



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 Valcabrère (31)**

N° saisine 2020-8400
N° MRAe 2020AO26

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 Valcabrère (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 R104-25 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 Valcabrère est soumise à évaluation environnementale du fait de la présence sur son territoire d'un site Natura 2000. D'une superficie de 1,61 km² et comportant 144 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 18 nouveaux habitants sur une période de 15 ans et l'agrandissement de la base de canoë sur 0,91 ha. 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 et zones humides.

La commune prévoit la création d'un secteur de taille et de capacité limitée (Stecal) en zone naturelle afin de pérenniser la base de canoë existante. L'emprise de ce secteur doit être revue en excluant la constructibilité en zone inondable.

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. Le projet de PLU a été arrêté le 1^{er} août 2019.

Du fait de la présence d'un site Natura 2000, l'élaboration du PLU de la commune de Valcabrère 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.

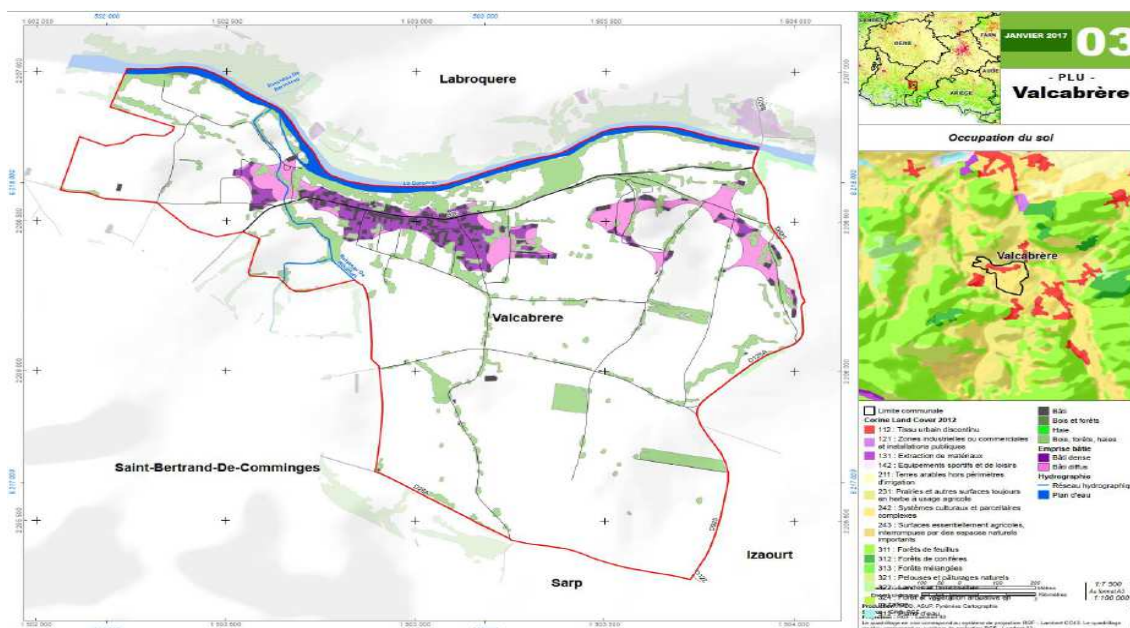
Il est rappelé qu'en application de l'article 9 de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 « plans et programmes », la collectivité compétente pour approuver le document doit, lors de son adoption, mettre à la disposition de l'autorité environnementale et du public les informations suivantes :

- 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. Située en rive gauche de la Garonne, le territoire communal est constitué d'une plaine agricole d'une altitude moyenne de 460 mètres et d'un village-rue organisé de part et d'autre de la RD 26, d'un hameau à l'est et de quelques constructions isolées.



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

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

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

La commune bénéficie d'un bien inscrit au patrimoine mondial UNESCO au titre du bien culturel en série « Chemins Saint-Jacques de Compostelle »³, d'un site patrimonial remarquable, 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, et le projet de PLU vise à conforter cette activité.

La commune est traversée par plusieurs chemins de grandes randonnées (GR 86 et GR 87). La réouverture 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.

D'une superficie de 1,61 km², elle se compte 144 habitants en 2017 (source INSEE), globalement stable depuis 1999. Le parc de logement est largement dominé par l'habitat individuel qui représente près de 97 % des logements. 40 % de ce parc de logement a été construit avant 1970.

La commune prévoit d'accueillir 18 nouveaux habitants sur une période de 15 ans, soit une croissance annuelle de 0,8 %. Le projet communal prévoit la réalisation de douze logements dont neuf résidences principales et trois secondaires pour une consommation foncière estimée à 2,3 ha.

