

PRÉFET DE L'AUDE

Direction régionale de l'Environnement,
de l'Aménagement et du Logement
Languedoc-Roussillon

Service Aménagement

Division Aménagement et Urbanismes durables

Nos réf. :
Vos réf. :
Affaire suivie par : Benjamin Bérenguer
benjamin.berenguer@developpement-durable.gouv.fr
Tél. 04 34 46 64 54 – Fax : 04 67 15 68 00

Carcassonne, le - 7 AOUT 2013

Le préfet

à

Monsieur le Maire

Place de l'Hôtel de ville

BP 823

11 108 Narbonne cédex

**Objet : Projet de PLU arrêté de Narbonne- Avis de l'autorité environnementale
PJ :**

Le 13 mai 2012, vous m'avez transmis, pour avis, le projet de PLU arrêté de votre commune. Après examen des pièces transmises, ce projet de PLU m'amène à formuler différentes observations en ma qualité d'autorité environnementale.

En préambule du présent avis, il est indiqué que les observations formulées dans celui-ci ne porteront que sur les enjeux biodiversité, ressource en eau et paysage, ainsi que sur l'objectif de bonne information du public.

En outre, il est souligné que l'autorité environnementale avait formulé des observations sur une version provisoire du PLU en décembre 2012, dont il a été tenu compte en partie dans le projet arrêté de PLU. Les observations contenues dans cet avis visent donc à rappeler celles des observations formulées en décembre 2012 qui ont été moins bien prises en compte et à faire part de nouvelles recommandations.

Il est rappelé ici que pour tous les projets, plans ou programmes soumis à évaluation environnementale ou à étude d'impact, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public. Cet avis ne porte pas sur l'opportunité de l'opération mais sur la qualité de l'évaluation environnementale ou de l'étude d'impact présentées par le maître d'ouvrage, et sur la prise en compte de l'environnement par l'opération. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable au projet, plan ou programme. Il vise l'amélioration de sa conception et a pour but de permettre la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.

RESUME DE L'AVIS

OBSERVATIONS DE FOND :

- **Biodiversité** : les enjeux et zones sensibles sont bien identifiés, mais l'analyse des incidences du PLU sur la biodiversité mériterait d'être retravaillée afin d'intégrer les incidences que peuvent générer une urbanisation sur près 400 hectares dans des zones pouvant présenter de forts enjeux pour la biodiversité – La présentation des sites Natura 2000 et l'analyse des incidences du PLU sur ces sites doivent être complétées – La trame verte et bleue mériterait d'être reportée sur le plan de zonage et des éléments complémentaires de justification sur la définition des limites entre zones AU et N ou A doivent être apportés au regard de la délimitation de la TVB
- **Paysage** : les enjeux paysagers sont bien décrits dans le rapport de présentation mais les incidences négatives du PLU sur le paysage mériteraient d'être approfondies, notamment concernant les aménagements prévus dans les secteurs des Hauts-de-Narbonne et de Rochegrise et Montplaisir
- **Eau** : le PLU doit préciser les besoins futurs, analyser leur adéquation aux ressources disponibles et identifier les solutions qui permettront de respecter le SDAGE - il convient de démontrer qu'une gestion économe de la ressource en eau est proposée pour les différentes utilisations de la collectivité

OBSERVATIONS DE FORME :

- L'analyse des incidences du PLU sur l'environnement doit faire ressortir les incidences négatives de la mise en œuvre du PLU sur l'environnement, afin de mieux mettre en valeur les orientations qui permettent d'éviter et d'atténuer les impacts générés par les choix d'aménagement retenus
- Le résumé non technique présent en fin de rapport de présentation est trop succinct et ne contient aucune carte ; il faudra donc le compléter
- Une description de la manière dont l'évaluation a été conduite doit également être intégrée dans le résumé non technique

L'article R.121-15 du Code de l'urbanisme dispose que l'avis d'autorité environnementale doit être joint au dossier d'enquête publique.

Il est également rappelé que le rapport de présentation du plan approuvé doit comprendre une description de la manière dont il a été tenu compte de l'avis de l'autorité environnementale.

