

M



**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 de la mission régionale d'autorité environnementale
sur la première modification
du PLU de Seissan (32)**

N°Saisine : 2021-009947

N°MRAe : 2022AO11

Avis émis le 1^{er} février 2022

PRÉAMBULE

Pour tous les plans et documents d'urbanisme soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage, de l'autorité décisionnelle et du public.

Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du projet de plan ou document d'urbanisme, mais sur la qualité de la démarche d'évaluation environnementale mise en œuvre par le maître d'ouvrage, ainsi que 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 projet et à permettre la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.

Par courrier reçu le 5 novembre 2021, l'autorité environnementale a été saisie par le maire de la commune pour avis sur la modification n°1 du PLU de la commune de Seissan (Gers).

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 lors de la réunion en visio conférence du 1^{er} février 2022 conformément aux règles de délégation interne à la MRAe du 07 janvier 2022 par Thierry Galibert, Yves Gouisset, Jean-Michel Salles, Danièle Gay, Annie Viu, Maya Leroy, Jean-Michel Soubeyroux, Stéphane Pelat, Sandrine Arbizzi et Georges Desclaux.

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 en date du 19 novembre 2021 et a répondu le 15 décembre 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/occitanie-r21.html

SYNTHÈSE

La commune de Seissan souhaite modifier son PLU pour notamment ouvrir 3,6 ha supplémentaires à l'urbanisation. Malgré la décision de soumission à évaluation environnementale qui avait relevé l'absence de justification du besoin de nouveaux logements et les enjeux environnementaux potentiels auxquels le projet risquait de porter atteinte, la modification du PLU demeure susceptible d'impacter l'environnement de façon négative.

L'évaluation environnementale conduite s'appuie sur un état initial de qualité qui a permis de préciser les enjeux environnementaux en présence et de proposer des mesures de réduction des incidences. Mais cette démarche est restreinte à l'examen des mesures de réduction des incidences sur la zone prévue pour être ouverte à l'urbanisation, sans requestionner l'objectif démographique et le besoin de logements, ni l'évitement du secteur où les enjeux environnementaux ont été identifiés (notamment la présence d'une espèce protégée de niveau national, classée en danger – le Tarier des prés – au centre du terrain voué à l'urbanisation). L'évitement de la haie, mal protégée à travers une recommandation très souple contenue dans l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP), ne suffit pas à démontrer une prise en compte suffisante de cet enjeu. La consommation d'espace et l'artificialisation prévues dans ce projet ne correspondent pas non plus aux exigences actuelles portées tant au niveau national que local.

Au regard de ces sensibilités importantes, il est essentiel de présenter d'autres alternatives envisageables, conformément aux exigences de l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme.

En l'état, le projet apparaît susceptible de conduire à des impacts notables sur l'environnement, particulièrement sur une espèce protégée, et plus globalement sur la consommation d'espace et l'artificialisation des sols .

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

AVIS

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

La première modification du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Seissan a été soumise à évaluation environnementale par la décision de la MRAe d'Occitanie en date du 25 janvier 2021, prise après demande d'examen au cas par cas, qui a considéré que le projet d'ouverture à l'urbanisation, qui n'était pas comparé à des solutions de substitution au regard des enjeux environnementaux, était susceptible d'impacts sur l'environnement du fait :

