

PRÉFET DES PYRÉNÉES-ATLANTIQUES

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

Mission Connaissance et Évaluation

Pau, le **09 OCT. 2015**

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

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

Avis PP-2015-038

Porteur du Plan : Commune d'Abidos

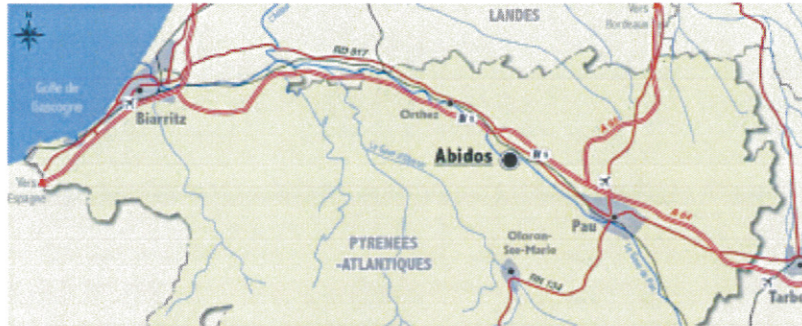
Date de saisine de l'autorité environnementale : 10 juillet 2015

Date de consultation de l'agence régionale de santé : 16 juillet 2015

Date de réception de l'avis de l'agence régionale de santé : 07 août 2015

I. Contexte général

La commune d'Abidos est située à une vingtaine de kilomètres de Pau, en direction nord-ouest. 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'Abidos - extrait du rapport de présentation

La commune d'Abidos compte 233 habitants en 2012 (source INSEE). Elle a prescrit l'élaboration de son PLU par délibération en date du 14 septembre 2012.

Le rapport de présentation précise que l'élaboration du PLU fait l'objet d'une évaluation environnementale et rappelle les obligations réglementaires en la matière (p. 10).

Le rapport de présentation liste les éléments attendus mais ne les comprend 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, ainsi que **l'évaluation des incidences sur les sites Natura 2000** qui traversent la commune (cf. paragraphe 2.3 du présent avis).

L'autorité environnementale rappelle que l'évaluation environnementale a pour objet de prendre en compte les enjeux environnementaux du territoire afin de définir un scénario d'aménagement de moindre impact environnemental. L'environnement est considéré au sens large, et concernant la commune d'Abidos, les champs à prendre en compte sont en particulier les risques naturels et technologiques, la limitation de la consommation d'espace, la préservation des milieux naturel et agricole, la réduction des déplacements, des pollutions et nuisances, et la préservation du cadre de vie.

Le rapport de présentation ne traduit pas la réalisation d'une telle démarche et présente en outre des lacunes et des erreurs. Il y a lieu de s'interroger sur la manière dont le bureau d'études a mené l'évaluation environnementale qui semble être cantonnée aux 10 dernières pages du rapport de présentation intitulées « *les éléments pour l'évaluation du PLU* ».

L'autorité environnementale estime qu'en l'état **il ne peut être considéré que le PLU a fait l'objet d'une évaluation environnementale permettant de dispenser les projets ultérieurs de la réalisation d'une étude d'impact**, tel que prévu par le code de l'environnement pour les permis d'aménager et permis de construire déposés dans une commune où le PLU a fait l'objet d'une « évaluation environnementale permettant l'opération »¹.

Il est également 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.

1 Il s'agit des dispositions des rubriques 33° et 36° du tableau annexé à l'article R122-2 du code de l'environnement

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

2. 1 DIAGNOSTIC ET ANALYSE DE L'ETAT 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-Arance-Gouze-Lendresse et Urdes. Le PLU d'Abidos est élaboré conjointement à ceux de ces 4 autres communes. 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 plus détaillée pour la commune d'Abidos. Il indique que la population est passée de 200 à 236 habitants sur la période 1999-2010 et que le parc immobilier a gagné 6 logements sur la même période (source INSEE). Il est par ailleurs précisé que 3 constructions ont été autorisées sur la commune entre 2003 et 2012.

L'analyse de l'état initial de l'environnement présente les caractéristiques du territoire et en déduit des enjeux cohérents.

Ainsi, le rapport de présentation met correctement en évidence les enjeux liés aux **risques technologiques et naturels**. Pour ces derniers, il est relevé l'enveloppe du risque inondation de part et d'autre des 3 cours d'eau principaux de la commune (carte p. 115) et la forte sensibilité de la partie centrale de la commune au risque de remontée de nappe.

Concernant les risques technologiques, le rapport de présentation rappelle les contraintes qui s'appliquent par type de zonage.

