



**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 modification simplifiée n°1 du PLU
de VIGNEC (65)**

N°Saisine : 2021-009885

N°MRAe : 2022AO6

Avis émis le 20 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 22 octobre 2021, l'autorité environnementale a été saisie par la communauté de communes Aure-Louron pour avis sur la modification simplifiée n°1 du plan local d'urbanisme de la commune de Vignec (65).

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 20 janvier 2022 conformément aux règles de délégation interne à la MRAe du 7 janvier 2022 par Jean-Michel Soubeyroux, Yves Gouisset, Annie Viu, Maya Leroy, Thierry Galibert 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 22 octobre et a répondu le 28 octobre 2021.

Le Parc national des Pyrénées a été consulté le 9 décembre 2021 et n'a pas rendu d'avis.

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 communauté de communes Aure-Louron conduit une procédure de modification simplifiée du PLU de Vignec dans le cadre du projet global de restructuration du domaine skiable.

Le projet de restructuration de la station de ski fait l'objet d'une étude d'impact, sur laquelle la formation d'Autorité environnementale du CGEDD (Ae) a rendu un premier avis le 19 mai 2021². Cet avis a relevé les insuffisances de l'étude d'impact, à la suite de quoi une nouvelle étude d'impact a été déposée. Cette nouvelle étude donnera lieu à un nouvel avis de la part de l'Ae. Le présent avis concerne exclusivement l'évolution du PLU.

Pour ce qui concerne l'évaluation environnementale propre au plan local d'urbanisme, le rapport de présentation ne correspond pas aux attendus de la retranscription d'une évaluation environnementale stratégique telle que prévue à l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme.

Exclusivement centré sur l'étude d'impact du projet, le rapport de présentation n'évoque pas les thématiques propres à l'évaluation environnementale d'un document d'urbanisme et n'explique pas en quoi la modification simplifiée contribue à préserver les sensibilités environnementales identifiées : l'articulation avec les plans et programmes de niveau supérieur, le résumé non technique de l'évaluation du PLU, les indicateurs de suivi du PLU, la traduction des mesures ERC dans le PLU... sont absents.

En outre, les conséquences du réaménagement de la station de ski et du développement touristique sur l'aménagement urbain, les mobilités... ne sont pas évoquées.

Compte tenu des compléments substantiels attendus pour pouvoir qualifier le document présenté d'évaluation environnementale du PLU, la MRAe recommande de reprendre largement les éléments avant enquête publique en s'appuyant notamment sur les conclusions de l'avis à venir de la formation d'Autorité environnementale du CGEDD.

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

2 Avis délibéré n°2021-27 portant sur le réaménagement du domaine skiable de Saint-Lary-Soulan : http://www.cgedd.-developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/210519_saintlarysoulan_65_delibere_cle56c8ef.pdf

AVIS DÉTAILLÉ

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

La modification simplifiée n°1 du plan local d'urbanisme (PLU) de Vignec a été soumise à évaluation environnementale par décision de la MRAe en date du 2 juillet 2021, prise après examen au cas par cas.

Par conséquent, le dossier fait l'objet d'un avis de la MRAe Occitanie. Il sera publié sur le site internet de la MRAe³.

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 contenu de la modification simplifiée

Située au sud du département des Hautes-Pyrénées dans sa partie montagnaise, voisine de la commune de Saint-Lary-Soulan, la commune de Vignec abrite une partie du vaste domaine skiable (700 ha) de Saint-Lary qui est décrite comme la première destination pour le ski des Pyrénées françaises avec 650 000 skieurs accueillis par saison. La fréquentation touristique y est forte, en hiver comme en été, la fréquentation hivernale de la station augmente régulièrement depuis dix ans. elle est située dans l'aire d'adhésion du Parc national des Pyrénées.

Le gestionnaire de la station, Altiservice, envisage de renouveler certaines remontées mécaniques, afin de sécuriser et d'optimiser le domaine skiable de Saint-Lary-Soulan. Ces investissements seraient nécessaires pour « *rajeunir les installations, réduire le nombre de navettes routière, démonter 5 installations, et réduire ainsi l'impact et l'empreinte environnementale de la station tout en l'ouvrant davantage vers une exploitation 4 saisons, et l'adaptant également aux changements climatiques. La modernisation du domaine skiable concernée porte sur le remplacement de 2 remontées mécaniques, la création d'une troisième ainsi que la suppression de 5* », selon la notice de présentation. Le projet global de réaménagement concerne également l'aménagement du col de Portet (gares d'arrivée de remontées, réorganisation du stationnement, etc.).

