



**MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

MRAe

Mission régionale d'autorité environnementale
OCCITANIE

**Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable**

**Avis délibéré
Elaboration du plan local d'urbanisme
de Pointis-Inard (Haute-Garonne)**

n° saisine 2021-9308
n° MRAe 2021AO26
Avis émis le 08/06/2021

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 avril 2021 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 Pointis-Inard (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 du 8 juin 2021 conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (délibération du 20 octobre 2020) par Maya Leroy, Jean-Michel Soubeyroux, Thierry Galibert, Georges Desclaux, Jean-Pierre Viguié, Sandrine Arbizzi, Jean-Michel Salles, Danièle Gay, Annie Viu et Yves Gouisset.

En application de l'article 8 du règlement intérieur de la MRAe du 3 novembre 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 le 26 avril 2021.

Le préfet de département a également été consulté le 23 avril 2021 et a répondu le 20 mai 2021.

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

L'élaboration du plan local d'urbanisme de Pointis-Inard est soumise à évaluation environnementale du fait de la présence sur son territoire d'un site Natura 2000. La commune, d'une superficie de 1 466 hectares, accueille 926 habitants (source INSEE 2018) et est située dans la partie sud-est du département de la Haute-Garonne, à proximité de la sous-préfecture, Saint-Gaudens.

Le projet d'élaboration du PLU présente une démarche d'évaluation environnementale incomplète. L'état naturaliste s'appuie uniquement sur des éléments bibliographiques et aucun état naturaliste et aucune prospection de terrain des zones à vocation à être urbanisées ne sont présentés et détaillés. En l'état, l'évaluation environnementale ne démontre pas l'absence d'incidence sur l'environnement ni la recherche de solutions alternatives amenant à la construction d'un projet de moindre impact sur l'environnement.

Il convient de conduire des inventaires terrain sur tous les secteurs potentiels de développement urbain ou d'aménagements futurs afin, sur cette base, de justifier de la recherche du moindre impact.

En particulier, le PLU prévoit un sous-secteur de plus de trois hectares à destination de création d'une future centrale photovoltaïque au sol zoné en Nf et situé dans le secteur Natura 2000 sur les terrains portant l'ancienne papeterie du Vicomte, au Nord-est de la commune. Ce type de projet est susceptible d'incidences sur l'environnement. Le dossier ne dit rien sur les impacts potentiels de ce changement d'usage du sol et du projet qu'il permet : il convient de réaliser un premier inventaire naturaliste sur ce secteur, et sur cette base, de proposer une première approche des impacts potentiels de ce choix d'aménagement et du type de projet qu'il permet, et de justifier cet emplacement, en particulier dans le cadre de l'étude des incidences Natura 2000, qui doit être complétée. À défaut d'étude, la MRAe recommande de ne pas permettre, à ce stade du document d'urbanisme et de son évaluation environnementale, de projet sur cette parcelle.

De manière plus large, concernant la biodiversité, les espaces naturels, identifiés à travers des zonages réglementaires ou des inventaires départementaux, tels que réservoirs de biodiversité, corridors écologiques ou zones humides, sont protégés par des zonages de protection naturels tels que sous-secteurs Atvb et Ntvb, espaces boisés classés (EBC) ou trame au titre du R. 151-23 du code de l'urbanisme. La MRAe relève que le règlement écrit associé à ces protections est trop imprécis et trop peu prescriptif. Il convient de préciser et renforcer dans le règlement écrit les protections associées à ces secteurs et des conditions d'inconstructibilité plus strictes pour ces secteurs.

Enfin, alors que la consommation de la décennie précédente s'élevait à 11,12 ha pour l'habitat, elle s'élève à 14,55 ha dans le projet présenté, pour une dynamique de croissance de population globalement identique. La MRAe recommande de reprendre la démarche qui a conduit à l'estimation du besoin en extension de l'urbanisation, en ajustant le besoin en logements, en appréciant les possibilités de remise sur le marché des logements vacants, en supprimant les coefficients de rétention appliqués aux secteurs en extension et de revoir en conséquence à la baisse la superficie des zones ouvertes à l'urbanisation en zones AU.