Il relève par ailleurs le risque de pollution de l'air lié aux nuisances olfactives des activités industrielles (p. 112). La **préservation d'une bonne qualité de l'air** dans les zones ouvertes à l'urbanisation est un enjeu spécifique à la commune.

Concernant les **milieux naturels**, la commune est traversée par le site Natura 2000 composé du réseau hydrographique du « Gave de Pau » (berges du Gave au nord de la commune, rivières « la Baïse » au centre et « Luzoué » au sud). En limite nord de la commune, le site Natura 2000 du « Gave de Pau » se superpose avec celui du « barrage d'Artix et saligues du Gave de Pau », et avec la Zone Importante pour la Conservation des Oiseaux (ZICO) « Lac d'Artix et saligue du Gave de Pau ». Enfin, une Zone Naturelle d'Intérêt Ecologique Faunistique et Floristique (ZNIEFF) traverse également la commune (« réseau hydrographique du cours inférieur du Gave de Pau »).

Ainsi, en termes de milieux naturels et agricoles, il est relevé dans le rapport de présentation :

- le phénomène de mitage des saligues du nord de la commune au profit de l'activité agricole,
- la consommation d'espaces agricoles au profit de l'activité économique et industrielle ou de l'habitat,
- un net recul de la ripisylve du cours d'eau la Baïse, et la disparition partielle du réseau de haies dans le sud de la commune.

L'autorité environnementale ajoute que la commune présente des enjeux écologiques forts au droit des périmètres des sites Natura 2000, ZICO et ZNIEFF, et souligne que la commune d'Abidos est par ailleurs classée en zone vulnérable à la pollution par les nitrates d'origine agricole.

Il en découle la nécessité de **préserv**er ces milieux naturels en évitant tout impact direct tel que la destruction d'habitats par l'urbanisation, mais également tout impact indirect susceptible d'être généré par des pollutions. Ainsi, la démarche d'évaluation environnementale doit permettre de **vérifier ces points**.

L'autorité environnementale relève donc qu'il convient de s'attacher au **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), et d'autre part en termes de rejets dans le milieu naturel, par la station d'épuration et par les 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**.

L'Agence Régionale de Santé (ARS) précise par ailleurs que les informations techniques recueillies auprès des services de l'Etat chargés de la police des eaux ne sont pas cohérentes avec les descriptifs fournis dans les documents du PLU. En effet, la charge maximale reçue par le système est de 3 120 équivalent/habitants (EH) et non pas 2 800².

De plus, le système d'assainissement collecte des volumes d'effluents (2 018 m³/j) bien supérieurs à la capacité de traitement de la station (600 m³/j) et engendre des déversements significatifs dans le milieu naturel.

De même, concernant la présence de **sites et sols pollués**, **le rapport de présentation est trop partiel**. En effet, l'ARS précise que la base de données BASIAS fait apparaître un potentiel de 9 sites industriels pour lesquels l'activité a été abandonnée et aucune mesure de gestion de la pollution des sols n'a été entreprise. **Un repérage des sites est nécessaire** notamment pour déterminer une destination des terrains concernés compatible avec le potentiel de pollution résiduel ou, a minima, pour permettre une complète information des futurs aménageurs.

En conclusion sur le diagnostic et l'analyse de l'état initial réalisés, l'autorité environnementale constate que le rapport de présentation développe de façon très inégale les thématiques relatives à l'environnement. Le document ne comporte pas de synthèse permettant de hiérarchiser les enjeux et de faciliter ainsi leur prise en compte pour opérer des choix d'aménagement de moindre impact environnemental.

Au regard des éléments disponibles, l'autorité environnementale relève des enjeux liés à la prise en compte des risques technologiques et naturels, à la localisation des pollutions (qualité de l'air, pollution par des rejets d'effluents dans le milieu naturel, sites et sols pollués), et à la préservation des espaces agricoles et des milieux naturels qui présentent un intérêt écologique notable.

L'autorité environnementale souligne qu'une synthèse de ces enjeux, accompagnée de cartographies adéquates, serait très opportune dans le résumé non technique du rapport de présentation.

2.2 JUSTIFICATION DES CHOIX POUR L'ELABORATION DU PROJET D'AMENAGEMENT ET DE DEVELOPPEMENT DURABLES (PADD) ET LA DELIMITATION DES ZONES

En premier lieu, l'autorité environnementale souligne que **la notion de « dents creuses » employée dans le rapport de présentation nécessite d'être explicitée**. En effet, une « dent creuse » est communément reconnue comme un espace non bâti entouré de constructions et celles identifiées dans le rapport de présentation ne correspondent pas toutes à cette définition. Dans le PADD les zones de « dent creuse » sont d'ailleurs qualifiées d'« *extensions urbaines ou densification à vocation d'habitat dans les dents creuses* ».

