



**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

**MRAe**

Mission régionale d'autorité environnementale  
**OCCITANIE**

**Inspection générale de l'Environnement  
et du Développement durable**

## **Avis de la mission régionale d'autorité environnementale sur la révision du PLU de Pamiers (Ariège)**

N°Saisine : 2022-011200

N°MRAe : 2023AO11

Avis émis le 9 février 2023

# 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 15 novembre 2022, l'autorité environnementale a été saisie par la commune de PAMIERS pour avis sur le projet de révision du PLU de la commune de Pamiers (Ariège).

L'avis est rendu dans un délai de trois mois à compter de la date de réception 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 du 9 février 2023 conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (décision du 07 janvier 2022 ) par Jean-Michel Salles, Jean-Michel Soubeyroux, Annie Viu, Yves Gouisset, Maya Leroy, Marc Tisseire et Philippe Chamaret.

En application de l'article 8 du règlement intérieur de la MRAe du 29 septembre 2022, 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 sa présidente.

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 17 novembre 2022 et a répondu le 15 décembre 2022.

Le préfet de département a également été consulté en date du 17 novembre 2022 et a répondu le 13 janvier 2023.

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 MRAe<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> [www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/occitanie-r21.html](http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/occitanie-r21.html)

# SYNTHÈSE

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 de 15 938 habitants en 2020 (source INSEE).

La révision du PLU de Pamiers a été arrêtée une première fois en 2019 sans être approuvée. La communauté de communes soumet un nouveau projet de révision du PLU arrêté le 25 octobre 2022, qui est sensiblement le même que le précédent projet de révision du PLU, hormis principalement la zone à urbaniser de l'ancien hôpital qui accueillera 150 nouveaux logements, la zone à urbaniser AU3D de la zone d'activité de Gabrielat au nord de la commune, réduite par rapport au projet de 2019, et zonée en zone urbaine U3DA. Un effort de renouvellement urbain a également été fait avec 375 logements en réhabilitation et 195 logements neufs à construire dans le centre ancien. Néanmoins, le rapport de présentation est quasi identique à celui présenté en 2019 : en dehors du secteur du centre ancien, aucune actualisation des données sur les espaces de densification n'est expliquée, les projections démographiques ou en termes de logements à produire pour 2035 ou de l'articulation avec les documents de normes supérieures, pourtant mis à jour depuis (SRADDET, PCAET, SDAGE, PGRI) n'ont pas été réalisées.

Sur le fondement d'un état initial insuffisant, le rapport de présentation ne justifie pas les choix opérés sur des motifs environnementaux et s'accompagne d'une analyse des incidences jugée insuffisante. En l'état, la MRAe considère que l'évaluation n'est pas aboutie et que l'absence d'incidences sur l'environnement n'est pas démontrée.

Le projet de révision du PLU ne s'appuie pas sur une démarche d'évaluation environnementale itérative intégrant à l'amont la séquence éviter réduire compenser (ERC). Les choix structurants relatifs au scénario démographique et à la consommation d'espace, aux besoins liés aux zones d'activités économiques ou commerciales et à la localisation des secteurs identifiés à développer ou aménager, qui entraînent une consommation importante d'espaces, ne sont pas justifiés et sont susceptibles d'impacter notablement des enjeux environnementaux. Globalement, l'évaluation environnementale du PLU ne permet pas d'explorer l'ensemble des options possibles pour démontrer l'évitement des choix les plus défavorables et n'analyse pas les incidences sur l'environnement.

La MRAe recommande de justifier le scénario de croissance démographique retenu au regard de l'évolution démographique récente ou, à défaut de justification, de présenter un scénario plus modéré, en lien avec la croissance observée au cours de la dernière décennie, et qui permettrait de limiter la consommation des espaces agricoles et l'artificialisation du territoire. La MRAe rappelle que le scénario de consommation d'espace doit s'intégrer dans la trajectoire prévue par la loi « *Climat* » de réduction de la consommation d'espace de 50 % en 2022-2035 par rapport à la décennie 2011-2021. Elle réitère sa recommandation de revoir la consommation d'espace du projet qui aboutit à une densité inférieure à l'objectif fixé par le SCoT de 25 logements par hectare pour les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) habitat.

Sur le plan environnemental, le rapport de présentation devrait être complété par des investigations de terrain, une présentation de la hiérarchisation des enjeux de biodiversité sur les zones à urbaniser, aménager ou à densifier. Les zones ouvertes à l'urbanisation doivent être justifiées au regard des enjeux environnementaux et des alternatives possibles et l'évaluation environnementale doit prévoir des mesures d'évitement et de réduction adaptées.

La MRAe recommande également de prendre en compte le risque inondation en privilégiant une protection stricte des champs d'expansion des crues.

