



«
**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 le projet de révision du plan local de l'urbanisme (PLU)
de Montreal (Aude)**

N°Saisine : 2021-009879

N°MRAe : 2022AO4

Avis émis le 18 janvier 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 19 octobre 2021, l'autorité environnementale a été saisie par la commune de Montréal pour avis sur le projet de projet de révision du plan local de l'urbanisme (PLU) de Montréal (11).

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 20 octobre 2020) par Annie Viu et Jean-Michel Salles.

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 20 octobre 2021.

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/occitanie-r21.html

SYNTHÈSE

En 2018, la population de la commune de Montréal était de 1 894 habitants (donnée INSEE).

Dans l'armature territoriale du SCoT Sud Lauragais, la commune de Montréal est qualifiée de « pôle de proximité ». La consommation d'espace demeure de fait le principal enjeu du projet de plan local d'urbanisme. Le scénario de croissance démographique retenu est ambitieux et sans continuité avec l'évolution démographique récente, et mériterait d'être mieux justifié, de manière à limiter l'ouverture à l'urbanisation à des fins d'habitat.

Au regard du projet de PLU, la MRAe recommande de préciser quels sont les leviers envisagés pour réduire la vacance et de renforcer l'objectif dans ce domaine .

La MRAe recommande également de revoir le phasage des ouvertures à l'urbanisation proposé afin d'éviter un développement urbain dispersé. Elle recommande également de relever les coefficients d'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser fermées.

Sur le volet biodiversité, la MRAe recommande la réalisation d'un diagnostic écologique de terrain basé sur une description des habitats naturels intégrant l'analyse des données disponibles auprès des acteurs et experts locaux sur l'ensemble des secteurs de projet susceptibles d'être artificialisés. Ces compléments attendus doivent conduire la commune à réinterroger les choix opérés au regard des enjeux identifiés.

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

AVIS DÉTAILLÉ

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

La révision du PLU de la commune de Montréal est soumise à évaluation environnementale du fait de la présence d'un site Natura 2000 sur son territoire. En application de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme, la Mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) d'Occitanie a été saisie par la commune de Montréal (Aude - 11) pour rendre un avis dans le cadre de la révision de son PLU et sur la base du rapport de présentation.

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, dont le rapport sur les incidences environnementales, les avis exprimés et les résultats des consultations effectuées 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

La commune de Montréal (1 894 habitants, INSEE 2018) se situe dans le département de l'Aude, à 19 km à l'ouest de Carcassonne, 23 km au nord de Limoux et à 26 km à l'est de Castelnaudary.

La commune fait partie de la communauté de communes Piège-Lauragais-Malepère et du territoire du Schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays Lauragais approuvé le 12 novembre 2018. Elle appartient à la zone d'emploi de Carcassonne et au bassin de vie de Bram.

Le village est bâti sur une butte dont le sommet est occupé par la Collégiale Saint-Vincent. Cette implantation dessine la silhouette villageoise, visible à une trentaine de kilomètres. Situé sur un point haut du vaste territoire communal, le village domine 3 grands paysages : le Lauragais agricole au nord, le massif de la Malepère au sud, les collines du Razès au sud-ouest. Le village offre des vues lointaines sur les Corbières, la Montagne Noire et les Pyrénées. Le cœur de la commune est classé comme site patrimonial remarquable² afin d'en préserver les caractéristiques architecturales et urbaines.

Le territoire est traversé d'est en ouest, sur sa partie nord, par le Canal du Midi et par l'autoroute A 61. La commune est ainsi concernée par le site classé du Canal du Midi, inscrit au patrimoine mondial de l'Humanité par l'UNESCO. Elle est reliée à Bram par la D 43 et à Carcassonne par la D 119.

L'analyse de l'évolution de la population par tranche d'âge fournie dans le dossier indique un vieillissement de la population depuis 2008 et souligne la nécessité d'accueillir des jeunes ménages afin de maintenir l'équilibre des générations.

La commune dispose de services de proximité et dépend de l'unité urbaine de Carcassonne pour les équipements de la gamme intermédiaire ou supérieure. Elle est identifiée dans le SCoT comme un pôle de proximité.

² Les sites patrimoniaux remarquables ont été créés par la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine. Ce dispositif a pour objectif de protéger et mettre en valeur le patrimoine architectural, urbain et paysager de nos territoires.