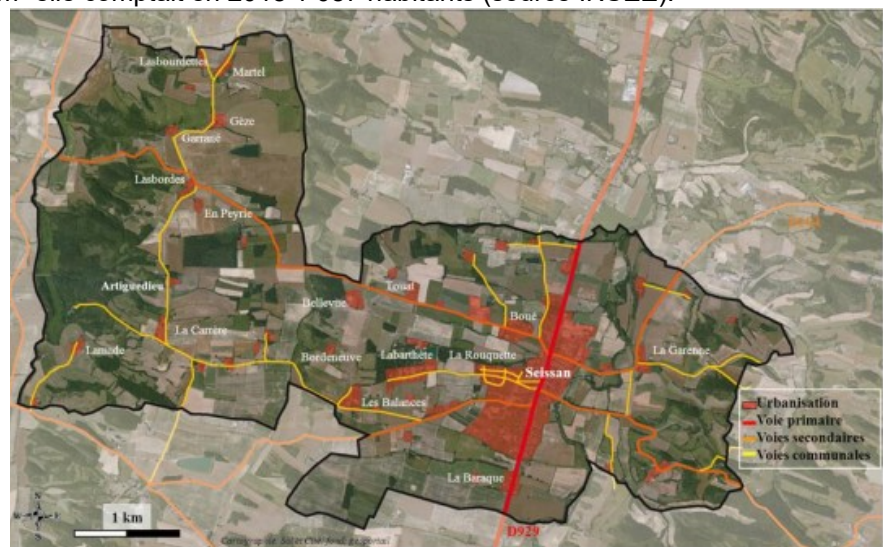
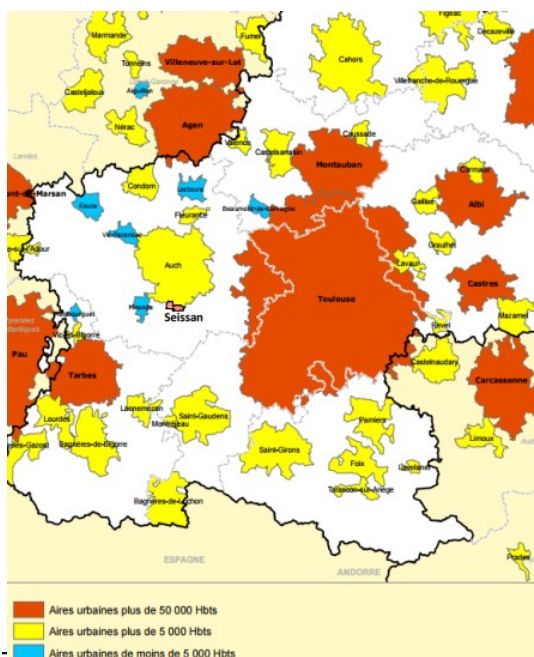
- d'un projet démographique paraissant démesuré au regard de la tendance observée par l'INSEE, fondant la nécessité d'ouvrir un nouveau secteur à l'urbanisation, et sans prendre en compte les possibilités de densification et d'utilisation du bâti existant ;
- de la localisation du secteur ouvert à l'urbanisation, séparé des zones actuellement bâties par des haies, des boisements et des ruisseaux, sans information sur les enjeux naturalistes ;
 - bordé sur son côté sud par une zone boisée, notamment identifiée par le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) comme corridor écologique;
 - desservi par des emplacements réservés coupant le corridor écologique constitué de la lisière boisée.

Par conséquent, la modification du PLU a fait l'objet d'une évaluation environnementale, donnant lieu à avis de la MRAe Occitanie. Il 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* », 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, la façon dont 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 alternatives qui avaient été envisagées, et enfin, les mesures arrêtées concernant le suivi de la mise en œuvre du plan.

2 Présentation du territoire et du projet de modification

La commune de Seissan se trouve dans le département du Gers, dans la limite extérieure de l'aire urbaine, à 18 km au sud d'Auch. Sur un territoire de 19 km² elle comptait en 2018 1 087 habitants (source INSEE).

