



Mission régionale d'autorité environnementale

OCCITANIE

**Avis délibéré de la mission régionale
d'autorité environnementale
de la région Occitanie
sur l'élaboration du PLU de Carcassonne**

n°MRAe 2016DKPACA20

Préambule

Il est rappelé 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 l'élaboration des décisions qui le concernent.

Par courrier reçu le 18 juillet 2016 par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et de logement (DREAL) Occitanie (précédemment Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées), 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 PLU de Carcassonne.

Le présent avis contient les observations que la mission régionale d'autorité environnementale Occitanie formule sur le dossier en sa qualité d'autorité environnementale.

Conformément aux articles R.104-23 et R.104-24 du Code de l'urbanisme, un projet d'avis a été préparé par la DREAL après consultation de l'agence régionale de santé Occitanie, puis soumis à la MRAe.

Cet avis de la MRAe a été élaboré collégialement par : Marc Challéat, président, Bernard Abrial, Magali Gerino et Jean-Michel Soubeyroux, membres titulaires, qui déclarent ne pas être en conflit d'intérêts avec le document de planification concerné par l'avis.

SYNTHÈSE DE L'AVIS

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) recommande que les objectifs de modération de la consommation d'espace soient réévalués sur la base de données plus récentes et tenant compte des tendances démographiques des dernières années.

De plus, elle recommande que le règlement du PLU privilégie l'installation de panneaux photovoltaïques en toiture à la réalisation d'installations au sol.

La prise en compte des enjeux des sites classés et des paysages est insuffisante dans le PLU. La MRAe recommande donc que le PLU soit modifié dans le sens des observations faites dans le présent avis, afin que les mesures prises soient proportionnées aux enjeux liés à la préservation des sites et paysages de la commune.

L'impact potentiel de l'ouverture à l'urbanisation de la zone 2 AU Eco b peut être évalué comme fort pour la biodiversité. Dans ces conditions, la MRAe recommande que la zone 2 AU Eco b soit classée en zone naturelle du PLU.

Il est également recommandé que la zone 1 AU ER soit classée en zone naturelle afin de préserver sa fonctionnalité écologique et, plus globalement, les rares milieux naturels du territoire de la commune.

Il est recommandé de produire une carte de synthèse des enjeux environnementaux pour l'ajouter à l'état initial de l'environnement, au PADD et au résumé non technique. L'ajout de cette carte dans les trois pièces du PLU précitées doit permettre de témoigner de la cohérence de la démarche d'évaluation environnementale vis-à-vis du commissaire enquêteur et du public.

Afin de renforcer la compréhension du processus d'évaluation environnementale et ainsi permettre une meilleure information du commissaire enquêteur et du public, la MRAe recommande de compléter le tableau de synthèse de la démarche par une colonne dédiée aux incidences résiduelles sur l'environnement du PLU. Cet exposé pourra utilement s'appuyer sur les limites du travail d'évaluation environnementale identifiées dans le même chapitre.

Le résumé non technique, absent, doit être produit et inclure une carte de synthèse sur les enjeux environnementaux.

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

L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme résulte de l'application de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 « plans et programmes », transposée par l'ordonnance n°2004-489 du 3 juin 2004 et le décret n° 2012-995 du 23 août 2012, dont les dispositions ont été codifiées aux articles L.104 et R.104 et suivants du Code de l'urbanisme (CU).

La révision du POS (plan d'occupation des sols) valant élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Carcassonne est soumise à la procédure d'évaluation environnementale, dans la mesure où la commune a choisi d'élaborer son PLU conformément aux attendus réglementaires attachés à cette procédure.

Par dépôt de dossier le 18 juillet 2016, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées, autorité environnementale compétente pour les plans locaux d'urbanisme, a été saisie d'une demande d'avis sur le projet d'élaboration du PLU. L'avis est rendu dans un délai de 3 mois à compter de la date de saisine.

Il devra être joint au dossier d'enquête publique et sera publié sur le site internet de la MRAe et un renvoi vers ce site sera fait sur le site internet de la DREAL Occitanie.

