



Mission régionale d'autorité environnementale

Occitanie

**Avis de la mission régionale d'autorité environnementale
de la région Occitanie
sur la révision de la carte communale de Fendeille (11)**

n° saisine 2020-8753
n° MRAe 2020AO71

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

Pour tous les plans et documents soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit rendre un 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 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 plan ou du document et à permettre la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.

Par courrier reçu le 10 septembre 2020 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 projet de révision de la carte communale de Fendeille (11). L'avis est rendu dans un délai de trois mois à compter de la date de saisine¹.

Le présent avis contient les observations que la MRAe Occitanie formule sur le dossier, en sa qualité d'autorité environnementale dans les conditions telles que prévues par l'article 15 du règlement intérieur du CGEDD et aux règles de délégation interne à la MRAe (délibération du 25 août 2020). Cet avis a été adopté en collégialité électronique par Jean-Pierre Viguier et Jean-Michel Soubeyroux. En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son 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 MRAe².

¹ L'ordonnance n°2020-560 du 13 mai 2020 adapte les délais à l'issue desquels les avis des MRAe doivent intervenir dans le contexte de la crise sanitaire Covid19. Les délais qui n'ont pas expiré avant le 12 mars 2020 sont, à cette date, suspendus jusqu'au 23 juin 2020.

² www.mrae.developpement-durable.gouv.fr

Synthèse

La révision de la carte communale de Fendeille est soumise à évaluation environnementale du fait de la présence sur son territoire d'au moins un site Natura 2000.

Le projet de carte communale est jugée insuffisante sur un certain nombre de points, en particulier méthodologiques. La MRAe recommande à ce titre d'améliorer la démarche d'évaluation environnementale afin de justifier les choix opérés en matière de localisation du développement urbain et de croissance démographique notamment au regard de solutions de substitution raisonnable mais également au regard des enjeux de biodiversité. Elle recommande d'enrichir le résumé non technique dans ce sens.

La MRAe recommande de compléter l'évaluation environnementale sur la prise en compte des enjeux afférents au ruisseau de Fendeille dans l'extension urbaine envisagée dans ce secteur.

Par ailleurs, la MRAe recommande de démontrer la manière dont le projet de carte communale s'inscrit dans les objectifs du plan climat énergie air et territoire (PCAET) du Pays du Lauragais en particulier sur la question des mobilités.

Enfin, la MRAe recommande de tenir compte des effets cumulés du développement démographique à l'horizon de la carte communale des communes partageant la ressource en eau de l'usine de traitement de Picotalen.

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

Avis

I. Contexte juridique du projet de plan local de l'urbanisme 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.

Du fait de la présence d'au moins un site Natura 2000 sur son territoire, le projet de révision de la carte communale de Fendeille a fait l'objet d'une évaluation environnementale.

II. Présentation du territoire et du projet communal

Fendeille est une commune du département de l'Aude située à 5 kilomètres au sud et voisine de Castelnaudary, à équidistance de Carcassonne et de la métropole de Toulouse. Elle accueille 532 habitants (INSEE, 2017) et s'étend sur 734 hectares (ha) dont 723 ha sont de la surface agricole utile (98%).

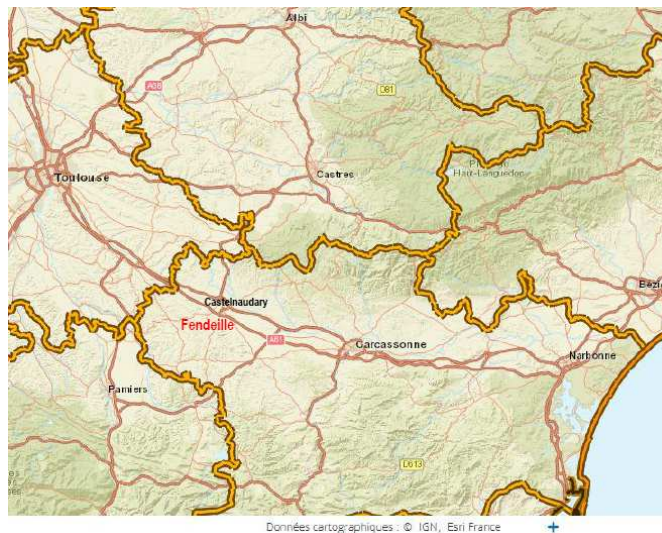


Illustration 1: Plan de situation de la commune de Fendeille

La commune fait partie de la communauté de communes de Castelnaudary Lauragais Audois (43 communes) qui dénombre 26 668 habitants (INSEE, 2017) et est couverte par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays Lauragais approuvé le 12 novembre 2018. La commune y est identifiée comme commune du bassin de vie Ouest-Audois. La commune est aujourd'hui couverte par une carte communale qui a été mise en révision.

