



Mission régionale d'autorité environnementale

OCCITANIE

**Avis de la mission régionale
d'autorité environnementale de la région Occitanie
sur l'élaboration du plan local d'urbanisme
de Saint-Bertrand de Comminges (31)**

**N° saisine 2020-8399
N° MRAe 2020AO24**

Préambule

Il est rappelé ici que pour tous les plans et documents soumis à évaluation environnementale, 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 du projet de plan ou document, mais sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage, et 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 plan ou du document et à permettre la participation du public à la révision des décisions qui le concernent.

Par courrier reçu le 23 mars 2020 par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Occitanie, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a été saisie pour avis sur le dossier d'élaboration du plan local d'urbanisme de la commune de Saint-Bertrand de Comminges (31). L'avis est rendu dans un délai de trois mois à compter de la date de saisine.

L'avis a été préparé par les agents de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de la région (DREAL) Occitanie apportant leur appui technique à la MRAe et placés sous l'autorité fonctionnelle de son président. Pour ce faire, la DREAL a consulté la direction départementale des territoires de la Haute-Garonne et l'agence régionale de santé Occitanie qui ont émis leurs avis respectivement les 25 et 26 mars 2020.

L'avis contient les observations que la MRAe Occitanie formule sur le dossier. Cet avis est émis collégalement, lors de la réunion du 15 mai 2020 de la MRAe réalisée en visio-conférence, par les membres de la MRAe suivants : Jean-Pierre Viguier, Thierry Galibert, Maya Leroy, Jeanne Garric et Jean-Michel Salles.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, chaque membre délégataire atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner.

Conformément aux dispositions de l'article R.104-25 du code de l'urbanisme, l'avis devra être joint au dossier d'enquête publique ou, le cas échéant, mis à disposition du public. Il est par ailleurs publié sur le site internet de la MRAe¹.

¹ www.mrae.developpement-durable.gouv.fr

Synthèse de l'avis

La révision du plan local d'urbanisme de Saint-Bertrand de Comminges est soumise à évaluation environnementale du fait de la présence sur son territoire d'un site Natura 2000. D'une superficie de 11 km² et comportant 244 habitants en 2017 (source INSEE), la commune est située au sud du département de la Haute-Garonne, en secteur de piémont montagnard, limitrophe au département des Hautes-Pyrénées. La commune dispose d'un patrimoine architectural remarquable avec un bien inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO et d'une grande richesse en matière de biodiversité.

La commune prévoit l'accueil de 30 nouveaux habitants sur une période de 15 ans. La MRAe évalue les ambitions affichées par la commune comme cohérentes avec les principaux enjeux du territoire et les objectifs du SCoT, ainsi que la tendance démographique récente du territoire. L'existence de nombreuses protections réglementaires au titre du paysage et du patrimoine bâti conduit la commune à préserver et mettre en valeur le bâti traditionnel existant et à encadrer les futures constructions. La MRAe recommande de les traduire par des objectifs opérationnels en cohérence avec le schéma directeur d'aménagement et de valorisation du site.

Si la plupart des espaces agricoles et naturels sont globalement bien protégés, cette protection devrait être renforcée sur les sites présentant les enjeux les plus importants : ripisylve de la Garonne, trame verte qui relie la Garonne aux boisements du sud de la commune et zones humides.

L'ensemble des recommandations de la MRAe est détaillé dans les pages suivantes.

Avis détaillé

I. Contexte juridique du projet d'élaboration du PLU

L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme résulte de l'application de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 « plans et programmes », transposée par l'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 et le décret n° 2012-995 du 23 août 2012, dont les dispositions ont été codifiées aux articles L. 104 et R. 104 et suivants du Code de l'urbanisme.

La commune a prescrit l'élaboration de son PLU par délibération en date du 17 décembre 2015.

Du fait de la présence d'un site Natura 2000, l'élaboration du PLU de la commune de Saint-Bertrand-de-Comminges fait l'objet d'une évaluation environnementale de manière systématique conformément aux dispositions prévues par l'article R. 104-9 du code de l'urbanisme. Le document est par conséquent soumis à avis de la MRAe. Ce dernier devra être joint au dossier d'enquête publique et sera publié sur le site internet de la MRAe².

