui vient clore la tâche urbaine et répondre au besoin des habitants en fournissant services et logements. Selon elle, la mise en œuvre d'un tel programme n'est pas possible dans le tissu urbain ; seul le développement sur le secteur « Des Montarels » constituerait une solution raisonnable. Mais si les objectifs sont bien précisés, l'étude d'impact ne présente aucune solution alternative.

La MRAe rappelle l'obligation d'examen de solutions alternatives, notamment en comparaison des incidences sur l'environnement et la santé humaine¹², à l'échelle communale (autres secteurs d'extension), intercommunale, voire en comparaison d'un scénario d'absence de nouvel aménagement, ou de réduction de l'aménagement initialement envisagé. Les solutions alternatives doivent également être déclinées au niveau du parti d'aménagement retenu. Cette obligation est d'autant plus importante que le projet tel que prévu aura des impacts significatifs sur les espèces et habitats d'espèces protégées, les paysages, la ressource en eau potable, ou encore les émissions de gaz à effet de serre.

La démarche « éviter, réduire, compenser » (ERC) n'est pas complètement déclinée, les incidences n'ayant pas été évaluées sur chaque enjeu environnemental pertinent.

Elle n'est pas non plus correctement déclinée sur l'enjeu relatif à la biodiversité à propos duquel les incidences ont été le plus complètement évaluées. Il s'agit d'établir des mesures visant à éviter les atteintes à l'environnement, à réduire celles qui n'ont pu être suffisamment évitées et, si possible, à compenser les effets notables qui n'ont pu être ni évités, ni suffisamment réduits. « *Le respect de l'ordre de cette séquence constitue une condition indispensable et nécessaire pour en permettre l'effectivité et ainsi favoriser l'intégration de l'environnement dans le projet ou le plan programme* », comme l'indique le guide Théma du ministère en charge de l'environnement¹³. Celui-ci précise aussi que « *l'ordre de la séquence traduit aussi une hiérarchie : l'évitement étant la seule phase qui garantisse la non atteinte à l'environnement considéré, il est à favoriser. La compensation ne doit intervenir qu'en dernier recours, quand tous les impacts qui n'ont pu être évités n'ont pas pu être réduits suffisamment* ».

Pour finir comme exposé dans l'avis rendu par la MRAe sur le projet de ZAC, la séquence n'est pas complètement déclinée puisqu'il manque aussi la compensation des incidences notables.

La bonne articulation avec les plans, schémas et programmes pertinents n'est pas démontrée.

Le SCoT du Biterrois en vigueur classe la commune de Colombiers comme un « village ». Pour ces communes définies comme « *non repérées en tant que centralité* », il prescrit de « *faire des hypothèses de croissance démographique tempérée, avec un taux inférieur au taux de croissance moyen admis pour leur bassin de proximité, sauf si un document de planification à l'échelle du bassin de proximité au minimum justifie de l'intérêt de déroger à cette règle* »¹⁴. Le rapport de présentation ne démontre pas s'insérer dans cette logique du SCoT, afin que ce moindre développement des villages serve l'objectif « *de répartition de la population affirmés dans le PADD et notamment l'objectif de renforcement du poids démographique relatif des centralités dans le territoire* ».

Le rapport de présentation ne démontre pas non plus la bonne articulation avec les objectifs et règles du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) adopté le 30 juin 2022¹⁵ et notamment le « *zéro artificialisation nette à horizon 2040* » mais aussi la « *non perte nette de biodiversité* » et la « *gestion durable de la ressource en eau* ».

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

13 Commissariat général au développement durable et CEREMA, janvier 2018: Evaluation environnementale - aide à la définition des mesures ERC. <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Th%C3%A9ma%20-%20Guide%20%E2%80%99aide%20%C3%A0%20la%20d%C3%A9finition%20des%20mesures%20ERC.pdf>

14 Document d'orientations générales du SCoT, orientation 3.1.1.

15 Le SRADDET n'est pas encore applicable, il reste à approuver par le préfet de région.

Le projet de ZAC se situe dans un territoire qui, dans son PCAET adopté le 17 novembre 2020, s'est donné comme objectifs de réduire d'ici 2045 par rapport à 2015 de 60 % ses consommations d'énergies et de multiplier par 3,8 la production d'EnR¹⁶.