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

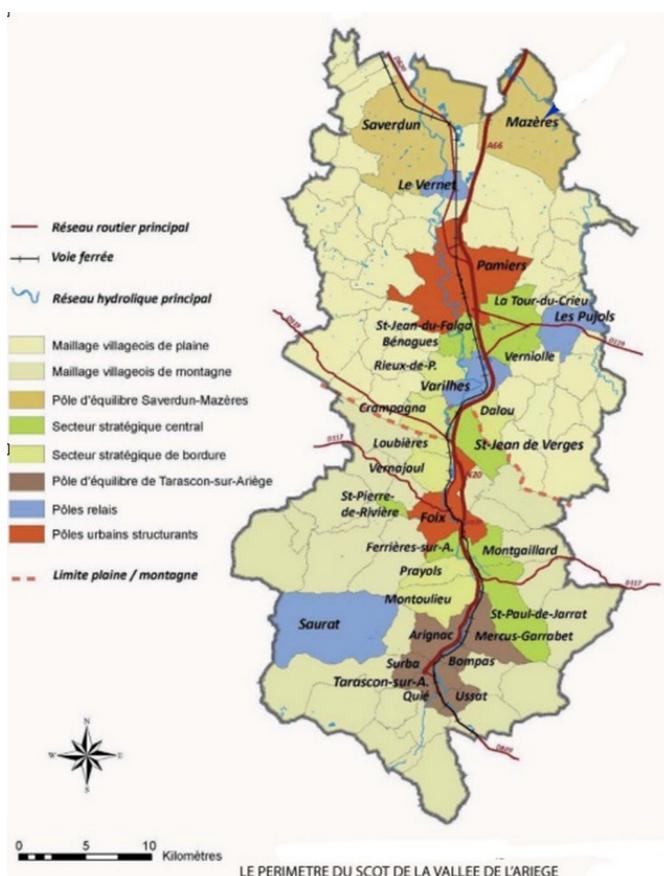
# AVIS DÉTAILLÉ

## 1 Contexte juridique du projet de révision du PLU au regard de l'évaluation environnementale

Il est rappelé qu'en application de l'article 9 de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 « *plans et programmes* », la collectivité compétente pour approuver le document doit, lors de son adoption, mettre à la disposition de l'autorité environnementale et du public le plan approuvé, une déclaration résumant la manière dont les considérations environnementales ont été intégrées dans le plan ainsi que le rapport sur les incidences environnementales et comment 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 et des mesures ont été arrêtées concernant le suivi de la mise en œuvre du plan.

## 2 Présentation du territoire communal et des perspectives de développement

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 de 15 938 habitants en 2020 (source INSEE). La commune est située dans la 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.



*Le périmètre du SCOT de la Vallée de l'Ariège*

La révision du PLU de Pamiers a été arrêtée une première fois en 2017 puis en 2019, arrêt pour lequel la MRAe Occitanie a émis un avis<sup>2</sup>.

Membre de la communauté de communes des Portes de l'Ariège Pyrénées, la commune est couverte par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) de la vallée de l'Ariège, approuvé le 10 mars 2015. Le SCoT classe la commune de Pamiers comme « *pôle urbain structurant* » et fixe un objectif de densité de 25 logements/ha. Le syndicat mixte du SCoT a par ailleurs adopté le 20 février 2020 un plan climat air énergie territorial (PCAET), sur lequel la MRAe a rendu un avis le 7 mars 2019<sup>3</sup>.

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 pour recentrer l'urbanisation sur le centre-ville

1.2. Renforcer le niveau d'équipement

1.3. Améliorer les mobilités à l'échelle de la ville

### 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 – Valoriser les paysages emblématiques, les équilibres écologiques du ruban Nord / Sud de la vallée de l'Ariège

2.3 – Valoriser les paysages et les équilibres écologiques du Terrefort et de son revers boisé

2.4 – Valoriser les paysages ouverts et les équilibres écologiques de la plaine agricole de l'Ariège

2.5 – Valoriser le patrimoine de la ville de Pamiers et les connexions visuelles à son écrin paysager

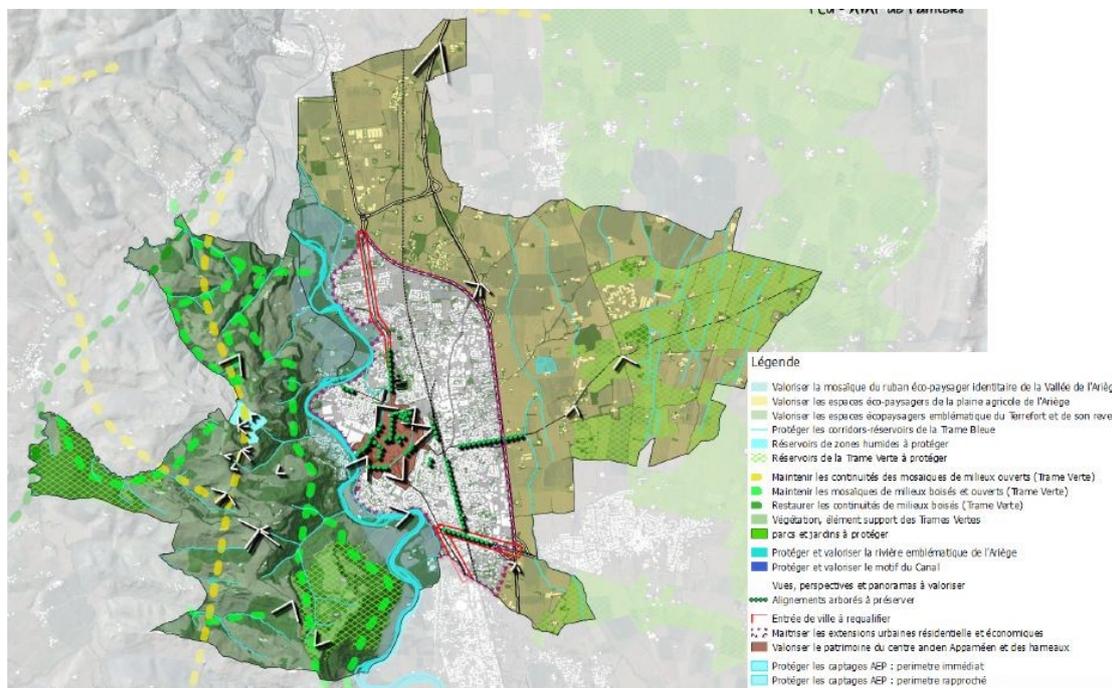
2.6 – Se protéger contre les risques, préserver les ressources naturelles et s'adapter au changement climatique

