



Mission régionale d'autorité environnementale

OCCITANIE

**Avis de la mission régionale  
d'autorité environnementale de la région Occitanie  
sur la révision du plan local d'urbanisme  
de Pamiers (09)**

**N° saisine 2019-7681  
N° MRAe 2019AO151**

## 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 10 juillet 2019 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 de révision du plan local d'urbanisme de la commune de Pamiers (09). L'avis est rendu dans un délai de trois mois à compter de la date de saisine.

Conformément au règlement intérieur du CGEDD et aux règles de délégation interne à la MRAe (délibération du 28 mai 2019), cet avis a été adopté le 23 octobre 2019 en collégialité électronique, par Philippe Guillard et Marc Challéat. En application de l'article 9 du CGEDD, ces derniers attestent qu'aucun intérêt particulier ou élément dans leurs activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause leur impartialité dans l'avis à donner.

Conformément aux articles R104-23 et R104-24 du code de l'urbanisme, l'avis a été préparé par la DREAL avant d'être proposé à la MRAe. Pour ce faire, la DREAL a consulté l'agence régionale de santé Occitanie.

Conformément aux dispositions de l'article R104-25 du code de l'urbanisme, l'avis devra être joint au dossier d'enquête publique ou, le cas échéant, mis à disposition du public. Il est par ailleurs publié sur le site internet de la MRAe<sup>1</sup> ainsi que sur celui de la DREAL Occitanie<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> [www.mrae.developpement-durable.gouv.fr](http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr)

<sup>2</sup> [www.occitanie.developpement-durable.gouv.fr/les-avis-et-decisions-de-lautorite-r7142.html](http://www.occitanie.developpement-durable.gouv.fr/les-avis-et-decisions-de-lautorite-r7142.html)

## Synthèse de l'avis

D'une superficie de 4 585 ha, la commune de Pamiers, sous-préfecture du département de l'Ariège fait partie de la communauté de communes Portes d'Ariège Pyrénées. Pamiers est la commune la plus peuplée du département avec une population municipale de 15 680 habitants en 2016 (source INSEE).

La révision du PLU de Pamiers a été arrêtée une première fois en 2017. La commune a fait le choix de retirer ce projet de révision et d'arrêter un nouveau projet en 2019.

La MRAe recommande de revoir la consommation d'espace du projet qui aboutit à une densité très inférieure à l'objectif fixé par le SCoT de 25 logements par hectare. Elle recommande d'envisager un scénario moins ambitieux de consommation d'espace et d'étudier d'autres scénarios plus en rapport avec les objectifs du SCoT.

La MRAe recommande aussi de préciser dans chaque orientation d'aménagement et de programmation (OAP) le nombre de logements à construire et la densité de logements par ha et par secteur.

La MRAe estime importantes les extensions des secteurs à vocation d'activité. La MRAe recommande en particulier de justifier le besoin d'espace à vocation d'activité économique selon les capacités actuelles de densification, en fonction de la nature des activités ayant vocation à être accueillies, et des impacts de ce développement sur l'activité du centre historique.

La vacance est importante à Pamiers, en particulier dans le centre-ville, qui comporte plus de 600 logements et locaux vacants. La vacance des locaux commerciaux est présentée comme critique en centre-bourg.

Si le PADD fixe comme objectifs la redynamisation du centre bourg à travers notamment la réduction de la vacance résidentielle et commerciale, ces objectifs ne paraissent pas traduits concrètement dans le projet de PLU. L'extension importante de surfaces commerciales périphériques ne va notamment pas dans ce sens.

Sur le plan environnemental, le rapport de présentation devrait aussi être complété par des cartes de hiérarchisation des enjeux de biodiversité sur les zones à urbaniser et à densifier.

La MRAe recommande de mieux justifier des zones ouvertes à l'urbanisation au regard des enjeux environnementaux et des alternatives et de prévoir des mesures d'évitement et de réduction des zones humides qui seront impactés dans trois STECAL.

