



Mission régionale d'autorité environnementale

OCCITANIE

**Avis de la mission régionale
d'autorité environnementale de la région Occitanie
sur la révision allégée
du plan local d'urbanisme (PLU) de Bagnères-de-Luchon
(31)**

N° saisine 2020-8634
N° MRAe 2020AO58

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 29 juillet 2020, l'autorité environnementale a été saisie par la commune de Bagnères-de-Luchon pour avis sur le projet de révision dite « allégée » sur la commune de Bagnères-de-Luchon (31).

L'avis est rendu dans un délai de 3 mois à compter de la date de réception de la saisine à la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de la région (DREAL) Occitanie

En application de l'article R. 122-17 du code de l'environnement et du 2° de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale compétente, le présent avis est adopté par la mission régionale d'autorité environnementale de la région Occitanie (MRAe).

Cet avis a été adopté en collégialité électronique conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (délibération du 25 août 2020) par Jeanne Garric, Georges Desclaux, Sandrine Arbizzi.

En application de l'article 8 du règlement intérieur de la MRAe du 8 septembre 2020, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis.

L'avis a été préparé par les agents de la DREAL Occitanie apportant leur appui technique à la MRAe et placés sous l'autorité fonctionnelle de son président.

Conformément à l'article R. 104-24 du code de l'urbanisme, l'agence régionale de santé Occitanie (ARS) a été consultée en date du 29 juillet 2020.

Le préfet de département a également été consulté et a répondu en date du 11 septembre 2020.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-25 du code de l'urbanisme, l'avis devra être joint au dossier d'enquête publique.

Il est également publié sur le site internet de la MRAe¹.

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

Synthèse

La commune de Bagnères-de-Luchon révisé son plan local d'urbanisme (PLU) afin de créer un secteur de taille et de capacité d'accueil limitée (STECAL) et permettre la reconstruction du refuge de Venasque.

Le rapport de présentation mérite d'être complété pour répondre de façon satisfaisante aux attendus de l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme relatif aux documents d'urbanisme faisant l'objet d'une évaluation environnementale. D'une part, l'analyse multicritère conduisant à justifier l'emplacement du STECAL au regard de solutions alternatives ne prend pas suffisamment en compte l'ensemble des composantes du projet et de leurs incidences. De plus, les mesures environnementales envisagées pour éviter, réduire, compenser et accompagner les impacts du projet ne sont pas toutes traduites de manière réglementaire et opérationnelle dans le PLU. Aucun mécanisme de suivi des effets du PLU n'est proposé ; la MRAe recommande d'intégrer des indicateurs de suivi spécifiques aux effets du PLU dans le temps et d'apporter les mesures correctives si ceux-ci sont négatifs.

La MRAe recommande de décrire les impacts potentiels de la prise d'eau potable, des canalisations créées, ainsi que le type d'assainissement prévu, les éventuelles mesures d'évitement ou de réduction liées, et de les traduire de manière opposable dans le PLU.

Concernant la biodiversité, des éclaircissements entre le texte et les cartes doivent être apportés au niveau des enjeux naturalistes. La MRAe recommande par ailleurs de protéger les habitats humides du secteur par un zonage adapté.

Afin que le public appréhende mieux l'insertion du projet de refuge dans le paysage, la MRAe recommande d'apporter des photomontages et des photographies annotées dans le rapport d'évaluation environnementale.