### 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



Extrait du PADD page 21

2 [https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/avis\\_mrae\\_2019ao151.pdf](https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/avis_mrae_2019ao151.pdf)

3 [http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/avis\\_mrae\\_2019ao21.pdf](http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/avis_mrae_2019ao21.pdf)

### 3 Principaux enjeux 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. Pour la MRAe, les principaux enjeux environnementaux du projet de PLU sont :

- la maîtrise de la consommation de l'espace ;
- la préservation des milieux naturels et de la biodiversité ;
- la préservation des paysages et du patrimoine ;
- la prise en compte des enjeux liés à la transition énergétique, à la qualité de l'air et au climat.

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

#### 4.1 La démarche d'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale doit être « proportionnée » à « l'importance du PLU, aux effets de sa mise en œuvre ainsi qu'aux enjeux environnementaux de la zone considérée », comme rappelé dans le rapport de présentation. Elle doit être conduite selon une démarche itérative visant à interroger le contenu du projet de document au regard de ses incidences sur l'environnement, retranscrit dans un rapport de présentation établi conformément aux dispositions de l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme<sup>4</sup>. Dans le cas présent, l'évaluation environnementale apparaît inaboutie sur certains points majeurs de la démarche, cette lacune étant décrite ci-dessous.

La démarche itérative suppose, après un premier niveau d'analyse pour l'identification des enjeux et une évaluation des secteurs constructibles, un examen de solutions alternatives, pour aboutir à des choix de moindre impact sur l'environnement. Dans le cas présent, l'état initial apparaît lacunaire, fondé uniquement sur des données bibliographiques et sans aucun inventaire de terrain. Il n'est pas à jour (notamment la référence à des documents de norme supérieure aujourd'hui dans des versions anciennes). La MRAe considère que l'identification des enjeux est insuffisante : aucun travail d'analyse et d'évaluation des enjeux naturalistes et paysagers n'a semble-t-il été réalisé pour les zones choisies pour la densification et l'urbanisation en zone AU et pour tout autre secteur voué à être aménagé. À titre d'exemple, le chapitre « justification des STECAL en zones naturelles » indique seulement « Les autres sous-secteurs de la zone N permettent d'adapter la réglementation à la pratique. Ainsi, les zones d'équipements (N5A, N5B), les zones touristiques (N4A, N4B), ou les secteurs prévus pour l'accueil des gens du voyage (N5C1 et N5C2), les secteurs de jardins familiaux / partagés (N7D) ainsi que les zones naturelles militaires (Nm) ont été classés dans des secteurs à réglementation particulière. Il est important de souligner qu'aucune construction nouvelle à usage d'habitation sans lien avec la valorisation de l'aspect naturel du site ne peut être édifiée. Les secteurs classés en zone N sont destinés à être protégés, préservés et valorisés. »<sup>5</sup>. Cette description ne constitue pas en soi une analyse et ne permet pas de répondre aux exigences de la réglementation en matière d'évaluation environnementale.

Sur la base d'estimations de croissance démographique non argumentées, les choix opérés par le PLU de Pamiers ne sont pas justifiés au regard des solutions de substitution raisonnables, en méconnaissance des obligations réglementaires. Aucune analyse de solution alternative n'est présentée pour les grands choix structurants, comme le scénario démographique et la consommation d'espace, les besoins liés aux zones d'activités économiques ou commerciales, la localisation des secteurs identifiés à développer ou aménager qui risquent d'impacter notablement des enjeux environnementaux.

4 Le maître d'ouvrage pourra utilement se reporter au guide de référence sur l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme, et à ses nombreuses fiches thématiques. Commissariat général au développement durable, 2019, éd. Théma : <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Th%C3%A9ma%20-%20Guide%20de%20l'E2%80%99C3%A9valuation%20environnementale%20des%20documents%20d'E2%80%99urbanisme.pdf>

5 Rapport de présentation – 1.C justification des choix, page 89

En l'absence de démarche itérative d'évaluation environnementale, le projet de révision du PLU ne démontre pas que les secteurs destinés à accueillir de l'urbanisation, à être aménagés ou les secteurs d'extension des zones d'activités sont retenus sur la base de leur moindre impact environnemental.

Les conséquences du projet, sur de nombreuses thématiques (consommation d'espace, biodiversité, etc.), sont jugées faibles à nulles, voire positives, sans explication ni justification ; alors que la démarche d'évaluation environnementale nécessite un examen approfondi des impacts et des solutions à trouver pour les minimiser (séquence éviter, réduire, compenser, notamment).

**La MRAe recommande de reprendre et compléter l'état initial par des investigations notamment sur les terrains destinés à être aménagés, afin d'identifier les enjeux (biodiversité, zones humides, paysages notamment) de ces sites .**

**Elle recommande d'intégrer dans l'évaluation environnementale l'étude de scénarios de substitution raisonnables au projet de révision retenu (scénario démographique, consommation d'espace, localisation des secteurs à aménager...), conformément à l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme, et de justifier sur cette base le choix retenu au regard de son impact sur l'environnement.**

**La MRAe recommande d'approfondir sur de nombreuses thématiques (consommation d'espace, biodiversité, zones humides, etc.) l'analyse des conséquences du projet d'urbanisation, d'évaluer de manière détaillée ses impacts et de proposer à l'échelle du PLU des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation adaptées.**

## 4.2 Articulation avec les plans et programmes supérieurs

Comme pour le reste de l'évaluation environnementale qui est une reprise quasi in extenso de l'évaluation environnementale de la version du PLU arrêté en 2019, l'analyse de la compatibilité du PLU avec les documents de rang supérieur est restée figée sur les documents alors en vigueur. Or, la MRAe rappelle que depuis cette date, le contexte a fortement évolué : un nouveau schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et un nouveau plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) ont été approuvés, le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) a été approuvé, et la communauté de communes elle-même a approuvé son Plan Climat Air-Énergie Territorial (PCAET).