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

- axe 1 : « Vivre le Paysage » (préserver 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 préservation du bâti patrimonial et le maintien du cadre paysager ;
- la préservation des milieux naturels et des continuités écologiques ;
- la modération de la consommation d'espace.

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.

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 Valcabrère 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 dates 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.

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

V-1. Démographie et consommation d'espace

La population communale, de 144 habitants (données 2017), est globalement stable (progression de cinq habitants depuis 1999). La commune connaît une légère décroissance démographique sur la dernière décennie de 0,85 % / an, après une période de croissance. Sur la période 2011-2016, le solde migratoire est positif (+ 0,7 %) mais il ne parvient pas à compenser le solde naturel négatif.

Au cours de la période 2008-2018, la consommation foncière sur la période demeure faible. Cela s'explique essentiellement par la présence d'une AVAP⁶ de longue date (devenue site patrimonial remarquable) et d'un site classé qui réglementent strictement la construction. Si les autorisations d'urbanisme ont majoritairement concerné la rénovation et l'évolution de bâtis existants, l'espace consommé par les nouveaux logements est toutefois importante (en moyenne 2 600 m²/logement sur la période 2008 - 2018). Le projet communal est d'accueillir 18 nouveaux habitants sur une période de 15 ans, soit une croissance démographique de 0,8 % conforme aux orientations définies au sein du SCoT. Cet objectif se traduit par un besoin de 12 logements dont 9 résidences principales, 3 résidences secondaires pour une consommation foncière de 2,3 ha soit une consommation de l'espace de 1 900 m² par logement (5,2 logements/ ha).

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 logements/ ha.

Le rapport de présentation indique page 101 que peu voire pas de dents creuses sont identifiées dans les zones « Ub » et qu'en raison de la forte rétention foncière et leurs faibles emprises, ces espaces n'ont pas été comptabilisés dans les surfaces ouvertes à l'urbanisation. Cette assertion n'est pas étayée dans le rapport qui ne contient aucune étude sur la recherche d'une densification sur des parcelles déjà bâties (pourtant de grandes tailles au sein du zonage « Ub ») alors que le PADD prévoit « d'encourager le comblement des « dents creuses » dans les secteurs identifiés » (objectif 2.3).

Enfin, la MRAe note que la commune avait un taux de vacance de 10 % du parc en 2016. L'objectif de l'axe 2 du PADD est de pérenniser l'occupation des logements existants, mais le PLU n'affiche aucun objectif de remobilisation de logements vacants.

La MRAe recommande d'étudier la possibilité de mobilisation des logements vacants ou de densification sur des parcelles déjà bâties, de définir un objectif et un indicateur de suivi associés.

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 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 également concernée par deux ZNIEFF⁷ de type 1 et une ZNIEFF de type 2 le long de la Garonne.

Le diagnostic naturaliste ne fait pas état des plans nationaux d'actions qui couvrent la commune : Vautour percnoptère et fauve, Aigle royal 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.

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 ».

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

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 toute construction, 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.).

La MRAe recommande :

- d'une part l'identification de 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 ;
- d'autre part 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.

Le PLU envisage la création d'un secteur à vocation d'équipements collectif et touristique dans un secteur de taille et de capacité limitée (STECAL) d'une surface de 0,91 ha afin de pérenniser une base de canoë existante (zonage « Nt1 »). Sans justification, le STECAL est largement étendu par rapport au site actuel, de l'autre côté de la RD26. Par ailleurs, si les activités de canoë doivent se trouver à proximité du fleuve, la parcelle est suffisamment vaste pour que les aménagements soient réalisés hors zone inondable. Or, la MRAe note qu'une partie de la zone prévue à cet effet se situe au sein d'une zone inondable.

La MRAe recommande de revoir de réduire l'emprise de la zone « Nt1 » de la base canoë en excluant la partie située au sein de la zone inondable identifiée dans la CIZI⁹.

Elle recommande d'intégrer au sein du règlement graphique les éléments figurant au sein de la cartographie informative des zones inondables.

La MRAe relève que les travaux de mise en conformité de la station d'épuration de la commune font l'objet d'une mise en demeure. Il en découle qu'aucun nouveau raccordement au réseau collectif 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.

⁸ Document d'objectif opérationnel fiches C05 et C06

⁹ Cartographie informatique des zones inondables

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 : bien UNESCO en série « Chemins de Saint-Jacques de Compostelle », site classé sur 335 ha, trois monuments historiques classés et sept inscrits, site patrimonial remarquable (ancienne AVAP) sur une grande partie de la commune, label grand site Occitanie et plus beau village de France.

Malgré cette grande richesse, 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 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.