En outre, il est rappelé qu'en application de l'article L.122-10 du Code de l'environnement, l'adoption du plan doit être accompagné d'une déclaration indiquant notamment comment il a été tenu compte du présent avis de l'autorité environnementale.

II. Présentation du territoire communal et de ses perspectives de développement

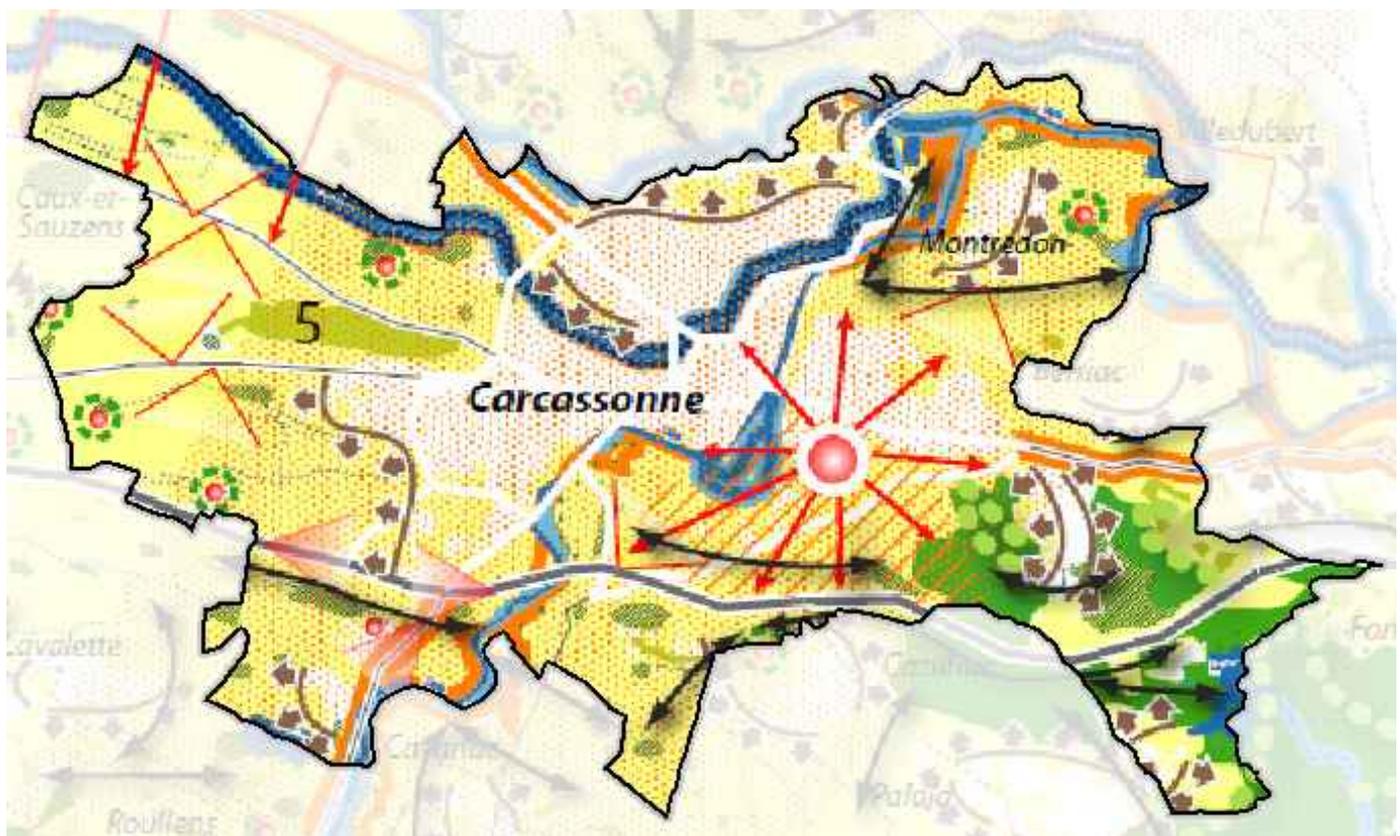
D'une superficie de 6495 ha et comprenant 46 724 habitants (source : INSEE 2013), la commune de Carcassonne est située dans la moyenne vallée de l'Aude, à l'articulation de la plaine du Lauragais à l'ouest et des premiers contreforts pyrénéens à l'est (Minervois et Corbières).