La MRAe considère l'analyse présentée de la compatibilité du PLU avec les documents de rangs supérieurs comme obsolète, elle doit être reprise intégralement.

**La MRAe recommande de compléter l'analyse de l'articulation du PLU notamment avec le SRADDET, le PCAET, le PGRI 2022-2027 et le SDAGE 2022-2027.**

# 5 Analyse de la prise en compte de l'environnement

## 5.1 Maîtrise de la consommation d'espace

### 5.1.1 Considérations générales

Entre 2011 et 2021, selon le portail national de l'artificialisation<sup>6</sup>, la commune a consommé 47 ha de superficie (dont 20 pour la seule année 2021), dont 65 % pour l'habitat et 32 % pour les activités.

Le rapport de présentation ne présente pas de bilan des surfaces, aujourd'hui agricoles, naturelles ou forestières, vouées à changer de vocation avec le présent projet de PLU. La MRAe relève que la consommation réelle d'espaces est plus importante que celle affichée, sachant que si les zones « AU » sont bien comptabilisées comme à urbaniser. En revanche, les zones agricoles passées directement en zones urbaines, ainsi que les

6 <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/>

STECAL ne le sont pas. Ainsi la zone de Gabrielat, aujourd'hui agricole, est classée U3, 15,42 ha de zones à urbaniser à vocation d'activités AU3D, 8,13 ha de zones à urbaniser à vocation d'activités commerciale fermée AU3E0 (p. 48), une surface mobilisable pour le logement de 41,03 ha (p. 94), divers STECAL dont certains aujourd'hui vierges, etc. Ces premiers éléments laissent imaginer une augmentation des surfaces à urbaniser par rapport à la décennie précédente.

La MRAe rappelle que la lutte contre l'étalement urbain est un des axes majeurs de la planification territoriale. L'artificialisation des sols aboutit en effet à une diminution des espaces naturels et agricoles, et engendre notamment une perte de biodiversité, une banalisation des paysages, aggrave les risques de ruissellement, et augmente les besoins de déplacements, rendant plus complexe une réduction de la consommation d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre qui s'ajoute à l'effet direct de l'artificialisation (perte de capacité de stockage de carbone).

L'objectif de maîtrise de la consommation d'espace constitue la première mesure d'évitement des enjeux environnementaux les plus importants, conformément aux orientations nationales et régionales (instruction du gouvernement du 29 juillet 2019, stratégie Occitanie de gestion économe de l'espace du 29 juillet 2020, SRADDET Occitanie...). La loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (dite « loi Climat et Résilience »), promulguée le 22 août 2021, revient sur l'urgence d'accomplir des progrès conséquents en la matière et prévoit, afin de tendre vers l'objectif d'absence de toute artificialisation nette des sols à l'horizon 2050, que le rythme de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers dans les dix années suivant la date de promulgation de la loi (2021 à 2031) respecte l'objectif de ne pas dépasser la moitié de la consommation d'espace observée sur la période des dix ans précédent l'adoption de la loi.

Le rapport ne présente pas d'analyse claire des potentialités de densification par division foncière, de potentiel de comblement des dents creuses, etc. La seule carte présentée page 103 du diagnostic territorial ne permet pas une identification de ces secteurs. La MRAe relève d'ailleurs que le rapport de présentation présenté en 2019 était plus clair sur ce sujet, identifiant alors 39,8 ha de dents creuses (hors équipements de plein air) et un potentiel de 16,8 ha de potentiel de division parcellaire, soit un potentiel total de 56,6 ha alors que la version 2022 du même territoire fait état d'un potentiel de seulement 26,3 ha sans que cette différence de 30 hectares ne soit expliquée.

L'analyse du potentiel de densification<sup>7</sup> présente comme dent creuse une surface libre importante au sein de la zone d'activité de Gabrielat, or cet espace ne peut pas constituer une « dent creuse », le rapport ajoutant que les dents creuses sont des « parcelles cadastrées sans construction et entourée de parcelles déjà bâties », ce qui n'est pas le cas, il relève plutôt d'une extension.

#### POTENTIEL BRUTE DE DENSIFICATION SUR PAMIER (BD TOPO, CITADIA)



*Diagnostic p. 103, avec l'espace en zone U de Gabrielat défini comme « dent creuse »*

<sup>7</sup> Diagnostic p. 103

**La MRAe recommande de présenter un état précis des potentiels de densification du territoire communal en expliquant, les raisons de l'écart avec les données de 2019, ou le cas échéant d'y apporter une correction.**

**La MRAe recommande de présenter l'ensemble des espaces aujourd'hui à usage et vocation agricole, naturel ou forestier vouées à perdre cet usage ou cette vocation (y compris les zones fermées à l'urbanisation), du fait du nouveau règlement du PLU, et d'en préciser les surfaces.**

**Elle recommande de démontrer la modération de la consommation d'espace programmée dans le PLU en général, et de démontrer comment la commune de Pamiers entend s'inscrire dans la trajectoire fixée par la loi « climat et résilience ».**