Le territoire de la commune est concerné par un site d'intérêt communautaire³ ZPS Natura 2000⁴ « Piège et Collines du Lauragais » ainsi qu'une zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et

³ Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive « habitats » sont des sites d'intérêt communautaire (SIC) ou des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

⁴ ZSC du « Pic Saint-Loup » et des « Gorges de l'Hérault » ; ZPS des « Hautes garrigues du montpelliérais » ;

floristique⁵ (ZNIEFF) de type 1 « Collines et bois de Payra-sur-l'Hers » et deux de type 2 « Collines de la Piège » et « Bordure orientale de la Piège ».

Par ailleurs, la commune est concernée par le risque inondation par débordement du Fresquel dont l'enveloppe est répertoriée dans l'atlas des zones inondables et par un plan climat air énergie de territoire (PCAET) approuvé le 10 février 2020⁶.

Le projet de carte communale prévoit à l'horizon 2030 d'atteindre 689 habitants et envisage en conséquence la construction de 40 logements répartis sur :

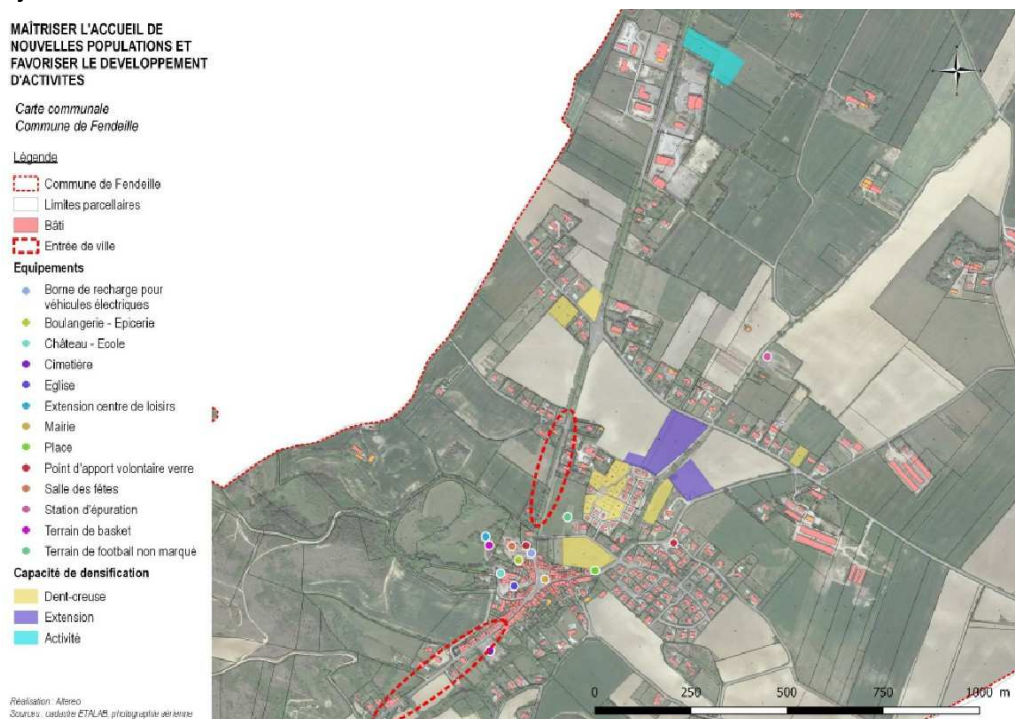
- 2,20 ha en densification des tissus existants ;
- 2,03 ha en extension de l'urbanisation ;

La construction d'un nouveau lotissement « Al Claux » a déjà permis la construction de 10 logements depuis 2015. Le projet prévoit le développement sur 1 ha de la zone d'activité artisanale et économique existant au nord du centre-bourg.