Le projet de restructuration de la station de ski fait l'objet d'une étude d'impact, sur laquelle la formation d'Autorité environnementale du Conseil Général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a rendu un premier avis le 19 mai 2021⁴. Cet avis a relevé les insuffisances de l'étude d'impact, à la suite de quoi une nouvelle étude d'impact a été déposée, qui donnera lieu à un nouvel avis à publier sur le site du CGEDD⁵.

Un projet de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) valant schéma de cohérence territoriale (SCoT) a été arrêté par la communauté de communes Aure-Louron le 1^{er} juin 2021, et a donné lieu à avis de la MRAe en date du 16 septembre 2021⁶. À ce jour il n'est pas approuvé.

3 <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr>

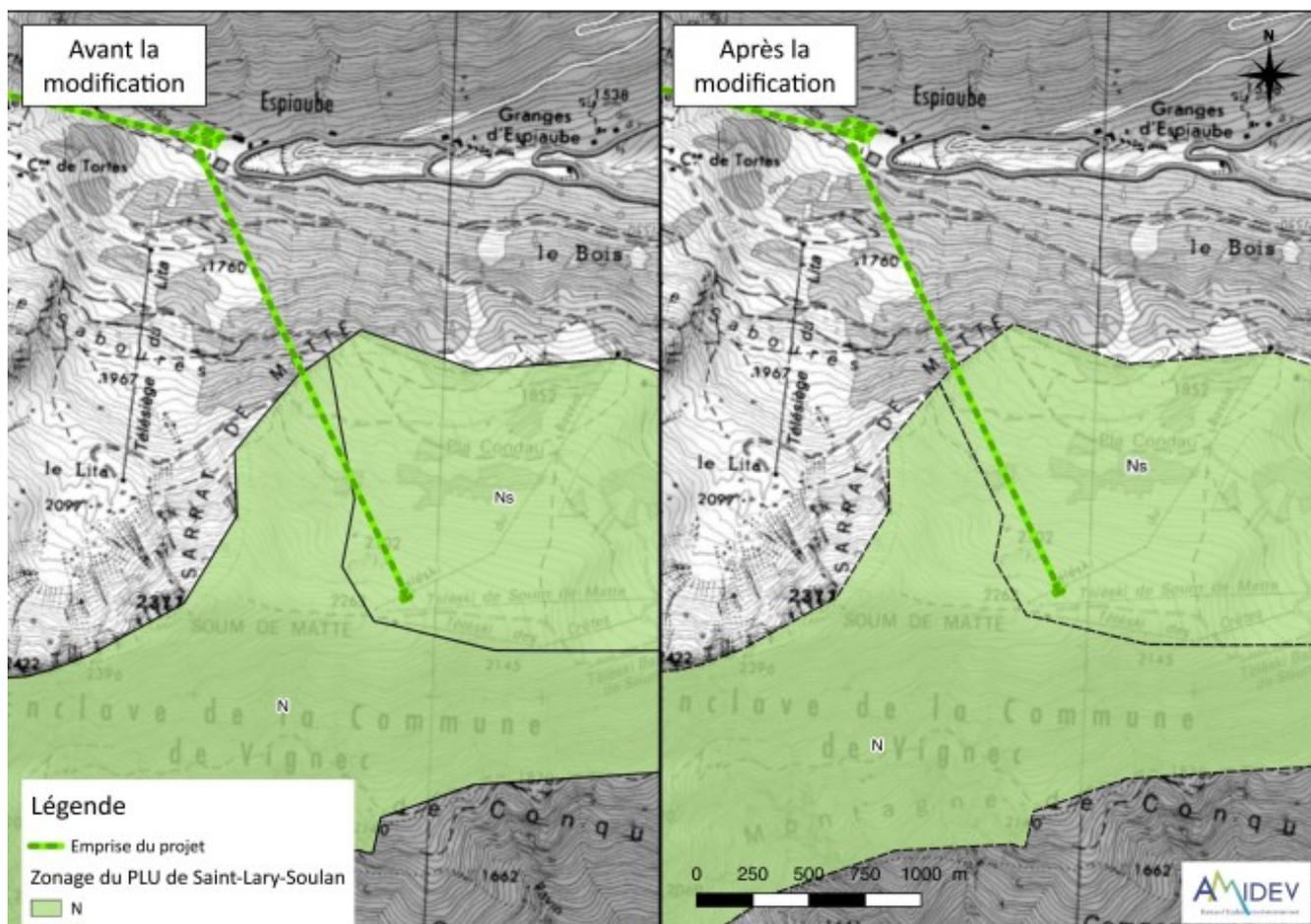
4 Avis délibéré n°2021-27 portant sur le réaménagement du domaine skiable de Saint-Lary-Soulan : http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/210519_saintlarysoulan_65_delibere_cle56c8ef.pdf

