



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DES PYRÉNÉES-ATLANTIQUES

Direction régionale de l'Environnement,
de l'Aménagement et du Logement
d'Aquitaine

Pau, le 11 JAN. 2016

Mission Connaissance et Évaluation

Élaboration du Plan Local d'Urbanisme (PLU) Commune d'URDES

Avis de l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement (article L121-10 du code de l'Urbanisme)

Avis PP-2015-068

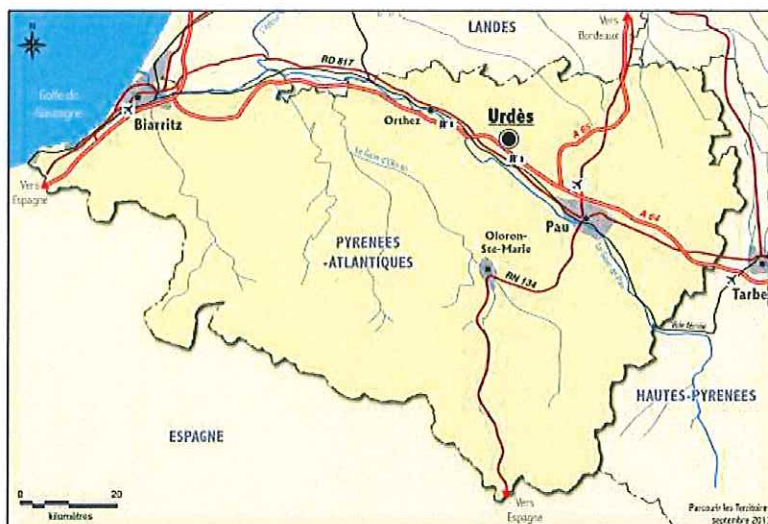
Porteur du Plan : Commune d'Urdès

Date de saisine de l'autorité environnementale : 12 octobre 2015

Date de consultation de l'agence régionale de santé : 27 octobre 2015

I. Contexte général

La commune d'Urdès est située entre Orthez (à une dizaine de km) et Pau (à une vingtaine de km). Elle fait partie de la communauté de communes Lacq-Orthez, créée le 1^{er} janvier 2014, qui compte 61 communes et environ 55 000 habitants.



Localisation de la commune d'Urdès - extrait du rapport de présentation

La commune d'Urdès compte 292 habitants en 2012 (source INSEE). Elle a prescrit l'élaboration de son PLU par délibération en date du 29 juin 2012.

L'élaboration de ce PLU fait l'objet d'une évaluation environnementale en raison de la présence d'un site Natura 2000 sur le territoire de la commune.

Le rapport de présentation présente une liste des éléments attendus mais ne les développe pas tous. Ainsi, **il manque le résumé non technique et la description de la manière dont l'évaluation environnementale a été menée**, requis par le 7°) de l'article R123-2-1 du code de l'urbanisme.

Il est rappelé que l'avis de l'autorité environnementale est un avis simple qui porte sur la qualité de l'évaluation environnementale réalisée et sur la manière dont l'environnement est pris en compte dans les choix d'aménagement.

De plus, la structure ainsi que plusieurs remarques émises dans le présent avis sont similaires à celles émises par l'autorité environnementale pour les projets de PLU d'Abidos, de Mont et de Labastide-Cézéracq, les démarches ayant été menées en parallèle, par le même bureau d'études et à l'échelle des 5 communes d'Abidos, Lacq-Audéjos, Labastide-Cézéracq, Mont-Arance-Gouze-Lendresse et Urdès.

II. Qualité du rapport de présentation et caractère approprié des informations qu'il contient

2. 1 Diagnostic et analyse de l'état initial de l'environnement

Le début du rapport de présentation porte sur la description des enjeux à l'échelle d'un grand territoire, formé par les communes d'Abidos, Lacq-Audéjos, Labastide-Cézéracq, Mont et Urdès. Cette approche apporte un éclairage intéressant des enjeux de la vallée du Gave de Pau couverte par ces 5 communes.

Le diagnostic est ensuite décliné de façon un peu plus détaillée pour la commune d'Urdès. Il indique que **la population est passée de 224 à 272 habitants sur la période 1999-2010** et que **le parc immobilier a gagné 24 logements sur la même période**. Il est noté que 27 constructions ont été autorisées sur la commune entre 2003 et 2012 et que la consommation d'espace liée s'établit à 6 ha.