L'autorité environnementale souligne que les secteurs prévus au sud de la zone Ubt et l'extension à l'est du secteur Uyt correspondent effectivement à des extensions urbaines et non à des dents creuses. Il apparaît nécessaire d'expliciter ce point.

D'une manière générale, l'autorité environnementale note que sur les 80,5 ha de zones ouvertes à l'urbanisation toutes vocations confondues, seul 1 ha est classé en zone AU (à urbaniser). Si **la classification quasi-exclusive en zones U** peut apparaître cohérente avec la définition de dents creuses au sein de ces zones, elle est cependant de nature à fragiliser le PLU.

² Le rapport de présentation indique que 2 703 habitants sont raccordés en 2012 (p. 161) et 2 831 en 2013 (p. 39).

En effet, il est considéré que toutes les zones U, c'est à dire les zones urbaines au sens de l'article R123-5 du code de l'urbanisme sont des « secteurs déjà urbanisés et des secteurs où les équipements publics existants ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter ». Cette notion est reprise dans la partie « *zonage du PLU par secteur de la commune* » du rapport de présentation (p. 145) ; il convient dès lors de préciser pour chaque secteur concerné sa capacité à desservir les constructions à implanter.

En outre, la justification des choix en matière de consommation d'espace n'est pas suffisante.

Comme rappelé en préambule du PADD, celui-ci doit fixer des objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain³.

L'exercice semble difficile puisque seuls 4 000 m² ont été consommés pour de l'habitat entre 2003 et 2012. De fait, le rapport de présentation indique uniquement que « *la commune dispose d'équipements publics de qualité permettant d'accélérer le rythme de développement des années passées* » (p. 137). Il se poursuit par une répartition des zonages du PLU par rapport à la surface totale du territoire (zone N = 27,7 % du territoire communal, zone A = 39,7 %, etc) qui conclut au respect des objectifs de modération de la consommation d'espace.

Ces seuls arguments n'apportent pas la démonstration nécessaire à la justification du projet de développement communal conformément aux exigences réglementaires de gestion économe de l'espace.

De plus, le rapport de présentation indique qu'en 2012 « 48,8 ha de la commune sont considérés comme urbanisés dont 14,2 ha pour l'habitat » (p. 32 puis 137). Le projet de la collectivité se traduit par environ 5 hectares supplémentaires (p. 138) voire 5,7 tel qu'indiqué p. 141. Cela devrait donc se traduire par une surface totale de zones U et AU avoisinant les 19 ou 20 ha. Le tableau des surfaces qui figure p. 140 porte ce total à 24,4 ha.

Il convient par ailleurs d'y ajouter les 3,6 ha de zone UL qui couvrent plus du double de la surface actuellement urbanisée par le centre équestre existant. Le rapport de présentation indique succinctement que l'objectif est de « permettre l'évolution de cette activité sur cette commune » (p. 147).

L'autorité environnementale signale qu'une erreur figure dans le tableau de la p. 140 puisque la zone UL est évaluée à 36 ha au lieu de 3,6.

Enfin, la délimitation d'un zonage UY à vocation d'activités industrielles, tertiaires et commerciales portant sur une surface totale de 52,5 ha **aurait dû s'accompagner d'une explication des besoins** ne se limitant pas à la seule « *prise en compte du futur développement de l'entreprise TORAY* » tel qu'indiqué dans le rapport de présentation et le PADD.

Les surfaces actuellement urbanisées par cette entreprise se montent à 16,7 ha et la surface supplémentaire ouverte en vue de son extension correspond à 18,8 ha (p. 180 du rapport de présentation). Le site TORAY devrait donc couvrir au total 35,5 ha sur les 52,5 ha de surfaces UY.

Aucune information n'est donnée sur les 17 ha de zones UY restants et sur leur répartition entre les surfaces déjà urbanisées et celles ouvertes dans le cadre de l'élaboration du PLU.

2. 3 ANALYSE DES INCIDENCES NOTABLES DE LA MISE EN OEUVRE DU PLAN SUR L'ENVIRONNEMENT

L'autorité environnementale précise que la partie « *éléments pour l'évaluation du PLU* » du rapport de présentation aurait pu être intégrée à la partie « *analyse des incidences* » puisqu'elle apporte des compléments d'analyse.

Pour les thématiques des risques technologiques et naturels, l'analyse des incidences s'appuie sur les prescriptions réglementaires à respecter. **Cette analyse prend correctement en compte les enjeux identifiés.**

³ Conformément aux dispositions de l'article L.123-1-3 du code de l'urbanisme

Malgré cela, **l'analyse des incidences** de la mise en œuvre du plan sur l'environnement **reste globalement succincte**.