Avis détaillé

1. Contexte et présentation du projet de révision du PLU de Bagnères-de-Luchon

1.1. Présentation du projet de révision du PLU

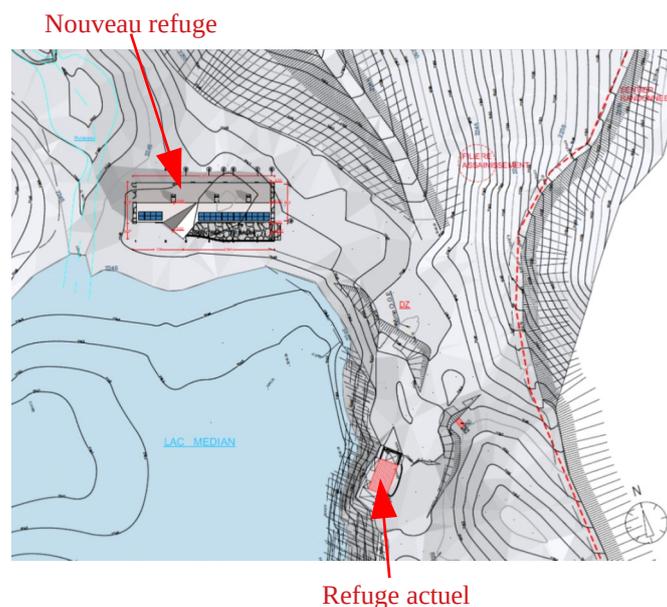
La révision du PLU de Bagnères-de-Luchon (31) vise à créer un secteur de taille et de capacité d'accueil limitée (STECAL) en zone Ne, afin de permettre la reconstruction du refuge de Vénasque à proximité de l'actuel, vétuste, et voué à être détruit.

Le refuge actuel a été construit en 1967, il est situé à 2 250 mètres d'altitude, à moins d'un kilomètre de la frontière espagnole, et jouxte le lac médian de Vénasque. Le nouveau refuge permettra d'accueillir 36 couchages contre 20 couchages actuellement pour une surface au sol de 293 m² (contre 71 m² pour le refuge actuel), et garantira des conditions de sécurité et de confort satisfaisants pour le gardien et les usagers. L'ancien refuge sera détruit ainsi que la dalle de béton, et de la terre végétale recouvrira l'ancien emplacement. Une filière d'assainissement (de 25 m²) sera mise en place pour traiter les eaux du refuge et des canalisations d'eau potable seront enterrées depuis le lac supérieur jusqu'au nouveau refuge. L'augmentation de la fréquentation du refuge est estimée de 15 % à 20 % ; toutefois, le rapport indique que celle du site, dans son ensemble, n'augmentera pas, celle-ci étant limitée par le nombre de places de parking à l'Hospice de France.

Le règlement graphique prévoit de reclasser le secteur du projet en zone Nr (secteur d'implantation du refuge de Vénasque), à la place d'un zonage Ne (secteur de protection des eaux de sources).



Figure 1: Localisation du refuge de Vénasque à Bagnères-de-Luchon, extrait du rapport de présentation



1.2. Contexte juridique de la révision du PLU

La révision du plan local d'urbanisme de Bagnères-de-Luchon est soumise à évaluation environnementale au titre de l'article R. 104-9 du Code de l'urbanisme du fait de la présence sur son territoire de trois sites Natura 2000, les zones spéciales de conservation « Haute vallée de la Pique », et « Garonne, Ariège, Hers, Salat, Pique et Neste » et la zone de protection spéciale « Vallées du Lis, de la Pique et d'Oô ». Par conséquent, le dossier fait l'objet d'un avis de la MRAe d'Occitanie, avis qui devra être joint au dossier d'enquête publique.

Cette révision est une révision « partielle » ou « allégée » qui vise à permettre l'aménagement du refuge décrit ci-dessus.

Concernant le règlement écrit du PLU, l'article n°2 indique que « dans le secteur Nr, la création d'un refuge de montagne à condition que la surface de plancher créée à partir de la date d'approbation du PLU soit inférieure à 200 m² ». Or, le projet décrit dans le rapport environnemental prévoit 293 m² de surface de plancher. La MRAe relève que les modifications apportées au règlement écrit du PLU ne sont pas corrélées au projet proposé.