Le rapport de présentation précise que « *la taille moyenne des parcelles urbanisées augmente pour passer de 2 000 m² à près de 3 000 m² par maison* ». Ce phénomène est « *partiellement lié à la nécessité de disposer de grandes surfaces du fait de l'assainissement autonome sur la majorité de la commune (et de terrains argileux)* » (p. 30).

Le rapport de présentation indique qu'en 2012 la consommation foncière sur la commune représente 35,4 ha dont 28 ha pour l'habitat.

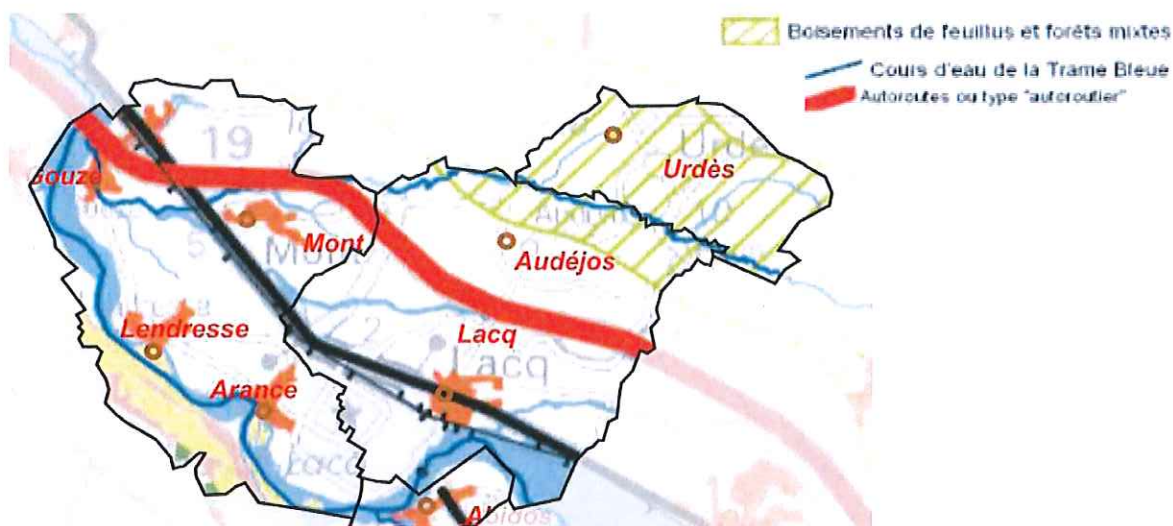
L'analyse de l'état initial de l'environnement présente ensuite les caractéristiques du territoire. L'analyse menée à l'échelle de la vallée du Gave de Pau permet de cerner le contexte dans lequel évolue la commune, mais **cette analyse n'est pas suffisante pour comprendre les enjeux retenus dans le cadre de l'élaboration du PLU**. Ainsi :

Concernant le **milieu physique**, il est noté la présence du cours d'eau « la Geüle » en limite sud de la commune. Un Plan de Prévention des Risques Inondation (PPRI) n'est pas réglementairement requis mais le PPRI voisin établi sur la commune de Lacq identifie un niveau d'aléa faible sur les rives de la Geüle situées du côté de la commune d'Urdès (cartographie p. 93 du rapport de présentation).

La partie Sud-Est de la commune présente une très forte sensibilité au risque de remontée de nappe.

La commune présente par ailleurs la particularité d'être traversée par une canalisation de gaz exploitée par Transport et Infrastructure Gaz de France (TIGF) qui génère des prescriptions en matière d'utilisation des sols (p. 96 et 97 du rapport de présentation).

Concernant les **milieux naturels**, la commune est longée en limite sud par le site Natura 2000 du « Gave de Pau », qui couvre le cours d'eau de « la Geüle » et s'étire dans la commune le long d'un de ses affluents, « l'Orle ». Le rapport de présentation rappelle que l'intérêt écologique majeur de ce site réside dans la présence de forêts alluviales (les saligues) (p. 76). De plus, l'ensemble de la commune s'inscrit dans un large corridor forestier identifié au Schéma Régional de Cohérence Écologique (SRCE). Ainsi, les forêts de Turon et du Bois de Haut situées à l'Est de la commune constituent « *un intéressant réservoir de biodiversité* » (p. 79 du rapport de présentation).



