



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

MRAe

Mission régionale d'autorité environnementale
OCCITANIE

**Inspection générale de l'environnement
et du développement durable**

Avis sur la déclaration de projet emportant mise en compatibilité du plan local d'urbanisme n°2 pour la création d'une unité touristique nouvelle locale au Col del Pam sur la commune de Font-Romeu-Odeillo-Via (Pyrénées-Orientales).

N°Saisine : 2024-013068

N°MRAe : 2024AO66

Avis émis le 25 juin 2024

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 courriel reçu le 29 mars 2024, l'autorité environnementale a été saisie par la commune de Font-Romeu-Odeillo-Via (Pyrénées-orientales) pour avis sur la déclaration de projet emportant mise en compatibilité de son plan local d'urbanisme (PLU) n°2 afin de permettre la création d'une unité touristique nouvelle (UTN) locale au Col del Pam.

Le dossier comprend une évaluation environnementale datée du 28 mars 2024.

L'avis est rendu dans un délai de 3 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 en collégialité électronique en date du 25 juin 2024 conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (décision du 07 janvier 2022) par Stéphane Pelat, Jean-Michel Salles, Annie Viu, Florent Tarrisse et Bertrand Schatz.

En application de l'article 8 du règlement intérieur de la MRAe du 29 septembre 2022, chacun des membres 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 11 juin 2024. Le préfet de département a également été consulté le 3 avril 2024.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-25 du Code de l'urbanisme, l'avis devra être joint au dossier d'enquête publique ou mis à la disposition du public.

Il est également publié sur le site internet de la MRAe¹.

1 www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/occitanie-r21.html

SYNTHÈSE

La commune de Font-Romeu-Odeillo-Via (Pyrénées-orientales) pilote et accompagne un projet de « réappropriation / requalification paysagère et fonctionnelle » du site du Col del Pam qui se situe au nord-est du territoire romeufontain et constitue l'une des entrées du domaine skiable de « Font-Romeu – Pyrénées 2000 ».

Ce projet de requalification s'articule autour de plusieurs composantes, notamment la construction d'un bâtiment multi-services, la rénovation / restructuration du parking existant ou encore la création d'une passerelle.

La construction du bâtiment multi-services n'est réglementairement pas possible au regard du PLU opposable et des dispositions de la Loi Montagne. De fait, la commune a décidé d'entamer la procédure de déclaration de projet emportant la mise en compatibilité de son PLU n°2 pour permettre la création d'une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) valant création d'une UTN locale au titre de la Loi Montagne, afin de permettre la réalisation du projet.

Cette procédure a fait l'objet d'un avis conforme de soumission à évaluation environnementale rendu par la MRAe en date du 22 janvier 2024, notamment au regard d'une prise en compte insuffisante d'enjeux environnementaux présents sur le site du Col del Pam (zones humides, paysages...).

S'agissant du contenu et de la qualité de l'évaluation environnementale, la MRAe constate que le document transmis s'apparente davantage à une étude d'impact du projet de construction du bâtiment multi-services qu'à une évaluation environnementale de la mise en compatibilité du PLU, comme attendue au sens de l'article R. 151-3 du Code de l'Urbanisme. Les éléments relatifs à la mise en compatibilité du PLU en elle-même (règlement graphique et écrit du PLU après mise en compatibilité sur le secteur, OAP) ne sont pas fournis. La MRAe recommande de compléter le dossier en conséquence.

S'agissant de la prise en compte des enjeux écologiques du site, la MRAe recommande en premier lieu de produire une analyse prospective des incidences de la mise en place de l'UTN locale sur ces enjeux, en particulier les zones humides.

Sur le volet paysager, la MRAe recommande de produire une analyse paysagère du secteur du Col del Pam permettant d'appréhender les enjeux du site et les conséquences de la mise en place de l'UTN locale sur ces derniers.

La démarche visant à éviter, réduire, voire compenser les incidences de la création de l'UTN sur ces enjeux devra être complétée à la suite de ces analyses.

Des compléments sont également attendus pour démontrer l'adéquation entre les besoins en eau potable et la disponibilité de la ressource en eau sur le territoire de Font-Romeu-Odeillo-Via ainsi que la bonne articulation du PLU avec la charte du Parc naturel régional (PNR) des Pyrénées-catalanes et le schéma de cohérence territorial (SCoT) Pyrénées-Catalanes.