La commune est traversée par l'Aude et le Canal du Midi (site inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO) qui jouent un rôle primordial en termes d'organisation du territoire et de structuration paysagère du territoire carcassonnais. La commune est également traversée par la RD 6113, qui relie Carcassonne à Narbonne et à Toulouse, et par l'A61, qui place la commune sur les axes Bordeaux-Marseille et Bordeaux-Barcelone.

Carcassonne est la ville-centre d'une agglomération (Carcassonne Agglo) comprenant 73 communes et représentant 105 000 habitants. Elle a connu une croissance démographique importante sur les 20 dernières années, la population ayant augmenté de 7 % sur cette période.

La commune est également comprise dans le SCOT (schéma de cohérence territorial) du Carcassonnais approuvé le 16 novembre 2012 (le SCOT était initialement composé de 23 communes et est passé à 73 communes au 1^{er} janvier 2013).

La commune prévoit d'accueillir 15 000 habitants supplémentaires (ce qui correspond à une croissance démographique de 2,5 % par an) et de réaliser environ 5000 logements d'ici 2025. En outre, le PLU vise une réduction par rapport à la période 1998-2012 de la consommation foncière qui passe de 31 à 25 hectares par an.



Préserver la grande armature écologique (espaces naturels majeurs de la trame verte et bleue)

Les milieux naturels d'intérêt écologique (Natura2000, ZNIEFF, etc...)

Les grandes entités boisées et de matorral avec ou sans pelouse

Les pelouses ouvertes et grandes surfaces de friches herbacées (y compris aéroport)

Les grands corridors linéaires boisés (alignements et canal du midi)

Les grands corridors hygrophiles et les ripisylves associées

Garantir la fonctionnalité écologique du territoire

Les petites entités boisées et de matorral

Les petits cours d'eau et leur végétation rivulaire

La trame agricole et les fragments bocagers

Couloirs de migration de l'avifaune diffus

Principes de connexions écologiques à assurer

Préserver et valoriser les éléments de découverte du paysage et du patrimoine

La Cité et son cadre

Les châteaux et domaines viticoles, avec les boisements associés

Le Canal du Midi

Les abords des cours d'eau majeurs (accès et cheminements ponctuels)

Les lisières, boisées, écrans et fonds de scène naturels

Les axes privilégiés de découverte

Les routes pittoresques

Les panoramas

Les percées visuelles

Les co-visibilités

L'élaboration du PLU s'oriente autour des trois axes stratégiques suivants :

1) Un développement respectueux des grands équilibres naturels. Cette orientation implique :

- le maintien de l'écrin paysager qui ceinture Carcassonne et de l'activité agricole ;

- l'identification et la préservation des richesses environnementales caractéristiques de la biodiversité du territoire ;
- la rationalisation des modes de déplacements et la promotion des modes alternatifs aux déplacements automobiles ;
- la prise en compte des risques naturels dans l'évolution urbaine ;
- l'incitation et l'encadrement de la production d'énergies renouvelables.

2) Un développement urbain qui s'appuie sur les richesses patrimoniales de la ville. Cette orientation implique :

- le rééquilibrage du territoire par la valorisation de la Cité et de la Bastide ;
- la mise en valeur et la réhabilitation des sites emblématiques de l'identité carcassonnaise ;
- la diffusion de la connaissance et de la compréhension du patrimoine bâti ;
- la poursuite de l'élaboration du plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) de la Bastide ;
- le développement de l'activité touristique autour d'une approche patrimoniale ;

3) Un développement urbain maîtrisé et équilibré. Cette orientation implique :

- la revitalisation du centre-ville pour lui rendre son attractivité ;
- le rééquilibrage de la production de logements en direction des familles tout en favorisant la mixité sociale ;
- la limitation de la consommation foncière et la définition de secteurs prioritaires du développement urbain ;
- le maintien d'un niveau d'équipements et de services correspondant aux besoins de la population ;
- l'encouragement de la croissance économique du territoire.