### 5.1.2 Consommation d'espace à vocation d'habitat

Le projet de PLU fonde le scénario de développement non sur une perspective démographique, mais sur le seul fondement du SCoT de la Vallée de l'Ariège approuvé en 2015, sans réinterroger ce scénario à la lumière du développement du territoire depuis 2015. Ainsi, le projet de PLU prévoit une augmentation de sa population pour atteindre 2 852 habitants supplémentaires d'ici 2035 (soit plus de 1 % par an). Cette valeur est directement issue du SCoT de la Vallée de l'Ariège qui prévoit l'accueil de 2 852 habitants entre 2015 et 2035 (cette valeur d'accueil de 2852 habitants figurait également dans le PLU arrêté en 2019), sans autre justification. Le scénario démographique reste élevé au regard des chiffres constatés, de 0,45 % par an sur la période de 2014 à 2020.

Par ailleurs le PLU de 2019 indiquait « *Le scénario projeté envisage ainsi la création de 1 280 logements entre 2019 et 2035* », quelques années après, le rapport de présentation arrêté en 2022 indique toujours « *Le scénario projeté envisage ainsi la création de 1 280 logements d'ici 2035* », toujours sans justification. Enfin aucune corrélation n'est établie entre le nombre de logements à créer et la prévision de croissance démographique. Ce doublement de la croissance qui passerait de 0,45 % dans la décennie passée à 1 % dans la décennie à venir, doit être expliqué pour justifier d'une telle demande de logements, sachant par ailleurs qu'aucun bilan des constructions sur la période 2011-2021 n'est produit.

Hormis la création d'une nouvelle zone de renouvellement urbain avec la construction de 150 nouveaux logements sur le site de l'ancien hôpital pour 0,63 ha, les secteurs à urbaniser et secteurs urbains faisant l'objet de construction urbaine sont sensiblement les mêmes que lors de la révision du PLU de 2019.

Le rapport de présentation ne justifie pas les besoins en consommation d'espace à vocation d'habitat, qui ne sont pas non plus toujours lisibles. Le rapport n'indique pas le nombre de logements construits pendant la période précédente de 2011 à 2021, de sorte qu'il n'est pas possible d'effectuer une comparaison avec le projet de révision du PLU sur ce point.

Le rapport<sup>8</sup> fixe comme objectif une production de 1 280 logements et une densité globale de 25 logements par ha, objectif compatible avec le SCoT. Pour calculer la densité du PLU, le rapport de présentation (page 94) inclut dans ce décompte 375 logements en réhabilitation et 195 logements neufs à construire dans le centre ancien. La réalisation de ces logements en renouvellement urbain, pour laquelle la MRAe salue l'engagement de la commune, ne consomme pas d'espace. Le rapport de présentation conclut à tort une densité globale de 29,6 logements/ha en comparant des valeurs qui se rapportent à des situations non comparables.

En effet, la MRAe relève que la densité moyenne des OAP est de 15 logements par hectare, très en deçà de l'objectif de 25 logements par hectare du SCoT Vallée de l'Ariège sans qu'une justification de cette faible densité ne soit donnée. Par ailleurs, les OAP habitat sont incomplètes sur ce point, la densité de chaque OAP n'est pas indiquée sur les cartes. D'un point de vue de la lisibilité des OAP, il manque une cartographie globale du territoire récapitulant l'ensemble des OAP et la carte du territoire communal présentée à côté de chaque OAP est trop petite et donc illisible.

**La MRAe recommande de définir un scénario de croissance démographique prenant en compte l'évolution démographique observée au cours de la dernière décennie et du projet de territoire.**

8 Rapport de présentation – Justification des choix, page 9

Elle recommande de préciser les espaces de densification dans la trame urbaine et, sur cette base et en partant d'une densité pour les extensions urbaines cohérente avec les objectifs du SCoT et du statut de ville-centre de la commune de Pamiers, de définir un projet de consommation d'espace qui s'inscrive dans la trajectoire prévue par la loi « *Climat et résilience* » de réduction de la consommation d'espace de 50 % en 2021-2031 par rapport à la décennie 2011-2021.

La MRAe réitère sa recommandation, comme dans le cadre de la révision de 2019, pour un cadrage efficient de la consommation d'espace et de préciser pour chaque orientation d'aménagement et de programmation (OAP) la densité de logements envisagée par secteur.

### 5.1.3 Consommation d'espace à vocation d'activités

Le PLU ne propose pas de projection économique permettant d'évaluer les besoins futurs en foncier. Par ailleurs, si un potentiel de densification en matière d'habitat est présenté dans le diagnostic, de manière très parcellaire et insuffisante<sup>9</sup> en passant sous silence la grande majorité des zones U non construites mais insérées au projet de révision (bourg), il manque toujours le potentiel de densification en matière d'activités et l'ouverture à l'urbanisation d'espaces non construits importants, classés en zone urbaine, restent sans explication (zone d'activité au nord du territoire en cours d'aménagement de la zone U3DA<sup>10</sup>).

Le rapport indique<sup>11</sup> qu'au sein des 50 ha consommés pour Gabrielat, 20 ha de foncier résiduel « sera destiné à accueillir de nouvelles activités » mais sans en tirer de conclusion, notamment sur les surfaces à urbaniser AU qui sont ouvertes en plus dans la zone.

La MRAe recommande de préciser, justifier et présenter de manière claire les analyses et hypothèses conduisant à la consommation d'espace pour les activités économiques.