La MRAe recommande l'évitement de la partie nord du site Montredon - Rivière le Vieu et la partie de la zone à urbaniser fermée AU3E à vocation d'activités artisanales et commerciales qui comportent toutes deux des haies bocagères constitutives de la trame verte locale ; elle recommande également de modifier le zonage dans les secteurs de la zone AU3E et du STECAL N5A situés sur un réservoir de biodiversité et comprenant des haies bocagères.

Sur le plan paysager, la MRAe recommande de compléter l'évaluation environnementale par des mesures d'intégration paysagère pour les entrées de ville nord (zone Gabrielat Nord), Ouest – route de Villeneuve et sud en proposant des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) détaillées permettant un traitement paysager qualitatif.

La MRAe recommande enfin de préciser l'état d'assainissement des secteurs à urbaniser qui ne sont pas directement raccordés à l'assainissement collectif et d'adapter le projet de PLU en conséquence.

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

## Avis détaillé

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

La révision du plan local d'urbanisme de Pamiers 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, la zone spéciale de conservation « *Garonne, Ariège, Hers, Salat, Pique et Neste* ». Par conséquent, le dossier fait l'objet d'un avis de la MRAe d'Occitanie.

L'avis devra être joint au dossier d'enquête publique. Il sera publié sur le site internet de la MRAe ([www.mrae.developpement-durable.gouv.fr](http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr)) et sur le site internet de la DREAL Occitanie.

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, du public et des autorités des autres États membres de l'Union européenne éventuellement consultés, 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 ;
- les mesures arrêtées concernant le suivi de la mise en œuvre du plan.

### II. Présentation de la commune et du projet du plan local d'urbanisme

D'une superficie de 4 585 ha, la commune de Pamiers, sous-préfecture du département de l'Ariège fait partie de la communauté de communes Portes d'Ariège Pyrénées. Pamiers est la commune la plus peuplée du département avec une population municipale de 15 680 habitants en 2016 (source INSEE).

La commune est située dans la basse vallée de l'Ariège à 20 km de Foix et 70 km de Toulouse. Pamiers est desservie par l'autoroute A66 qui la relie à Toulouse.

Cinq unités paysagères se rencontrent sur le territoire de Pamiers : les collines boisées du Terrefort à l'ouest, les méandres de l'Ariège, les terrasses cultivées et ouvertes de la plaine ariégeoise, la ville ancienne de Pamiers et les extensions urbaines contemporaines. On compte huit monuments historiques, deux sites inscrits et une zone de prescription archéologique à Pamiers.

La vacance de logements représente 14,8 % du parc, soit 1 294 logements<sup>3</sup>, la moitié étant située dans le centre ancien. Entre 1999 et 2014 la commune a compté 470 logements vacants supplémentaires, soit une hausse de 36 % en 15 ans.

La commune est couverte par le SCoT de la vallée de l'Ariège.

Depuis 2009, le solde migratoire de Pamiers a beaucoup chuté passant de 1841 nouveaux habitants accueillis entre 1999 et 2009 à une stagnation entre 2009 et 2014.

La révision du PLU de Pamiers a été arrêtée une première fois en 2017. La commune a fait le choix de retirer ce projet de révision et d'arrêter un nouveau projet en 2019.