Avis détaillé

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

L'élaboration du plan local d'urbanisme de la commune de Pointis-Inard 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. Il sera publié sur le site internet de la MRAe (www.mrae.developpement-durable.gouv.fr).

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 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, et enfin, les mesures arrêtées concernant le suivi de la mise en œuvre du plan.

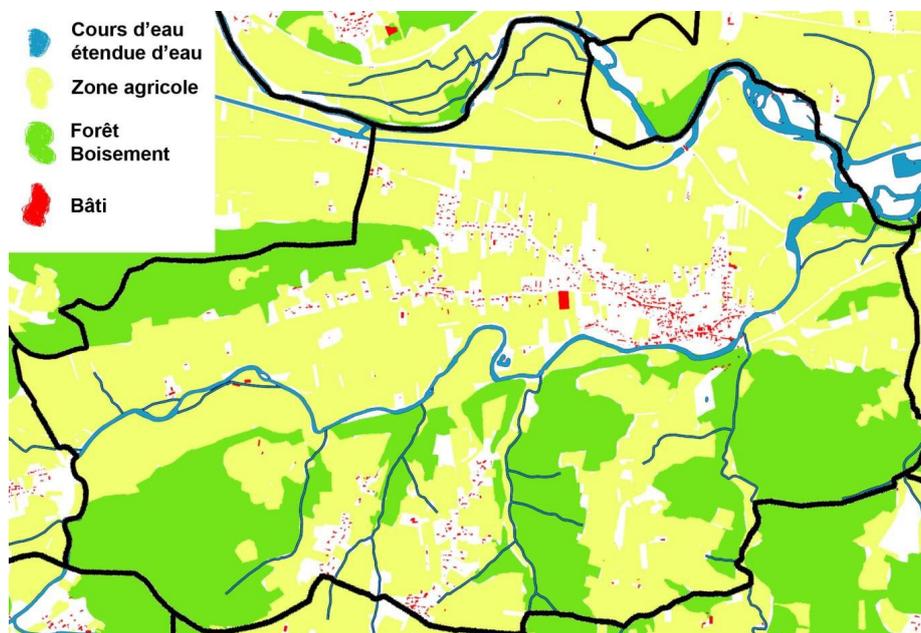
En application de l'article R 104-25 du code de l'urbanisme, l'avis de l'autorité environnementale est joint au dossier d'enquête publique.

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

Pointis-Inard est une commune rurale du Comminges, région du piémont Pyrénéen située au sud-ouest du département de la Haute-Garonne. La commune couvre une superficie de 1 466 hectares, pour une population de 926 habitants (source INSEE 2018). Pointis-Inard se situe à 9,5 km et à moins de 10 minutes au sud-est de Saint-Gaudens, sous-préfecture, dont elle est reliée par les RD 21 et RD 5. Elle est aussi reliée à Toulouse, située à 90 km, grâce à l'A 64. La commune fait partie de la communauté de communes Cœur & Coteaux du Comminges, créée le 1^{er} janvier 2017, qui regroupe 102 communes pour une population totale de 44 188 habitants en 2017. Le SCoT Comminges-Pyrénées approuvé le 4 juillet 2019, est devenu exécutoire depuis le 8 septembre 2019 et s'impose au futur PLU de Pointis-Inard.



Le territoire communal est majoritairement occupé par des territoires agricoles et une couverture boisée importante de 530 hectares, essentiellement au sud de la commune. Le territoire communal est bordé au nord par la Garonne, dont elle porte la confluence avec la rivière du Ger, qui traverse la commune par sa partie médiane. L'urbanisation s'est développée sur les bords du Ger et ensuite s'est étendue le long des principales voiries routières vers l'ouest. Le réseau hydrographique est important sur le territoire communal avec notamment la Garonne et le Ger.



Les différents milieux sur la commune de Pointis-Inard (Rapport de présentation p. 45)

La commune de Pointis-Inard disposait d'un plan d'occupation des sols (POS) devenu caduc en 2017 suite aux dispositions de la loi ALUR. Depuis, la commune est soumise au régime du règlement national d'urbanisme (RNU). Elle a prescrit l'élaboration d'un plan local d'urbanisme (PLU) le 26 octobre 2015. La communauté de communes Cœur & Coteaux du Comminges auquel la commune de Pointis-Inard appartient, assure désormais l'achèvement de la procédure d'élaboration de son PLU.