AVIS DETAILLE DE L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE

Sommaire :

1) Analyse de la situation du projet de PLU au regard du champ d'application de l'évaluation environnementale

- | |
|--|
| <p>2) Analyse du caractère complet du rapport environnemental</p> <p>3) Analyse de la qualité et du caractère approprié des informations apportées</p> |
|--|

1. ANALYSE DE LA SITUATION DU PROJET DE PLU AU REGARD DU CHAMP D'APPLICATION DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

Le décret relatif à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme en date du 23 août 2012 ne s'applique pas au présent PLU, le débat sur les orientations du PADD ayant eu lieu avant le 1er février 2013 (cf. régime transitoire prévu à l'article 11 du décret précité).

Ainsi, le PLU de Narbonne reste soumis aux règles de l'évaluation environnementale définies par le décret du 27 mai 2005 et déclinées dans l'ancienne version de l'article R.121-14 du Code de l'urbanisme, qui identifie la liste des PLU précédemment concernés par l'évaluation environnementale, soit :

- « 1° Les plans locaux d'urbanisme qui permettent la réalisation de travaux, ouvrages ou aménagements mentionnés à l'article L.414-4 du Code de l'environnement ; »

Les PLU visés dans l'article précité sont ceux qui sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur Natura 2000.

Bien que la commune conclut dans son PLU à l'absence d'incidences notables sur les sites du réseau Natura 2000, elle a fait le choix de se conformer aux attendus de l'évaluation environnementale du fait de l'important développement planifié dans son PLU.

2. ANALYSE DU CARACTÈRE COMPLET DU RAPPORT ENVIRONNEMENTAL

Conformément à l'article R.123-2-1 du Code de l'urbanisme, lorsqu'un plan local d'urbanisme doit faire l'objet d'une évaluation environnementale, le rapport de présentation doit :

1° Décrire l'articulation du plan avec les autres documents d'urbanisme et les plans ou programmes avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en considération ;

2° Analyser l'état initial de l'environnement et les perspectives de son évolution en exposant, notamment, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du plan ;

3° Analyser les incidences notables prévisibles de la mise en œuvre du plan sur l'environnement et expose les conséquences éventuelles de l'adoption du plan sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement telles que les zones Natura 2000 ;

4° Expliquer les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national, et, le cas échéant, les raisons qui justifient le choix opéré par rapport aux autres solutions envisagées. Il expose les motifs de la délimitation des zones, des règles qui y sont applicables et des orientations d'aménagement ;

5° Présenter les mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du plan sur l'environnement ; il précise les indicateurs qui devront être élaborés pour l'analyse des résultats de l'application à 6 ans, notamment en ce qui concerne l'environnement et la maîtrise de la consommation de l'espace ;

6° Comprendre un résumé non technique des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée.

L'examen du rapport de présentation montre que tous les éléments devant figurer dans le rapport de présentation sont formellement présents.

Toutefois, pour plus de clarté, il conviendrait d'indiquer clairement que la partie consacrée à l'analyse des incidences sur l'environnement aborde également la question des mesures réductrices d'impacts. La dénomination « Justification des choix et évaluation des incidences sur l'environnement » peut laisser penser que la question des mesures réductrices d'impact a été oubliée, ce qui n'est pas le cas, puisque celle-ci est traitée au fur et à mesure de l'analyse des incidences.

En outre, si des indicateurs sont identifiés tout au long de la partie 3 du rapport de présentation, aucun dispositif n'est défini pour en déterminer la fréquence, l'origine ni le suivi dans le temps. Par ailleurs, le document n'apporte aucune précision quant à la définition d'un état « zéro » de ces indicateurs, qui seul peut permettre ensuite le suivi des incidences du PLU. Il conviendrait donc de compléter le document sur ce point.