Le projet communal, dans son projet d'aménagement et de développement durable, fixe trois axes :

- maîtriser l'accueil de nouvelles populations et favoriser le développement d'activités ;
- apaiser la circulation et favoriser les mobilités douces au quotidien ;
- mettre en scène le paysage et préserver les espaces agricoles, naturels et le patrimoine communal ;

La stratégie en matière de développement urbain est représentée par la cartographie suivante dans le projet de territoire.



⁵ Lancé en 1982, l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF) a pour objectif d'identifier et de décrire des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation. On distingue 2 types de ZNIEFF :

- les ZNIEFF de type 1 : secteurs de grand intérêt biologique ou écologique ;
- les ZNIEFF de type 2 : grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes.

⁶ Pour information, ce projet de PCAET a fait l'objet d'une information pour absence d'observations de la part de la MRAe.

III. Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

La MRAe identifie et hiérarchise les enjeux environnementaux notamment en fonction des tendances d'évolution et de l'importance des pressions qui s'exercent sur les différentes composantes environnementales du territoire. Cette appréciation est aussi fonction des leviers potentiels et des marges de manœuvre que le document d'urbanisme offre pour influencer sur ces enjeux.

Pour la MRAe, les principaux enjeux environnementaux à prendre en compte au travers du projet de révision de la carte communale de Fendeille (11) sont :

- la maîtrise de la consommation d'espace, et la limitation de l'artificialisation des sols ;
- la préservation des milieux naturels et des continuités écologiques
- La préservation de la ressource en eau.

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

IV.1. Qualité des informations présentées et de la démarche d'évaluation environnementale

Le dossier de carte communale transmis à la MRAe présente un résumé non technique succinct qui ne donne pas de clé de lecture ou de vision d'ensemble de la stratégie de développement urbain de la commune. De plus, ce dernier ne fournit pas de carte permettant de croiser les enjeux environnementaux hiérarchisés et territorialisés avec les secteurs ou les parcelles retenus pour le développement urbain de la commune. L'ensemble de ces éléments est fondamental pour ce document central que représente le résumé non technique, car il doit permettre une bonne compréhension du projet au grand public.

La MRAe recommande de présenter dans le résumé non technique la stratégie de développement urbain choisie ainsi qu'une carte, à une échelle appropriée qui permette de croiser les enjeux environnementaux hiérarchisés et territorialisés avec les secteurs ou les parcelles retenus pour le développement urbain de la commune.

Le dossier présente un « schéma d'aménagement » sur un certain nombre de parcelles qui se trouvent au niveau de la jonction entre le centre-bourg et la route de l'Estrade, le long du ruisseau de Fendeille. Sur ce secteur en extension, il est attendu que l'évaluation environnementale précise comment les enjeux liés au cours d'eau (biodiversité, risques,...) sont pris en compte. De plus, le projet de carte communale ne fournit aucun autre schéma d'aménagement pour les autres secteurs qui présentent des parcelles destinées à développement relativement important à l'échelle de la commune, y compris dans des secteurs urbains, comme les parcelles autour du chemin de l'Épicier ou la zone d'activité artisanale et économique le long de la route de Castelnaudary. Ces schémas d'aménagement permettraient de comprendre comment les enjeux locaux ont été pris en compte comme le risque inondation, les continuités écologiques,...

Le rapport de présentation présente⁷ le plan de zonage de la carte communale actuelle et le projet de plan de zonage pour la future carte communale. Afin de faciliter la comparaison entre ces deux plans, il conviendrait d'en ajouter un troisième qui présenterait les parcelles maintenues dans le projet de carte communale, celles retirées, ainsi que celles ajoutées.

Concernant le choix des sites destinés au développement de l'urbanisation, il paraît fortement influencé par le contenu de la carte communale actuelle. L'évaluation environnementale ne précise pas les raisons qui ont conduit à retenir les secteurs ou les parcelles destinées à la densification ou aux extensions de l'urbanisation. En conséquence, la présentation des solutions de substitution raisonnables qui permettraient d'expliquer, d'un point de vue environnemental, les

⁷ Page 90 du rapport de présentation - « justification des choix ».

choix de développement de l'urbanisation est absente du dossier alors qu'il s'agit d'une étape fondamentale dans la démarche éviter-réduire-compenser (ERC). Sans cela, l'évaluation environnementale ne rend pas compte du bénéfice éventuel apporté par la démarche.