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

Compte-tenu de la sensibilité du territoire concerné, de la nature du projet de PLU et de ses incidences potentielles, le présent avis sera focalisé sur les enjeux environnementaux suivants :

- la maîtrise de la consommation de l'espace ;
- la préservation des milieux naturels et agricoles et de la biodiversité ;
- la préservation des sites et des paysages.

III.1. Caractère complet du rapport de présentation

Un PLU soumis à évaluation environnementale doit présenter un rapport de présentation établi conformément aux dispositions de l'article R.151-3 du Code de l'urbanisme. Or, le résumé non technique est manquant dans le dossier. Le rapport de présentation n'est donc pas formellement complet.

La MRAe recommande que cet élément important du dossier soit ajouté, en n'omettant pas de faire figurer dans ce résumé une carte de synthèse des enjeux environnementaux (cf. observation infra).

III.2. Qualité des informations présentées

Le PADD et l'état initial de l'environnement ne comportent aucune carte de synthèse des enjeux environnementaux. Or, une telle carte est non seulement indispensable à l'appréhension de l'environnement communal par le public (notamment dans le résumé non technique) mais elle serait un complément utile et éclairant à deux tableaux synthétiques figurant dans le PLU : le tableau de synthèse des enjeux figurant dans l'état initial de l'environnement (cf. RDP Chapitre 3 Etat initial de l'environnement, p.104-106) et le tableau sur la prise en compte des enjeux environnementaux par le PLU figurant dans le document dédié à l'évaluation environnementale (cf. RDP Chapitre 6 Evaluation environnementale, p.115).

Il est recommandé de produire une carte de synthèse des enjeux environnementaux pour l'ajouter à l'état initial de l'environnement, au PADD et au résumé non technique. L'ajout de cette carte dans les trois pièces du PLU précitées doit permettre aux citoyens d'appréhender rapidement la cohérence de la démarche d'évaluation environnementale.

Les incidences résiduelles du PLU (incidences demeurant après application de mesures d'évitement, de réduction, et éventuellement de compensation d'impacts) ne sont pas exposées dans ce même chapitre 6.

Afin de renforcer la compréhension de la démarche d'évaluation environnementale et ainsi permettre une meilleure information du commissaire enquêteur et du public, il est recommandé de compléter le tableau de synthèse de la démarche (cf. RDP chapitre 6 Evaluation environnementale, p.42-56) par une colonne dédiée aux incidences résiduelles du PLU. L'exposé de ces incidences pourra utilement s'appuyer sur les limites de l'évaluation environnementale identifiées dans le même chapitre (cf. p.116 du Chap.6).

Il est par ailleurs recommandé d'ajouter le tableau ainsi complété dans le résumé non technique qui doit être réalisé.

IV. Analyse de la prise en compte de l'environnement dans le projet de PLU

IV.1. Maîtrise de la consommation d'espace

Il est rappelé tout d'abord que la consommation d'espace est le principal déterminant des incidences sur l'environnement et qu'elle est à l'origine de conséquences irréversibles¹ pour l'environnement. C'est pourquoi elle doit constituer le fil rouge de l'évaluation environnementale²

Le PADD prévoit de diminuer la consommation foncière (cf. objectif 13) de 20 % par rapport à la période 1998-2012 durant laquelle 31 ha / an ont été consommés. Or, le PLU doit analyser la consommation d'espace au cours des dix années précédant l'approbation du PLU (cf. L.151-4 du Code de l'urbanisme). Aussi, en l'absence d'un tel calcul, il n'est pas possible d'asseoir l'objectif de modération de la consommation d'espace sur des données suffisamment récentes. À ce titre, il convient de relever que la commune a connu une croissance démographique de 0,86 % durant la période 1999-2006 (cf. RDP Chapitre 2, Diagnostic, p.5), alors que cette croissance a été négative au cours de la période 2007-2012 (Ibid), ce qui atteste des limites de la prise en compte de la période 1998-2012 en vue de déterminer des objectifs de consommation d'espace, à tout le moins pour les besoins en matière d'habitat.