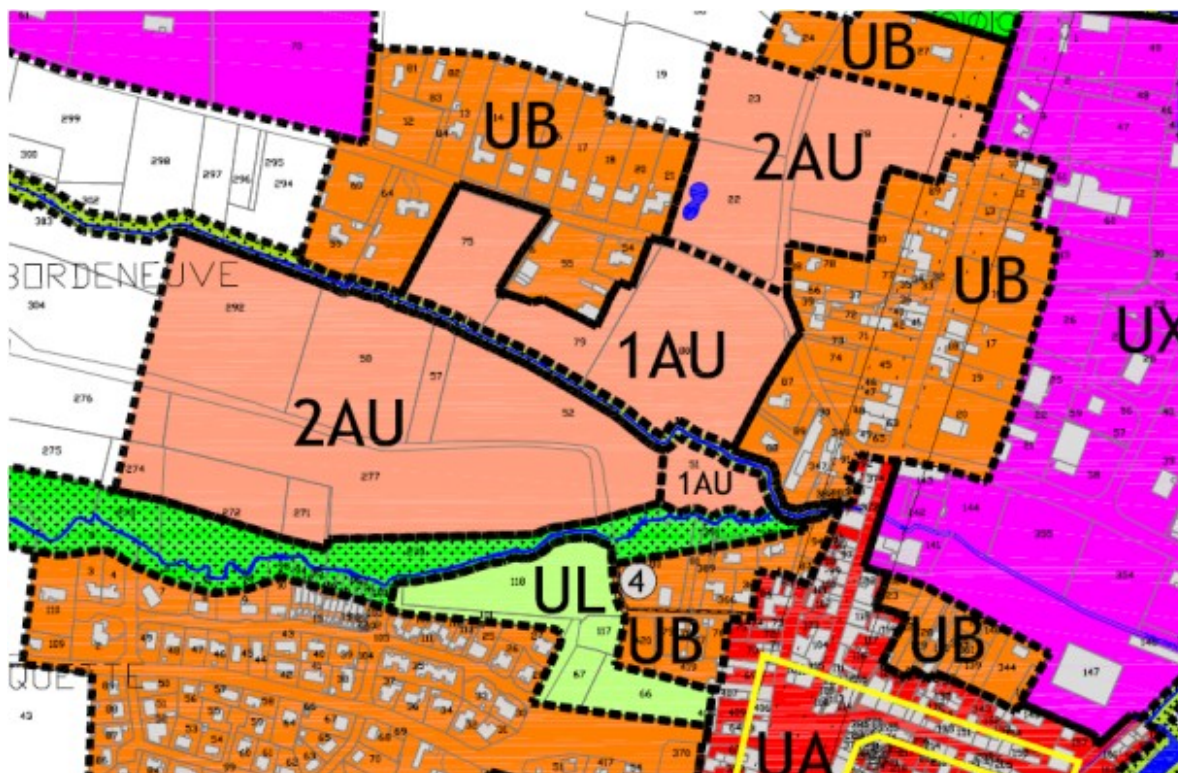


Carte de localisation de la commune de Seissan au regard des aires urbaines environnantes (image de gauche) et carte montrant l'urbanisation à l'échelle de la commune, issues du rapport de présentation

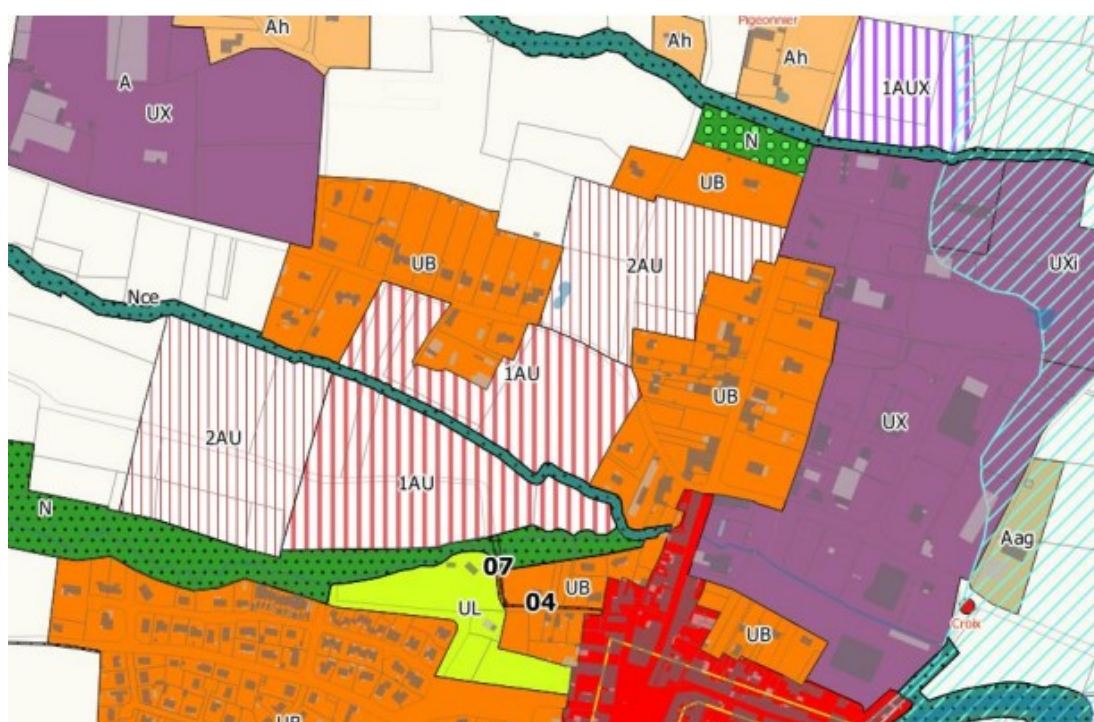
² <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2021dko10.pdf>

La commune fait partie du territoire du schéma de cohérence territoriale (SCoT) Gascogne, en cours d'élaboration.