En l'absence de justification dûment argumentée, la MRAe juge importantes les extensions en zone AU des secteurs à vocation d'activité, au regard des espaces encore disponibles en zone urbaine U.

Aussi, la MRAe recommande, à la lumière de ces hypothèses éventuellement ajustées, de revoir le scénario de consommation d'espace à vocation d'activités.

## 5.2 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 au centre du territoire.

Comme indiqué plus haut, les secteurs voués à être aménagés (secteurs couverts par des OAP, STECAL, etc.) ne font pas l'objet d'inventaire naturaliste spécifique, de sorte que peu d'informations sont disponibles pour permettre d'évaluer l'ensemble des enjeux de biodiversité des parcelles à densifier et à urbaniser, de caractériser les niveaux d'enjeu (faible, moyen ou fort) et d'appliquer la démarche éviter, réduire, compenser (ERC) en conséquence.

9 1.a Diagnostic territorial, p. 104 à 106

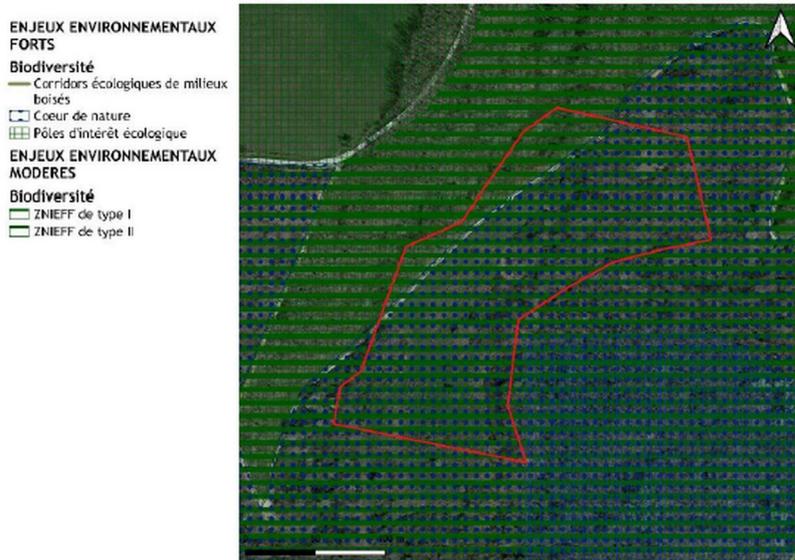
10 Rapport de présentation p. 19

11 Diagnostic p. 102

Une OAP « *trame verte et bleue* » communale est créée<sup>12</sup>. La construction de cette trame n'est pas justifiée, de sorte que la MRAe n'est pas en capacité de se prononcer sur son efficacité pour une protection environnementale.

Malgré cet OAP, la MRAe relève des secteurs ouverts à urbanisation au sein de secteurs identifiés à enjeu dans cette trame. Ainsi par exemple le choix des sites de Montredon-Rivière le Vieu et la zone à urbaniser fermée AU3E, à vocation d'activités artisanales et commerciales qui comportent une trame verte locale matérialisée par des haies bocagères ou les STECAL N5A ou A4B qui sont concernés par un réservoir de biodiversité identifié sur la TVB communale n'est pas justifié et il n'y a pas de présentation d'alternative raisonnable ou mesure que la MRAe estime suffisante pour garantir le maintien des fonctionnalités écologiques. Cela avait déjà été signalé dans l'avis émis en 2019. En l'absence d'une telle démarche, pour assurer une véritable protection, la MRAe estime que seul un zonage naturel « N » d'inconstructibilité serait adapté pour la trame verte et le réservoir de biodiversité du STECAL.

## 1. STECAL A4B : agri-tourisme

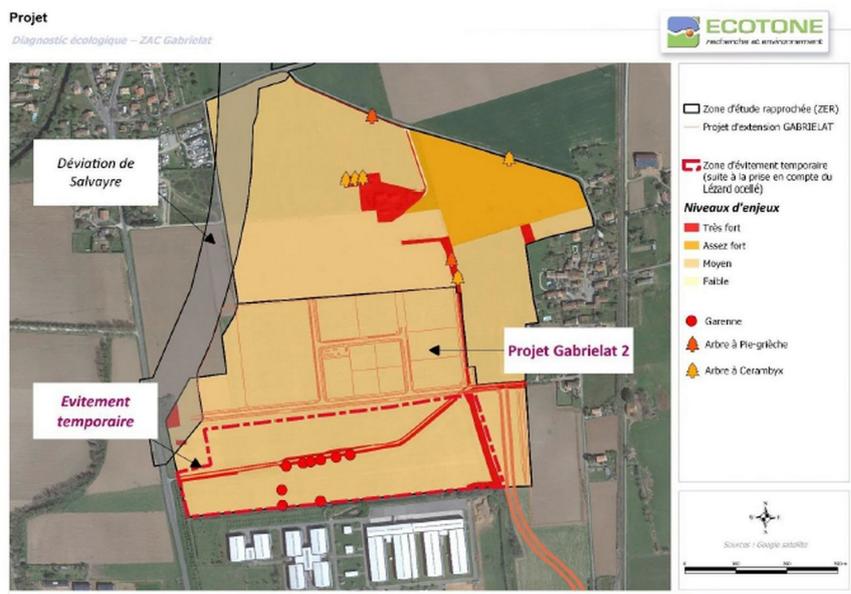


*Évaluation environnementale, page 77, exemple du STECAL A4B au sein d'une ZNIEFF et d'un « cœur de nature », sans justification*

La MRAe indique également qu'elle a émis un avis<sup>13</sup> le 22 décembre 2022 concernant la zone d'aménagement de Gabriélat. L'étude d'impact mentionne la présence potentielle du Lézard ocellé, espèce protégée ; ce qui conduit à geler temporairement une partie du site dans l'attente d'investigations plus poussées. La MRAe considère que la même précaution doit prévaloir dans le PLU, dans lequel la partie sud de la zone doit être fermée (elle pourrait être ouverte ultérieurement par procédure d'évolution en fonction des résultats d'inventaires à conduire en 2023).