3 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 limitation de la consommation d'espaces,
- la préservation des milieux naturels et de la biodiversité,
- la prise en compte des mobilités.

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

Si des visites de terrain datant de septembre 2015 sont mentionnées à la fin du rapport², l'état initial de l'environnement du territoire communal, en particulier des zones à urbaniser ou zones urbaines à densifier et l'évaluation des incidences sur le site Natura 2000 et pour la création d'une future centrale photovoltaïque au sol, semblent, au vu des documents présentés, reposer uniquement sur des données extérieures telles que les cartes régionales et départementales et les inventaires réglementaires : site Natura 2000, zones naturelles d'intérêt

² Page 192 du rapport de présentation

faunistique et floristique (ZNIEFF), schéma régional de cohérence écologique (SRCE).

Le projet d'élaboration du PLU fait ainsi l'objet d'une démarche d'évaluation environnementale incomplète, qui analyse a posteriori, pour une grande partie du territoire communal, les choix en matière d'ouverture à l'urbanisation. La MRAe rappelle que l'évaluation environnementale d'un PLU doit reposer sur une démarche itérative, visant en premier lieu à interroger le contenu du projet au regard de ses incidences sur l'environnement.

Proportionnée aux enjeux d'une commune rurale, aux effets de sa mise en œuvre et aux enjeux environnementaux des zones considérées, la démarche itérative suppose un premier niveau d'analyse pour l'identification des enjeux et une évaluation approfondie des secteurs constructibles, et un examen de solutions alternatives, pour aboutir à des choix de moindre impact sur l'environnement. L'ensemble des secteurs non encore artificialisés au sein de la zone où les constructions sont autorisées, sont concernés. L'évaluation doit aussi analyser leurs impacts cumulés.

En l'état, le projet ne démontre pas l'absence d'incidence sur l'environnement ni la recherche de solutions alternatives amenant à la construction d'un projet de moindre impact sur l'environnement. Dans le présent dossier la démarche d'évaluation environnementale n'est pas donc totalement aboutie et doit être complétée.

Sur la base d'un inventaire terrain à réaliser, la MRAe recommande d'approfondir la démarche d'évaluation environnementale de manière à préciser les incidences des choix opérés, en particulier sur la consommation d'espace et la préservation de la biodiversité, et à démontrer que le projet retenu, et notamment les extensions d'urbanisations, constitue au regard des enjeux environnementaux une solution de moindre impact.

Concernant les indicateurs de suivi, le rapport indique que « *La commune mettra en œuvre les outils nécessaires pour assurer ce suivi : élaboration d'un tableau de bord, recherche et renseignement des indicateurs. Le tableau de bord indiquera les données « zéro » correspondantes à l'état de départ sur la commune pour permettre l'analyse de l'évolution de l'indicateur à l'issue du délai de suivi.* »³

Pour les indicateurs de suivi présentés, les données zéro et les points d'étape ainsi que la période déterminée pour la récolte de données doit être présentée et détaillée dans le cadre du rapport de présentation.

La MRAe recommande de présenter pour chaque indicateur, les données zéro, les points d'étape et les périodes de récoltes de données.

5 Analyse de la prise en compte de l'environnement

5.1. Limitation de la consommation d'espace

La commune connaît une croissance démographique constante depuis dix ans d'environ 1,6 % par an, essentiellement due à l'attractivité résidentielle de la commune située en périphérie du pôle principal de bassin d'emploi de Saint-Gaudens.

Au cours de la période 2009 - 2019, 11,12 hectares ont été consommés pour la construction de 46 maisons individuelles, soit une moyenne de l'ordre de 4,1 logement par an et 2417 m² par logement.

L'objectif de croissance du PLU est le maintien de la croissance démographique de 1,6 % par an. La commune envisage d'accueillir 190 habitants d'ici 2032. Pour atteindre cet objectif, 104 logements sont prévus.