Il est rappelé qu'en application de l'article 9 de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 « plans et programmes », la collectivité compétente pour approuver le document doit, lors de son adoption, mettre à la disposition de l'autorité environnementale et du public les informations suivantes :

- le plan approuvé ;
- une déclaration résumant la manière dont les considérations environnementales ont été intégrées dans le plan et dont le rapport sur les incidences environnementales, les avis exprimés et les résultats des consultations effectuées ont été pris en considération, ainsi que les raisons du choix du plan, compte tenu des autres solutions raisonnables qui avaient été envisagées ;
- les mesures arrêtées concernant le suivi de la mise en œuvre du plan.

II. Présentation de la commune et du projet du plan local d'urbanisme

La commune est située en Pays Comminges-Pyrénées, au sud du département de la Haute-Garonne, en secteur de piémont montagnard, limitrophe au département des Hautes-Pyrénées.

La commune fait partie de la communauté de communes Pyrénées Haut Garonnaises qui regroupe 76 communes et compte 15 516 habitants. Une grande partie de la commune est couverte par des boisements et le bourg centre est situé à flanc de colline. La plaine de la Garonne est vouée à l'agriculture et occupée principalement par des surfaces enherbées. L'agriculture constitue d'ailleurs une activité majeure du territoire.

Le projet communal est établi conjointement avec la commune voisine de Valcabrère étant donné les fortes interactions existantes entre les deux communes (protection patrimoniale, enjeu touristique, entité paysagère et les logiques de co-visibilité existantes entre les deux communes).

La commune bénéficie de deux biens inscrits au patrimoine mondial UNESCO au titre du bien culturel en série Chemin Saint-Jacques de Compostelle³, d'un site patrimonial remarquable partagé avec la commune voisine de Valcabrère, d'un site classé et de plusieurs monuments historiques classés et inscrits. Riche d'un patrimoine remarquable, le développement économique de la commune est essentiellement tourné vers le tourisme avec un projet de PLU qui vise à conforter cette activité.

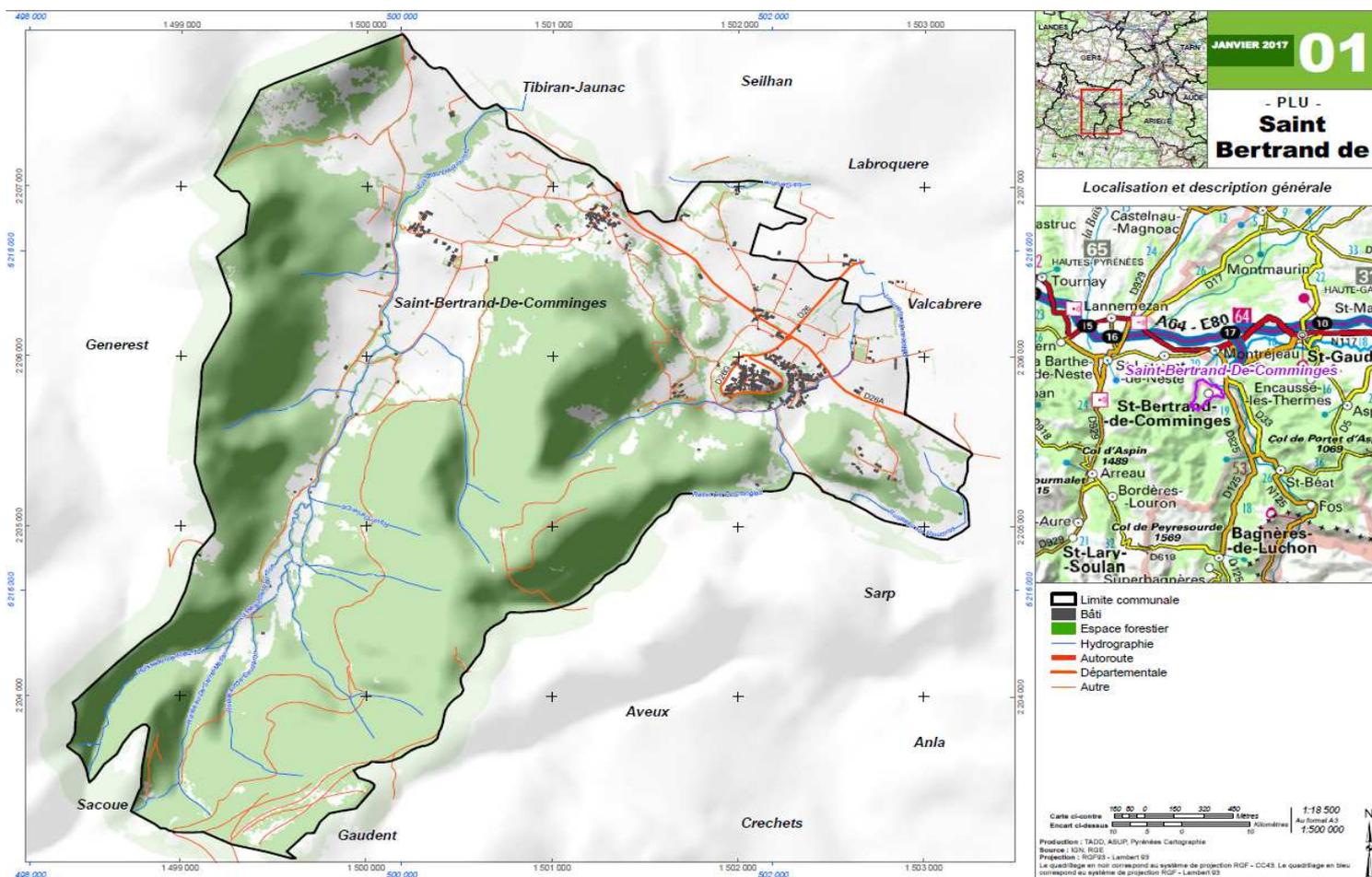
La commune est traversée par plusieurs chemins de grandes randonnées (GR 86 et GR 87). La réouverture récente de la Via Garona⁴ depuis Toulouse en fait une destination prisée pour les randonneurs et le cyclo-tourisme. Sa richesse patrimoniale et ses reliques en font un lieu de pèlerinage important, la commune constitue un lieu d'étape important sur l'un des itinéraires de Saint-Jacques-de-Compostelle conduisant à Saint-Jean-Pied-de-Port.