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

AVIS DÉTAILLÉ

1 Présentation et contexte juridique du projet et de la procédure de mise en compatibilité du PLU

1.1 Localisation et caractéristiques générales

La commune de Font-Romeu-Odeillo-Via (1 791 habitants, INSEE 2020) se situe dans le département des Pyrénées-orientales et fait partie de la communauté de communes des Pyrénées-Catalanes qui dispose d'un schéma de cohérence territoriale (SCoT) approuvé par délibération du 9 mars 2020². La commune est par ailleurs dotée d'un plan local d'urbanisme (PLU) approuvé le 10 avril 2018 et qui est en cours de révision.

Son territoire se positionne en zone de montagne³ ainsi que dans le périmètre du Parc naturel régional (PNR) des Pyrénées-Catalanes qui possède une charte de parc établie pour la période 2014 – 2026⁴.

La commune pilote et accompagne un projet de « réappropriation / requalification paysagère et fonctionnelle » du site du Col del Pam qui se situe au nord-est du territoire romeufontain (voir figure 1) et constitue l'une des entrées du domaine skiable de « Font-Romeu – Pyrénées 2000 ».

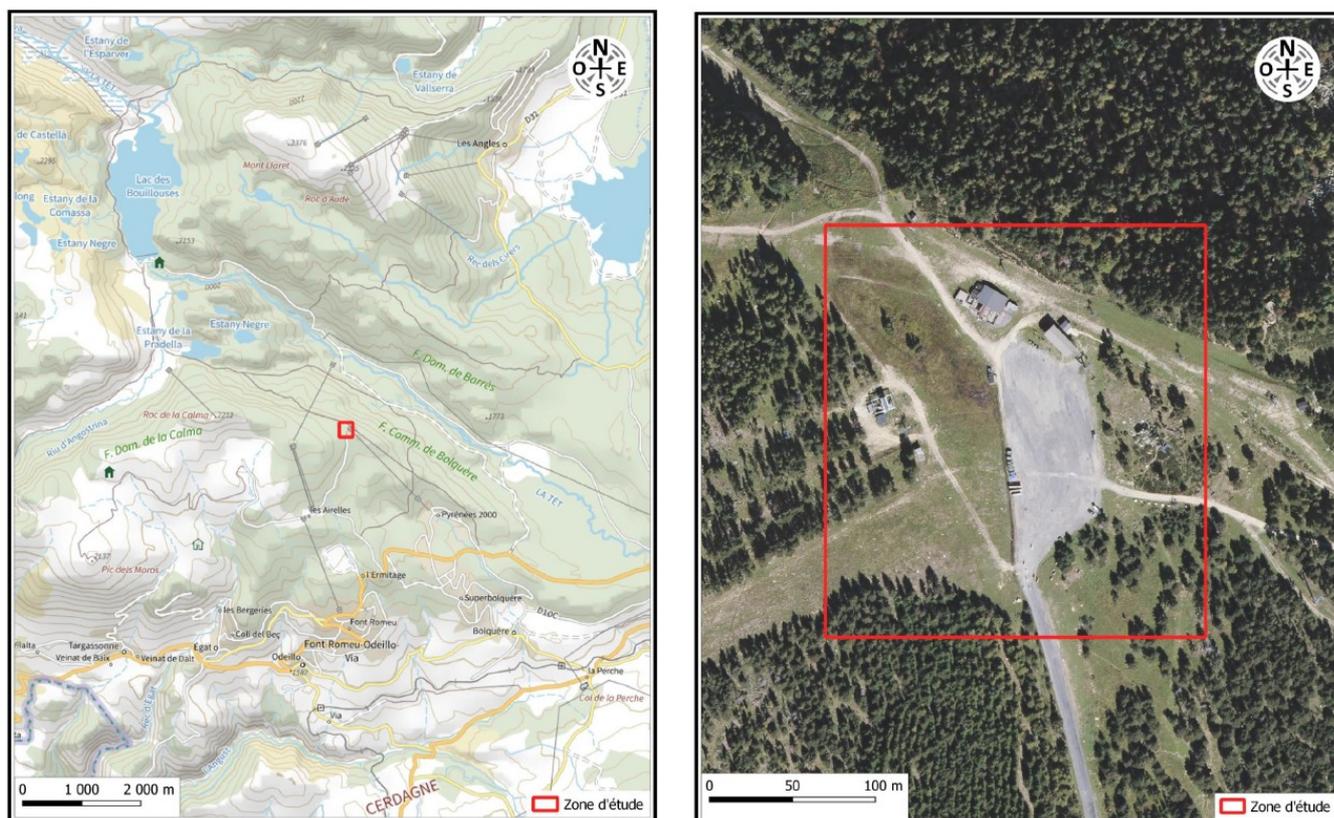


Figure 1 : localisation de la zone d'étude du projet (extrait des pages 18 et 19 de l'évaluation environnementale)