La MRAe relève que les données INSEE sur la période 2013-2018 font état d'une croissance certes soutenue, mais de 1,33 %, inférieure à la valeur retenue par la commune. Sur cette base de 1,33 %, qui correspond au maintien de la croissance actuelle, la commune accueillera 150 habitants de plus en 2032 par rapport à 2021. La MRAe relève par ailleurs que le rapport fait état d'un besoin de logements liés au desserrement des ménages,

3 P. 189 du rapport de présentation

mais sans en fournir les hypothèses et calculs correspondants. Partant de ce constat, la MRAe considère que sur ces bases trop imprécises, le nombre de logements à construire doit être revu (les hypothèses du rapport de présentation conduisent à passer d'une moyenne de 4,1 logements par an à 9,5) sauf à justifier par un raisonnement détaillé les raisons et la probabilité de réalisation de l'inflexion présupposée.

Ensuite, pour justifier le faible potentiel de remise sur le marché, le rapport indique page 112 « *il n'y aurait plus qu'une dizaine de logements vacants sur la commune* ». Or le même rapport indique page 108, cette fois en accord avec les données INSEE, que le taux de vacance est de 6,7 %, soit 33 logements vacants.

Le rapport de présentation présente ensuite page 135 les « *capacités de densification des espaces bâtis* ». La MRAe relève en premier lieu que ces capacités sont analysées au regard d'un secteur « Ub » qui tend à favoriser la poursuite d'une urbanisation linéaire parfois éloignée du centre bourg, par exemple le long de la rue des Clotes ou de la route de Rieucaze. Ce type d'urbanisation entraîne un recours à l'automobile. Le zonage large de cette zone Ub conduit en outre la commune à définir au sein de cette zone des « *secteurs en extension* » auxquels sera tout même appliqué un coefficient de rétention de 30 %, additionné d'un coefficient de mixité fonctionnelle (dont la définition est floue) conduisant de facto à minimiser la consommation de ces espaces et à augmenter le besoin que la commune qualifie « d'extension » (secteurs AU).

Enfin, sur les secteurs AU, la commune applique un coefficient de rétention de 20 %. La MRAe rappelle que si le coefficient de rétention peut s'entendre pour des secteurs en densification, elle estime qu'il ne doit pas être appliqué aux secteurs en extension, ce simple coefficient conduisant à une augmentation mécanique de la consommation foncière.

L'ensemble de ces hypothèses conduit à une consommation brute pour le logement de 14,55 ha, en nette augmentation par rapport à la décennie précédente (11,12 ha) pour une dynamique de population qui est en continuité. Le PLU ne permet donc pas d'atteindre les objectifs d'une indispensable sobriété foncière.

D'un point de vue plus général, le rapport de présentation fait état uniquement des consommations passées et futures en termes de logement. La MRAe rappelle que le bilan de consommation doit couvrir l'ensemble des consommations foncières, y compris celles dédiées aux équipements ou aménagements.

La MRAe recommande de reprendre la démarche qui a conduit à l'estimation du besoin de consommation de 14,55 hectares, en ajustant le besoin en logement, en appréciant le potentiel de reconquête de la vacance, en supprimant les coefficients de rétention appliqués aux secteurs en extension, et de revoir en conséquence à la baisse la superficie des zones ouvertes à l'urbanisation en zones AU.

Elle recommande par ailleurs de redéfinir la zone UB qui ne doit pas favoriser un urbanisme linéaire ni ouvrir de nouveaux secteurs à urbanisation.

Elle recommande enfin de présenter un bilan de la consommation foncière passée et future intégrant l'ensemble des consommations.