3. ANALYSE DE LA QUALITÉ ET DU CARACTÈRE APPROPRIÉ DES INFORMATIONS APPORTÉES

3.1. Observations d'ordre général – Information du public

Le rapport de présentation comporte peu d'éléments sur les perspectives d'évolution de l'environnement dans le cadre de la mise en œuvre du PLU. En effet, l'analyse des incidences sur l'environnement, en faisant valoir uniquement les mesures d'évitement et de réduction d'impact, mais aussi les orientations qui doivent avoir une incidence positive sur l'environnement, n'expose pas les incidences négatives qui résulteront de la mise en œuvre des choix d'aménagement (hormis concernant le TVB) retenus dans le PLU.

Il conviendrait donc de faire ressortir plus distinctement quelles incidences négatives engendrera le PLU sur l'environnement dans la commune, afin de mieux mettre en valeur les orientations du PLU qui doivent permettre d'éviter ou réduire les conséquences dommageables de la mise en œuvre du plan sur l'environnement.

Il est par ailleurs rappelé que l'identification des incidences négatives n'a pas pour but de remettre en cause les choix communaux, mais contribue à l'objectif de bonne information du public en ce qui concerne les décisions prises par des personnes publiques en matière d'environnement.

Le résumé non technique présent en fin de rapport de présentation est trop succinct et ne contient aucune carte.

Il est rappelé que ce résumé doit permettre au public d'appréhender le projet de PLU sans avoir recours à un langage trop technique et dans un format court et lisible.

Pour ce faire, il conviendrait donc d'intégrer dans ce résumé une hiérarchisation des enjeux environnementaux, de rappeler les grandes orientations du PLU et les incidences qu'elles engendreront sur l'environnement. Il est par ailleurs recommandé, en vue de faciliter la lisibilité du projet de PLU et ainsi d'améliorer la compréhension de celui-ci par le public, d'intégrer des cartes pour illustrer les enjeux, orientations et incidences du projet de PLU.

Il manque enfin une description de la manière dont l'évaluation a été conduite. La retranscription de la démarche d'évaluation environnementale doit permettre de retracer les méthodes utilisées pour identifier les enjeux et évaluer les incidences, les différentes étapes qui ont conduit aux choix

d'aménagement retenus, mais aussi de mieux cerner les contraintes qu'a rencontrées la commune dans l'élaboration de son document d'urbanisme.

3.2. Observations thématiques

3.2.1. Biodiversité

L'état initial de l'environnement identifie bien les zones de biodiversité inventoriées sur la commune, ainsi qu'une trame verte et bleue. Si la plupart des aménagements prévus sont situés en dehors des sites Natura 2000 et des ZNIEFF, le PLU prévoit l'urbanisation, à terme, d'espaces naturels, de friches et de terrains agricoles, qui représentent près de 400 ha. Ces espaces contribuent pour une partie à l'existence d'une trame verte et bleue et à la préservation d'îlots de nature en ville.

Ces espaces doivent donc être intégrés dans la réflexion relative à la préservation de la biodiversité.

3.2.1.1. Prise en compte des sites Natura 2000

Le contenu de l'analyse des incidences Natura 2000 qui doit être présentée dans le dossier de PLU est défini par l'article R.414-23 du Code de l'environnement.

Cet article dispose que le dossier doit comprendre a minima :

- « 1° Une présentation simplifiée du document de planification [...] accompagnée d'une carte permettant de localiser l'espace terrestre ou marin sur lequel il peut avoir des effets et les sites Natura 2000 susceptibles d'être concernés par ces effets ; lorsque des travaux, ouvrages ou aménagements sont à réaliser dans le périmètre d'un site Natura 2000, un plan de situation détaillé est fourni ;
- 2° Un exposé sommaire des raisons pour lesquelles le document de planification [...] est ou non susceptible d'avoir une incidence sur un ou plusieurs sites Natura 2000 ; dans l'affirmative, cet exposé précise la liste des sites Natura 2000 susceptibles d'être affectés, compte tenu de la nature et de l'importance du document de planification [...], de sa localisation dans un site Natura 2000 ou de la distance qui le sépare du ou des sites Natura 2000, de la topographie, de l'hydrographie, du fonctionnement des écosystèmes, des caractéristiques du ou des sites Natura 2000 et de leurs objectifs de conservation ».