Le PLU applicable, approuvé le 15 septembre 2015, n'a pas fait l'objet d'évaluation environnementale. Comme dans le projet de modification du PLU précédemment soumis à la MRAe, la collectivité vise à modifier à la marge le règlement dans les zones d'habitat et d'activité, mettre à jour la liste des emplacements réservés, et ouvrir à l'urbanisation 3,6 ha de la zone 2AU de Bordeneuve. La présente modification identifie également une maison d'habitation située en zone agricole et la classe en Ah (« pastillage »).



Extrait du règlement graphique sur le secteur de Bordeneuve, avant modification du PLU



Extrait du règlement graphique sur le secteur de Bordeneuve, après modification du PLU

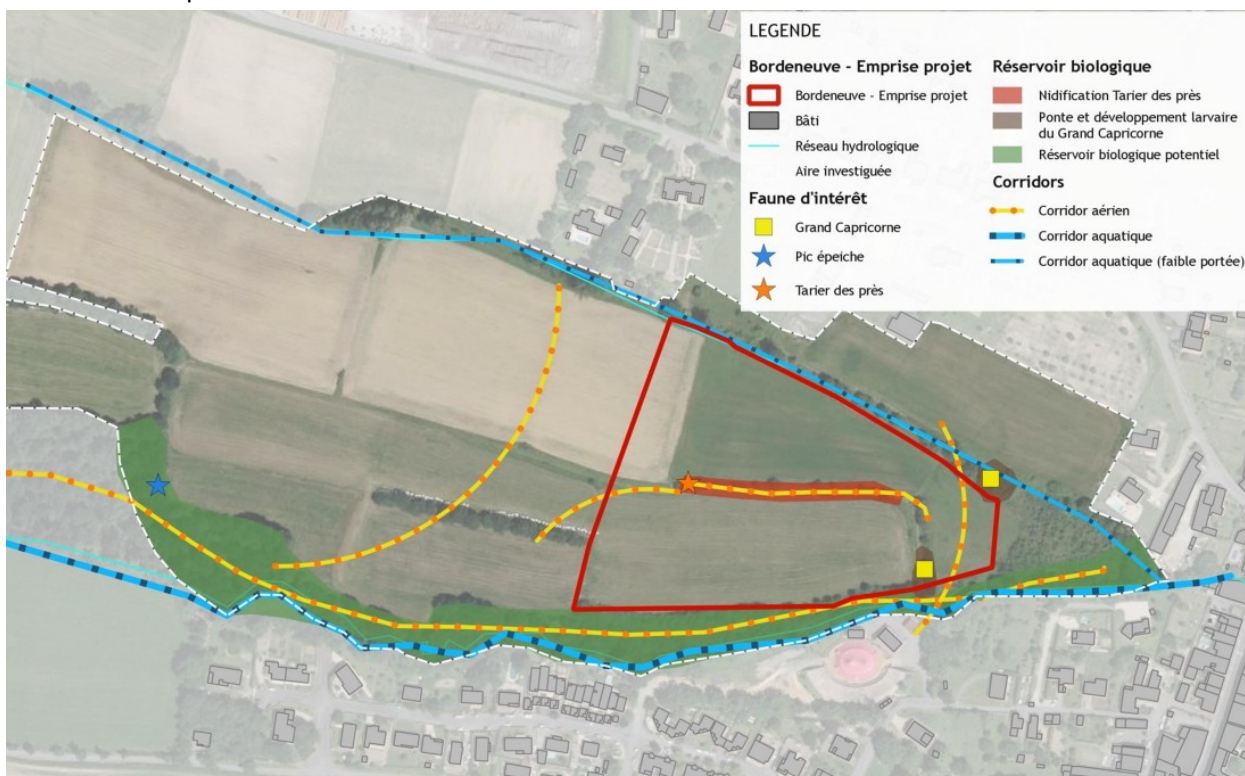
3 Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

Pour la MRAe, les principaux enjeux de ce projet de modification sont liés à l'ouverture à l'urbanisation de la zone 2AU de Bordeneuve. Ils concernent la maîtrise de la consommation d'espace, ainsi que la préservation de la biodiversité et des continuités écologiques.

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

Depuis la décision rendue par la MRAe, le projet de modification du PLU a évolué en s'appuyant sur l'évaluation environnementale, clairement expliquée dans le rapport environnemental.