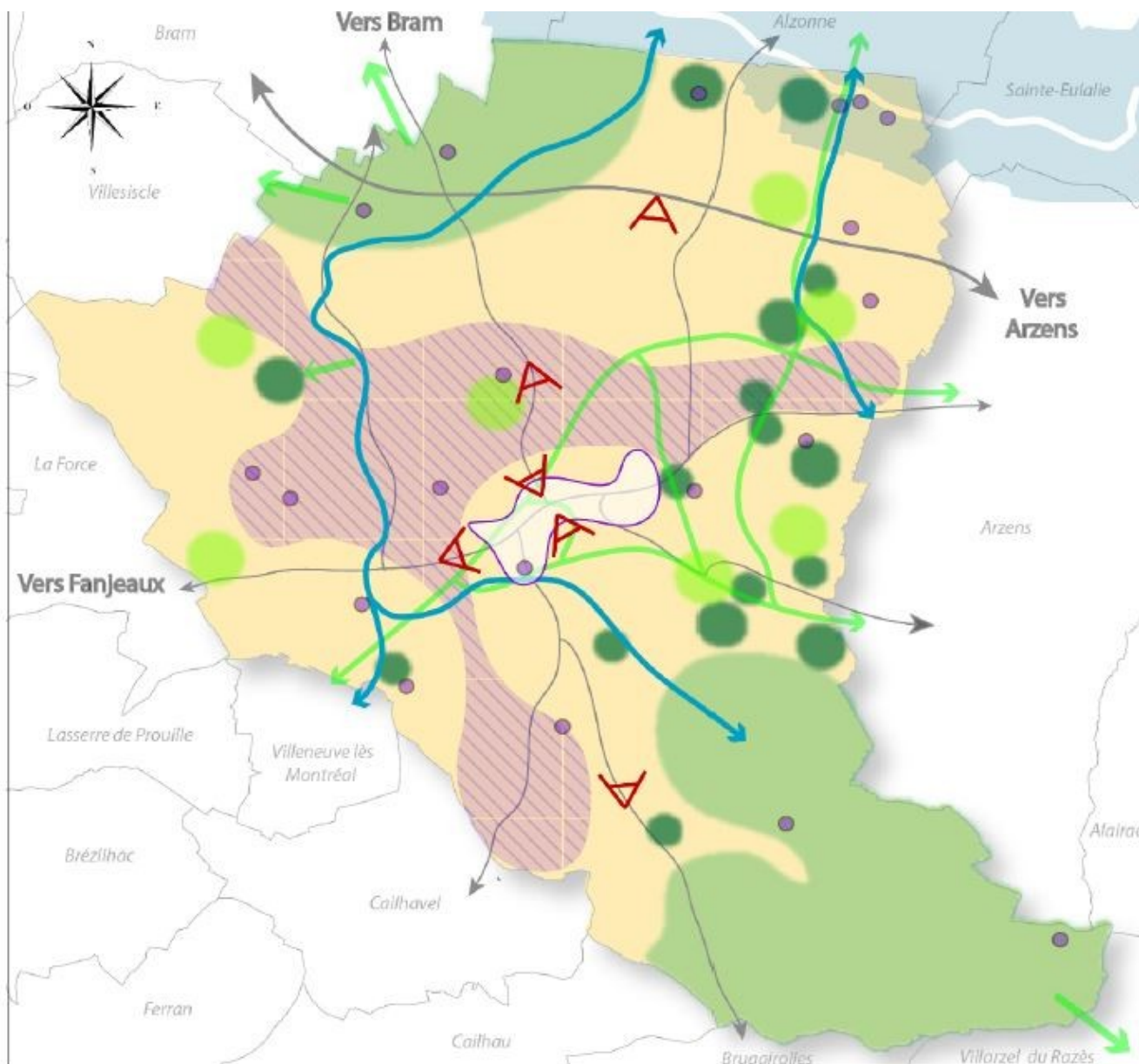
Les espaces naturels remarquables se trouvent aux extrémités nord et sud du territoire communal. La richesse écologique du territoire est marquée par la présence :

- de corridors et de réservoirs de la trame bleue identifiés dans le Schéma régional de cohérence écologique (SRCE) de l'ex région Languedoc Roussillon ;
- du site Natura 2000 « *Massif de la Malepère* », Zone de protection spéciale de la Directive « Habitats, faune, flore », dont le Document d'objectifs (DOCOB) a été réalisé en 2009 ;
- de deux Zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF) de type I, le Massif de la Malepère et le site des Gravières et plaine de Bram.






