



Mission régionale d'autorité environnementale

OCCITANIE

**Avis de la mission régionale
d'autorité environnementale de la région Occitanie
sur la révision du plan local d'urbanisme
de Mancieux (31)**

N° saisine 2020-8680
N° MRAe 2020AO65

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 11 août 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 de révision du plan local d'urbanisme de la commune de Mancieux (31).

L'avis est rendu dans un délai de trois 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 lors de la réunion en visio conférence du 3 novembre 2020 conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (délibération du 25 août 2020) par Jean-Michel Salles, Jean-Pierre Viguier, Danièle Gay, Thierry Galibert, Yves Gouisset.

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 11 août 2020.

Le préfet de département a également été consulté.

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 de l'avis

La révision du plan local d'urbanisme de Mancieux est soumise à évaluation environnementale du fait de la présence sur son territoire d'un site Natura 2000. La commune de Mancieux, d'une superficie de 722 hectares et comptant 408 habitants (source INSEE 2017), est située dans le centre du département de la Haute-Garonne, à proximité directe de la commune de Bousens.

Le projet de PLU prévoit l'accueil de 78 nouveaux habitants ; ce qui représenterait une croissance démographique importante pour la commune, en décalage avec la baisse démographique récente constatée. La MRAe recommande d'adopter un scénario démographique plus réaliste, en cohérence avec les tendances démographiques récentes du territoire, et d'en tirer les conséquences en termes d'ouvertures de nouveaux secteurs à l'urbanisation.

De manière générale, la démarche d'évaluation environnementale du projet d'élaboration du PLU de Mancieux est bien réalisée et intéressante, mais néanmoins, les trois secteurs d'OAP situés dans la partie nord, inclus dans des secteurs à enjeux environnementaux, posent question. Ce secteur est peu dense et a été historiquement urbanisé sans cohérence. Il ne présente pas en l'état un aspect « urbain ». La poursuite de son urbanisation, déconnectée du centre bourg, des lieux de scolarité, d'activité, de loisirs ou d'achats induira un recours accru à l'automobile. Au regard de l'ensemble de ces enjeux, la MRAe considère que la poursuite du développement de ces secteurs telle qu'elle est décrite dans les documents présentés n'est pas justifiée eu égard à la prise en compte des enjeux environnementaux et à l'examen de solutions alternatives.

La MRAe recommande de reprendre la démarche environnementale qui a conduit à l'estimation du besoin en extension de l'urbanisation, elle devrait être menée à son terme, en optimisant l'usage des espaces en densification à l'intérieur des tâches urbaines (enjeu de limitation de la consommation d'espaces) et en revoyant en conséquence la superficie des zones ouvertes à l'urbanisation, en proposant des évitements plus importants.

Le développement des modes alternatifs de déplacement à la voiture individuelle, ainsi que la lutte contre le réchauffement climatique ne sont pas traduits dans le projet de PLU par des mesures concrètes (OAP thématique déplacements ou dispositifs plus opérationnels par exemple).

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

Avis détaillé

I. Contexte juridique du projet de plan au regard de l'évaluation environnementale

La révision du plan local d'urbanisme de Mancieux 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 d'un site Natura 2000 « *Garonne, Ariège, Hers, Salat, Pique et Neste* ».

Par conséquent, le dossier fait l'objet d'un avis de la MRAe d'Occitanie.

L'avis devra être joint au dossier d'enquête publique. Il sera publié sur le site internet de la MRAe (www.mrae.developpementdurable.gouv.fr) et sur le site internet de la DREAL Occitanie.

En outre, il est rappelé qu'en application de l'article 9 de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 « plans et programmes », l'autorité compétente pour approuver un plan doit mettre à la disposition de l'autorité environnementale, du public et des autorités des autres États membres de l'Union européenne éventuellement consultés, 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, et enfin, les mesures arrêtées concernant le suivi de la mise en oeuvre du plan.

En application de l'article R 104-25 du code de l'urbanisme, l'avis de l'autorité environnementale est joint au dossier d'enquête publique.