Par ailleurs, le PLU indique qu'il permettra une consommation foncière annuelle de 25 hectares sur les dix ans à venir, toutes destinations confondues (objectif 13 du PADD). Or, les zones AU qui

¹ Voir en ce sens référé du 1^{er} août 2013 de la Cour des comptes adressé au Premier Ministre

² Voir en ce sens le guide sur l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme, p.38, accessible sur le site internet de la DREAL à l'adresse suivante : <http://www.languedoc-roussillon.developpement-durable.gouv.fr/l-evaluation-environnementale-des-documents-d-a5112.html>

doivent être consommées d'ici 2025 représentent 291,7 hectares, ce qui correspond à une consommation foncière de 29 ha / ans. Du reste, le PLU identifie un potentiel de 55 hectares réparties entre les disponibilités en dents creuses et les divisions parcellaires. Si l'on ajoute ce potentiel aux zones AU prévues, les possibilités en consommation foncière sont donc évalués à presque 350 hectares, ce qui correspond à 35 ha /an.

Enfin, il y a lieu de souligner que 64,7 ha sont prévus pour accueillir des projets photovoltaïques (cf. zone 1 AU ER). Ces projets sont localisés sur des espaces naturels et agricoles, alors que le règlement du PLU prévoit très peu de possibilité d'installer des panneaux photovoltaïques en toiture (cf. 1 AU Eco), en vue de préserver les milieux agricoles et naturels.

*La MRAe recommande donc que les objectifs de modération de la consommation d'espace soient réévalués sur la base de données plus récentes et tenant compte des tendances démographiques des dernières années.
Elle recommande également que le règlement privilégie l'installation de panneaux photovoltaïques en toiture plutôt que la réalisation d'installations au sol.*

IV.2. Préservation des sites et paysages

La préservation des sites et paysages constitue un enjeu majeur dans le PLU de Carcassonne, qui est l'une des rares villes de France à disposer de deux biens inscrits au patrimoine mondial de l'UNESCO : la Cité de Carcassonne et le Canal du Midi. La commune bénéficie par ailleurs d'un secteur sauvegardé, de trois sites classés et de 45 monuments historiques inscrits et classés.

D'une manière générale, la MRAE souligne que les objectifs de l'Opération Grand Site « Cité de Carcassonne » ne sont pas retranscrits dans les divers documents constitutifs du PLU. En effet, le PLU ne prend pas suffisamment en compte les enjeux de préservation de ces deux biens inscrits au patrimoine de l'UNESCO.

À ce titre, l'axe 2 du PADD, « un développement urbain qui s'appuie sur les richesses patrimoniales de la ville », omet un élément majeur du patrimoine : le canal du Midi. Ce bien UNESCO est à mettre en perspective dans la liaison Cité-Bastide-Canal du Midi (point 6, rééquilibrage du territoire) telle que projetée dans l'Opération Grand Site « Cité de Carcassonne ». Par ailleurs, les cartographies des axes 2 et 3 devraient figurer une zone patrimoniale pour le canal du Midi dans l'ensemble de la traversée urbaine.

S'agissant de la cohérence et de l'efficacité de la démarche d'évaluation environnementale, il y a lieu de rappeler que, pour être opérationnels, les objectifs du PADD doivent être déclinés dans les pièces du PLU ayant une portée prescriptive (cf. orientations d'aménagement et de programmation - OAP - et le règlement du PLU). Or, il ressort de l'examen du PLU que le règlement et les zonages proposés ne considèrent pas spécifiquement les enjeux des sites classés.

C'est pourquoi la MRAe recommande la modification du PLU dans le sens des observations qui suivent.

Les zones A du projet de PLU aux abords du canal (actuelles zones N), ne sont pas compatibles avec les objectifs de protection (par exemple, château de Serre) : des zones Ap sont à définir à ces abords en s'appuyant notamment sur la zone sensible UNESCO en précisant ce qui est autorisé ou pas (en se référant à la charte architecturale et paysagère du canal).