2 <https://www.pyrenees-catalanes.net/fr/grands-projets/elaboration-du-scot/les-documents-du-scot>

3 Au sens de la Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne dite « Loi Montagne »

4 https://pnrpc.centredoc.fr/doc_num.php?explnum_id=6

Ce projet de requalification s'articule autour de 3 composantes principales (voir figure 2), à savoir :

- la construction d'un bâtiment multi-services en R+2 regroupant différentes fonctions (billetterie, services de secours, restauration, sanitaires...) et présentant une hauteur maximale d'environ 13 m pour une emprise au sol d'environ 1 000 m² ;
- la rénovation / restructuration du parking existant ;
- la création d'une passerelle (réalisée).

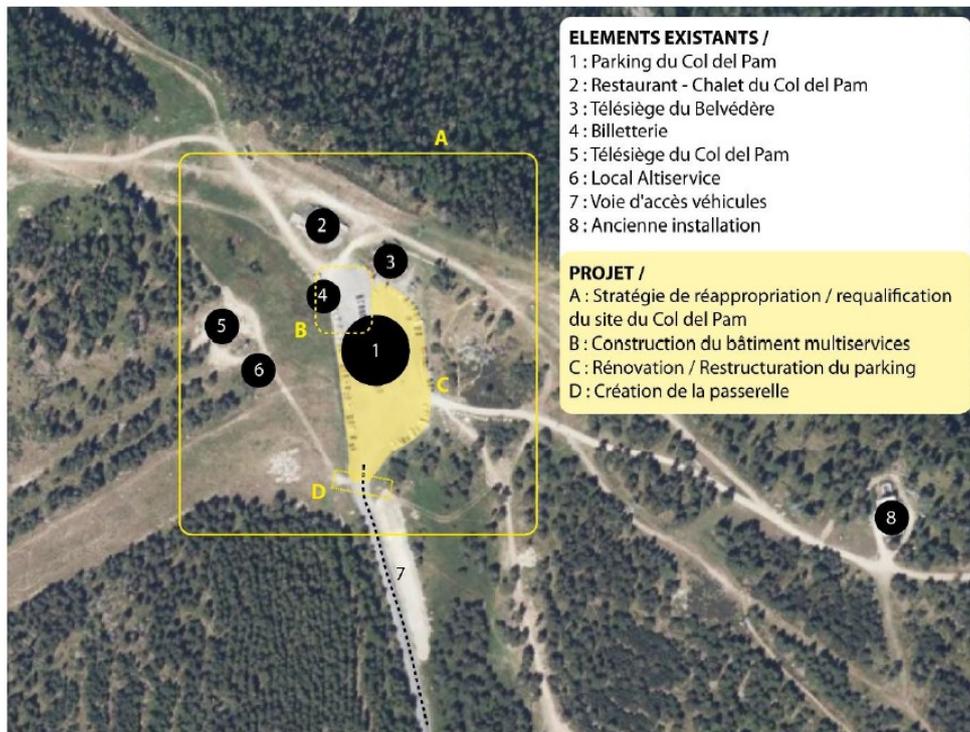


Figure 2 : présentation des composantes du projet (extrait de la page 3 de l'évaluation environnementale)

La construction du bâtiment multi-services n'est réglementairement pas possible au regard du PLU opposable qui classe le secteur du Col del Pam en zone naturelle « N » (au sein de laquelle les possibilités de construire sont réduites) ainsi que des dispositions de la Loi Montagne.

Elle nécessite de fait la création d'une unité touristique nouvelle (UTN) locale conformément à la Loi Montagne qui permet « la création ou l'extension, sur une surface de plancher totale supérieure à 500 mètres carrés, d'hébergements touristiques ou d'équipements touristiques »⁵.