L'état initial a été complété, notamment sur les enjeux naturalistes par une campagne d'investigations réalisée au printemps 2021 qui a permis de disposer d'éléments de diagnostic sur la faune et la flore ainsi que sur les continuités écologiques, et d'exclure la présence de zones humides. Des enjeux faibles, modérés à localement forts ont pu être identifiés et permettent de constituer un référentiel pertinent pour guider la construction du projet d'urbanisation et pour fournir des outils de suivi des effets du PLU modifié sur l'environnement. Largement illustrés au moyen de différentes cartes, les documents fournis permettent de localiser les enjeux et de guider le projet, comme dans l'exemple ci-dessous.



Carte localisant la faune d'intérêt au droit du projet, issue du rapport environnemental

L'analyse des incidences et les mesures destinées à « éviter, réduire ou compenser » (ERC) sont présentées au moyen de tableaux qui récapitulent les niveaux d'enjeux, les mesures mises en place et les incidences résiduelles.

Les évolutions du projet de modification suite à application des mesures ERC sont retracées:

- réduction des points raccordement du site par la voirie, en limitant à un accès par façade nord et sud ;
- identification des itinéraires préférentiels de desserte pour limiter les incidences sur l'environnement et notamment au niveau du franchissement des cours d'eau ;

- réduction de la fragmentation des corridors avec renforcement de la ripisylve au nord du projet (ruisseau de Soutou) ;
- préservation de l'entrée boisée sur le sud-est, limitant les effets sur le paysage, mais favorisant aussi la conservation d'une espèce protégée (Grand Capricorne) par le maintien de son site de ponte et de développement larvaire ;
- conservation de la haie centrale accueillant tout ou partie du cycle biologique du Tariet des prés, espèce protégée, d'intérêt patrimonial et nicheuse avérée ;
- plantations de haies en continuité de l'unité centrale, afin de permettre le report du Tariet des prés vers des zones de quiétude supérieure et bénéficiant de zones d'alimentation équivalentes à celles détruites par le projet ;
- développement de liaisons douces limitant l'utilisation de la voiture sur les courts trajets et favorisant la liaison du site de Bordeneuve vers le centre bourg de Seissan ;
- préservation des linéaires par intégration de zones tampon de 10 m de part et d'autre des ruisseaux.

Après application de ces mesures, il ne subsisterait selon le rapport environnemental qu'en majorité des incidences résiduelles négligeables, ainsi que quelques incidences qualifiées de « *moyennement significatives à améliorer dans le cadre de la définition du projet* » : sur les continuités écologiques, sur les éléments biologiques d'enjeux forts à modérés inclus dans l'emprise du projet (haies / alignement de chênes), et sur la zone inondable (les 2 passages de desserte nécessitant le franchissement transversal de zones inondables).

Cependant, en dépit de l'importance et de la qualité du travail effectué, la démarche d'évaluation environnementale n'a pas été jusqu'à son terme et n'a pas abordé :

- les conditions de la conservation du Tariet des Prés, espèce protégée sur le plan national, en danger en Occitanie, enserrée dans un projet urbain, qui ne sont pas analysées (zones de chasse et de report éventuel...) ; le rapport environnemental mentionne la conservation de la haie centrale et la plantation de haies en continuité, sans montrer le caractère suffisant de cette mesure et sans véritable caractère opposable traduit dans le règlement et l'OAP ;
- l'analyse « croisée » des enjeux : un seul accès est prévu par façade pour limiter les incidences sur les continuités écologiques, mais ces accès sont inondables et donc susceptibles de bloquer les habitants en cas d'inondation ;
- le scénario démographique qui fonde le besoin de nouveaux espaces constructibles, ainsi que l'estimation du besoin de logements neufs au regard des possibilités de mutation du bâti existant, n'ont pas été examinés dans le cadre de l'évaluation environnementale ;
- l'analyse de la pertinence même de l'ouverture à l'urbanisation n'a pas été comparée à l'examen de solutions de substitution raisonnables, de densification, d'évolution du bâti existant, ou encore d'ouverture d'une zone à l'urbanisation plus enserrée dans le tissu urbain (cf infra).

La MRAe rappelle à nouveau l'obligation de justifier les choix opérés au regard des solutions alternatives envisageables, tout particulièrement en cas d'incidences environnementales résiduelles potentiellement importantes comme ici. Elle recommande en conséquence d'appliquer pleinement la séquence ERC ; ce qui peut aller jusqu'à questionner le scénario démographique, le nombre de logements neufs à prévoir et par conséquent la pertinence de l'ouverture à l'urbanisation.