En outre, un zonage N du domaine public fluvial doit être proposé avec un règlement spécifique.

Les parcelles en zones U (U4, U4a, U Eco, U Divers 3 et 4 notamment) doivent être assorties d'OAP spécifiques aux abords du canal du Midi et en site classé des abords de la Cité de Carcassonne, afin de traiter les dispositions de recul par rapport au site classé du canal, d'implantation de piscine, les aspects extérieurs et les aménagements, mais également afin de disposer de règles quant aux performances énergétiques, de conditions de dessertes de voies (cf. p.55-82 du RDP Chapitre 5 Explication des choix / p. 36 et p 120 du règlement). À titre d'exemple,

le recul à 5 m est insuffisant pour les zones Uéco1 (cf. p.62 du RDP Chapitre 5 Explication des choix).

Par ailleurs, il est rappelé que toute création d'accès aux véhicules à moteur pour les parcelles longeant le canal du Midi est à exclure pour préserver les caractéristiques du site.

Les hauteurs dans les zones AUer (énergie solaire) doivent être réglementés pour les zones susceptibles d'être visibles depuis des secteurs patrimoniaux.

Les zones A sont trop succinctes en matière de prescriptions relatives aux aires de stationnement (aucune mention sur les matériaux de traitements de sols, les surfaces minérales...).

Les zones Ap, zones dédiées à la sauvegarde des paysages de la campagne carcaissonnaise doivent comporter des prescriptions plus strictes pour la préservation du paysage.

La zone N loisirs au Sud-Ouest de la Cité (secteur du camping municipal) doit préciser la réserve « qu'ils ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages » (cf. Règlement N/2 p.196). Ces parcelles sont en effet en co-visibilité avec la Cité.

Une cartographie des zones sensibles, d'influence et zone tampon UNESCO, ainsi que le projet de site classé des abords, doit être jointe au dossier PLU.

Dans la zone 1AUb au nord-est, secteur situé aux premiers plans de la RD6113 et qui offre des vues panoramiques depuis le nord-est de la Cité, les aménagements sont susceptibles de créer un écran non souhaitable. Une réserve doit donc être mentionnée en ce sens : « qu'ils ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages protégés ».

Dans la zone 2AUb1 (cf. nord-est : Hauts de Grazaille, p.52 du Chapitre 5) longeant le canal qui prévoit une noue, il doit être précisé que celle-ci sera enterrée (bassin proscrit) et un traitement paysager doit accompagner le projet en laissant un cône végétalisé suffisant depuis le canal.

La zone UEco1 au nord-est longeant le canal sera réduite pour reporter le zonage du domaine public fluvial.

IV.3. Préservation des milieux naturels

La zone 2 AU Eco b située à l'est de la commune se trouve dans des milieux naturels rares (pelouses ouvertes) et en limite d'aire sur la commune. Ces milieux possèdent de forts enjeux de conservation du fait de leur rareté sur la commune et dans la mesure où ils abritent un cortège d'espèces méditerranéennes à préserver, dont le lézard ocellé, espèce à très fort enjeu au niveau régional.

C'est pourquoi l'impact potentiel de l'ouverture à l'urbanisation de la zone 2 AU Eco b peut être évalué comme fort.

Dans ces conditions, la MRAe recommande que la zone 2 AU Eco b soit classée en zone naturelle du PLU.

Par ailleurs, la Zone 1 AU ER, située au sud-est de la commune dans un des secteurs les plus naturels du territoire communal, intersecte un corridor écologique identifié au SCOT (voir carte – Principe de connexion écologique à assurer) et se situe à l'intérieur d'une grande entité boisée appartenant aux espaces naturels majeurs de la trame verte et bleue communale.

Dans ces conditions, la MRAe recommande que cette zone soit classée en zone naturelle afin de préserver sa fonctionnalité écologique et, plus globalement, les rares milieux naturels de la commune.