5 <http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/les-avis-deliberes-de-l-autorite-environnementale-a3039.html>

6 <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2020ao24.pdf>

La communauté de communes Aure-Louron entend faire évoluer les PLU des deux communes concernées, Saint-Lary-Soulan et Vignec, pour permettre la restructuration du parc de remontées mécaniques de la station de ski. La modification simplifiée du PLU de Saint-Lary-Soulan fait par ailleurs l'objet d'une saisine de la MRAe Occitanie, n°2021-009884 et enregistrée le 22 octobre 2021, et fera l'objet d'un avis à paraître sur le site de la MRAe.

L'objectif de la présente modification simplifiée du PLU de Vignec concerne une partie du projet global de restructuration du domaine skiable : sur les trois projets de remontées mécaniques, seulement une partie du tronçon d'une des remontées (télésiège débrayable TSD Forêt) est concernée. La procédure vise à modifier le règlement graphique du PLU de Vignec sur un petit secteur du domaine skiable : étendre la zone du domaine skiable (Ns) sur 3,75 ha de zone aujourd'hui classée « naturelle N » pour pouvoir installer un nouveau télésiège devant permettre de transporter les skieurs depuis le départ d'Espiaube jusqu'au sommet du Pla d'Adet.



Cartes des documents graphiques avant / après la modification, issues de la notice de présentation

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

3.1 Présentation du contexte juridique et de l'évaluation environnementale

Le dossier est composé d'une « notice complémentaire au rapport de présentation » datée d'avril 2021, document qui avait été fourni à la MRAe à l'appui de la demande d'examen au cas par cas, et d'un document intitulé « évaluation environnementale » daté d'octobre 2021.

La MRAe relève que la notice n'a pas été mise à jour depuis avril 2021 ; or, depuis cette date, le PLU a été soumis à évaluation environnementale, et le projet, qui rend nécessaire l'évolution du PLU pour être autorisé, a fait l'objet d'un avis de l'Ae. Il en résulte des répétitions et des incohérences entre les documents, par exemple la notice de présentation (p.15 à 17) consacre de longs développements sur le fait de savoir si la modification simplifiée est ou non soumise à évaluation environnementale, sans conclure, alors que le rapport environnemental précise à juste titre que l'obligation d'évaluation environnementale résulte de la décision de la MRAe en date du 2 juillet 2021. Ces éléments perturbent la lecture et la compréhension des documents.

La MRAe rappelle que le projet de modification simplifiée a donné lieu à une décision du 2 juillet 2021, qui a soumis la procédure à évaluation environnementale au vu de l'ampleur du projet de réaménagement de la station de ski et ses incidences potentielles sur l'environnement, du fait notamment :