1.3. Enjeux identifiés par la MRAe

Pour la MRAe, les principaux enjeux environnementaux à prendre en compte dans le projet de révision du PLU de Bagnères-de-Luchon, en lien avec le projet de refuge, sont :

- la préservation de la ressource en eau,
- la préservation de la biodiversité et des milieux naturels,
- l'intégration paysagère du projet.

2. Qualité du rapport de présentation et de la démarche d'évaluation environnementale

L'évolution du document d'urbanisme vise à permettre réglementairement la réalisation d'un projet précisément défini. L'objectif de l'évaluation environnementale d'une telle procédure d'urbanisme n'est pas de réaliser une évaluation d'un niveau de précision équivalent à celui d'une évaluation environnementale de projet. Il s'agit toutefois de vérifier que le type de projet attendu est compatible avec la sensibilité environnementale du secteur et avec les orientations que porte le document d'urbanisme pour sa préservation, en prenant en compte les incidences cumulées avec d'éventuels autres projets.

Le rapport de présentation de l'évaluation environnementale de la révision du PLU de Bagnères-de-Luchon est basé sur l'étude d'impact volontaire réalisée dans le cadre du permis de construire du refuge. Compte tenu des enjeux et des impacts potentiels du projet, pour la bonne information du public et l'efficacité globale de la démarche, la MRAe regrette qu'une procédure commune (document d'urbanisme et projet) n'ait pas été mise en œuvre.

Un rapport de présentation d'un PLU soumis à évaluation environnementale stratégique doit être conforme aux dispositions de l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme. La MRAe constate différentes insuffisances détaillées ci-dessous, qui ne permettent pas de répondre de façon satisfaisante à ces dispositions.

Les solutions alternatives au projet et la justification du choix retenu :

Quatre emplacements ont été envisagés pour le nouveau refuge. Le rapport environnemental indique que l'emplacement choisi permet de limiter la zone de travaux (ancien refuge situé à proximité) et réduire ainsi les impacts sur le milieu naturel, d'être mieux intégré dans le paysage (caché par un surplomb), et faciliter la mise en place de la filière d'assainissement. Or cette assertion ne repose sur aucune analyse comparative permettant de faire ressortir les avantages du choix opéré.

En particulier, ces alternatives induisent des hypothèses différentes de localisation des canalisations d'eau potable et de réseau d'alimentation électrique, dont les incidences méritent d'être approchées pour justifier du choix du site. Concernant l'alimentation en énergie, la MRAe relève que « le refuge fonctionnera potentiellement grâce à l'hydroélectricité ». Cette hypothèse, potentiellement porteuse d'incidences, n'est ni décrite ni étudiée.

La MRAe recommande d'étayer et de compléter l'analyse des choix d'emplacement du STECAL, par une analyse multicritère intégrant l'ensemble des composantes du projet permis par le PLU, et de leurs incidences environnementales.

Les mesures envisagées pour éviter, réduire, compenser et accompagner ne sont pas traduites de manière réglementaire dans le PLU. Des prescriptions particulières mériteraient d'être apportées au sein du plan notamment pour garantir la protection des zones à enjeux naturalistes forts, et sur les caractéristiques physiques et dimensionnelles du futur refuge pour assurer sa bonne intégration dans le paysage.

La MRAe recommande de traduire les mesures d'évitement, de réduction voire de compensation (ERC) de manière opérationnelle et opposable dans le PLU.

L'analyse de l'articulation du projet d'évolution du PLU avec les plans et programmes de niveau supérieur applicables au territoire est correctement traitée dans le rapport d'évaluation environnementale.

Concernant la maîtrise des risques, l'évaluation environnementale indique que la zone du projet est situé « hors de la zone d'étude du plan de prévention des risques naturels » de Bagnères-de-Luchon. Cela ne peut pour autant justifier que cette thématique ne soit pas davantage étudiée dans le rapport, et la MRAe juge cette approche insuffisante : d'une part le plan de prévention des risques couvre le risque inondation et mouvements de terrains uniquement en fond de vallée (vallée de la Pique) et non les secteurs d'altitude, et d'autre part il n'est pas exhaustif sur les risques encourus par la commune, en particulier sur les risques liés aux avalanches.