Cartographie reprenant les éléments du SRCE – extrait du rapport de présentation p. 63

L'autorité environnementale relève que la description des milieux naturels comprise entre les pages 57 et 75 du rapport de présentation **aurait mérité d'être simplifiée** afin de mettre en évidence de façon plus lisible les enjeux écologiques de la commune d'Urdès. En effet, l'analyse porte sur le périmètre de 5 communes, peu adapté pour la commune d'Urdès, celle-ci se situant en marge du territoire étudié. Il est donc nécessaire pour le lecteur de filtrer les informations afin de comprendre la situation d'Urdès.

Concernant le **milieu humain et le cadre de vie**, la commune d'Urdès « *s'inscrit dans un territoire vallonné composé de prairies et de boisements et où l'activité agricole tient une place importante, avec notamment la culture du maïs* » (p. 53 du rapport de présentation). Elle bénéficie de ce cadre naturel rural, dans lequel a été aménagé un itinéraire de randonnée d'environ 7 km.

Il est noté que le développement de l'urbanisation s'est opéré le long de la RD263.

L'église et le cimetière situés dans le bourg sont identifiés en site archéologique.

Le dossier relève que l'un des facteurs susceptibles de dégrader les milieux est l'épuration des eaux usées, sans toutefois analyser la situation pour la commune. L'autorité environnementale rappelle qu'il est nécessaire d'évaluer le **fonctionnement des dispositifs d'assainissement collectif et autonome**, d'une part en termes de capacité des sols à l'infiltration (sachant que les sols de la commune sont qualifiés d'argilo-siliceux (p. 51)), et d'autre part en termes de rejets dans le milieu naturel, que ce soit de la station d'épuration existante ou des installations individuelles. Sur ces points, **le rapport de présentation est trop succinct et ne permet pas de disposer de l'état de fonctionnement qualitatif et quantitatif des filières d'assainissement.**

En conclusion, l'autorité environnementale souligne que les éléments de diagnostic et l'analyse de l'état initial auraient du permettre de dégager des enjeux établis d'après des caractéristiques plus spécifiques à la commune. Or, l'échelle de travail est principalement celle des 5 communes retenues dans le rapport de présentation, et les enjeux présentés en p. 102 du rapport de présentation ne s'appuient sur aucune argumentation à même de justifier leur pertinence (cf. paragraphe ci-après).

2. 2 Définition des enjeux de la commune d'Urdès et justification des choix

Les enjeux de la commune, tels qu'ils figurent en p. 102 du rapport de présentation, sont présentés de la façon suivante.

« Les enjeux du village sont de diverses natures liées à :

- son évolution démographique,
- l'équilibre territorial entre le village et les zones de développement urbain,
- la préservation des aménités environnementales : milieux naturels, paysages, agriculture ».

Ces enjeux sont déclinés selon 4 orientations dans le Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD), à savoir :

1. poursuivre l'accueil de la population afin de pérenniser le bon niveau d'équipements publics sur la commune,
2. conforter le village en organisant un développement qui intègre les évolutions passées,
3. pérenniser l'activité agricole sur la commune,
4. préserver les éléments naturels de la commune.

L'autorité environnementale rappelle que la démarche d'évaluation environnementale qui accompagne l'élaboration d'un PLU a pour but de définir les enjeux du territoire à prendre en compte, déterminer les impacts potentiels de la mise en œuvre du plan sur l'environnement et d'ajuster les choix d'aménagement afin de disposer in fine d'un document de moindre impact.

Dans le cas présent, la 1^{ère} orientation du PADD, relative à **l'accueil de la population**, s'appuie sur la nécessité de pérenniser le bon niveau d'équipements publics sur la commune. L'autorité environnementale suppose qu'il s'agit de conforter les effectifs de l'école mais constate que l'école n'est citée que pour indiquer que « *les emplois locaux sont soit liés à l'agriculture, soit liés à de l'artisanat ou des emplois publics (école)* » (p. 33). Le PADD évoque succinctement les investissements liés à l'école ainsi qu'à la station d'épuration. **Le rapport de présentation mériterait de détailler les informations concernant ces équipements et les enjeux qu'ils représentent pour la commune**, par exemple pour l'école : capacité d'accueil, effectifs actuels, prévisions communales et/ou intercommunales ...