- de la sensibilité des secteurs concernés sur la commune de Vignec :
 - composées de huit habitats naturels dont deux sont d'intérêts communautaires, « Lande à Rhododendron », « Landes sub-montagnardes pyrénéo-cantabriques à Vaccinium », « Pelouses pyrénéennes fermées à Festuca eskia » ;
 - abritant des habitats de vie et de reproduction de la Salamandre tachetée, du Cordulégastre bidenté, constituant des habitats potentiels du Chat sauvage, habitat de chasse favorable aux chiroptères, habitat de vie avéré du Grand tétras avec enjeux nidifications pour plusieurs espèces d'oiseaux d'intérêt, hibernation amphibiens, reptiles ;
 - offrant une zone d'alimentation aux rapaces, une zone d'habitat et de nidification de plusieurs oiseaux patrimoniaux, une zone d'alimentation et d'insolation favorable aux reptiles et aux insectes, avec présence de la Decticelle aquitaine, orthoptères endémiques du sud-ouest de la France, landes favorables à la nidification et l'élevage des jeunes du Grand tétras et de la Perdrix grise ;
- de l'absence d'étude des impacts plus globaux du projet de réaménagement sur l'énergie (remontées mécaniques, dameuses, production de neige de culture), les déplacements (trafic routier, stationnement), les émissions de gaz à effet de serre, la ressource en eau (volumes consommés pour l'eau potable et pour la neige de culture et leur évolution tendancielle), vulnérabilité du fonctionnement de la station et du projet au changement climatique, impacts paysagers.

Le contexte qui a conduit à une obligation d'évaluation environnementale n'est pas clairement expliqué notamment pour le public.

La MRAe recommande de clarifier et de compléter le rapport de présentation et l'évaluation environnementale pour supprimer toute répétition ou incohérence d'une part, et y faire clairement apparaître les motifs de la soumission à évaluation environnementale d'autre part.

3.2 Qualité de la démarche d'évaluation environnementale stratégique retranscrite dans le rapport de présentation

Un rapport de présentation d'un PLU soumis à évaluation environnementale stratégique doit être conforme aux dispositions de l'article R.151-3 du code de l'urbanisme. Tel n'est pas le cas du présent dossier, qui se contente de résumer l'étude d'impact du projet, sans procéder à l'analyse stratégique requise à l'échelle du plan local d'urbanisme.

Le choix du site doit être justifié au regard de solutions alternatives, en raison des enjeux environnementaux présents : impact sur des habitats d'intérêt communautaire y compris un habitat prioritaire lié aux sites Natura 2000 voisins, présence avérée ou potentielle de nombreuses espèces de flore et de faune protégées (grands rapaces, amphibiens, reptiles, petits mammifères...). Or seules des justifications d'ordre technique sont esquissées au chapitre 7.3.2 de la notice complémentaire (facilité d'exploitation, etc.).

S'agissant de la modification du PLU, il aurait également été utile à la compréhension du dossier de faire figurer l'ensemble du projet de réaménagement de la station de ski sur une carte à l'échelle des deux communes de Saint-Lary-Soulan et Vignec, en montrant les zonages concernés.

L'état initial de l'environnement et les incidences notables de la mise en œuvre du PLU modifié sur l'environnement ne sont pas clairement explicités.

La MRAe rappelle que ces éléments doivent permettre de vérifier que le type de projet attendu est compatible avec la sensibilité environnementale du secteur et avec les orientations que porte le document d'urbanisme pour sa préservation, en prenant en compte les incidences cumulées. Cela doit contribuer à la cohérence entre le projet et les mesures d'insertion environnementale qu'il prévoit, et les dispositions prévues par le document d'urbanisme⁷.

Ici, l'état initial est dispersé entre la note de présentation et le rapport environnemental, ce qui nuit à la compréhension globale.

L'évolution du projet, notamment entre la version qui a donné lieu à un premier avis de la formation d'Autorité environnementale du CGEDD (Ae) et la version qui fait actuellement l'objet d'une deuxième saisine, n'est pas exposée, ce qui ne permet pas de comprendre aisément les évolutions des incidences sur l'environnement.

L'intégralité du projet de restructuration de la station décrit dans l'étude d'impact soumise à avis de l'Ae, et faisant l'objet du permis d'aménager du col de Portet et des demandes d'autorisation d'exécution des travaux (DAET) des remontées mécaniques n'est pas présenté dans le dossier de PLU. Il convient d'en faire une description précise.

En effet, si l'évolution du PLU porte sur une petite proportion du domaine skiable, il permet un projet d'ampleur, qui porte des incidences largement au-delà des limites de cette évolution, non seulement sur les installations du domaine en elles-mêmes, mais aussi sur les mobilités, stationnement, etc. La MRAe relève qu'aucune conséquence du réaménagement de la station de ski et du développement touristique sur l'aménagement urbain, les mobilités... n'est évoquée et que par voie de conséquence, aucune mesure d'accompagnement n'est mise en œuvre (par exemple un OAP mobilité, etc.).