La MRAe recommande d'apporter des éléments sur l'exposition du refuge aux risques naturels et d'en tirer, le cas échéant, toutes les conséquences nécessaires (choix du site, et mesures adaptées).

Suivi des effets du PLU :

Aucun élément n'a été présenté au titre de l'analyse des résultats de l'application du plan afin de suivre les effets de celui-ci sur l'environnement et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées (art. R.151-3-6° du code de l'urbanisme).

Des indicateurs spécifiques aux impacts du projet doivent figurer dans l'analyse de l'application du plan local d'urbanisme. La MRAe considère par exemple qu'un indicateur sur le suivi des populations des principales espèces à enjeux relevées dans le rapport serait très pertinent, et ce durant une période suffisamment longue (plusieurs années).

La MRAe recommande d'intégrer des indicateurs de suivi spécifiques à la révision du PLU, adaptés aux enjeux, et de les doter d'une valeur initiale afin de pouvoir assurer un suivi des impacts du projet dans le temps et apporter les mesures correctives nécessaires.

3. Prise en compte des enjeux environnementaux

3.1. Préservation de la ressource en eau

Le refuge se situe à proximité des lacs Boums du Port de Vénasque, qui alimentent ensuite un ruisseau, affluent de la Pique, elle-même affluent de la Garonne.

Le secteur de projet est situé sur la masse d'eau souterraine « terrains plissés du bassin versant de la Garonne du secteur hydrographique d'Oô », classée en bon état quantitatif et chimique.

L'approbation de la révision du PLU permettra la réalisation d'une construction, dont l'installation d'assainissement, la prise d'eau dans le lac supérieur et les canalisations d'eau potable sont susceptibles d'incidences sur l'environnement. Or ces thèmes sont insuffisamment détaillés dans le rapport de présentation. Celui-ci indique que « le projet n'engendre pas de prélèvement », pourtant il est question d'installer des canalisations d'eau potable depuis le lac supérieur (cf. tracé visible sur la figure 2), le projet engendre donc bel et bien des prélèvements. Cette thématique n'est pas abordée dans le rapport. De plus, il est noté « que le seul enjeu sur la ressource relève des rejets d'assainissement », sans qu'aucune étude ne soit détaillée dans le rapport d'évaluation environnementale.

La MRAe recommande d'approfondir les impacts potentiels de la prise d'eau potable, des canalisations créées, ainsi que du type d'assainissement prévu. Elle recommande de détailler les éventuelles mesures d'évitement ou de réduction liées, et de les traduire de manière opposable dans le PLU (par exemple, interdiction d'affouillements sur les secteurs présentant le plus d'enjeux).

3.2. Préservation de la biodiversité, des milieux naturels et des continuités écologiques

État initial :

Deux passages sur le terrain en juillet et août 2019 ont permis d'établir les enjeux faune/flore, avec une écoute active nocturne pour les chauves-souris. L'altitude élevée de l'aire d'étude limite fortement le calendrier des prospections de terrain et les espèces non observées présentant des enjeux forts ont été considérées comme potentiellement présentes dans l'analyse. La MRAe estime que l'état initial naturaliste est correctement conduit.

Les enjeux sont qualifiés de très forts pour les milieux rocheux (présence du *Lézard de Bonnal*), de forts pour les milieux aquatiques (lac et ruisseau, présence du *Desman des Pyrénées*, du *Calotriton des Pyrénées* et de la *Grenouille rousse*) et modérés pour les landes et pelouses (présence du *Gomphocère des Pyrénées*).

La MRAe constate toutefois que la pelouse à *Festuca eskia*² n'est pas homogène mais parsemée de pierres et de blocs rocheux pouvant également être un habitat favorable pour le *Lézard de Bonnal*, tout particulièrement sur le secteur du nouveau refuge. La qualification d'enjeu « modéré » pour la partie de pelouse parsemée de pierres est de ce fait à justifier, ou à défaut à réévaluer.