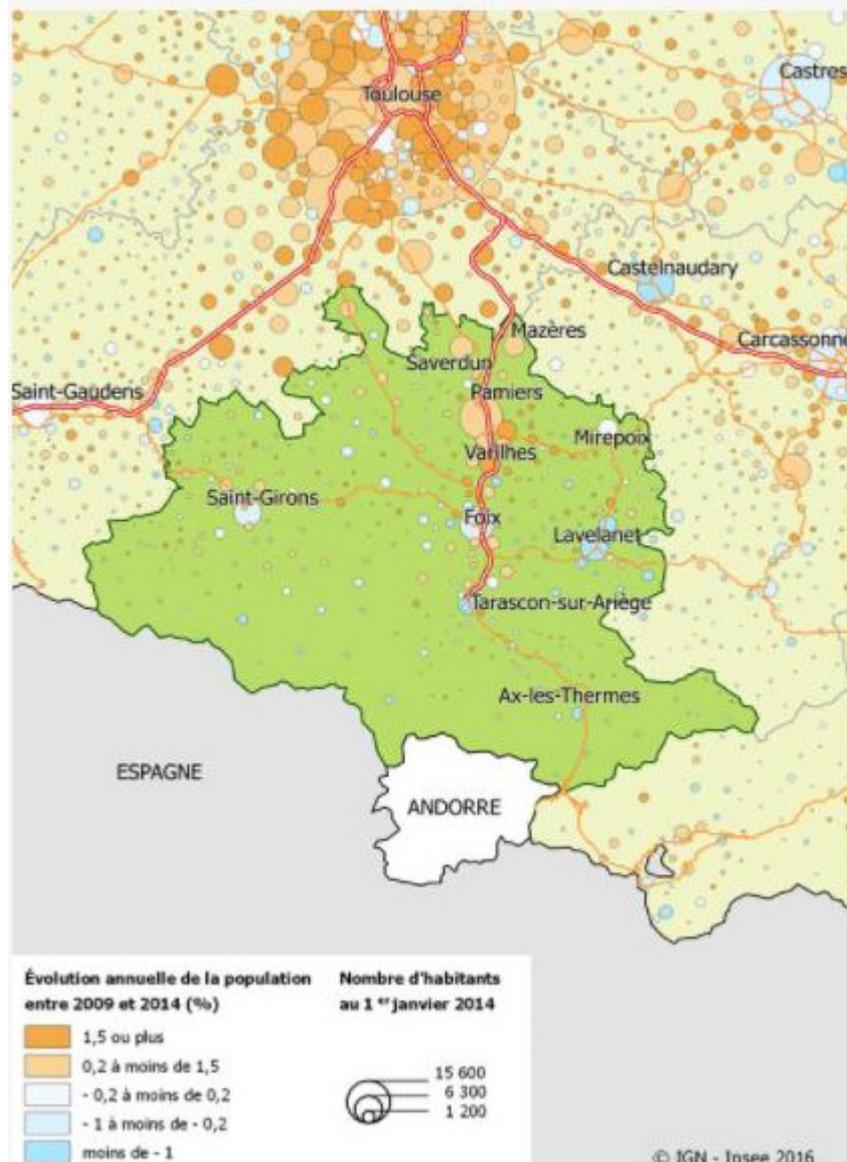
Les objectifs de la révision du PLU sont traduits en trois axes stratégiques.

1. Une ville à réinventer
  - 1.1. Un scénario de développement volontariste qui permet de recentrer l'urbanisation sur le centre-ville de Pamiers
  - 1.2. Renforcer le niveau d'équipement
  - 1.3. Améliorer les mobilités à l'échelle de la ville

<sup>3</sup> Pages 25 et 28 du diagnostic territorial

2. Un urbanisme durable pour la préservation du cadre de vie
  - 2.1 – Préserver les espaces agricoles et naturels en accompagnant l'urbanisation
  - 2.2- Se protéger contre les risques, préserver les ressources naturelles et s'adapter au changement climatique
  
3. Une dynamique économique à préserver et à structurer
  - 3.1. Développer les activités économiques
  - 3.2. Développer et valoriser le potentiel touristique de Pamiers
  - 3.3. Permettre le maintien des activités agricoles

Figure 3 - Population municipale au 1<sup>er</sup> janvier 2014 et évolution annuelle entre 2009 et 2014



*Extrait de la présentation de Pamiers, 1-a- Diagnostic territorial*

### **III. 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 maîtrise de la consommation d'espace, la préservation des milieux naturels, la protection du patrimoine et des paysages et l'assainissement.

## **IV. Analyse de la qualité du rapport de présentation et de la prise en compte environnementale**

### **IV-1. Complétude**

Le rapport de présentation aborde les éléments requis par l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme, qui définit la composition d'un rapport de présentation d'un PLU faisant l'objet d'une évaluation environnementale.

Le rapport de présentation propose un dispositif de suivi du PLU<sup>4</sup> précisant les valeurs initiales sur lesquelles le bilan du PLU pourra être établi. Les indicateurs et les sources sont bien indiqués, permettant de refléter les impacts du document d'urbanisme sur les enjeux environnementaux identifiés pour le territoire. Cependant le pas de 6 années entre chaque étape de suivi des indicateurs semble trop important pour réellement apprécier les effets du PLU.