5.2. Préservation des espaces naturels et de la biodiversité

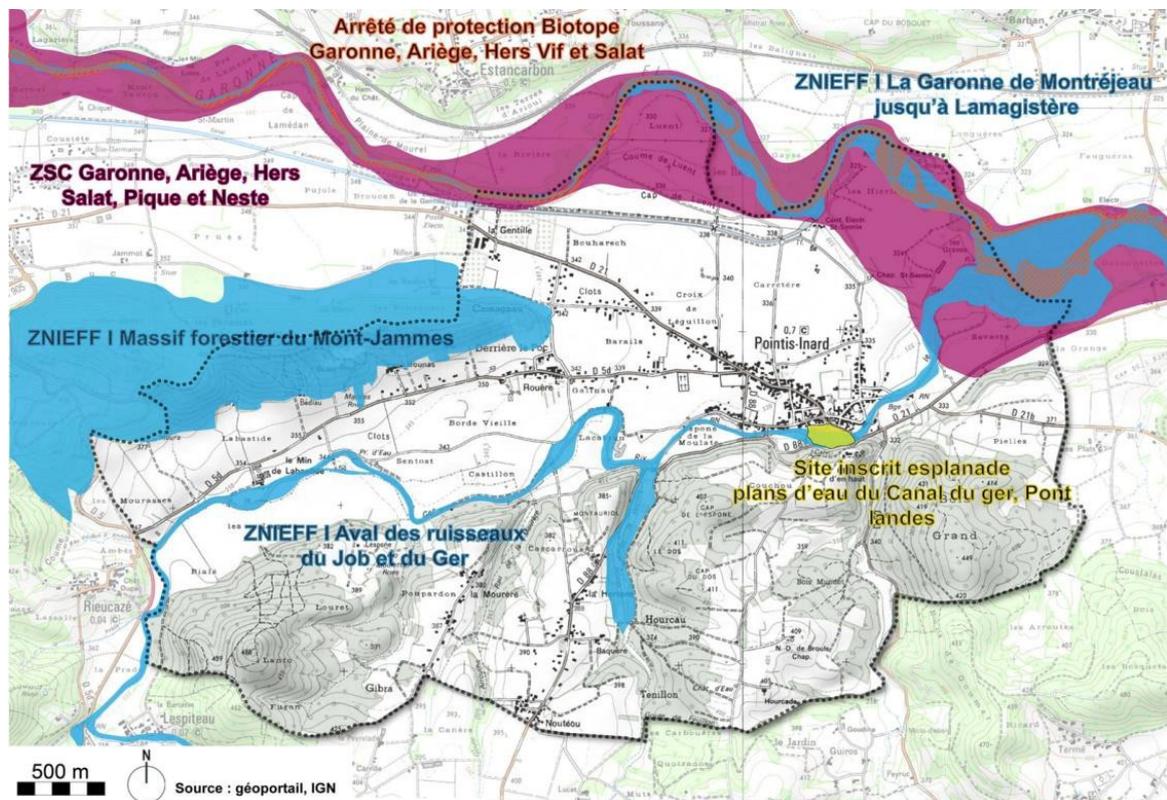
Outre le site Natura 2000 « *Garonne, Ariège, Hers, Salat, Pique et Neste* », la commune est couverte par plusieurs ZNIEFF de type I : « *La Garonne de Montréjeau jusqu'à Lamagistère* » « *Massif forestier du Mont-Jammes* » « *Aval des ruisseaux du Job et du Ger* » et ZNIEFF de type II « *Garonne et milieux riverains, en aval de Montréjeau* ».

Les habitats aquatiques sont localisés sur la Garonne bordant le territoire communal. La loutre est identifiée sur la Garonne et le Ger à l'amont de la confluence. L'aval du Ger est une zone potentiellement favorable pour le Desman des Pyrénées. Le Saumon de l'atlantique est en reproduction certaine ou probable sur le secteur.

Plusieurs zones humides élémentaires sont identifiées par le Système d'Information sur l'Eau du Bassin Adour Garonne.

L'institut national du patrimoine naturel (INPN) a recensé un type d'écrevisse (Ecrevisse à pattes blanches, menacée et protégée), 63 types d'insectes (dont l'Agrion de Mercure protégé), 25 mammifères (dont du gibier et 5

espèces protégées dont la Loutre et le Desman des Pyrénées qui fait par ailleurs l'objet d'un plan national d'action), 7 reptiles (protégés et sensibles), 78 oiseaux (dont 64 protégés), 7 poissons et plus de 260 espèces végétales (dont le Conyze du Canada, l'Ailanthé, l'Arbre à papillon, le raisin d'Amérique identifiés comme « introduits envahissants »).



Les zones d'inventaire et de protection de la commune (rapport de présentation p. 29)

Malgré cette présence de biodiversité mise en évidence de manière bibliographique et les sites d'inventaires (Natura 2000, ZNIEFF de type 1) l'élaboration du PLU n'a pas donné lieu à des inventaires terrain sur les sites ouverts à l'urbanisation ou permettant des aménagements.