La MRAe recommande :

- **de préciser les principes d'aménagement pour les secteurs en zone urbaines au regard des enjeux prépondérants pour chacun des secteurs ;**
- **de compléter l'évaluation environnementale sur la prise en compte des enjeux afférents au ruisseau de Fendeille dans l'extension urbaine envisagée dans ce secteur ;**
- **présenter des solutions de substitution raisonnables afin de mener jusqu'à son terme la démarche éviter, réduire, compenser et d'en démontrer le bénéfice.**

Le dispositif de suivi est présenté⁸ dans l'évaluation environnementale. Cependant ce dernier ne définit pas d'état initial (« état zéro ») pour la carte communale qui puisse faire office de référence pour les futurs bilans. La qualité du dispositif de suivi mis en place est déterminante pour la définition d'éventuelles mesures correctives futures.

Par ailleurs, aucun indicateur n'est défini sur les enjeux de mobilité qui constituent pourtant un axe fort du projet de territoire.

La MRAe recommande de définir des indicateurs de suivi pertinents pour les enjeux de mobilité et d'établir un état initial (« état zéro ») de l'ensemble des indicateurs.

Le projet de territoire présente⁹ une carte des enjeux biodiversité et agricole sur la commune cependant la légende n'est que partiellement lisible. Pour la bonne compréhension de ce document, clé de voûte de la carte communale, il conviendrait de présenter les cartes les plus lisibles possible.

IV.2. Articulation avec les plans et programmes d'ordre supérieur

La commune de Fendeille est concernée par le PCAET approuvé du Pays du Lauragais dont le projet de carte communale ne fait aucune mention. Par conséquent le projet ne présente pas comment il s'inscrit dans le cadre dans les objectifs de ce PCAET. Par ailleurs, l'axe 2 du projet de territoire de la carte communale: « *apaiser la circulation et favoriser les mobilités douces au quotidien* ; » implique de considérer la thématique des mobilités comme un enjeu fort. Cet enjeu n'est malheureusement pas repris dans l'évaluation environnementale alors que la commune se trouve en périphérie immédiate de Castelnaudary, *centralité sectorielle*¹⁰ du SCoT.

La MRAe recommande de démontrer comment le projet de carte communale s'inscrit dans les objectifs du PCAET du Pays du Lauragais en particulier sur la question des mobilités.

⁸ Page 24 de l'évaluation environnementale.

⁹ Page 8 du projet de territoire.

¹⁰ Terminologie du SCoT du Pays du Lauragais qui définit la centralité sectorielle comme jouant « *un rôle à la fois de transition entre la métropole toulousaine et les territoires extérieurs et de pivot au sein du Pays du Lauragais* ».

V. Analyse de la prise en compte de l'environnement dans le projet de carte communale de Fendeille

V.1. Prise en compte de la consommation d'espaces, démographie, logements

Le projet communal, tel qu'il est présenté, se borne à démontrer sa compatibilité numérique avec le SCoT en matière d'accueil de population et de création de logement sans autres éléments d'analyse qui pourraient venir éclairer les choix opérés. En effet, les perspectives de développement de la commune sur la période de référence du SCoT (2011-2030) sont l'accueil de 110 habitants et la création de 50 logements (dont 10 ont déjà été réalisés sur la période 2011-2020). Le rapport de présentation ne précise pas le taux de croissance démographique annuel moyen, ce qui permettrait de rendre compte de la dynamique ambitionnée et la rendre comparable à d'autres territoires. Concernant la dynamique démographique envisagée, le rapport mentionne¹¹ que « *l'objectif de la carte communale est avant tout de retrouver une progression démographique positive* » et que la commune souhaite « *relancer sa croissance démographique* » sans pour autant préciser de quelle manière cet objectif pourra être atteint.

Le choix d'accueillir 110 habitants à l'horizon 2030 pose question dans le sens où le rapport de présentation précise qu'entre 2010 et 2015¹² la commune a perdu 16 habitants et que l'INSEE confirme cette dynamique puisque le taux de croissance démographique annuel moyen, négatif sur la période 2010-2017 est de -1,7 %.