La MRAe recommande de justifier la qualification de l'enjeu de la partie de pelouse parsemée de pierres et de blocs, ou à défaut de le réévaluer.

² Pelouses acides à Gispét, endémique de la chaîne des Pyrénées.

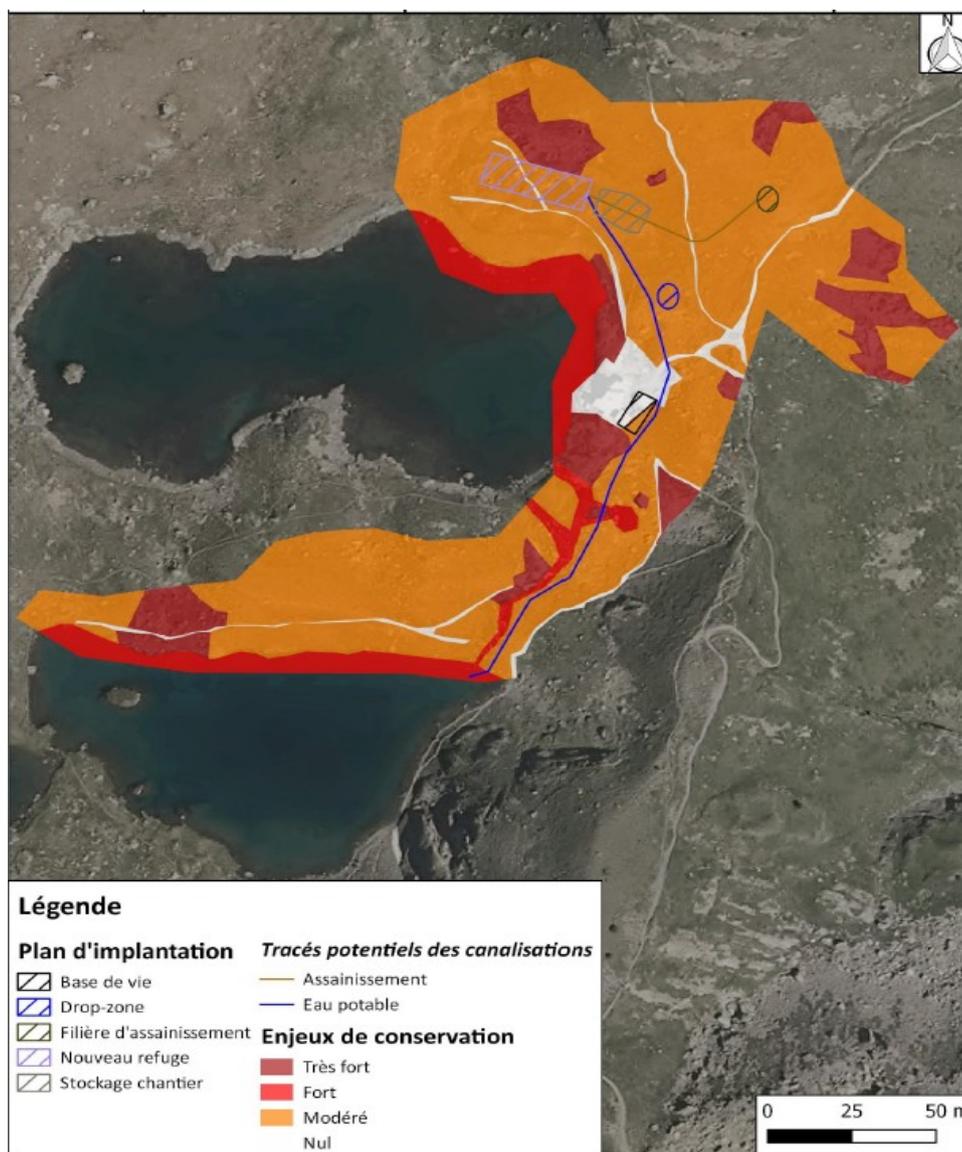


Figure 2: Enjeux de conservation des habitats d'espèces et plan d'implantation (extrait du rapport)