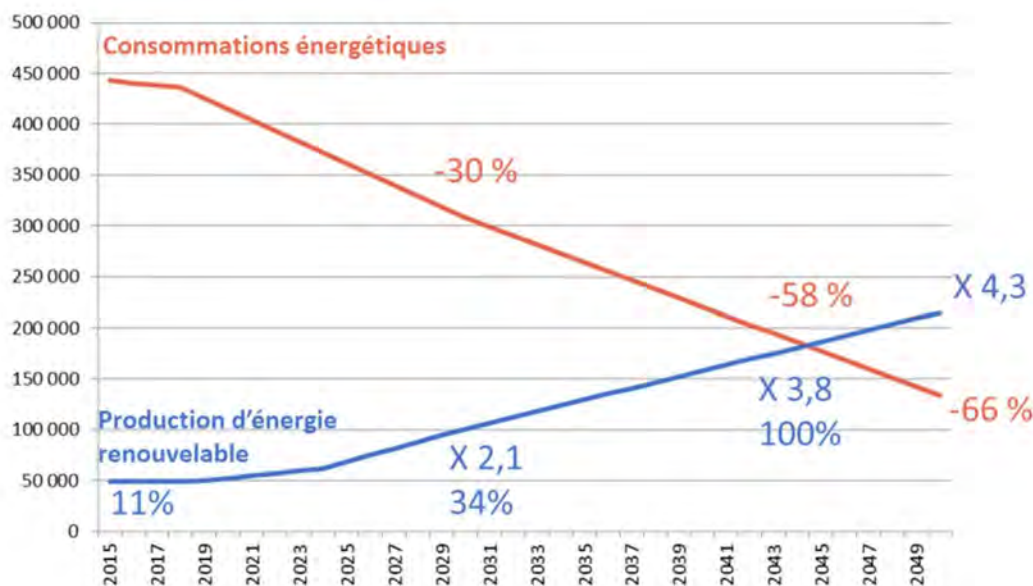


Illustration des objectifs de La Domitienne, issue de son site internet

Le rapport de présentation n'évoque pas l'articulation avec ce document qui s'impose pourtant au PLU en termes de compatibilité. Il n'est pas demandé à la commune de contribuer à elle seule à la réussite de ces objectifs, mais a minima d'analyser de quelle manière elle y contribue, positivement ou négativement, et d'analyser ces résultats au regard de solutions de substitution.

Le dispositif de suivi proposé, constitué de deux indicateurs naturalistes de suivi des espèces, s'apparente davantage au suivi du projet qu'à celui du document d'urbanisme. Les effets sur la consommation d'espace, les paysages ou encore la ressource en eau, qui peuvent par exemple concerner la mise en œuvre du PLU, ne sont pas évalués. Non doté d'état initial ni de valeur cible permettant de déclencher des actions correctrices comme imposé à l'article R.151-3 du code de l'urbanisme, le mécanisme proposé ne permet pas de s'assurer que les effets de la mise en compatibilité du PLU sur les enjeux environnementaux pertinents pourront être évalués et corrigés.

D'une façon générale, l'évaluation environnementale ne permet pas de démontrer l'absence d'impacts notables du projet sur l'environnement, notamment en termes de gestion économe des sols, de biodiversité, de paysages, de ressource en eau, ainsi que des problématiques climatiques et liées à la transition énergétique, et ne s'appuie sur aucun scénario alternatif. L'avis rendu par la MRAe sur l'étude d'impact de la ZAC relevait l'absence de déclinaison satisfaisante de la démarche « éviter, réduire, compenser » associée au choix de ce site et le besoin d'étude de solutions alternatives moins impactantes. Le projet de mise en compatibilité tel que présenté ne démontre pas la recherche du moindre impact environnemental dans le choix du site, à une échelle pertinente.

Les compléments attendus sont substantiels, ce qui implique en toute logique, qu'une fois repris, et avant mise à l'enquête publique, le dossier soit de nouveau soumis à l'avis de la MRAe.

16 <https://www.ladomitienne.com/services/la-transition-energetique/plan-climat-air-energie-territorial/>