Concernant la station d'épuration, le PADD indique qu'elle reçoit les eaux usées de 30 à 40 équivalent/habitants (EH) et qu'elle est dimensionnée pour traiter jusqu'à 150 EH.

De plus, la 1^{ère} orientation est déclinée en **objectifs chiffrés qui ne sont pas suffisamment ajustés** pour garantir un impact minimum de la mise en œuvre du plan sur l'environnement. En effet, une hypothèse de 30 à 80 habitants supplémentaires à l'horizon 2025 est posée en p. 104 du rapport de présentation, et elle est traduite par une perspective de 30 à 50 logements qui apparaît un peu surdimensionnée pour l'accueil de la population prévue.

Le PADD présente un projet des élus établi sur la base « d'une trentaine de logements nouveaux dans la décennie à venir » (p. 4 du PADD). Par conséquent, **c'est cette hypothèse qui aurait du**

être retenue comme base de calcul unique afin d'établir les besoins en surfaces constructibles.

Par suite, les surfaces constructibles doivent être établies dans une logique de modération de la consommation d'espace, règlementairement requise.

Évaluation du besoin en surface constructible

L'autorité environnementale rappelle que, conformément aux dispositions de l'article L123-1-3 du code de l'urbanisme, le PADD « fixe des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain ». Le PADD de la commune d'Urdès rappelle que « 6 ha ont été urbanisés pour l'habitat entre 2002 et 2012 » (p. 27) puis précise « un objectif chiffré de consommation d'espace de 6 à 7 ha », pour un nombre similaire de constructions attendues (prévision de 30 logements à l'horizon 2025 pour 27 logements autorisés de 2002 à 2012).

La raison évoquée pour justifier ce besoin en surfaces constructibles est lié à la nécessité de prévoir des filières d'assainissement individuel, « *étant donné la faiblesse du réseau d'assainissement collectif* ».

Cette raison ne saurait être suffisante étant donné d'une part que les techniques actuelles d'assainissement individuel permettent de mettre en œuvre des dispositifs compacts sur de petites parcelles et qu'il est par ailleurs possible de prévoir des systèmes d'assainissement autonome groupés. D'autre part, il est noté que 35 logements supplémentaires pourront être raccordés à la station d'épuration (p. 127 du rapport de présentation).

Par conséquent, le besoin en surface n'apparaît pas correctement justifié, étant donné que le projet de PLU doit s'inscrire dans une logique de modération de la consommation d'espace, qui est un objectif règlementaire décliné dans le code de l'urbanisme.

De plus, l'autorité environnementale rappelle que la limitation de la consommation d'espace est l'un des principaux leviers pour réduire les impacts d'un PLU sur l'environnement. Il convient donc que la commune affiche un réel objectif de limitation de la consommation d'espace.

Capacité de densification des espaces bâtis

L'autorité environnementale recommande de **quantifier le nombre de logements qu'il sera possible de construire dans les 1,9 ha de « dents creuses »** faisant partie du potentiel constructible de 6,4 ha retenu dans le projet de PLU. En effet, ces logements viendront s'ajouter aux 39 logements prévus dans la zone AU couverte par une Orientation d'Aménagement et de Programmation.

Les surfaces ainsi disponibles se révèlent plus importantes que celles nécessaires pour répondre au besoin retenu dans le projet des élus, puisque la seule zone AU devrait permettre de construire dans une opération d'ensemble plus que l'ensemble des besoins en logements pour la décennie à venir.

L'autorité environnementale note que l'évaluation de la « **capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis** » répondant au texte de l'article L123-1-2 du code de l'urbanisme **est cantonnée à l'analyse des possibilités de reconversion des logements vacants**. Pour la commune d'Urdès, il est noté qu'un seul logement vacant est identifié sur la commune. **L'autorité environnementale rappelle que la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis concerne également l'analyse du potentiel constructible au sein des espaces bâtis ou en renouvellement urbain**, puisque l'article L123-1-2 se poursuit en indiquant que le rapport de présentation « expose les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ».

Il est ainsi nécessaire d'évaluer à la fois le nombre de logements susceptibles d'être construits en dents creuses mais également par division parcellaire des constructions actuellement bâties sur de grandes parcelles. Si des contraintes telles que l'impossibilité de mettre en place un assainissement satisfaisant existent, alors il convient de réduire l'enveloppe constructible afin qu'elle coïncide avec le potentiel effectivement constructible.