L'articulation avec les plans et programmes pertinents de niveau supérieur gagnerait à être complétée pour démontrer comment la modification du PLU, qui restreint le nombre d'accès au terrain pour limiter l'atteinte à la biodiversité et aux secteurs humides, respecte également les dispositions du PGRI Adour-Garonne³ et notamment la disposition D.4.12 demandant d'« *améliorer la conception et l'organisation des réseaux de manière à diminuer leur vulnérabilité et augmenter leur capacité de résilience* », notamment pour les « *axes de circulation* ».

Au-delà des obligations strictement juridiques, il serait intéressant que la collectivité montre comment son projet de PLU s'inscrit dans les objectifs nationaux (inscription dans la trajectoire contenue dans la loi « *Climat et Résilience* »⁴ notamment, visant à diminuer de moitié d'ici 2031 l'artificialisation des sols par rapport à 2011-2021)

3 Plan de gestion du risque inondation du bassin Adour-Garonne 2016-2021

4 Loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, promulguée le 22 août 2021.

ou locaux (notamment le projet de SRADDET Occitanie⁵ qui comporte des objectifs de zéro perte nette de biodiversité et de zéro artificialisation nette, ou encore le projet de SCoT Gascogne qui ambitionne – prescription P3 - la réduction de 60 % à l'horizon 2040, 50 % en 2030, des consommations d'espaces naturels et agricoles par rapport à la décennie 2009-2019).

Le mécanisme de suivi proposé comporte un indicateur environnemental lié au suivi des espèces ciblées dans l'état initial, sans préciser lesquelles ni indiquer d'état initial ou de valeur cible. Le renvoi à un suivi annuel par une association naturaliste ou un bureau d'étude spécialisé sans autre précision fait douter de la réalité du suivi mis en place et de la possibilité de déclencher des mesures correctrices, comme exigé à l'art. R.151-3 du code de l'urbanisme.

Le résumé non technique, constitué d'une seule page non illustrée du rapport environnemental, ne permet pas au public de comprendre facilement la démarche d'évaluation environnementale.

La MRAe recommande de compléter l'analyse de l'articulation du PLU avec les plans et programmes de niveau supérieur pour démontrer comment le projet de modification s'articule à la fois avec le SCoT et avec le PGRI, ainsi qu'avec les objectifs nationaux et locaux de réduction de l'artificialisation par rapport à la décennie passée.

Elle recommande de compléter l'indicateur environnemental issu de l'évaluation environnementale de la modification, en le dotant d'un état initial et éventuellement d'un objectif chiffré, et de l'insérer dans un mécanisme permettant de déclencher des mesures correctrices.

La MRAe rappelle que le résumé non technique doit permettre au public de comprendre facilement l'évaluation environnementale et doit pour cela s'accompagner de tableaux, d'illustrations et être complété de l'ensemble des compléments attendus sur l'évaluation environnementale, si possible dans un document distinct du rapport de présentation pour faciliter son appropriation.

5 Analyse de la prise en compte de l'environnement dans le projet de modification

5.1 Maîtrise de la consommation d'espace et de l'artificialisation des sols

5.1.1 Considérations générales

La MRAe rappelle que l'artificialisation des sols et l'étalement urbain constituent l'un des principaux facteurs d'érosion de la biodiversité, et comportent également des impacts négatifs en matière d'imperméabilisation des sols et de ruissellement, de consommation d'énergie et d'émission de gaz à effet de serre.

L'objectif de maîtrise de la consommation d'espace constitue la première mesure d'évitement des enjeux environnementaux les plus importants, conformément aux orientations nationales et régionales (obligation légale de modérer la consommation d'espace notamment au regard des 10 ans passés – art. L.151-4 du code de l'urbanisme, instruction du gouvernement du 29 juillet 2019, stratégie Occitanie de gestion économe de l'espace du 29 juillet 2020, projet de SRADDET...).

La loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience, promulguée le 22 août 2021, revient sur l'urgence d'accomplir des progrès conséquents en la matière et prévoit, afin de tendre vers l'objectif d'absence de toute artificialisation nette des sols, que le rythme de l'artificialisation des sols dans les dix années suivant la date de promulgation de la loi respecte l'objectif de ne pas dépasser la moitié de la consommation d'espace observée sur les dix années précédant cette date, soit entre 2011 et 2021.

5 Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, arrêté en assemblée plénière de la Région Occitanie le 19 décembre 2019.