Consommation d'espace et mesures proposées

Comme évoqué ci-avant dans le paragraphe 2.2 sur la thématique de la consommation d'espace, il est nécessaire d'explicitier les besoins et de différencier les zones déjà urbanisées de celles qui ont actuellement un usage naturel, agricole ou forestier. De plus, **il convient de mieux étayer la question de la modération de la consommation d'espace**.

L'autorité environnementale rappelle que gérer l'espace de façon économe en évitant de consommer les espaces naturels, agricoles et forestiers est la mesure qui permet en premier lieu de minimiser l'impact sur l'environnement du PLU.

Concernant les 19 ha d'extension de la zone UY à proximité du site de l'entreprise TORAY, le rapport de présentation indique que des « mesures compensatoires » sont prévues. Celles-ci consistent à renforcer la ripisylve du Luzoué et à préserver le bocage sur les champs alentours. Il est également précisé que les espaces naturels situés aux alentours sont protégés par un zonage N.

L'autorité environnementale constate que l'une des orientations du PADD est « la préservation des éléments naturels de la commune » avec pour objectifs de protéger les espaces naturels de la commune et de maintenir et renforcer les continuités écologiques du territoire.

Les moyens prévus pour mettre en œuvre ces objectifs sont la mise en place d'Espaces Boisés Classés et le classement en zone naturelle inconstructible « des éléments naturels de la commune ».

Ces dispositions traduisent effectivement la prise en compte des enjeux écologiques des secteurs concernés mais correspondent au respect des dispositions réglementaires du code de l'urbanisme en matière de préservation des espaces naturels ; elles ne peuvent être considérées comme des mesures compensatoires⁴.

Évaluation des incidences sur les sites Natura 2000

Tel qu'indiqué en paragraphe 2.1 du présent avis, il est nécessaire de préserver ces milieux naturels en évitant tout impact direct tel que la destruction d'habitats par l'urbanisation, mais également tout impact indirect susceptible d'être généré par des pollutions.

L'autorité environnementale indique en outre qu'il est nécessaire d'établir l'absence d'incidences liées à l'ouverture à l'urbanisation de zones attenantes ou à proximité des sites Natura 2000. Cette analyse devrait constituer une partie bien identifiée du rapport de présentation⁵.

L'autorité environnementale précise que, conformément aux dispositions de l'article L414-4 du code de l'environnement, lorsqu'une évaluation conclut à une atteinte aux objectifs de conservation d'un site Natura 2000 et en l'absence de solutions alternatives, qui doivent être étudiées, des raisons impératives d'intérêt public majeur doivent justifier les choix. Dans ce cas, il convient de prévoir des mesures compensatoires pour maintenir la cohérence globale du réseau Natura 2000.

En cens, afin d'évaluer les incidences sur des milieux naturels présentant un intérêt écologique, il est attendu **une caractérisation des milieux plus précise** que celle qui figure dans le rapport de présentation (p. 175 à 180), en particulier vis-à-vis des éléments qui ont amené à la désignation des sites Natura 2000 qui touchent la commune et des objectifs de conservation de ces sites.

De plus, il convient de vérifier l'absence d'incidences liée à la gestion des eaux pluviales et des eaux usées (voir paragraphe ci-après sur l'assainissement), de même pour les rejets de polluants industriels.

L'autorité environnementale rappelle que le PLU doit veiller au respect des objectifs fixés dans le SDAGE Adour-Garonne, avec notamment la réduction de l'impact des activités humaines sur les milieux aquatiques, en particulier en termes de pollution.

4 Le guide du CGDD d'août 2013 « lignes directrices nationales sur la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur les milieux naturels » apporte des éléments méthodologiques sur le sujet

5 En application du 3° de l'article R123-2-1 du code de l'urbanisme

Ainsi, l'évaluation des incidences sur les sites Natura 2000 doit être clairement identifiée dans le rapport de présentation et les éléments d'analyse doivent être complétés.

Gestion des eaux pluviales et des eaux usées

L'analyse des incidences liées à la gestion des eaux pluviales et des eaux usées ne présente que des principes de fonctionnement. Que ce soit pour le pluvial ou les eaux usées, **aucune information n'est donnée sur l'aptitude des sols à l'infiltration ou le risque de remontée de nappe**. Ces caractéristiques sont susceptibles de générer des dysfonctionnements des dispositifs d'infiltration et par suite des pollutions du milieu récepteur.