Impacts potentiels :

Le rapport indique que les tranchées des canalisations seront rebouchées et revégétalisées et n'auront pas d'impact. Toutefois, des zones humides (bas marais alcalin, habitat d'intérêt communautaire) sont présentes entre le refuge et la prise d'eau dans le lac supérieur³ et la nouvelle canalisation enterrée pourrait avoir des impacts temporaires et permanents sur ces habitats ainsi que sur les amphibiens présents. Afin de conserver ces zones, il convient d'étudier la faisabilité de solutions évitant celles-ci et, si de telles solutions existent, d'inscrire dans le PLU les mesures protégeant strictement ces milieux humides en interdisant par exemple tout affouillement.

La MRAe recommande d'éviter les habitats humides du secteur par la délimitation dans le PLU de zones interdisant strictement les affouillements sur celles-ci.

Mesures environnementales :

Des mesures d'évitement des enjeux naturalistes sont rapidement évoquées dans le rapport de présentation.

Les mesures de réduction et d'accompagnement proposées sont liées pour la plupart aux impacts en phase chantier de la construction du refuge⁴ et seront donc à prendre en compte dans le cadre de la mise en œuvre du projet. Ces mesures ne peuvent être traduites à ce stade dans le PLU.

³ La carte page 72 de l'évaluation environnementale montre une possibilité de canalisation intersectant la zone humide.

⁴ Notamment par rapport au Lézard de Bonnal, amphibiens et mammifères semi-aquatiques relevés sur le secteur.

Le rapport d'évaluation environnementale propose une végétalisation des sols impactés et la mise en place de panneaux de sensibilisation sur les milieux sensibles qui entourent le refuge ainsi qu'une pancarte au niveau de l'ancien refuge permettant de réorganiser les axes de circulation allant vers le lac du Port de Vénasque et limiter ainsi l'accès sur la berge du lac où les enjeux naturalistes sont les plus forts.

3.3. Préservation du patrimoine, du paysage et du cadre de vie

Le site du refuge se situe dans un paysage naturel remarquable, avec des points de vue sur le relief pyrénéen et notamment sur le pic d'Aneto situé en Espagne. Le refuge actuel est bâti devant le pic de Sauvegarde. Le site, constitué de pelouses et éboulis rocheux, est recouvert de neige l'hiver.

Le secteur du projet s'inscrit dans le périmètre du site classé « *Hospice de France* » et est à moins de 10 mètres du site classé « *Lacs du Port de Vénasque, les déversoirs, ruisseau dit du Port de Vénasque* ».

Le nouveau refuge sera implanté à environ 100 mètres au nord-ouest de l'actuel refuge afin d'avoir la meilleure intégration paysagère possible. Il sera positionné sur un replat en contrebas d'un massif rocheux qui surplombe le lac médian, s'inscrit dans le masque de ce relief, et libère la vue sur le pic Sauvegarde. Aucun photomontage du nouveau refuge, ni photographie identifiant les éléments évoqués dans le texte (pic Sauvegarde, chemins de randonnée, filière d'assainissement, prise d'eau...) ne sont proposés. Un photomontage du refuge, peu informatif est présenté dans le résumé non technique du dossier.

Le traitement architectural proposé et les matériaux choisis tels que la pierre, le bois et l'inox patiné doivent permettre une bonne harmonie avec le site dans lequel il s'insère.

La MRAe recommande de traduire dans le zonage et dans le règlement les/des mesures de réduction des incidences paysagères, telles que hauteur, emprise au sol, aspect extérieur, etc., sachant que l'enjeu paysager est un des éléments qui fonde le choix de l'emplacement du nouveau refuge.