2.3. Analyse des incidences notables de la mise en œuvre du plan sur l'environnement

Le rapport de présentation développe une partie relative à l'analyse des incidences du plan sur l'environnement. Cette partie énonce **des principes assez génériques** de préservation des ressources naturelles incluant la ressource en eau, du cadre de vie, des paysages et du patrimoine. Les risques, la gestion des déchets, du bruit, de l'énergie et des pollutions atmosphériques sont également abordés.

La partie 2.2 du présent avis relatif à la justification des choix émet des recommandations afin de mieux appréhender les choix d'aménagement dans un souci de limiter les incidences sur l'environnement. La prise en compte de ces remarques devrait donc permettre d'améliorer l'analyse des incidences du plan sur l'environnement en démontrant que les choix retenus correspondent au scénario de moindre impact environnemental.

L'autorité environnementale recommande par ailleurs d'apporter des précisions sur les thématiques ci-après.

Concernant le **milieu naturel**, le PADD précise que des éléments de paysage peuvent être identifiés et protégés. L'autorité environnementale recommande de rectifier la référence à l'article du code de l'urbanisme qui permet cette protection afin de la rendre effectivement opérationnelle, c'est à dire remplacer l'article L123-5-5-7° mentionné dans le PADD par L123-1-5-III-2°. En pratique, l'autorité environnementale constate que cette protection n'apparaît pas sur le plan de zonage, puisque le réseau de haies et les bosquets sont zonés en Espaces Boisés Classés. Par conséquent, en termes de cohérence interne, si la protection au titre du « L123-1-5-III-2° » ne devait pas être mise en œuvre, il conviendrait de ne pas la citer dans le PADD.

De plus, à l'échelle de la commune, **l'autorité environnementale regrette que les secteurs présentant des enjeux écologiques n'aient pas fait l'objet de mesures permettant de « protéger les grands ensembles naturels de la commune »** qui est un objectif de l'orientation « *préserver le caractère naturel de la commune* » du PADD. Ainsi, l'autorité environnementale note que les Espaces Boisés Classés sont réduits à 3 secteurs de taille limitée, en lisière des zones urbanisées alors qu'un large corridor forestier identifié au niveau régional couvre la commune quasi-entièrement. La majorité des boisements de la commune est classé en zone naturelle N. De plus, les ripisylves des cours d'eau qui présentent également un intérêt qualifié de « majeur » ne sont couvertes que par le zonage N. Il est rappelé que l'inconstructibilité des zones N n'empêche pas le changement d'usage des sols, en particulier pour la mise en culture des terres. Aussi, le zonage N ne garantit pas la pérennité des milieux naturels tels qu'ils existent actuellement.

L'autorité environnementale relève que les éléments de paysage protégés (haies et bosquets) ainsi que les boisements protégés représentent une surface totale de l'ordre de 9 000 m² d'EBC répartis au total sur 7 secteurs (p. 118 du rapport de présentation). **Le projet de PLU ne met donc pas en place les dispositions réglementaires suffisantes pour assurer l'absence d'impact sur les milieux naturels à enjeu, et ce point mériterait d'être complété de manière conséquente.**

Enfin, le territoire communal est traversé par le **site Natura 2000 du « Gave de Pau »** et à ce titre, **l'évaluation environnementale doit contenir une évaluation des incidences de la mise en œuvre du PLU par rapport au site Natura 2000. Cette évaluation est absente du rapport de présentation.**

Elle aurait pu s'appuyer sur les données de l'analyse de l'état initial de l'environnement, incluant la cartographie des milieux qui figure en p. 80 du rapport de présentation, et spécifier pour chaque zone à urbaniser son intérêt écologique et ses caractéristiques par rapport aux objectifs de conservation du site Natura 2000. **L'autorité environnementale recommande d'ajouter cette analyse au rapport de présentation afin de le rendre conforme aux attendus du code de l'urbanisme** (article R123-2-1-3°). L'autorité environnementale rappelle que cette analyse doit être proportionnée aux enjeux.