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

La commune de Mancieux se situe au centre du département de la Haute-Garonne, au sein de la vallée de la Garonne. La population municipale est de 409 habitants (source INSEE 2017) sur un territoire de 722 hectares. L'essentiel de la partie urbanisée se trouve au sud-est, le long de la RD 817 et de la Garonne. Le reste du territoire est à dominante agricole et naturelle (forêt). La commune est établie à une vingtaine de kilomètres de la sous-préfecture de Saint-Gaudens, et à une cinquantaine de kilomètres de la métropole toulousaine.

La commune est couverte par le SCoT Comminges Pyrénées. Le plan d'occupation des sols de Mancieux étant caduc, la commune est régie par le règlement national d'urbanisme (RNU) depuis plusieurs années. Elle élabore désormais son plan local d'urbanisme (PLU).

Mancieux appartient au Comminges, aire naturelle, historique et culturelle des Pyrénées françaises. Ce territoire à dominante rurale est composé de piémonts et de montagnes. Les reliefs occupent une place importante sur le territoire communal et sont omniprésents. Ils constituent les prémices de la chaîne des Pyrénées que l'on observe au loin.

La commune dispose de connexions rapides aux axes de communication d'importance l'autoroute A 64 et la RD 817 qui relie Toulouse à Bayonne et le réseau ferré avec la proximité des gares de Boussens et de Saint-Gaudens, desservies par les trains régionaux et interrégionaux.

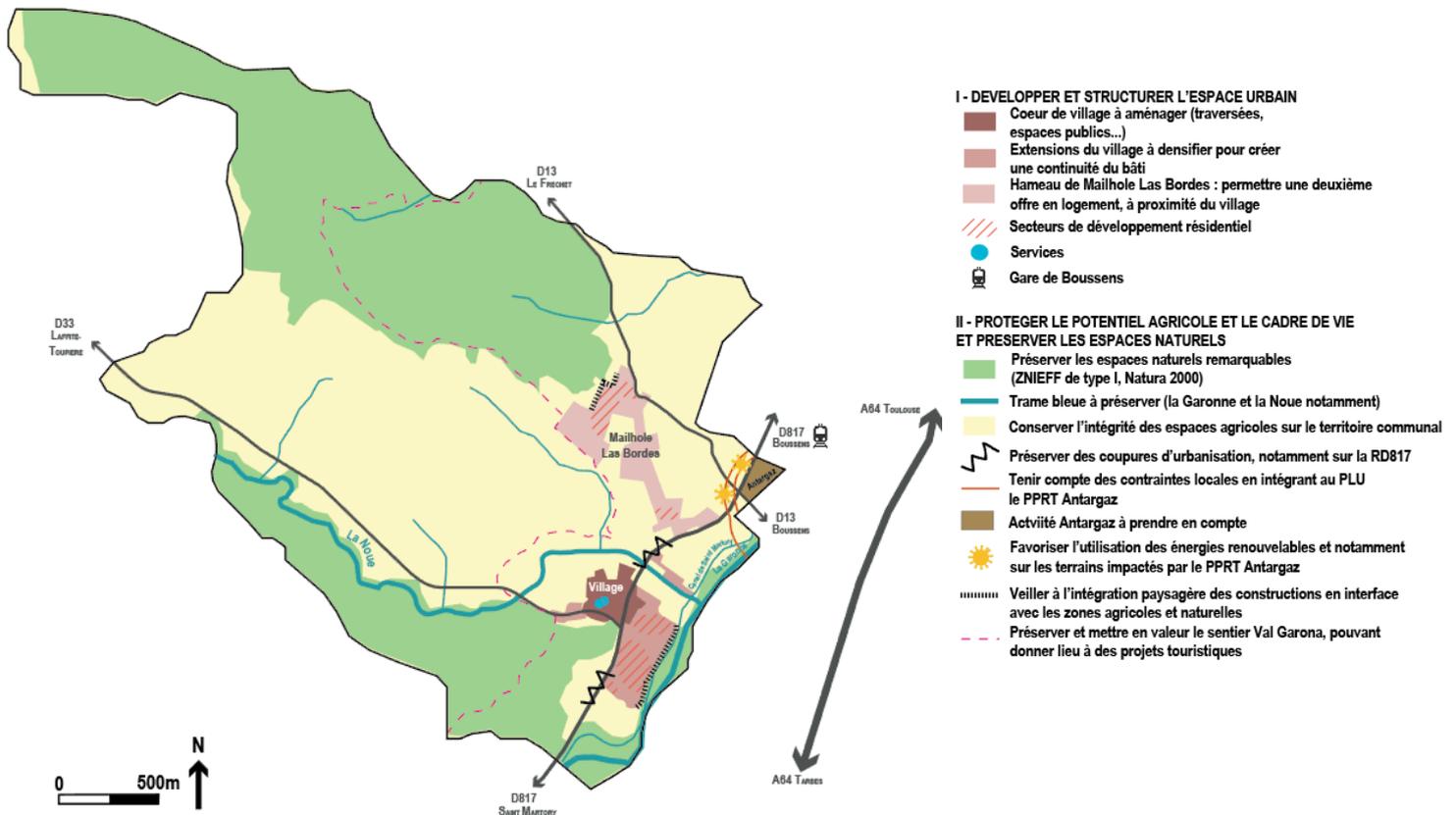
La population de la commune de Mancieux, après une période de déclin démographique dans les années 1980 et 1990, puis une légère dynamique voit à nouveau sa population diminuer entre 2013 et 2016.