² www.mrae.developpement-durable.gouv.fr

³ Les "Chemins de Saint-Jacques-de-Compostelle en France", inscrits en 1998 sur la Liste du patrimoine mondial par l'Unesco, constituent un bien culturel en série. À la différence d'un monument isolé ou d'un centre urbain, les "Chemins" sont inscrits sous la forme d'une collection d'éléments discontinus, considérés par l'Unesco comme un bien unique, et répartis dans 10 régions.

⁴ La Via Garona est un chemin pédestre labellisé GR de 170 km reliant le centre de Toulouse au village de Saint-Bertrand-de-Comminges.

D'une superficie de 11 km², elle accueille une population de 244 habitants en 2017 (source INSEE) constante depuis 2012. Le parc de logement est largement dominé par la maison individuelle qui représente près de 82 % des logements. Le PLU prévoit l'accueil de 30 nouveaux habitants sur une période de 15 ans, soit une croissance annuelle de 0,7 %. Les objectifs identifiés sont de seize logements neufs (dont six pour des maisons secondaires) et la remobilisation de cinq logements vacants.



Localisation de la commune – source IGN, RGE – production TADD, ASUP, Pyrénées cartographie

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD⁵) s'articule autour de trois axes :

- Axe 1 : « Vivre le Paysage » (préservé la nature, le cadre de vie et accompagner la dynamique agricole) ;
- Axe 2 : « Vivre le Patrimoine bâti » (affirmer et préserver la place des monuments dans le paysage, pérenniser l'occupation du bâti existant),
- Axe 3 : « Par et Pour les Hommes » (accueillir de nouveaux habitants, accompagner le développement économique, organiser le vivre ensemble et adapter les réseaux aux besoins).

III. Enjeux identifiés par la MRAe

Pour la MRAe, les principaux enjeux environnementaux à prendre en compte dans le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme résident dans :

- la modération de la consommation d'espaces ;
- la préservation et la mise en valeur patrimoniale et paysagère ;
- la préservation des milieux naturels et des continuités écologiques.

⁵ Document politique exprimant à travers la définition d'une stratégie le projet de la collectivité locale à moyen et long terme.

IV. Analyse de la qualité du rapport de présentation et de la prise en compte environnementale

IV-1. Caractère complet du rapport de présentation

Formellement, le dossier répond aux attendus de l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme qui précise le contenu d'un PLU soumis à évaluation environnementale.