Les sites Natura 2000 présents à l'échelle communale sont bien identifiés, mais le dossier de PLU ne mentionne pas la zone spéciale de conservation (ZSC) « Grotte de la Ratapanade », située sur la commune limitrophe de Montredon-des-Corbières. Dans la mesure où ce site est proche des zones d'aménagement prévues par le PLU, il conviendrait de l'intégrer dans l'évaluation des incidences sur Natura 2000.

Les habitats et espèces ayant présidé à la désignation des sites Natura 2000 sont mentionnés dans l'état initial de l'environnement. Par ailleurs, les zones susceptibles d'être touchées sont localisées dans la partie consacrée à l'analyse des incidences du PLU sur Natura 2000.

Toutefois, les objectifs de conservation ne sont pas exposés pour tous les sites et la présentation des sites Natura 2000 dans l'état initial de l'environnement n'expose pas les menaces pesant sur ces sites et donc les facteurs de vulnérabilité qui leur sont attachés.

A ce titre, il est relevé que l'incidence sur les sites Natura 2000 de l'urbanisation de près de 400 hectares d'espaces naturels, de friches et de parcelles agricoles n'est pas évaluée dans la partie consacrée à l'analyse des incidences du PLU sur Natura 2000. Certes, ces espaces se situent à l'extérieur des sites Natura 2000 identifiés sur la commune, mais ils sont potentiellement situés sur des zones susceptibles d'être utilisées par les espèces d'oiseaux ayant présidé à la désignation

des trois ZPS présentes à l'échelle communale : la ZPS « Etangs du Narbonnais », la ZPS « Montagne de la Clape », la ZPS « Corbières Orientales ».

Plus spécifiquement, l'importante voie de passage des oiseaux migrateurs liés à la ZPS « Montagne de la Clape » ou les haltes migratoires et le site d'hivernage majeur des oiseaux d'eau liés à la ZPS « Étangs du Narbonnais » nécessiteraient que les incidences des projets à énergies renouvelables en zone Ae (Malveysy) soient analysées.

Ainsi, l'évaluation des incidences du PLU sur Natura 2000 ne permet pas en l'état de conclure à l'absence d'incidences notables sur les sites susceptibles d'être impactés par le projet de PLU. Le dossier de PLU doit donc être complété sur ce point.

3.2.1.2. Prise en compte de la trame verte et bleue

La trame verte et bleue (TVB) est cartographiée, les enjeux majeurs par secteur sont identifiés et une analyse des incidences du PLU sur cette trame est exposée dans la partie 3 du rapport de présentation.

Toutefois, il conviendrait de la faire figurer sur le plan de zonage, comme le permet désormais le Code de l'urbanisme dans son article R.123-11 i). Cela permettrait de superposer la TVB sur les secteurs susceptibles d'accueillir de l'urbanisation et d'apprécier effectivement la prise en compte de cette trame par le projet de PLU.

Seul le report de la TVB sur le plan de zonage peut permettre d'ajuster la délimitation des trames dans les OAP et de définir des règles adaptées dans le règlement.

Il conviendrait à ce titre d'apporter des éléments complémentaires de justification sur la définition des limites entre zones AU et N ou A, dans les secteurs des Hauts-de-Narbonne, de Roche-grise-Montplaisir, de Crabit, de Plaisance-La Coupe et de Narbonne-Plage, au regard de la TVB telle qu'elle est définie dans le projet de PLU.

3.2.2. Paysage

Les enjeux paysagers sont bien décrits dans le rapport de présentation mais ils mériteraient d'être reportés dans le plan de zonage. Ainsi, les secteurs clés à revaloriser, les entrées de ville à requalifier, les secteurs qui doivent constituer la ceinture urbaine, les zones sensibles identifiées dans le piémont ou dans les collines narbonnaises aux alentours du secteur des Hauts-de-Narbonne et enfin les secteurs concernés par des liens de covisibilité avec le littoral mériteraient d'être reportés sur le plan de zonage pour donner une vision d'ensemble de ces secteurs sensibles, ce que ne permettent pas les OAP.