La commune de Font-Romeu-Odeillo-Via a donc décidé d'entamer la procédure de déclaration de projet emportant la mise en compatibilité de son PLU n°2 pour permettre la création d'une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) valant création d'une unité touristique nouvelle (UTN) locale au titre de la Loi Montagne.

Cette évolution du PLU s'accompagne de la création d'une zone « 1AUtn » au sein de l'OAP, correspondant à l'emplacement du futur bâtiment multi-services (voir figure 3).

5 article R. 122-9 du Code de l'urbanisme

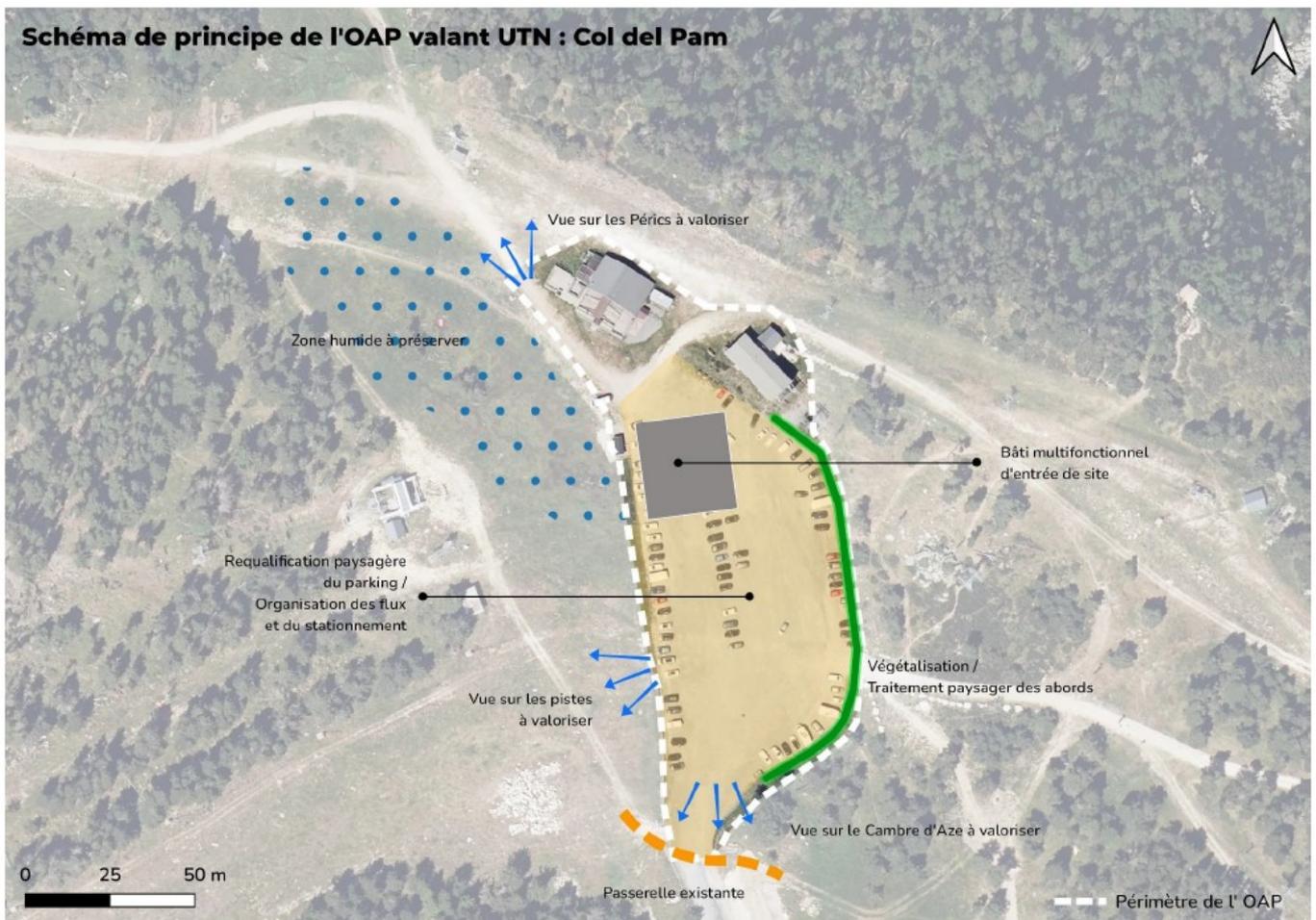
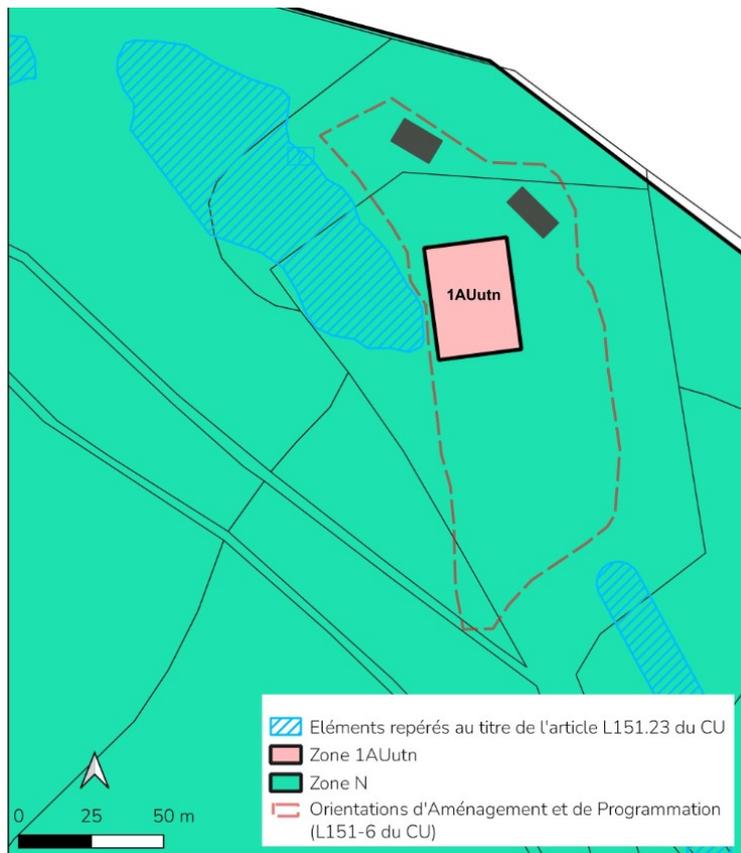