Le résumé non technique est clair et didactique et permet une bonne compréhension des enjeux et des ambitions du PLU. Toutefois, il est très littéral et ne contient aucune illustration ni cartographie permettant une appropriation aisée du document. Il est par ailleurs inclus dans le rapport de présentation dont il constitue un chapitre, ce qui ne permet pas de l'identifier rapidement.

La MRAe recommande d'illustrer le résumé non technique et de le présenter dans un document séparé et rapidement identifiable.

IV-2. Qualité de la démarche d'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale est claire et didactique. Elle présente de manière lisible et cohérente les différents choix opérés par la commune et transcrits dans la PADD et le règlement.

En particulier, les documents fournis dans les annexes au dossier pour la partie paysagère et patrimoniale sont de grande qualité. Ils permettent de comprendre les enjeux et les choix retenus par la commune. Les cahiers de gestion patrimoniaux (site classé et site patrimonial remarquable) constituent de véritables annexes au règlement écrit du PLU.

Les communes de Valcabrière et Saint-Bertrand de Comminges viennent d'élaborer en mai 2019 un schéma directeur d'aménagement patrimonial et paysager qui fixe des orientations claires et précises. Bien que non opposable, le document aurait mérité de figurer dans les annexes du PLU. Le rapport de présentation gagnerait en clarté avec l'intégration des objectifs retenus dans ce schéma qui viendrait expliquer les choix retenus au sein du PLU.

Le rapport environnemental présente des critères, indicateurs et modalités pour analyser les résultats de l'application du PLU. Les indicateurs de suivi qui sont retenus concernent exclusivement le suivi de la consommation d'espace. Si ces indicateurs choisis apparaissent pertinents et faciles à suivre, ils ne permettent que partiellement de mesurer l'application du PLU, et omettent en particulier les sujets du paysage, de la préservation du patrimoine ou du tourisme.

La MRAe note par ailleurs que le dispositif de suivi ne définit pas de valeur initiale, de valeur cible à l'échéance du PLU ou à des échéances intermédiaires, ni de mode de calcul. La source des données faisant potentiellement appel à une structure extérieure à la collectivité, le cas échéant les modalités d'échange avec ces structures devraient figurer dans le dossier.

La MRAe recommande de compléter les indicateurs de suivi afin de couvrir les principaux objectifs de la commune exprimés à travers son PLU, puis, pour chaque indicateur d'en identifier la source à mobiliser, d'en préciser la valeur initiale, la valeur cible et la périodicité de production des indicateurs retenus.

Les enjeux et les choix urbanistiques fait en matière de tourisme et de développement économique ne sont pas suffisamment explicités et doivent être mieux retranscrits. Ceci permettrait notamment de mieux comprendre l'ampleur des deux emplacements réservés identifiés pour l'aménagement et la mise en valeur du site de Saint-Bertrand de Comminges couvrant 3,26 ha au total.

La MRAe recommande de procéder à une meilleure évaluation environnementale des incidences induites par les projets touristiques et économiques retenus. Elle recommande à ce titre de justifier les raisons qui conduisent à retenir des emplacements réservés d'une telle ampleur et à mieux expliciter les mesures de réduction et de compensation qui sont prévues.

V. Analyse de la prise en compte de l'environnement dans le projet

V-1. Démographie et consommation d'espace

La population communale, aujourd'hui de 244 habitants, est globalement stable tant sur une longue période (progression constatée de 7 habitants depuis 1999) qu'au cours des dernières années. Sur la période 2011-2016 le solde naturel reste positif (0,5 %) mais il ne parvient pas à compenser le solde migratoire de 1 %. Les actifs représentent 144 personnes (58 %) dont seulement 23 % travaillent sur la commune, avec une diminution constatée depuis 2011. Une grosse partie des personnes sans activité sont des retraités et pré-retraités.

Au cours de la période 2008-2018, la consommation foncière sur la période s'est élevée à 1,3 ha ce qui demeure faible. Cela s'explique essentiellement par la présence d'une AVAP⁶ de longue date (devenue site patrimonial remarquable, ou SPR) qui réglemente strictement la construction en bordure du village. Plusieurs nouvelles maisons sont en cours de construction dans les hameaux à l'extérieur du centre bourg.