Or, l'autorité environnementale note que pour les zones UB, UL, UY et AU (soit la quasi-totalité des secteurs à urbaniser), le règlement écrit permet soit le raccordement au réseau d'eaux usées lorsqu'il existe, soit la mise en place d'un assainissement individuel. **Il est donc nécessaire de préciser les secteurs desservis par un réseau d'assainissement collectif, de quantifier les possibilités d'urbanisation où l'assainissement autonome sera requis et de vérifier la faisabilité de filières d'assainissement autonome dans les secteurs concernés**, au regard de l'aptitude des sols à l'infiltration et du risque de remontée de nappe.

En matière d'**assainissement collectif**, l'autorité environnementale recommande de **préciser les données présentées**, en prenant en compte la remarque de l'ARS concernant la quantification des effluents collectés et la capacité de la station à les traiter (cf. paragraphe 2.1 du présent avis). La même approche devrait ensuite être réalisée pour quantifier les effluents attendus du fait du projet de développement de la collectivité. **Ces compléments permettraient de comprendre l'articulation et la faisabilité du projet de la collectivité avec les équipements existants**.

De la même manière, concernant la gestion des **eaux pluviales**, la rédaction du règlement écrit sur ces mêmes zones est générique et ne permet pas de s'assurer que les dispositifs autorisés ne généreront pas de dysfonctionnements. Il convient de mener la même analyse (localisation des secteurs où il est possible de raccorder les futures constructions au réseau pluvial et de ceux où la gestion à la parcelle sera prévue, avec vérification de la faisabilité de l'infiltration).

Cadre de vie

Le rapport de présentation relève de façon pertinente le risque de **pollution de l'air et de nuisances olfactives** lié aux activités industrielles. La préservation d'une bonne qualité de l'air dans les zones ouvertes à l'urbanisation est un enjeu spécifique à la commune. **L'autorité environnementale regrette que cette thématique ne soit reprise que de manière très générale dans l'analyse des incidences** (p. 170). Il serait opportun de rappeler a minima le sens des vents dominants par rapport aux zones à urbaniser et de vérifier l'absence d'incidences.

En conclusion concernant l'analyse des incidences du PLU sur l'environnement, l'autorité environnementale recommande d'apporter des compléments : tout d'abord la justification de l'évitement des impacts par une optimisation des surfaces ouvertes à l'urbanisation, puis la caractérisation des milieux naturels dans ces zones. Les impacts potentiels liés à l'urbanisation future doivent être appréhendés quantitativement et qualitativement, en particulier pour les thématiques de gestion des eaux pluviales et des eaux usées, de pollution potentielle de l'air et d'évaluation des incidences sur les sites Natura 2000 de la commune.

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

Le projet de PLU de la commune d'Abidos vise à permettre la construction de 30 logements supplémentaires à l'horizon 2025, ce qui représente un projet relativement modeste.

Le territoire est soumis au risque inondation et aux risques technologiques, qui sont correctement pris en considération.

En l'état, le projet présenté dédie 52,5 hectares aux activités économiques, 24,4 hectares à l'habitat, et 3,6 hectares pour une zone de loisirs. La distinction entre zones déjà urbanisées et à urbaniser demande à être clarifiée (notamment car la quasi-totalité des zones est classée en U et non AU). Les seuls éléments concernant les ouvertures supplémentaires indiquent une extension de près de 19 ha d'un seul tenant de zone à vocation d'activités et 5 ha à vocation d'habitat.

La présentation trop succincte des choix opérés ne permet pas de justifier l'objectif de modération de la consommation d'espace requise par le code de l'urbanisme.

L'analyse réalisée dans le cadre de l'évaluation environnementale nécessite d'être plus démonstrative d'une part en matière de justification d'une urbanisation « en dents creuses » du PPRT, et d'autre part de prise en compte des sites Natura 2000 du Gave de Pau et du barrage d'Artix et des saligues du Gave de Pau (en limite nord de la commune) et des milieux naturels d'une manière générale.

L'autorité environnementale note l'ambition de la collectivité de prendre en compte certains enjeux écologiques du territoire en particulier en classant les bords de cours d'eau et les saligues en zones naturelles, et d'identifier les ripisylves de la Baïse et du Luzoué et plus de 3 000 m de haies en Espaces Boisés Classés. Si ces mesures contribuent effectivement à préserver les espaces naturels, elles ne peuvent être considérées comme des mesures compensatoires au classement de 19 ha d'espaces bocagers en zone à vocation d'activités.

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 et une partie relative à l'évaluation des incidences sur les sites Natura 2000.

Le Préfet,
Pour le Préfet et par délégation,
Le Sous-Préfet, Directeur de Cabinet

Jean-Baptiste PEYRAT