Figure 3 : projets d'OAP et de règlement graphique du PLU (extrait du dossier de déclaration de projet)

1.2 Contexte juridique au regard de l'évaluation environnementale

La présente déclaration de projet emportant mise en compatibilité du PLU n°2 a fait l'objet d'un avis conforme de soumission à évaluation environnementale rendu par la MRAe en date du 22 janvier 2024⁶.

Le dossier comprenant les éléments de la déclaration de projet (rapport de présentation, projet d'OAP...), ainsi que l'évaluation environnementale requise, fait par conséquent l'objet d'un avis de la MRAe Occitanie.

Le présent avis de la MRAe porte donc sur ce dossier qui comprend une évaluation environnementale datée du 28 mars 2024. Il devra être joint au dossier d'enquête publique et sera publié sur le site internet de la MRAe⁷.

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 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.

2 Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

Dans son avis du 22 janvier 2024, la MRAe a considéré que la présente déclaration de projet est susceptible d'entraîner des impacts notables sur l'environnement et sur la santé humaine du fait :

- que la future zone « 1AUtn » se positionne au sein de la zone « N » du PLU, de sites Natura 2000 et à proximité immédiate d'une zone humide sans que les incidences sur ses fonctionnalités ne soient évaluées dans un contexte de dérèglement climatique (augmentation des périodes de sécheresse) ;
- que l'impact paysager des constructions rendues possibles par la mise en compatibilité du PLU (en particulier le futur bâtiment présentant une hauteur de 13 m) n'a pas été analysé ;
- qu'il n'a pas été démontré l'adéquation du projet avec la ressource en eau disponible et les capacités d'assainissement du secteur ;
- qu'il n'a pas été démontré la compatibilité du projet avec la charte du PNR des Pyrénées-Catalanes et avec le SCoT des Pyrénées-catalanes.

La MRAe relève donc comme principaux enjeux à prendre en compte : la préservation des milieux naturels, du paysage et de la ressource en eau.

3 Analyse de la qualité de l'évaluation environnementale

Le dossier transmis pour avis de la MRAe comporte une évaluation environnementale, un résumé non-technique et l'avis conforme de soumission. Il ne contient toutefois pas l'ensemble des documents relatifs à la procédure de déclaration de projet (rapport de présentation, projet d'OAP et de règlement...).