Les six nouvelles constructions réalisées en 10 ans ont consommé en moyenne 2 100 m² par logement, ce qui constitue une consommation d'espace toutefois importante.

Le projet communal est d'accueillir 30 nouveaux habitants sur une période de 15 ans, soit une croissance démographique de 0,7 % conforme aux orientations définies au sein du SCoT. Cet objectif se traduirait par un besoin de 20 logements dont seize logements neufs, quatre rénovations et la remobilisation de cinq logements vacants pour une consommation foncière de 3 ha soit une consommation de l'espace de 2 000 m² par logement.

Pour la MRAe le projet d'accueil de population et sa traduction en besoin en logement n'appelle pas de remarques. En revanche, les objectifs affichés en termes de densité d'habitation demeurent faibles et inférieurs aux objectifs du SCoT du Pays Comminges Pyrénées qui définit un objectif de 7 lots/ ha.

La MRAe relève que le PLU ne parvient pas à proposer une densification des dents creuses contrairement aux objectifs du PADD.

La commune, largement tournée vers le tourisme, affiche des objectifs ambitieux pour ses équipements collectifs et touristiques en s'appuyant sur le schéma directeur d'aménagement et de valorisation du site.

Le PLU envisage ainsi la création de trois secteurs dédiés au tourisme de taille et de capacité limitée :

- secteur « Ne » de 6,81 ha pour des installations et aménagements nécessaires à la valorisation du site patrimonial remarquable de Saint-Bertrand et Valcabrière ;
- secteur « Nh2 » de 1,6 ha pour des installations et aménagements nécessaires à l'amélioration des équipements du camping, et en prévoyant en outre un emplacement réservé de 3 500 m² aux fins « d'aménagements paysagers permettant de limiter l'impact du camping dans le paysage » ;
- secteur « Nh3 » de 1,57 ha pour la création d'un site d'hébergement touristique dans les arbres.

La MRAe estime que le secteur « Nh3 » devrait se limiter à l'emprise foncière des hébergements touristiques et laisser le reste des parcelles en zone naturelle ; de plus, le dossier devrait comprendre un état initial de l'environnement et une évaluation des incidences associée.

La MRAe recommande, de compléter l'état initial de l'environnement, puis d'évaluer les incidences sur l'environnement du secteur « Nh3 », et de proposer le cas échéant la mise en œuvre de la démarche éviter- réduire-compenser.

V-2. Préservation des milieux naturels, des continuités écologiques et de la biodiversité

La commune est directement concernée par une zone de protection réglementaire de type Natura 2000 : le site « Garonne, Ariège, Hers, Salat, Pique et Neste » qui bénéficie d'un document de

⁶ AVAP : les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP ou AMVAP) sont des servitudes d'utilités publiques ayant pour objet de « promouvoir la mise en valeur du patrimoine bâti et des espaces ».

gestion. L'intérêt du site concerne principalement la faune aquatique (poissons migrateurs) et la faune volante le long de la ripisylve de la Garonne.

La commune est concernée par deux ZNIEFF⁷ de type 1 et deux ZNIEFF de type 2 qui recouvrent la quasi-totalité de la commune à l'exception du bourg centre. L'enjeu de préservation de la faune et de la flore y est particulièrement élevé compte tenu de la richesse des milieux naturels. Le diagnostic naturaliste ne fait pas état des plans nationaux d'actions qui concernent la commune : Grand Tétrás, Gypaète, Aigle royal, Vautour percnoptère et fauve, et Milan royal. Le rapport environnemental n'aborde pas les impacts du projet de PLU sur ces espèces.

La MRAe recommande d'identifier les incidences éventuelles du projet de PLU sur les espèces faisant l'objet d'un plan national d'action et de prévoir le cas échéant les mesures permettant d'en garantir leur préservation.

Des parties de la commune se situent au sein de la trame verte et bleu (TVB) de l'ancienne région Midi-Pyrénées et au sein d'éléments identifiés au sein de la TVB du SCoT du Pays Comminges Pyrénées⁸. Le PADD dans son axe 1 identifie la volonté de préserver la nature notamment les trames vertes et bleues.

La quasi-totalité des secteurs de la commune est classée en zone « Ap », c'est-à-dire en agriculture protégée où sont interdites quasiment toutes constructions, permettant ainsi une protection de ces espaces.