Les données issues des fichiers fonciers utilisées par l'observatoire national de l'artificialisation des sols mentionnent un flux d'artificialisation de 11,9 ha pour l'ensemble des destinations entre 2010 et 2020⁶ sur la commune de Seissan. Aussi le scénario envisagé dans le PLU de 2015, dédiant 14,5 ha de zones AU au développement de l'habitat, soit nettement plus que la consommation constatée des dix ans passés, ne peut suffire dans un tel contexte à justifier une nouvelle ouverture à l'urbanisation.

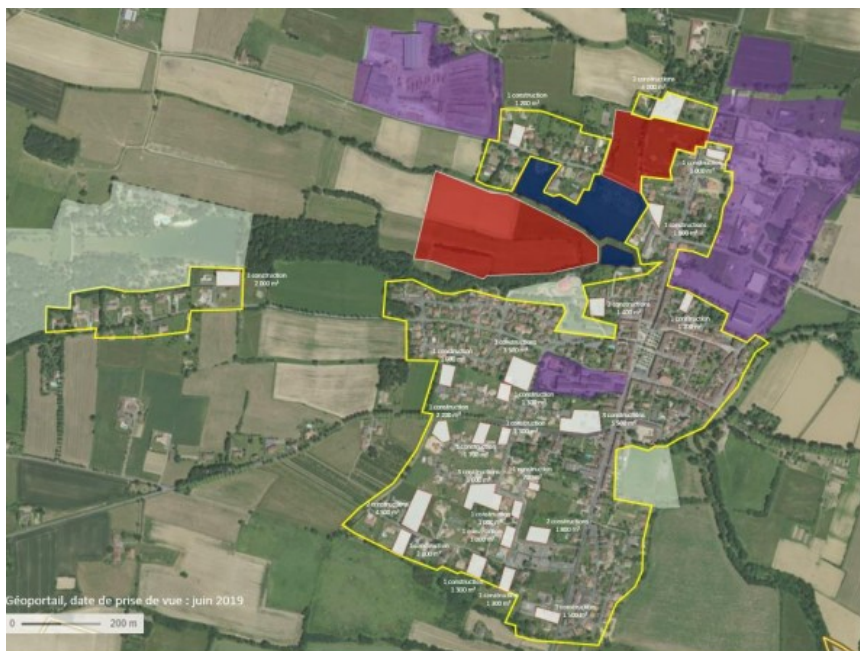
La MRAe recommande de justifier que la modification du PLU s'inscrit dans l'objectif de modération de la consommation d'espace et, à défaut, de la réduire. Elle recommande dès à présent, d'exposer la manière dont le territoire entend s'inscrire dans la trajectoire prévue par la loi « climat » de réduction de l'artificialisation de 50 % entre 2021 et 2030 par rapport à la décennie 2010-2020.

5.1.2 Consommation d'espace pour l'habitat

La commune explique s'être fixé comme objectif démographique d'atteindre une population de 1 300 habitants en 2025 dans son PADD. Or en 2018 sa population municipale est de 1 087 habitants, soit 2 habitants de plus qu'en 2013 (source INSEE). La notice de présentation explique que de cet objectif découle le projet d'accueil d'environ 220 nouveaux habitants d'ici 2025⁷.

Sur la base de 2 personnes par logement (2,1 sur Seissan selon l'INSEE en 2018 comme en 2013), 110 nouvelles constructions seraient nécessaires. La MRAe estime que ce besoin est largement surestimé au vu des tendances observées.

L'identification du potentiel mobilisable est illustré en violet dans la carte ci-dessous. Seuls 30 logements seraient réalisables en zone urbaine, mais sur lesquels la collectivité ne disposerait pas de moyens d'action. La commune ne porte pas non plus d'ambition relative à la réhabilitation des 47 logements vacants identifiés, et aucune précision n'est apportée sur les évolutions possibles de bâti existant qui pourrait être transformé en habitation. Par ailleurs, de nombreux « pastillages » sont identifiés dans le règlement graphique en zone naturelle et agricole, mais aucune information n'est donnée sur le nombre de bâtiments identifiés en zone naturelle et agricole et autorisés à changer de destination. Aucune information n'est donnée sur les capacités de la zone 1AU actuellement ouverte (en bleu sur la carte), ni sur la possibilité d'ouvrir une zone 2AU qui semble davantage insérée dans le tissu urbain (au nord du bourg, en rouge sur la carte), de préférence à la zone 2AU du sud de Bordeneuve.