La MRAe constate que, sur la forme comme sur le fond, l'évaluation environnementale transmise s'apparente davantage à une étude d'impact du projet de construction du bâtiment multi-services qu'à une évaluation environnementale de la mise en compatibilité du PLU.

6 <https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2024aco12.pdf>

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

En effet, le document présente essentiellement les caractéristiques du futur bâtiment (page 4), analyse ses incidences potentielles sur l'environnement et la santé humaine puis propose en conséquence des mesures d'évitement et de réduction de ces impacts, notamment en phase chantier (page 91 et suivantes).

Il n'y a ainsi que peu ou pas d'éléments présentant le volet « planification » de la démarche portée par la commune (création d'une UTN locale, modification du règlement...) et analysant ses conséquences vis-à-vis de l'environnement et la santé humaine.

La MRAe rappelle qu'au sens de l'article R. 151-3 du Code de l'Urbanisme, il doit être produit un rapport de présentation valant évaluation environnementale qui :

- « 1° Décrit l'articulation du plan avec les autres documents d'urbanisme et les plans ou programmes [...] avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte ;
- 2° Analyse l'état initial de l'environnement et les perspectives de son évolution en exposant, notamment, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du plan ;
- 3° Analyse les incidences notables probables de la mise en œuvre du plan sur l'environnement, notamment, s'il y a lieu, sur la santé humaine, la population, la diversité biologique, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, le bruit, le climat, le patrimoine culturel architectural et archéologique et les paysages [...] ;
- 4° Explique les choix retenus [...] au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national, ainsi que les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan ;
- 5° Présente les mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser, s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du plan sur l'environnement ;
- 6° Définit les critères, indicateurs et modalités retenus pour l'analyse des résultats de l'application du plan [...] ».

En l'état, la MRAe considère que l'évaluation environnementale transmise ne remplit pas l'objectif qui lui est assigné par l'article R. 151-3 du Code de l'Urbanisme.

La MRAe recommande de reprendre l'évaluation environnementale afin qu'elle porte spécifiquement sur la déclaration de projet emportant la mise en compatibilité du PLU et ses conséquences en matière de projets d'aménagement.

4 Analyse de la prise en compte de l'environnement

4.1 Biodiversité et milieux naturels

La future UTN locale prévue sur le secteur du Col del Pam s'inscrit au droit d'un secteur présentant plusieurs enjeux écologiques notables.

Elle est en effet concernée par les sites Natura 2000 « Capcir-Carlit-Campcardos », par plusieurs périmètres de plans nationaux d'actions (Grand tétras, Faucon crécerelle, Desman des Pyrénées, et potentiellement Vautours moines et fauves), par plusieurs PNA sans périmètre (Chiroptères, Odonates, Flore messicole, Pollinisateurs) ainsi que par la zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) « Serrat des loups ». La zone d'étude s'intègre également dans le périmètre du PNR des Pyrénées-catalanes.

Elle se situe, en outre, à proximité immédiate d'une zone humide (tourbière basse à *Carex nigra*, *Carex canescens* et *Carex echinata*) présentant un enjeu écologique « fort » selon le diagnostic réalisé dans le cadre de l'étude (voir pages 38 et suivantes), bien identifiée comme « à préserver » dans la cartographie de l'OAP (voir figure 3 du présent avis).

Bien que l'emprise du futur bâtiment et, plus largement, le périmètre de l'OAP soient positionnés en dehors de cette zone humide et sur des secteurs déjà artificialisés (ex : parking), la MRAe s'interroge sur la préservation pérenne de ce milieu naturel sensible au regard des conséquences prévisibles de la mise en place d'une UTN locale sur le secteur du Col del Pam.

Cette dernière devrait en effet permettre la réalisation de plusieurs aménagements, dont certains restent à définir (requalification du parking, autres éventuels projets à venir...), et ainsi conduire à un développement touristique du secteur du Col del Pam amenant à une augmentation potentielle de la fréquentation du site.

Pour autant, l'évaluation environnementale n'analyse pas les conséquences directes et indirectes de la mise en place de l'UTN locale, notamment en termes de nuisances potentielles induites par l'augmentation de la fréquentation touristique sur les milieux naturels : piétinement des milieux, dérangement des espèces, déchets...