Le massif de la Malepère est concerné par les Plans nationaux d'action (PNA) en faveur du Lézard ocellé et du Vautour fauve.

Le projet communal fixe à travers son Projet d'aménagement et de développement durables (PADD) trois grandes orientations :

- mettre en valeur les paysages et le patrimoine de la commune ;
- protéger les espaces agricoles et naturels ;
- maintenir le dynamisme communal et améliorer le fonctionnement urbain ;
- renforcer le rôle de Montréal comme pôle de proximité du SCoT du Pays Lauragais.



Légende :

-  Préserver la silhouette du village en respectant les orientations de la ZPPAUP
 -  Protéger et mettre en valeur les écarts remarquables d'un point de vue architectural ou végétal
 -  Identifier et maintenir des points de vue remarquables
 -  Valoriser le site inscrit du Canal du Midi
 -  Préserver les espaces agricoles
 -  Préserver le vignoble et l'imbrication avec les autres cultures
 -  Permettre le changement de destination d'anciens bâtiments agricoles de caractère.
 -  Corridor bleu
 -  Corridor vert
 -  Principaux espaces remarquables
 -  Principaux espaces verts de grande qualité
 -  Principaux boisements
- Protéger les espaces qui forment une trame verte et bleue au sein du territoire communal et en continuité avec les espaces naturels environnants

Carte issue du PADD (p.8)

3 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 limitation de la consommation d'espaces ;
- la préservation des milieux naturels et de la biodiversité ;
- la préservation du paysage.

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

Le projet de révision du PLU de Montréal doit contenir un rapport de présentation établi conformément aux dispositions de l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme. Le rapport de présentation aborde la plupart des points mentionnés aux articles R. 151-1 à 3 du code de l'urbanisme.

La MRAe relève toutefois que le choix des secteurs de projet n'est pas justifié au regard des « solutions de substitution raisonnables » à l'échelle du territoire.

La MRAe rappelle l'obligation pour la collectivité de justifier les choix opérés dans le PLU en particulier concernant les secteurs de développement de l'urbanisation au regard des solutions alternatives envisageables (art. R. 151-3 - 4° du code de l'urbanisme)

5 Analyse de la prise en compte de l'environnement

5.1 Limitation de la consommation d'espace

La croissance démographique de la commune constatée entre 1990 et 2008 est portée par le solde migratoire. Depuis 2008, le territoire présente un ralentissement de cette croissance, le solde migratoire, bien que positif ne compense plus le solde naturel négatif. La croissance annuelle moyenne constatée entre 2008 et 2013 est alors de -0,1 %. Entre 2013 et 2018, les soldes naturels et migratoires sont négatifs, la croissance annuelle moyenne constatée est de -0,6 % (données INSEE).

À l'horizon 2035, le PLU prévoit l'accueil d'environ 580 habitants supplémentaires, « *ce qui porterait la population à 2 480 habitants* » (p.41, rapport 1.2). Au regard de la population actuelle (probablement proche, voire inférieure, à celle de 2018 au regard des tendances démographiques et de l'absence de projet urbain sur la commune), cet objectif d'accueil correspond à une croissance démographique annuelle de l'ordre de 1,93 % sur 14 ans. Ce taux est bien supérieur à l'objectif de 1 % par an indiqué dans le rapport de présentation (p.10, rapport 1.2) qui correspondrait à un accueil d'environ 280 habitants supplémentaires, lui-même largement supérieur à la tendance actuelle constatée.

Pour répondre à cet objectif démographique, en rupture avec les tendances observées depuis 2008, la commune prévoit la production de 23 logements par an. Entre 2008 et 2018, la production annuelle de logements a été de l'ordre de 11,3 (donnée INSEE) correspondant à une consommation d'espace de l'ordre de 10 ha, dont 8,9 ha depuis 2013.

Malgré le rôle de pôle de proximité de la commune prévu par le SCoT du PaysLauragais et la nécessité de produire des logements diversifiés pour rétablir l'équilibre de la structure par âge de la commune, la MRAe estime que les objectifs démographiques et de production de logement retenus doivent être explicités de façon plus démonstrative notamment en ce qui concerne la manière dont pourront être atteints les résultats escomptés.