D'un autre côté, le rapport de présentation mentionne¹³ qu'entre 2011 et 2019, 23 permis de construire ont été à l'origine de nouveaux logements construits et que 36 permis de construire ont reçu un avis favorable et n'ont pas été encore mis en œuvre. Il conviendrait de préciser la manière dont cette dynamique de la construction s'articule avec le projet communal. En l'état, ces 59 permis de construire dépassent déjà l'ambition communale sur la totalité de la période de référence du projet de carte communale alors même que la commune a perdu des habitants dans le même temps.

La MRAe recommande :

- **de préciser le taux de croissance démographique annuel moyen pour la commune à l'horizon 2030 et d'expliquer pour la bonne information du public comment ces objectifs pourront être atteints ;**
- **d'expliquer comment la dynamique de construction de nouveaux logements s'articule avec la dynamique démographique ainsi justifiée, en tenant compte des permis de construire déjà accordés.**

Par ailleurs, le rapport de présentation indique que la densité moyenne du projet communal se situe entre 12 et 17 logements par hectare sans autre précision et sans comparaison avec la densité moyenne passée et ce que le SCoT préconise afin de rendre compte des efforts que la commune envisage pour réduire la consommation d'espace. Il conviendrait par ailleurs que le projet se positionne sur une densité moyenne et non sur une fourchette afin de rendre cette donnée comparable à d'autres données (indicateurs, SCoT,...).

V.2. Prise en compte de la biodiversité et des continuités écologiques

Concernant les enjeux de biodiversité. Le rapport de présentation présente à juste titre les enjeux liés à la ZNIEFF ou au site Natura 2000 sur lesquels le projet ne prévoit aucun développement urbain. Cependant, cette analyse n'est pas complétée, a minima par une analyse bibliographique des habitats et des espèces que l'on pourrait rencontrer sur les secteurs ou les parcelles susceptibles d'être impactés. En l'absence de ce travail, la démarche d'évaluation

¹¹ Page 89 du rapport de présentation - « justification des choix ».

¹² Graphique page 43 du rapport de présentation.

¹³ Page 56 du rapport de présentation.

environnementale c'est pas aboutie notamment pour la justification du choix du développement urbain au regard de solutions de substitution raisonnables.

Par ailleurs, le rapport de présentation identifie des éléments de la trame verte et bleue (réseaux hydrographiques temporaires, linéaires arbustifs, boisements, matrice agricole,...) qui représentent un intérêt pour la biodiversité et également pour le paysage communal. La MRAe rappelle que les éléments qui présentent un intérêt paysager et écologique peuvent faire l'objet d'une protection au titre de l'article L. 111-22 du code de l'urbanisme selon lequel « (...) le conseil municipal peut, par délibération prise après une enquête publique (...), identifier et localiser un ou plusieurs éléments présentant un intérêt patrimonial, paysager ou écologique et définir, si nécessaire, les prescriptions de nature à assurer leur protection ». Cette enquête publique peut être conjointe avec l'enquête publique de la carte communale.

La MRAe recommande une analyse, a minima bibliographique, des habitats et des espèces qui se trouvent ou qui fréquentent potentiellement les secteurs ou les parcelles susceptibles d'être impactés afin de compléter la démarche d'évaluation environnementale en justifiant les choix opérés au regard de solutions de substitution raisonnables.

Le rapport de présentation n'étant pas opposable aux constructions, travaux et projets d'aménagements, la MRAe recommande à la commune d'utiliser la possibilité de prendre une délibération en vue de protéger les éléments identifiés dans le rapport de présentation de la trame verte et bleue qui représentent un intérêt du point de vue de la biodiversité.

V.3. Ressource en eau

Concernant la ressource en eau potable, l'évaluation environnementale indique¹⁴ que les usines de Picotalen assurent le traitement permettant de répondre aux besoins en eau potable de 200 000 habitants répartis sur près de 200 communes. Cette macro-donnée, difficile à appréhender à l'échelle de la commune et qui ne permet pas d'apprécier l'impact sur la ressource en eau, mériterait de faire l'objet d'une note de calcul, même succincte, qui permettrait de tenir compte des effets cumulés du développement démographique à l'horizon 2030 des 200 communes concernées notamment en période de pointe estivale.

La MRAe recommande de tenir compte des effets cumulés du développement démographique à l'horizon de la carte communale des communes partageant la ressource en eau de l'usine de traitement de Picotalen.

¹⁴ Page 17 de l'évaluation environnementale.