En outre, une approche plus précise et localisée devrait être réalisée concernant la **gestion des eaux pluviales**. Le règlement écrit des zones UA, UE et AU laisse la possibilité soit de se raccorder au réseau de collecte des eaux pluviales lorsqu'il existe, soit de gérer les eaux à la

parcelle, sans que la faisabilité de ces dispositions ne soit vérifiée. **Le sujet des eaux pluviales mériterait d'être mieux analysé en localisant le cas échéant les dysfonctionnements actuels, ou les critères susceptibles d'aggraver la situation existante si un développement de l'urbanisation est prévu (faible capacité d'infiltration des sols, topographie). Seule cette analyse peut amener à conclure que la gestion des eaux pluviales générées par l'urbanisation future n'aura pas d'incidence sur l'environnement.**

En conclusion sur l'analyse des incidences de l'ensemble du PLU sur l'environnement, l'autorité environnementale souligne l'ambition de la collectivité de se doter d'un document d'urbanisme permettant de mieux gérer le développement de l'urbanisation, et l'encouragement à acter des orientations volontaristes de limitation de la consommation d'espace et de protection plus forte des milieux naturels. Ces orientations devraient s'accompagner de mesures opérationnelles telles que :

- la mise en place d'EBC suffisamment importants et connectés afin de garantir la pérennité d'une trame verte compatible avec le rôle de large corridor forestier que joue la commune au niveau régional,

- la rédaction d'une prescription plus précise de l'article 4 du règlement de la zone AU, indiquant une seule possibilité en termes d'assainissement, à savoir le raccordement au réseau d'assainissement collectif.

En remarque, l'autorité environnementale relève que le règlement écrit établit des règles pour une zone UA alors qu'elle n'existe pas dans le règlement graphique. A l'inverse, les zones Uear et Uei délimitées dans le règlement graphique ne sont pas évoquées dans le règlement écrit. Il convient de rendre ces deux pièces cohérentes.

III. Conclusion de l'avis de l'autorité environnementale

Le projet de PLU de la commune d'Urdès affiche un objectif d'accueil de population compris entre 30 et 80 habitants supplémentaires à l'horizon 2025. Le besoin en logements par rapport à cet objectif varie de 30 à 50 logements, alors que le projet des élus traduit dans le PADD évoque l'hypothèse basse de 30 logements, et les besoins en surface constructible sont estimés à 6,4 ha, dont 1,9 ha qui se trouvent en « dents creuses ».

L'autorité environnementale relève que le projet des élus est similaire au rythme de construction observé sur la dernière décennie, avec un besoin en surface constructible équivalent.

L'autorité environnementale rappelle que la modération de la consommation d'espace est une disposition réglementaire du code de l'urbanisme, et un levier majeur pour réduire les impacts de l'urbanisation sur l'environnement. L'argumentation du rapport de présentation n'est pas suffisamment étayée pour justifier de garder la même proportion de surfaces ouvertes à l'urbanisation par rapport à celle consommée sur les 10 dernières années. Le rapport de présentation évoque la nécessité de disposer de grandes parcelles pour l'assainissement individuel mais prévoit dans le même temps de pouvoir raccorder 39 nouvelles habitations au réseau d'assainissement collectif.

Les explications données mériteraient d'être plus précises et adaptées : quantification des possibilités de logements en dents creuses, détermination des habitations qui relèveront de l'assainissement collectif ou individuel et d'une gestion des eaux pluviales à la parcelle ou avec raccordement au réseau, et caractérisation des milieux naturels sur lesquelles sont implantées les zones ouvertes à l'urbanisation.

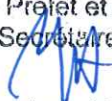
Ces éléments permettraient de mieux appréhender les impacts potentiels liés à l'urbanisation future et pourraient également amener à conclure de manière démonstrative à l'absence d'incidences de la mise en œuvre du PLU sur l'environnement.

L'autorité environnementale regrette par ailleurs que très peu de boisements ne soient protégés au titre des Espaces Boisés Classés alors que la commune est couverte par un large corridor forestier de niveau régional, identifié dans le SRCE adopté. L'évaluation des incidences par rapport au site Natura 2000 du Gave de Pau mérite en outre d'être réalisée pour figurer de manière spécifique dans le rapport de présentation.

Enfin, afin de répondre aux dispositions du code de l'urbanisme, l'autorité environnementale recommande de compléter le rapport de présentation par un résumé non technique.

Le Préfet,

Pour le Préfet et par délégation,
La Secrétaire Générale,



Marie AUBERT