La MRAe recommande de mieux démontrer la pertinence du scénario démographique et de la production de logements volontariste retenus.

La MRAe relève que, malgré la stabilité de la population constatée depuis 2013, la production de logements a conduit à une consommation d'espace de 8,9 ha (p.44 du diagnostic territorial). De manière concomitante, la

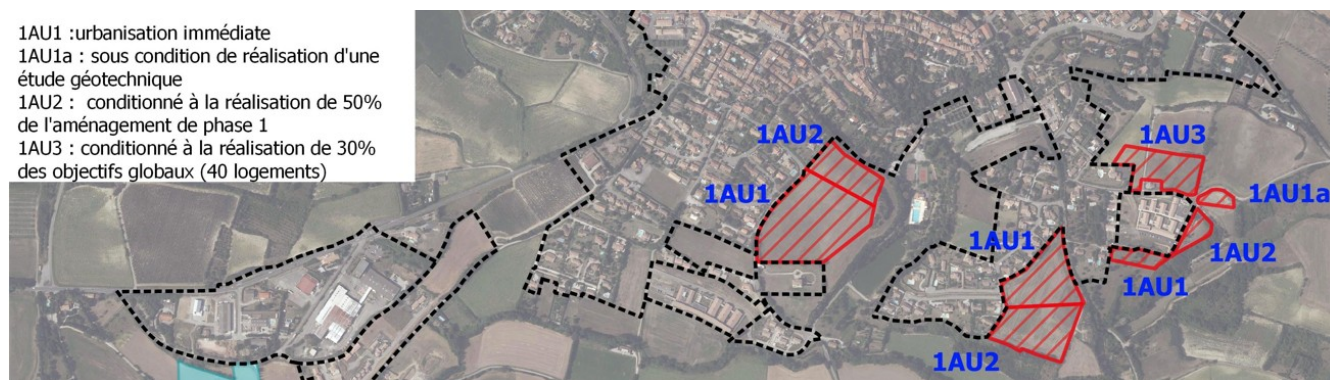
proportion de logements vacants est passée de 13,1 % à 18,8 % entre 2008 et 2018 (donnée INSEE). Au regard d'une enquête de terrain, la commune estime quant à elle que la vacance s'élève à 10,4 %.

L'enjeu de remobilisation des logements vacants demeure dans tous les cas un enjeu fort, tant du point de vue du développement durable que du dynamisme de la commune.

Pour répondre à l'objectif démographique retenu, la commune prévoit la production de 23 logements par an dont 2 seulement en réhabilitation de la vacance. La MRAe considère que l'objectif de réduction de la vacance est limité. Par ailleurs, la MRAe s'interroge sur la démarche proposée, associant la lutte contre la vacance à la construction de lotissements périphériques pour justifier un scénario démographique ambitieux dans un contexte de perte d'attractivité.

Au regard du projet de PLU, la MRAe recommande de préciser quels sont les leviers envisagés pour réduire la vacance et de renforcer l'objectif dans ce domaine .

Le projet de PLU prévoit un phasage pour assurer un développement urbain progressif. Le phasage retenu divise chaque OAP en deux parties (schéma ci-dessous), une partie ouverte à l'urbanisation (1AU1) et une deuxième partie (1AU2) où l'aménagement de la zone est conditionné à la réalisation de 50 % de l'aménagement de la phase 1 (zone 1AU1) de l'OAP correspondante. L'OAP Peyrounet nord (1AU3) est conditionnée à la réalisation de 30 % des objectifs globaux de production de logements dans les OAP , soit environ 40 logements.



Phasage des ouvertures à l'urbanisation des secteurs à vocation d'habitat (source DDT11)

Ainsi, ce phasage permet l'ouverture immédiate de trois OAP à vocation d'habitat. La MRAe estime, dans un contexte de scénario démographique qui semble exagérément ambitieux, que la méthode de phasage retenue associée à des coefficients d'ouverture à l'urbanisation faible ne garantit pas une bonne maîtrise de l'étalement urbain.

La MRAe recommande de prévoir le phasage des ouvertures à l'urbanisation permettant de concentrer le développement urbain. Elle recommande également de relever les coefficients qui conditionnent l'ouverture à l'urbanisation des zones 1AU2, 1AU1a et 1AU3.