A Mancieux, commune rurale, l'utilisation de la voiture est prioritaire. 90% des actifs ayant un emploi et qui habitent à Mancieux travaillent à l'extérieur de la commune, ils ont donc besoin de se déplacer et de parcourir des distances relativement importantes. La voiture est le moyen choisi pour 87% de la population qui se rend au travail.

La commune est en partie impactée par le plan de prévention des risques technologiques (PPRT) du site Antargaz situé à Boussens, commune voisine à l'est du territoire.

Les objectifs du projet de révision du plan local d'urbanisme de Mancieux, définis dans le projet d'aménagement et de développement durable, sont formulés en deux axes :

- développer et structurer l'espace urbain (axe 1)
- protéger l'espace agricole et le cadre de vie et préserver les espaces naturels (axe 2)



Synthèse des enjeux de la commune de Mancieux – Extrait du PADD

III. Enjeux identifiés par la MRAe

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

- la maîtrise de la consommation d'espace,
- la préservation des milieux naturels et de la biodiversité,
- le climat et les mobilités.

IV. Analyse de la qualité du rapport de présentation et de la démarche d'évaluation environnementale

Le rapport de présentation est formellement complet au regard de l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme qui définit la composition d'un rapport de présentation d'un PLU faisant l'objet d'une évaluation environnementale.

Le résumé non technique est centré sur la démarche d'évaluation environnementale et ne comporte aucune carte ni présentation du projet de la commune. Il ne permet pas en l'état une

bonne appropriation par le public du PLU dans son ensemble. Il est situé à la fin du tome 2 du rapport de présentation, ce qui rend son accès difficile.

S'agissant du suivi de la mise en œuvre du PLU, les indicateurs de suivi doivent renseigner leurs valeurs initiales au stade de l'arrêt du PLU afin que le suivi des effets du PLU puisse être effectif.

La MRAe recommande de compléter le résumé non technique par une présentation illustrée du projet communal en produisant des cartes qui permettent de visualiser les enjeux écologiques et d'identifier les secteurs sensibles les plus impactés. Elle recommande aussi de le présenter à part afin de faciliter sa lisibilité pour le public.

Elle recommande de préciser la valeur initiale des indicateurs de suivi afin d'assurer leur efficacité.

La méthodologie et la démarche d'évaluation environnementale sont abondamment illustrées et sont *a priori* bien construites et intéressantes.