La déclinaison des mesures envisagées pour éviter, réduire ou compenser (ERC) dans le PLU est absente du dossier, qui n'explique pas en quoi la modification simplifiée contribue à préserver les sensibilités environnementales identifiées. Les mesures présentées sont les mesures du projet de restructuration de la station qui, pour la plupart, ne sont pas applicables dans le cadre d'un document d'urbanisme (« utilisation privilégiée de la pelle mécanique », « arrosage du chantier », etc.). Le rapport de présentation ne questionne pas la possibilité de reprendre une partie des mesures ERC du projet dans les pièces opposables du PLU, afin de garantir leur application à tout type de projet : évitement des populations connues d'espèces protégées ou à forts enjeux et de leurs habitats, évitement de certains sites et éventuellement renforcement de leur préservation, limitation des emprises du projet, localisation éventuelle dans le document graphique des « obligations réelles environnementales » à mettre en place, protection des captages, etc.

Par ailleurs la MRAe relève que le zonage spécifique au domaine skiable, Ns, couvre un territoire nettement plus large que le seul domaine skiable ou touristique (sport d'été, etc.). Il est particulièrement permissif en autorisant « tous les aménagements liés aux activités sportives d'hiver (station de ski) et d'été » ; ce qui ne permet pas d'encadrer les opérations à venir sur l'ensemble du domaine et par voie de conséquence d'en maîtriser et limiter les incidences environnementales.

L'analyse de l'articulation avec les plans et programmes de niveau supérieur est absente ; une démonstration de la compatibilité du PLU avec la trame verte et bleue du schéma régional de cohérence écologique et avec les dispositions pertinentes du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin Adour-Garonne est notamment attendue ; l'identification des dispositions pertinentes du projet de PLU valant SCoT, arrêté récemment sur le territoire, aurait également permis de montrer la cohérence entre politiques publiques locales. Le territoire fait également partie de l'aire d'adhésion du Parc National : l'articulation avec la charte doit donc également être étudiée.

Aucun mécanisme de suivi des effets de la modification simplifiée sur l'environnement n'est présenté. Des critères, indicateurs et modalités permettant d'effectuer un bilan de la modification du PLU doivent être établis, de façon distincte des indicateurs contenus dans l'étude d'impact du projet puisqu'en relation avec les autres indicateurs de suivi du PLU ; les indicateurs du PLU en vigueur peuvent d'ailleurs en être modifiés.

Le résumé non technique de l'évaluation environnementale du PLU n'est pas fourni. Essentiel à la compréhension par le public de la manière dont les enjeux environnementaux ont été pris en compte, il doit être facilement accessible dans son format comme dans son contenu, doté de cartes et d'illustrations montrant l'apport de la démarche d'évaluation environnementale.

7 Cette méthodologie de l'évaluation environnementale du PLU et son articulation avec celle des projets est explicitée dans la fiche n°17 du Guide de référence de l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme réalisé par le Commissariat général au développement durable – éd. Théma – novembre 2019.

Le présent avis porte exclusivement sur l'évolution envisagée du PLU, et non sur le projet de réaménagement de la station qui fera l'objet d'un avis indépendant de l'Ae. Compte tenu des compléments substantiels attendus pour pouvoir qualifier le document présenté d'évaluation environnementale du PLU, la MR Ae recommande de reprendre largement les éléments avant enquête publique en s'appuyant notamment sur les conclusions de l'avis à venir de la formation d'Autorité environnementale du CGEDD.

La MR Ae recommande de reprendre le rapport de présentation conformément à l'article R.151-3 du code de l'urbanisme, s'agissant notamment de l'état initial et de l'analyse des incidences, en particulier du développement touristique et des mobilités au niveau du PLU, de l'analyse de l'articulation avec les autres plans et programmes concernant le territoire, des indicateurs de suivi et du résumé non technique.

Elle recommande de mieux justifier la localisation du projet au regard des sensibilités environnementales du site d'implantation et des alternatives envisageables.

Elle recommande de proposer toute mesure réglementaire opposable pour éviter ou réduire les incidences négatives du projet permis par l'évolution du PLU, y compris liées au développement touristique engendré par le projet d'aménagement du domaine skiable.