### **IV-2. Consommation d'espace**

Depuis 2008, la population de Pamiers est globalement stable : elle a enregistré - 0,1 % de variation de population par an entre 2008 et 2013 (source INSEE 2013). Le projet de PLU prévoit cependant une augmentation de sa population pour atteindre 2 852 habitants supplémentaires d'ici 2035 (soit + 1,2 % par an), certes en cohérence avec le SCoT de la Vallée de l'Ariège, mais sans autre justification.

Entre 2005 et 2015, la commune a consommé 38,4 ha de superficie pour l'habitat, et 450 logements ont été construits. La MRAe note favorablement que le projet de révision du PLU est moins consommateur d'espace (36,8 ha) que le projet initial de révision de 2017 qui prévoyait 79,9 ha à mobiliser pour l'habitat et que le rapport présente de manière détaillée le potentiel de densification en matière d'habitat<sup>5</sup>.

Toutefois les éléments justificatifs présents dans le rapport de présentation quant aux besoins en « extension » ne semblent pas cohérents. Le rapport<sup>6</sup> fixe comme objectif une production de 1 280 logements et une densité globale de 25 logements par ha, objectif compatible avec le SCoT, ce qui conduit à une mobilisation de 51,2 ha. Or dans le même document, 1 280 logements à produire sont présentés comme 905 logements neufs (dont 195 sur le centre ancien) et 375 en réhabilitation ou sortie de vacance<sup>7</sup>. Cela laisse supposer une densité bien moindre que celle affichée sur les secteurs en extension conduisant in fine à une surconsommation d'espace. Pour rappel, cette densité a été fixée dans le SCoT en cohérence avec le statut de pôle urbain structurant de la ville de Pamiers. Par ailleurs, les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) en zone urbaine et en zone à urbaniser ne précisent pas le nombre de logements à construire et la densité prévue par secteur.

Concernant les secteurs à vocation économique, le bilan de la décennie précédente 2005-2015 fait apparaître une consommation foncière de 27,46 ha. Le projet de PLU prévoit l'urbanisation de 51,6 ha pour les espaces à vocation d'activité, en densification des secteurs urbains déjà bâtis et dans des zones à urbaniser. Cette superficie représente le double de la superficie précédemment consommée.

<sup>4</sup> Rapport de présentation – évaluation environnementale, pages 91 et 92

<sup>5</sup> Rapport de présentation – diagnostic, pages 97 et suivantes

<sup>6</sup> Rapport de présentation – Justification des choix, page 9

<sup>7</sup> Rapport de présentation – justification des choix, pages 9 et 10

Le PLU ne propose pas de projection économique permettant d'évaluer les besoins futurs en foncier. Par ailleurs, si le potentiel de densification en matière d'habitat est présenté dans le diagnostic, il manque le potentiel de densification en matière d'activités.

**La MRAe recommande de préciser, justifier et présenter de manière claire les analyses et hypothèses conduisant à la consommation d'espace tant pour l'habitat que pour les activités économiques. Elle recommande de faire apparaître de manière précise, à l'appui notamment de cartes à une échelle lisible, les potentiels de densification et de réhabilitation.**

**En l'absence de justification dûment argumentée, la MRAe juge importantes les extensions des secteurs à vocation d'activité et d'habitat.**

**Aussi, la MRAE recommande, à la lumière de ces hypothèses éventuellement ajustées, de revoir le scénario de consommation d'espace notamment en cohérence avec les objectifs fixés par le SCOT.**

**La MRAe recommande par ailleurs, pour une plus grande transparence dans la consommation d'espace, de préciser pour chaque orientation d'aménagement et de programmation (OAP) le nombre de logements à construire et la densité de logements envisagée par secteur.**

La MRAe note que le PADD fixe comme objectif la redynamisation des commerces du centre-bourg, objectif qui ne paraît pas traduit de manière opérationnelle dans le projet de PLU.