<sup>12</sup> Etat initial p. 71 et justification des choix p. 36.

<sup>13</sup> <https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2022apo140.pdf>



extrait de l'étude d'impact de la zone d'activité de Gabriélat

En l'état, la MRAe considère que le rapport de présentation n'apporte pas la justification d'une adaptation aux enjeux environnementaux, voire, à travers des exemples flagrants, montre une non prise en compte de ces mêmes enjeux alors qu'ils ont déjà été mis en évidence dans le précédent avis de la MRAe sur le PLU.

**Sur la base d'inventaires de terrain, la MRAe recommande de justifier l'ensemble des secteurs d'aménagement potentiel, y compris les STECAL, au regard des enjeux en lien avec la biodiversité et de solutions de substitution raisonnables.**

**Au vu de ces inventaires et des cartographies croisées des enjeux, elle recommande de compléter l'évaluation environnementale et de proposer toute mesure d'évitement ou de réduction nécessaire afin d'assurer que le projet de PLU soit celui présentant le moindre impact (en particulier pour les sites Montredon-Rivière le Vieu, les STECAL N5A, A4B ou la zone de Gabriélat).**

Après une analyse très succincte, l'évaluation environnementale conclut (page 114) que « les incidences induites par le projet de PLU sur les zones Natura 2000 sont jugées négatives, de niveau très faible ». La MRAe considère que cette analyse est inaboutie et réitère les mêmes messages et recommandations qu'en 2019 à ce sujet.

Ainsi, la MRAe note par exemple que le PLU instaure un emplacement réservé n°12 intitulé « aménagement des berges de l'Ariège ». Il s'agit d'un aménagement qui *a priori* impacte directement le site Natura 2000 sans qu'il soit mentionné dans l'analyse.

Les portions communales du site Natura 2000 (FR7301822) « Garonne, Ariège, Hers, Salat, Pique et Neste », sont classées en zonage Ntvb sur le plan de zonage. Le règlement écrit précise cependant que sont autorisées, sous réserve la reconstruction de bâtiments détruits, la réfection de ceux existants et les affouillements et exhaussements du sol nécessaire aux opérations, ce qui confère une protection insuffisante pour la zone Ntvb.

**La MRAe réitère sa recommandation de compléter l'analyse des incidences Natura 2000, et le cas échéant de proposer des mesures adaptées, en particulier un renforcement des mesures de protection de ces sites.**

Les STECAL N4A en bord d'Ariège, STECAL N4B et STECAL N5C sont situés en partie sur des zones humides identifiées. 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 toujours insuffisantes,

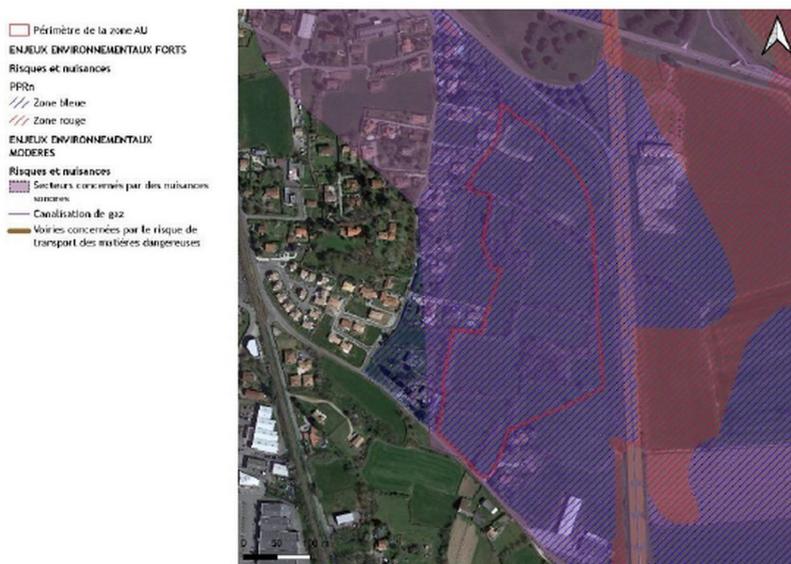
comme dans le projet de révision de 2019. Les constructions, autorisées dans ces secteurs, n'assurent pas non plus le maintien en l'état des zones humides.

**La MRAe réitère sa recommandation 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 conservation.**

## 5.3 Risque inondation

Une large partie du territoire de Pamiers est concernée par le risque inondation. La commune est couverte par un plan de prévention des risques inondation sur lequel la commune s'appuie pour justifier d'une maîtrise du risque.

Le rapport de présentation indique que 8,4 ha de zone AU et 12,9 ha de STECAL sont concernés par un zonage bleu ou rouge du PPR, s'ajoutant aux près de 163 ha en zone U. Ainsi, la zone AU30 à vocation d'activités artisanales et commerciales est intégralement en zone bleue du PPRi, et de nombreux STECAL en partie ou totalité en zone rouge, y compris des parties non construites aujourd'hui.