Le rapport de présentation précise que « Le PLU s'inscrit dans la trajectoire de réduction de l'artificialisation des sols édictée par la LOI n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite Loi Climat et résilience. » (p.44 – 1,2 Justification des choix).

La MRAe rappelle que la Loi « climat et résilience » du 22 août 2021 prévoit de diviser par deux sur les dix prochaines années la consommation d'espace naturel agricole et forestier par rapport à la précédente décennie.

A ce titre, la MRAe relève que les créations ou extensions des zones Nc, Ni, Ne et les emplacements réservés, prévues par le projet de PLU et susceptibles de conduire à une artificialisation des sols, ne sont pas intégrées dans le bilan de la consommation d'espace. En revanche, le parc photovoltaïque créé en 2018, qui augmente considérablement la consommation d'espace passée, est inclus dans le bilan de la consommation d'espace. En ce sens, la MRAe estime que le calcul de la consommation d'espace du projet de PLU est sous évalué et doit donc être repris.

Par ailleurs, il conviendrait de préciser pour quelles raisons la consommation d'espace passée est comptabilisée sur sept ans et non sur dix ans comme le prévoit la loi climat et résilience.

La MRAe recommande de clarifier le bilan de la consommation d'espace :

- en intégrant à la consommation d'espace du projet de PLU l'ensemble des zones susceptibles de conduire à une artificialisation des sols (zone Nc, NI, Ne et emplacements réservés) ;
- en comptabilisant la consommation d'espace des dix dernières années ;

5.2 Préservation des espaces naturels et de la biodiversité

L'évaluation environnementale ne présente pas d'inventaires naturalistes des secteurs susceptibles d'être affectés par la mise en œuvre du plan. Le volet biodiversité du rapport de présentation doit comporter au moins un pré-diagnostic écologique sur les secteurs ouverts à l'urbanisation, comportant une présentation des habitats naturels (par exemple suivant la nomenclature Corine Biotope) et de leurs fonctionnalités. Ceci revient à exposer leurs caractéristiques principales, leurs fonctions, les espèces de faune et de flore qu'ils accueillent ou sont susceptibles d'accueillir, et leurs facteurs de vulnérabilité (ce qui est susceptible de leur porter atteinte).

Ce diagnostic permet de traduire, dans le règlement ou les OAP, la préservation des espèces protégées ou menacées et les éléments de nature qui présentent des potentialités en termes de fonctionnalité et d'accueil de la biodiversité.

Ainsi, l'évaluation environnementale souffre d'une absence de hiérarchisation des enjeux naturalistes sur les zones de développement potentielles (AU, Nc, NI, emplacements réservés...). Le volet naturaliste doit comporter une hiérarchisation par niveau d'enjeu et une cartographie de ces enjeux sur chaque zone de projet.

En l'état, aucun élément du rapport de présentation ne permet d'apprécier les enjeux écologiques des zones de projet. La MRAe rappelle que l'évaluation environnementale doit exposer les caractéristiques des zones susceptibles d'être affectées de manière notable par la mise en œuvre du plan et analyser les incidences notables probables de la mise en œuvre du plan sur la diversité biologique, la faune, et la flore (art. R.151-3 du code de l'urbanisme).

La MRAe recommande la réalisation d'un pré-diagnostic écologique de terrain sur l'ensemble des secteurs voués à être artificialisés, basé sur une description des habitats naturels et des espèces protégées et intégrant l'analyse des données disponibles auprès des acteurs et experts locaux.

Elle recommande de spatialiser et hiérarchiser les enjeux naturalistes, et de produire, à une échelle adaptée, des cartes représentant à la fois ces enjeux et l'ensemble des zones de développement potentielles.

Sur cette base, elle recommande de traduire, dans le règlement ou les OAP, la préservation des espèces protégées ou menacées et les éléments de nature qui présentent des potentialités en termes de fonctionnalité et d'accueil de la biodiversité.

5.3 Paysage

La MRAe souligne la qualité de l'analyse paysagère du rapport de présentation qui répond au principe de proportionnalité³ prévu par le code de l'urbanisme.

3 Le principe de proportionnalité de l'évaluation environnementale, prévu par le code de l'urbanisme (R151-3), consiste à adapter le contenu de l'évaluation environnementale aux enjeux environnementaux du territoire.