L'évaluation environnementale d'un PLU doit reposer sur une démarche itérative visant à interroger le contenu du projet au regard de ses incidences sur l'environnement, retranscrit dans un rapport de présentation établi conformément aux dispositions des articles L.104-4, L.151-4 et R. 151-2 et 151-3 du Code de l'urbanisme (CU). Le PLU délimite précisément les secteurs susceptibles d'accueillir le développement futur ou de connaître des mutations importantes. Il s'agit des « zones susceptibles d'être touchées de manière notable » qui, en application du principe de proportionnalité, doivent faire l'objet d'une évaluation précise de leurs incidences environnementales, sans pour autant descendre au niveau de détail requis pour une étude d'impact de projet.

Si le PLU ne traite pas de manière assez claire et prescriptive les questions environnementales qui relèvent de son niveau, les évaluations environnementales de certains projets ne permettront pas de prendre en compte les considérations environnementales les plus importantes. Il devient alors, par exemple, impossible de justifier du choix d'un site au regard d'autres solutions envisageables pour un porteur de projet. L'évitement des secteurs comportant le plus d'enjeux *a priori*, doit permettre de réduire les impacts sur l'environnement et de faciliter la réalisation des projets ultérieurs.

Ainsi, les cartes de sensibilité environnementales présentées à l'appui des secteurs à urbaniser faisant l'objet d'OAP sont intéressantes dans leur représentation et leur appropriation. Des zooms de secteurs urbains sont présentés et croisés avec les enjeux forts, modérés, faibles à nul en matière d'écologie. Toutefois l'état initial naturaliste s'appuie sur les informations liées à différents zonages et éléments issus des données bibliographiques, et les visites de terrain, si elles ont été menées, ne sont pas mentionnées ; il n'est fait état ni des organismes ayant réalisé les inventaires, ni de date ou de période de prospection.

La MRAe recommande de compléter l'état initial de l'environnement en intégrant des inventaires naturalistes.

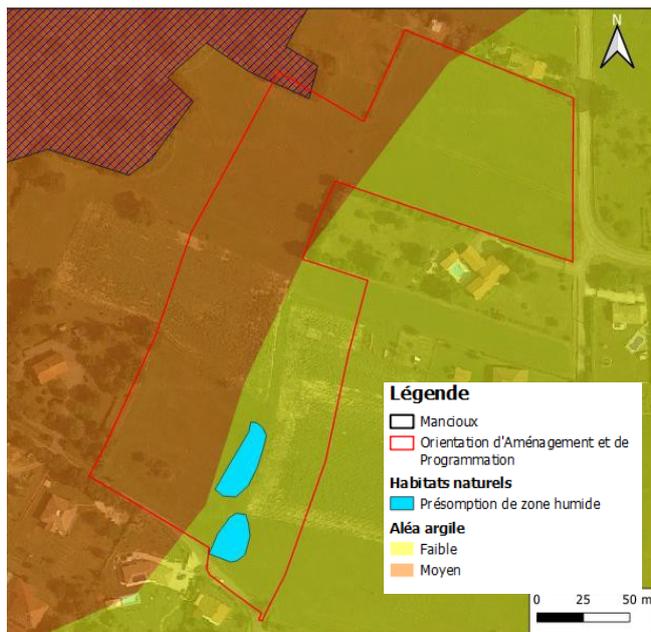
Si la démarche d'évaluation environnementale a permis l'évitement de l'urbanisation dans certaines zones à enjeux naturalistes, elle n'est pas allée à son terme. Il manque dans la démarche une vision globale, l'étape de la justification des choix retenus pour les espaces à urbaniser, au regard du moindre enjeu et des solutions de substitution raisonnables. Le projet de PLU entraîne notamment l'urbanisation de zones à enjeux naturalistes avérés (prairies humides dans l'OAP 5 lieu-dit Les Bordes) ou identifiés comme continuités écologiques (trame verte communale² passant dans l'OAP 3 Moureil) sans que ces choix soient justifiés.