*Exemple de la zone AU30, non bâtie, intégralement en secteur inondable*

La MRAe rappelle que l'un des fondements de la maîtrise du risque inondation est en priorité de ne pas exposer de nouvelles personnes ou biens à ce risque. Le fait que ces secteurs soient couverts par un PPRi n'exonère par la commune d'une réflexion visant à rechercher des sites de substitution raisonnables situés hors zone inondable. Cette mesure permet également la préservation des champs d'expansion des crues, qui constitue l'une des priorités affichées dans le PGRI. Ce n'est qu'après démonstration qu'il n'existe pas de sites de reports que ces sites peuvent être utilisés, dans le respect de règles strictes à même de garantir la sécurité pour les usagers.

En l'état, la MRAe considère que l'évaluation environnementale est largement incomplète en ce qui concerne la prise en compte du risque inondation.

**La MRAe recommande de compléter l'évaluation environnementale par une démonstration de la prise en compte du risque inondation, notamment à travers la préservation des champs d'expansion des crues.**

## 5.4 Préservation des paysages et du patrimoine

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 est adapté dans le cadre de l'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP) présenté avec le projet actuel de révision du PLU.

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 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 toujours insuffisamment traitées dans le rapport de présentation. Concernant la zone à urbaniser AU3D de Gabrielat, il est notamment indiqué (dans l'étude de dérogation à l'Amendement Dupont<sup>14</sup>) que plusieurs fiches de recommandation sous forme de « charte de bonne insertion paysagère » à l'usage des entreprises ont été élaborées pour servir d'exemplarité pour l'aménagement de cette zone<sup>15</sup>, ce qui est insuffisamment incitatif et contraignant à l'échelle d'une révision du PLU.

**La MRAe réitère sa recommandation de produire des OAP détaillées permettant un véritable traitement paysager qualitatif, concernant les entrées de ville nord (zone Gabrielat), Ouest – route de Villeneuve et sud.**

## 5.5 Prise en compte des enjeux relatifs à la transition énergétique, à l'air et au climat

Le syndicat mixte du SCoT a adopté le 20 février 2020 un PCAET, dans lequel il prévoit que le territoire du SCoT devienne un « territoire à énergie positive » (TEPOS) en 2050<sup>16</sup>, ce qui signifie que le territoire ne devrait pas consommer plus d'énergie que ce qu'il produit. Le PCAET prévoit pour cela de réduire fortement les consommations énergétiques dans tous les secteurs et de les couvrir par des énergies renouvelables. La stratégie vise tout particulièrement la diminution des consommations en matière de transports, avec un objectif de diminution de 68 % en 2050 par rapport à 2015, nécessitant notamment une réduction des distances moyennes de déplacements en voiture de l'ordre de 1 % par an.

Une OAP thématique « Mobilités » traduit la politique de mobilités et les futurs projets de déplacements sur la commune de Pamiers et s'appuie sur le « plan vélo » et sur le plan global de déplacements de la Vallée de l'Ariège.

La commune de Pamiers n'indique pas de manière précise si son projet de PLU s'inscrit dans les objectifs fixés en matière de transition énergétique et climatique. Le respect de l'objectif de diminuer fortement les déplacements en voiture par exemple (- 1 % par an) ne ressort pas des choix d'urbanisation tels qu'ils sont présentés dans le projet de PLU.

Avec la forte extension et densification du secteur nord du territoire communal dans la zone d'activités Gabrielat, les données de trafic voiture et leurs incidences (pollution, bruit, itinéraires, etc.), en raison de la dominance de déplacements effectués en voiture, doivent être précisés et détaillés dans le rapport de présentation.

La description des incidences du projet de révision du PLU sur le climat est superficielle. Or le PADD du PLU a pour objectif de se protéger contre les risques, de préserver les ressources naturelles et de s'adapter au changement climatique (objectif 2.6).

<sup>14</sup> En annexe du rapport de présentation, l'amendement Dupont issu de la loi Barnier prévoit : « En dehors des espaces urbanisés des communes, les constructions ou installations sont interdites dans une bande de cent mètres de part et d'autre de l'axe des autoroutes, des routes express et des déviations au sens du code de la voirie routière et de soixante-quinze mètres de part et d'autre de l'axe des autres routes classées à grande circulation » (extrait de l'article L. 111-6 du code de l'urbanisme).

<sup>15</sup> 1.d Evaluation environnementale, p. 73.

<sup>16</sup> Bb

La commune souhaite développer l'économie et la production d'énergie en encourageant notamment le recours à des dispositifs de production d'énergie renouvelable tels que les capteurs solaires en toiture, ce qui relève déjà d'une obligation réglementaire.

La MRAe estime que la traduction des objectifs dont s'est dotée le syndicat mixte du SCoT en adoptant son PCAET nécessite une appropriation plus grande de l'ensemble des thématiques air-énergie-climat et une traduction dans les documents d'urbanisme qu'elle élabore.

Si le projet de PLU prévoit des secteurs voués à accueillir des projets photovoltaïques, la MRAe relève qu'à l'instar de l'ensemble des autres secteurs ouverts à urbanisation, ils ne font l'objet d'aucune justification quant à leur localisation au regard des enjeux environnementaux.

**La MRAe recommande de traduire plus concrètement dans les choix d'urbanisation la contribution du PLU à la réalisation des objectifs du PCAET, à travers la recherche d'une moindre dépendance aux énergies fossiles dans l'organisation de l'urbanisme et des déplacements, la recherche d'économie d'énergie, le développement des énergies renouvelables et l'atténuation des effets du changement climatique.**

**Elle recommande de justifier la localisation des secteurs à destination de projets photovoltaïques au regard des incidences sur l'environnement.**