Carte de localisation du potentiel constructible, issue de la notice de présentation

6 Ces données peuvent être consultées sur le site <https://www.picto-occitanie.fr/accueil/cartes>

7 Notice de présentation, p.17

Le PLU localise ainsi 180 logements à construire dans les différentes zones, soit un chiffre bien supérieur au besoin de 110 logements qui apparaît lui-même très surestimé. L'ouverture d'une partie de la zone AU de Bordeneuve permettra d'envisager la construction de 75 logements dont 40 dans la partie sud ouverte à l'urbanisation dans le cadre de la présente modification.

Zones	Nombre de constructions
Zone UA	5
Zone UB	25
1AU	75
2AU	75
TOTAL	180

Tableau extrait de la notice de présentation

La MRAe recommande de justifier le besoin d'accueil de nouveaux habitants et d'adapter en conséquence le nombre de logements à construire, dans un sens plus mesuré et conforme aux tendances constatées sur le territoire, induisant de moindres pressions sur l'environnement, une telle actualisation pouvant remettre en cause le besoin d'une nouvelle ouverture à l'urbanisation.

Elle recommande de compléter le rapport de présentation par une analyse des capacités de construction dans la partie nord de la zone 1AU de Bordeneuve déjà ouverte à l'urbanisation, ainsi que des capacités de densification et de mutation du bâti existant, pouvant éventuellement bénéficier d'un accompagnement de la collectivité.

Elle recommande dans le cas où le besoin d'ouverture à l'urbanisation serait démontré, ce qui n'est actuellement pas le cas, de le comparer avec l'ouverture de la zone 2AU située au nord du bourg et enserrée dans le tissu urbain.

5.2 Préservation de la biodiversité et des continuités écologiques

L'évaluation environnementale a permis de qualifier les continuités écologiques. La trame bleue constituée des deux ruisseaux bordant le site, identifiée dans le SRCE, est évaluée médiocre du fait des aménagements entravant les continuités écologiques. Mais les boisements autour du ruisseau de Labarthète en limite sud de la zone, et dans une moindre mesure autour du Soutou au nord de la zone, déjà identifiés dans le PLU actuellement applicable au titre des continuités écologiques à préserver (art. L.123-1-5 du code de l'urbanisme), sont constitutifs d'une trame verte à préserver.

Cependant le règlement ne comporte aucune protection spécifique de cette trame, qui se retrouve d'ailleurs coupée par les accès prévus à la zone ouverte à l'urbanisation

Les inventaires réalisés ont montré la présence d'un enjeu fort sur la faune : les haies centrales abritent et servent au nourrissage et très probablement à la nidification du Tarier des prés, espèce d'oiseau protégée, classée « en danger » sur la liste rouge des oiseaux nicheurs de Midi-Pyrénées ; l'évaluation environnementale relève l'absence de zone de report équivalente dans les alentours.

Ces deux enjeux ne sont toutefois pas préservés dans le règlement écrit, qui ne prévoit aucune protection attachée aux éléments identifiés dans le règlement graphique, ni dans l'OAP qui ne s'impose qu'en termes de compatibilité. La haie centrale abritant une espèce protégée menacée se trouve, dans cet « *exemple d'organisation* », identifiée comme « *boisement existant à protéger et/ ou traitement paysager à intégrer au projet* ». Sa destruction reste donc possible, sous condition qu'elle soit intégrée dans un projet paysager.



Carte de l'OAP du secteur de Bordeneuve

Aussi la modification du PLU reste susceptible d'incidences importantes sur les enjeux naturalistes, notamment sur une espèce protégée. La MRAe rappelle que la législation relative aux espèces protégées interdit leur destruction ainsi que celle de leur habitat. Elle interdit également de générer des perturbations pouvant les compromettre. Toute exception ne peut être examinée qu'au vu d'un intérêt public majeur, et après examen de solutions alternatives qui comme vu précédemment n'ont pas été étudiées. Cette ouverture à l'urbanisation est donc aussi susceptible de compromettre la réalisation des futurs projets dans le lotissement.

La MRAe recommande d'assurer une protection effective aux éléments identifiés comme constituant des continuités écologiques au niveau du PLU et d'éviter strictement toute artificialisation des secteurs les plus sensibles d'un point de vue environnemental faute de justification, comme le secteur sud de Bordeneuve. Elle rappelle qu'à défaut, la réalisation des projets de construction risque d'y être compromise.