La vacance est importante à Pamiers, surtout dans le centre-ville qui comporte 600 logements et locaux commerciaux vacants. Cette vacance est en progression : entre 1999 et 2014 la commune a compté 470 logements vacants supplémentaires. La vacance des locaux commerciaux est présentée comme critique en centre-ville de Pamiers. Cet objectif n'apparaît pourtant pas concrétisé par le projet de révision du PLU. En particulier, l'impact de l'extension importante de surfaces commerciales périphériques sur le centre-ville n'est pas étudié.

La MRAe rappelle que la lutte contre l'étalement urbain est un des axes majeurs de la planification territoriale. La périurbanisation aboutit à une diminution et un mitage des espaces naturels et agricoles, altère la qualité des paysages, nuit à la biodiversité et aux écosystèmes, éloigne les populations des centralités, allonge les déplacements, augmente les gaz à effet de serre et rend irréversible l'imperméabilisation des sols.

Le projet de PLU comporte au moins 12 STECAL en zone N (34,54 hectares cumulés) et 2 STECAL en zone A (4,50 hectares cumulés)<sup>8</sup>. La MRAe rappelle qu'un STECAL doit<sup>9</sup> être introduit de façon exceptionnelle dans un PLU et que sa superficie doit être limitée dans un souci de préservation des espaces à vocation naturelle ou agricole et de lutte contre le mitage. Or la section « justification des STECAL en zones naturelles » du PLU se contente de lister ces secteurs sur une carte à grande échelle.

Par ailleurs, ces secteurs constituent de la consommation d'espace et doivent être comptabilisés comme tel dans le bilan de consommation des espaces du rapport de présentation et la comparaison entre le PLU en vigueur et le projet de PLU<sup>10</sup>. Or ce bilan ne traite que des différences entre zones U, AU, A et N, induisant un biais dans l'appropriation du projet de PLU (à titre d'exemple, une « casse auto » classée en STECAL N3B ne peut être valablement comptabilisée comme non urbanisée).

<sup>8</sup> [Rapport de présentation – justification des choix page 76](#)

<sup>9</sup> [Article L.151-13 du code de l'urbanisme](#)

<sup>10</sup> [Rapport de présentation – justification des choix page 90](#)

**La MRAe recommande de justifier chaque STECAL et de reclasser en zone A ou N le secteur dans le cas d'impossibilité. Elle recommande par ailleurs de délimiter ces secteurs au plus près des constructions à implanter ou aménager.**

**La MRAe recommande d'affiner la présentation le bilan différentiel entre le PLU en application et le projet de PLU, d'une part en intégrant le détail des secteurs et d'autre part en mettant en évidence non pas le seul gain sur les zones réglementaires U et AU, mais la balance entre les zones à vocation agricole ou naturelle et les zones perdant ou ayant perdu cette vocation.**

### **IV-3. Préservation des milieux naturels et de la biodiversité**

La commune de Pamiers comporte sur son territoire un site Natura 2000 (FR7301822) « *Garonne, Ariège, Hers, Salat, Pique et Neste* », une ZNIEFF de type 1 « *Cours de l'Ariège* » au sud, en rive gauche de l'Ariège une ZNIEFF de type 1 « *Le Plantaurel du Mas d'Azil à l'Ariège* » ainsi que trois ZNIEFF de type 2, « *l'Ariège et ripisylves* » et au sud « *Le Plantaurel* », à l'est du territoire « *Basse plaine de l'Ariège et de l'Hers* ».

La trame verte est principalement présente à l'ouest de la commune par un réseau de boisements traversant le territoire selon l'axe nord-sud. La trame bleue est principalement liée à la rivière Ariège qui traverse la commune.

La commune considère comme faibles à modérées les incidences de son projet d'urbanisation sur les espaces naturels et les zones humides<sup>11</sup>.

Toutefois, le projet de PLU présente cette analyse de manière fragmentée et sectorielle sans approche synthétique.