Toutefois, si ces règles d'inconstructibilité permettent de maintenir une protection importante et suffisante pour la biodiversité ordinaire, la MRAe évalue que le PLU n'est pas suffisamment protecteur afin de garantir le maintien des fonctionnalités écologiques de la ripisylve de la Garonne et des zones humides, identifiées comme enjeux du territoire. Il est nécessaire de définir ces fonctionnalités et de traduire dans les règlements écrits et graphiques du PLU les mesures à même de les préserver (définition d'espaces boisés classés, perméabilité des clôtures, interdiction d'aménagement, etc.).

Des précisions sont également attendues le long des corridors écologiques qui relient les grands boisements de bords de Garonne avec les boisements de la colline des « bois de Ruère ».

La MRAe recommande :

- d'identifier des sous-secteurs dans le règlement graphique de l'ensemble des zones humides et des éléments de TVB de la commune, éventuellement assortis de zones tampons afin de garantir le maintien de leur fonctionnalité écologique ;
- de définir au sein du règlement écrit des règles suffisamment protectrices pour garantir les fonctions environnementales de trames et zones humides (traitement des clôtures, affouillements, etc.).

V-3. Risques naturels, assainissement

La commune se situe en bordure de la Garonne dans une partie où le lit du cours d'eau est relativement encaissé, avec un risque d'inondation. La MRAe note que le règlement graphique ne délimite pas les zones inondables.

La MRAe relève que la station d'épuration de la commune de Valcabrère, à laquelle est raccordée une partie du village de Saint-Bertrand de Comminges, fait l'objet d'une mise en demeure de mise en conformité. Il en découle qu'aucun nouveau raccordement au réseau collectif pour cette partie de la commune n'est aujourd'hui possible (et donc l'octroi de tout nouveau permis de construire) jusqu'à la réalisation des travaux et la confirmation de la régularité de la nouvelle installation.

V-4. Paysage et patrimoine

Les deux communes de Saint-Bertrand de Comminges et Valcabrère disposent d'un patrimoine exceptionnel en quantité et en qualité couvrant tous les champs du patrimoine qu'on ne peut dissocier tant ils s'entremêlent : biens UNESCO en série « Chemins de Saint-Jacques de Compostelle », site classé sur 335 ha, trois monuments historiques classés et sept inscrits, site

⁷ Znieff : zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique.

⁸ document d'objectif opérationnel fiches C05 et C06

patrimonial remarquable (ancienne AVAP) sur une grande partie de la commune, label grand site Occitanie et plus beau village de France.

Ce territoire s'inscrit dans un ensemble plus vaste préservé et de grande qualité paysagère avec la ville haute médiévale et sa cathédrale dominant sur son éperon et la plaine agricole comme écrin. Cet espace paysager du piémont pyrénéen garde un équilibre entre le patrimoine visible et l'ensemble cultivé préservant le fort potentiel archéologique de la ville antique encore largement ignorée.

Malgré cette grande richesse, le territoire n'est pas parvenu à créer des conditions favorables à son attractivité. Certains monuments sont à restaurer et doivent faire l'objet d'une valorisation. La commune n'a pas encore procédé à l'aménagement des espaces et équipements publics attendus pour un site de cette qualité (rues, places et stationnement).

La MRAe considère que l'existence du schéma directeur d'aménagement et de valorisation du site ne dispense pas la commune d'intégrer les principales orientations opérationnelles au sein du PADD du PLU, et que le PLU constitue l'opportunité de traduire certains principes du schéma.

La MRAe recommande d'intégrer des objectifs opérationnels pour la revitalisation patrimoniale et touristique de la commune par le remplissage des dents creuses et la rénovation des bâtis vacants ou vétustes.

La commune dispose d'un bon réseau de haies et des ripisylves qui jouent un rôle essentiel en termes de biodiversité et d'ambiance paysagère. Dans le document graphique et dans le règlement écrit, celles-ci ne font toutefois pas l'objet d'une protection particulière en dehors de quelques éléments en zone à urbaniser.

La MRAe recommande de traiter les éléments remarquables patrimoniaux, paysagers et d'intérêt écologique, en cohérence avec le schéma directeur d'aménagement et de valorisation du site, par la reconnaissance d'une protection particulière (zonage) au sein du règlement graphique et écrit afin de garantir leur maintien dans le temps.