Ce report des enjeux paysagers sur le zonage permettrait d'approfondir les incidences négatives des choix d'aménagement du PLU sur le paysage, notamment dans le secteur des Hauts-de-Narbonne et de Roche-grise et Montplaisir.

3.3.3. Ressource en eau

Le PLU contient globalement peu d'éléments sur la gestion de la ressource en eau.

La compatibilité du PLU avec les orientations du SDAGE et avec les SAGE est très peu développée. Il manque par ailleurs un argumentaire étayant pour chacune des masses d'eau que les choix d'aménagement du PLU ne compromettent pas l'atteinte des objectifs de bon état fixés par le SDAGE.

Le PADD ne fixe aucun objectif d'utilisation économe de la ressource en eau. A ce titre, aucun élément d'analyse chiffrée n'est exposé sur la gestion quantitative de la ressource en eau (adéquation besoins-ressources au regard de l'accroissement démographique).

Pour rappel, les prélèvements dédiés à l'alimentation en eau potable de la commune se font dans la nappe d'accompagnement de l'Aude, par pompage dans des puits à proximité du cours d'eau, en aval du seuil de Moussoulens (entre 7 et 8 millions de m³ par an). C'est le débit du fleuve en aval du seuil qui constitue la ressource en eau. En étiage, ce débit est très réduit du fait de la prise d'eau du canal de la Robine.

La ressource du fleuve Aude est considérée par le SDAGE Rhône-Méditerranée 2010-2015 comme en déséquilibre quantitatif. Une étude des volumes prélevables dans cette ressource, portée par l'EPTB SMMAR, est en cours. Sur la base de cette étude et dans le cadre du SAGE de la basse vallée de l'Aude, un plan de gestion concerté sera élaboré afin de restaurer une gestion équilibrée des ressources et de préciser son partage entre les différents usages. Ce plan de gestion qui sera intégré au SAGE va s'imposer à terme au PLU et il est important qu'apparaissent ces éléments dans le PLU.

En tout état de cause, le PLU doit préciser les besoins futurs, analyser leur adéquation aux ressources disponibles et identifier les solutions qui permettront de respecter le SDAGE et notamment sa disposition 7-09 « Promouvoir une véritable adéquation entre l'aménagement du territoire et la gestion des ressources en eau ». Cette disposition précise notamment que le PLU s'appuie sur :

- une analyse de l'adéquation entre les aménagements envisagés, les équipements existants et la prévision de besoins futurs en matière de ressource en eau ;
- une analyse des impacts sur l'eau et les milieux aquatiques dans le respect de l'objectif de non dégradation des masses d'eau et des milieux naturels concernés.

De plus, le principe d'équité entre les acteurs et usages de l'eau est essentiel pour permettre une concertation sur la répartition des volumes prélevables et il convient donc de démontrer qu'une gestion économe en eau est proposée pour les différentes utilisations de la collectivité.

3.3. Mesures d'accompagnement et d'atténuation

Un certain nombre de mesures définies méritent d'être retravaillées à la lumière des éléments qu'un complément d'analyse des incidences pourraient amener, notamment en ce qui concerne la biodiversité et le paysage.

3.4. Indicateurs et dispositifs de suivi

Si des indicateurs sont définis pour chaque enjeu environnemental dans la partie 3 consacrée à l'analyse des incidences du PLU sur l'environnement, il conviendrait de les regrouper et de les préciser au sein d'un unique tableau qui permettrait :

- d'avoir une vision globale des indicateurs proposés afin de vérifier leur complémentarité et leur pertinence ;
- de disposer globalement des échéances de renseignement des indicateurs prévues par la collectivité.

Ce tableau devra en outre indiquer les sources de ces indicateurs ainsi que la valeur de l'indicateur à l'état zéro, et être complété par l'explicitation d'un dispositif de suivi qui définira notamment qui assure le suivi et le renseignement dans le temps de ces indicateurs.

Pour le préfet absent
la sous-préfète de Narbonne chargée de la
suppléance

Copies : Sous-Préfète de Narbonne
D. D. T. M.



Marie Paule BARDECHE