**La MRAe recommande de compléter le rapport de présentation par des cartes de hiérarchisation des enjeux de biodiversité, forts, moyens ou faibles sur les zones à urbaniser et à densifier afin de mieux évaluer les incidences sur l'environnement de son projet d'urbanisation.**

S'agissant des zones humides, les STECAL N4A en bord d'Ariège, STECAL N4B et STECAL N5C sont situés en partie sur des zones humides. Le rapport de présentation prévoit la limitation de l'emprise au sol des constructions dans ces secteurs et présente les incidences résiduelles sur la biodiversité comme moyennes à potentiellement fortes. Les mesures proposées pour remédier à ces impacts et limiter les aménagements sont insuffisantes. Les constructions, autorisées dans ces secteurs, n'assurent pas le maintien en l'état des zones humides.

**La MRAe recommande de prévoir des mesures d'évitement et de réduction des zones humides qui seront impactées dans les trois STECAL N4A, N4B et N5C. Un zonage N voire Ntvb du périmètre des zones humides serait plus approprié qu'un classement en STECAL pour assurer leur véritable conservation.**

Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) du site de Montredon -Rivière le Vieu et de la zone à urbaniser fermée AU3E à vocation d'activités artisanales et commerciales comportent une trame verte locale matérialisée par des haies bocagères, et le STECAL N5A est concerné par un réservoir de biodiversité identifié sur la TVB communale. Selon le rapport ces haies seront conservées. Pour assurer une véritable protection, seul un zonage naturel « N » d'inconstructibilité serait adapté pour la trame verte et le réservoir de biodiversité du STECAL, plutôt qu'un zonage à urbaniser « AU ».

**La MRAe recommande l'évitement de la partie nord du site Montredon -Rivière le Vieu comportant des haies bocagères constitutives d'une trame verte locale et de modifier le zonage dans les secteurs de la zone AU3E qui comprennent des haies bocagères constitutives de la trame verte et du STECAL N5A concerné par un réservoir de biodiversité.**

<sup>11</sup> Page 205 de l'évaluation environnementale du rapport de présentation.

#### **IV-4. Préservation du patrimoine et des paysages**

Le centre-ville de Pamiers dispose d'un patrimoine riche et remarquable. Huit périmètres de protection des monuments historiques sont repris dans le règlement du PLU. Leur périmètre de protection sera adapté dans le cadre de l'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP) actuellement en cours d'élaboration.

Le rapport de présentation identifie également de nombreux éléments bâtis ou paysagers à préserver au titre de l'article L151-19 du Code de l'urbanisme.

L'urbanisation récente a toutefois conduit à diluer et dégrader les entrées de ville de Pamiers. Leur aménagement et requalification figurent parmi les enjeux identifiés par le PADD. Les entrées de ville sont cependant insuffisamment traitées dans le rapport de présentation.

**La MRAe recommande que les entrées de ville nord (zone Gabrielat Nord), Ouest – route de Villeneuve et sud fassent l'objet d'OAP détaillées permettant un véritable traitement paysager qualitatif.**

**La MRAe recommande aussi de préciser et de compléter les principes d'insertion paysagère dans les OAP prévues à proximité des principales voies de circulation et au niveau des zones d'activité. Les OAP du projet de PLU se limitent en effet la plupart du temps à définir la position de haies entre les parcelles, mais rien ne semble prévu pour garantir une perception qualitative depuis les principales voiries.**

#### **IV-5. L'assainissement**

Sur les six zones de développement prévues par le PLU de Pamiers, les zones AU3D (extension de la ZAE Gabrielat et AU3E0 (zone AU à vocation d'activités artisanales et commerciales) au sud de la commune ne sont pas raccordées ou facilement raccordables au réseau d'assainissement public, ce qui pourrait avoir des incidences négatives sur la qualité de la prise en charge des eaux usées.

L'évaluation des incidences a mis en lumière des difficultés liées à l'assainissement autonome lors de la densification du tissu bâti. En particulier une densité trop importante est signalée sur le hameau de Trémège, ce qui peut entraîner des difficultés pour les installations d'assainissement autonome du secteur.

**La MRAe recommande de préciser l'état d'assainissement des secteurs qui ne sont pas directement raccordés à l'assainissement collectif des secteurs à urbaniser, et d'adapter le projet en conséquence.**