En outre, « l'analyse des incidences sur l'environnement des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du PLU »³ présente un problème de méthodologie dans sa présentation. L'aléa argile est présenté en premier et en gros, alors que la carte sur la biodiversité est présentée sans légende et à une échelle beaucoup plus réduite. Ainsi par exemple, sur l'OAP n°5 au lieu-dit « Les Plats », une lecture rapide laisse à penser que le secteur présente des enjeux faibles, alors qu'une lecture attentive fait comprendre que les enjeux sont

² La trame verte communale est présentée dans la carte p. 95 du tome 1 du rapport de présentation.

³ Pages 124 à 138

plus élevés et que le secteur retenu n'est pas celui de moindre enjeu. À noter sur cet exemple l'indication de zones humides différentes entre chacune des deux cartes.



Cartes à l'appui de l'analyse des incidences sur l'environnement : à gauche, la carte présentant l'aléa « argile », à droite, en plus petit et sans légende la carte issue du diagnostic environnemental, extraits p. 134 du tome 2 du rapport de présentation



secteur à urbaniser retenu (extrait p.135 du tome 2 du rapport de présentation) sur la partie nord du secteur prospecté

Enfin, le règlement graphique dessine une « zone urbaine » dans le secteur nord (Les Plats, Coumasses et Esquerpe), importante en surface et qui englobe de grandes parcelles vierges comptabilisées en secteur « d'intensification ». Cette approche extensive de l'urbanisation existante conduit la collectivité à ne pas réinterroger la constructibilité de larges parcelles non construites.

La MRAe recommande de clarifier la démarche d'évaluation environnementale en présentant de manière regroupée et lisible par grands secteurs à urbaniser le diagnostic et l'état initial, les enjeux (y compris les trames vertes, etc.) et les choix opérés *in fine* en y précisant les mesures d'évitement et de réduction retenues.

Sur cette base, le rapport doit présenter une justification claire des choix des sites à urbaniser retenus, y compris les grandes parcelles vierges dans la partie nord en secteur Uc, au regard des solutions de substitution raisonnable, pour les milieux naturels et les continuités écologiques. À défaut de justification, ces sites doivent être reclassés en zones agricoles ou naturelles.

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

V-1. Consommation d'espace

La commune envisage la relance de sa croissance démographique et souhaite accueillir 78 nouveaux habitants entre 2016 et 2030.

Le scénario démographique sur lequel s'appuie la commune pour justifier sa volonté de relancer la construction sur son territoire repose sur la prise en compte de la tendance démographique antérieure à 2006 pour justifier d'une évolution tendancielle qui conduirait à une augmentation de population de 1 % par an alors que la tendance récente de 2011 à 2016 présente une stagnation puis un déclin de cette croissance démographique. Pendant cette période récente, la population de Mancieux a diminué de 0,1 dont 0.4% sont liés au solde naturel et -0.5% sont liés aux entrées sur la commune⁴. Même dans une vision très volontariste du développement communal, une inversion de tendance aussi considérable doit être justifiée de manière plus précise, ou bien revue significativement.

La MRAe recommande de revoir le scénario démographique du projet de PLU et d'adopter une tendance démographique plus cohérente avec les tendances démographiques récentes.

Pour accueillir les nouveaux habitants, la commune envisage de construire 50 logements nouveaux, soit cinq par an durant dix ans. Elle envisage pour cela une consommation d'espace de 5,8 ha en extension et de 7 358 m² en densification (en zone urbaine), représentant plus de 1 000 m² par logement.

Une partie de l'urbanisation est réalisée sur la partie nord, sur des parcelles classées Uc, que la MRAe considère comme de l'extension et qui se voient appliquées des taux de rétention importants et aucune règle permettant d'optimiser la consommation d'espace. Cette approche accroît la consommation d'espace sans justification.

La MRAe recommande de reprendre la démarche qui a conduit à l'estimation du besoin en extension de l'urbanisation, en optimisant l'usage des espaces en densification à l'intérieur des tâches urbaines (enjeu de limitation de la consommation d'espaces) et de revoir en conséquence la superficie des zones ouvertes à l'urbanisation, en proposant des évitements plus importants et de les justifier.