La MRAe recommande de faire les inventaires de terrain nécessaires à l'approfondissement de la démarche d'évaluation environnementale de manière à préciser les incidences des choix opérés.

Le PLU met en place des protections pour les espaces naturels sensibles, les zones naturelles, les zones humides, les haies d'arbres, les arbres isolés qui sont notamment classés en espaces boisés classés (EBC).

Deux zonages protecteurs en matière de préservation de la trame verte et bleue sont créés ; les zonages Atvb et Ntvb. Or la protection et l'inconstructibilité assurée par ces zonages n'est pas suffisamment aboutie. Ainsi, en zone Atvb et le secteur tramé au titre du R. 151-23 du code de l'urbanisme, intitulé « corridor écologique de plaine », sont autorisés « les bâtiments agricoles sous réserve qu'ils n'entravent pas la fonctionnalité écologique du milieu et qu'ils permettent le passage de la faune à proximité immédiate », cette définition étant peu applicable lors de l'instruction d'une autorisation d'urbanisme, étant lu par ailleurs dans le règlement écrit que « Les occupations et utilisations des sols nécessaires à l'exploitation agricole » sont autorisées sans condition.

L'OAP n° 6 qui classe un espace naturel en zone à urbaniser AUd, est située sur un axe de corridor écologique défini au SRCE. Le rapport indique que cet axe de corridor a été affiné dans le cadre de la définition du zonage. Un évitement de la zone, excentrée du bourg serait plus approprié.

La MRAe recommande de préciser dans le règlement écrit des conditions d'inconstructibilité plus strictes pour les zonages Atvb et Ntvb et les secteurs tramés et protégés au titre du R. 151-23 du code de l'urbanisme (inconstructibilité stricte pour toute nouvelle construction par exemple) afin d'assurer aux secteurs couverts par ces zonages une plus grande protection.

La MRAe recommande également de procéder à un évitement complet de la zone à urbaniser AUd de l'OAP n° 6, située sur un axe de corridor écologique défini au SRCE et excentrée du bourg.

La commune projette également la construction d'une centrale photovoltaïque au sol, sur un secteur zoné Nf de 3,03 hectares situé en zone Natura 2000 sur « *les terrains portant l'ancienne papeterie du Vicomte* »⁴, au Nord-est de la commune. Or ce secteur à proximité immédiate de la Garonne et de ces boisements a été laissé à son évolution naturelle depuis de nombreuses années et une certaine biodiversité s'y est très probablement développée. Aucune information n'est présentée dans le rapport sur l'état initial de l'environnement de ce secteur, sur l'étude du choix d'implantation, sur l'étude d'alternatives de substitution raisonnable, en particulier dans l'étude des incidences Natura 2000. Pour que l'évaluation environnementale du PLU remplisse les objectifs qui lui sont assignés, il est indispensable qu'elle fournisse à ses lecteurs une première approche étayée de l'impact sur l'environnement du changement d'utilisation d'un secteur de l'espace communal ainsi envisagé.

La MRAe recommande de réaliser un inventaire naturaliste sur la parcelle classée en Nf de 3,03 hectares située en zone Natura 2000 et destinée à autoriser une centrale photovoltaïque au sol, d'évaluer de manière détaillée les impacts potentiels de la modification d'affectation de l'espace et du type de projet qu'il permettra et de justifier l'emplacement retenu en particulier dans le cadre de l'étude des incidences Natura 2000, qui doit être complétée en ce sens.

À défaut de la présentation des études nécessaires, la MRAe recommande de ne pas permettre de projet sur cette parcelle à ce stade de la planification de l'urbanisation de la commune.

5.3. Prise en compte des mobilités

Le PADD entend favoriser le développement des liaisons douces, mais le PLU n'en tire pas de conséquence dans son projet, si ce n'est les OAP n° 5 et n° 6 pour lesquelles deux emplacements réservés pour la création de chemins piétons sont créés.

La MRAe recommande de mener une réflexion plus poussée 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 réservés pour des espaces de co-voiturage, des transports en commun, des itinéraires cyclables ou piétons, etc.).

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 ».

4 p. 145 du rapport de présentation