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

La commune de Mancieux présente un site Natura 2000, une ZNIEFF de type 1 et une ZNIEFF de type 2. Des zones humides sont présentes dans différents secteurs de la commune. La trame verte et bleue communale risque principalement une perte de continuités écologiques des milieux ouverts en lien avec la régression de l'activité pastorale et agricole.

Le projet classe des superficies importantes, près de 300 ha, de zones naturelles en un zonage naturel renforcé « Nn », ainsi que des éléments isolés (arbres) au titre de la protection de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme, ce qui est favorable à la protection de la biodiversité sur le territoire communal. Le règlement écrit, en interdisant un certain nombre de constructions sur ces secteurs N, assure une protection réglementaire adéquate de ces zones.

Au-delà de ces secteurs bien protégés, la MRAe relève que certains secteurs à urbaniser faisant l'objet d'OAP sont situés sur des secteurs à enjeux. L'OAP 3 Moureil est située sur un corridor de la trame verte, alors que des terrains adjacents non construits sont classés directement en zone urbaine. Ce positionnement de l'OAP nécessite de reprendre et de développer la justification du choix de localisation du terrain en zone à urbaniser, ou de le revoir.

L'OAP 5 du lieu-dit Les Bordes se situe dans un secteur à enjeux et inclut une zone humide dont la pérennité, en l'état du PLU, n'est pas assurée.

⁴ Tendances démographiques de la commune développées p. 17 du tome 1 du rapport de présentation.

La MRAe recommande d'étendre l'inconstructibilité de la zone à urbaniser Les Bordes faisant l'objet de l'OAP 5 en raison de l'emplacement sur ce secteur de deux zones humides.

La MRAe recommande, au regard des enjeux environnementaux, de présenter une analyse des possibilités de substitution raisonnable pour les secteurs à urbaniser (intensification et extension) à l'échelle de la commune.

En cas de maintien de ces secteurs à enjeu, elle recommande de mettre en place les outils réglementaires dans le PLU à même de préserver les enjeux environnementaux.

V-3. Climat et mobilités

Sur le développement des énergies renouvelables, le règlement du PLU prévoit une zone Npv de 2,64 ha pour l'accueil de futurs projets photovoltaïques à l'ouest de la commune, en limite de la commune voisine, Boussens. Bien que ce soit a priori justifié par l'aspect anthropisé lié à l'existence du PPRT de l'installation de l'entreprise Antargaz, il convient de présenter à ce stade une première analyse des enjeux environnementaux de la zone naturelle de 2,64 ha qui accueillera les futurs projets photovoltaïques et les mesures envisagées pour réduire l'impact sur l'environnement de l'évolution inscrite dans le projet de PLU.

Le projet évoque la question des mobilités, en mentionnant une place prépondérante de la voiture dans les déplacements sur le territoire communal. Les enjeux de mobilité sont marqués sur le territoire avec plus de 90% des déplacements effectués en voiture. Si la place importante de la voiture individuelle dans les déplacements quotidiens est bien présentée, le PLU n'en tire pas de conséquences particulières dans son projet. La MRAe recommande de mener une réflexion globale dans l'objectif de développement des modes de déplacement alternatifs (marche, vélo, etc.) à la voiture individuelle et de traduire réglementairement ces éléments dans le PLU (à l'aide d'une OAP déplacements, d'emplacements, d'emplacements réservés pour des espaces de covoiturage, des transports en commun, des itinéraires cyclables ou piétons, etc.). Le projet évoque également le réchauffement climatique et ses conséquences. Cependant aucune action concrète n'est envisagée par le PLU pour lutter contre le réchauffement climatique.

La MRAe recommande d'analyser les enjeux présents sur la zone naturelle de 2,64 ha classée en Npv pour l'accueil des futurs projets photovoltaïques et de proposer, en tant que de besoin, des mesures d'évitement ou de réduction.

Afin de réduire la place prédominante de la voiture sur le territoire, la MRAe recommande de prendre en compte et accompagner le développement des modes alternatifs de déplacement (chemins piétons, vélos) dans la commune, par exemple à l'aide d'une OAP thématique « déplacements actifs » ou de dispositifs plus opérationnels.