La MRAe recommande de produire une analyse prospective des incidences de la mise en place de l'UTN locale sur les enjeux écologiques du secteur, en particulier des zones humides.

Suite à cette analyse, elle recommande de fournir des mesures visant à préserver les milieux à enjeux du secteur vis-à-vis des futurs aménagements et de l'exploitation du site.

4.2 Paysages

S'agissant du volet paysager, la MRAe relève que l'évaluation environnementale ne propose qu'une présentation de l'architecture du bâtiment multi-services complétée de perspectives d'insertion (pages 6 et suivantes).

L'état initial de la zone d'étude ne contient aucun chapitre ni analyse permettant d'identifier et de qualifier les enjeux paysagers du secteur du Col del Pam alors que ces derniers sont susceptibles d'être notables.

La MRAe rappelle que le secteur se situe au sein du périmètre du Parc naturel régional des Pyrénées-catalanes et estime qu'une analyse paysagère du secteur du Col del Pam doit être produite avec notamment :

- une identification des caractéristiques du paysage existant (cônes de vues, ambiances, points sensibles, usages actuels du site été/hiver...);
- une détermination et une qualification des enjeux du secteur ;
- une analyse des incidences probables de la mise en œuvre de l'UTN locale sur ces enjeux, en particulier au regard de l'ensemble des aménagements induits (projection des vues avant/après, schéma de fonctionnement/accès...).

Suite à cette analyse, l'évaluation environnementale devra proposer des mesures visant à éviter, réduire, voire compenser (ERC) les impacts paysagers de l'UTN locale (ex : insertion paysagère du bâtiment, des abords et des parkings, matériaux de construction sans toxicité pour la biodiversité locale, gestion de l'eau, bâtiments accueillants pour la biodiversité...).

La MRAe recommande de produire une analyse paysagère du secteur du Col del Pam permettant d'appréhender les enjeux du site et les conséquences de la mise en place de l'UTN locale sur ces derniers.

Elle recommande de proposer par la suite une démarche visant à éviter, réduire voire compenser les impacts paysagers potentiels et de la traduire dans les documents réglementaires du PLU.

4.3 Adéquation du projet avec la ressource en eau disponible et les capacités d'assainissement du secteur

S'agissant de la ressource en eau potable, l'évaluation environnementale affirme (page 101) que « la zone d'étude fait partie du périmètre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) des nappes du Roussillon » et « qu'elle se localise au sein de la limite hydrogéologique des nappes » ce qui est erroné⁸, la commune n'étant pas couverte par un SAGE.

8 Voir https://www.nappes-roussillon.fr/IMG/jpg/1_presentation_territoirenb2.jpg

L'ensemble du chapitre doit être corrigé en conséquence.

La MRAe relève en outre que le document n'apporte pas la démonstration précise de l'adéquation entre la ressource disponible sur le territoire de Font-Romeu-Odeillo-Via et les besoins actuels et à venir des projets induits par la création de l'UTN locale.

La MRAe recommande de reprendre le chapitre relatif à la ressource en eau avec les bonnes informations.

Elle recommande également d'apporter la démonstration de l'adéquation entre la ressource disponible sur le territoire de Font-Romeu-Odeillo-Via et les besoins actuels et à venir des projets induits par la création de l'UTN locale.

En ce qui concerne l'assainissement, le chapitre dédié (page 103) précise que le projet sera relié au réseau d'assainissement de la commune de Font-Romeu-Odeillo-Via.

Les nouveaux besoins en termes d'assainissement sont établis à environ 100 EH (équivalent habitants) supplémentaire. En comparaison, la station d'épuration présente une capacité nominale de 15 000 EH et une charge maximale en entrée de 8 668 EH en 2022, soit une marge de 6 332 EH. Le dossier précise également que les rejets de la station d'épuration sont conformes à la réglementation en vigueur.

La MRAe estime que ces informations sont suffisantes pour démontrer l'adéquation du projet avec le système d'assainissement de la commune.

4.4 Compatibilité du projet avec la charte du parc naturel régional des Pyrénées-Catalanes et avec le SCoT des Pyrénées-catalanes

4.4.1 Charte du PNR des Pyrénées-catalanes

L'analyse de la compatibilité du projet avec la charte 2014 – 2026 du PNR est présentée à la page 112 de l'évaluation environnementale.

La mesure 1.2.2.a. de la charte du PNR prévoit « *de maintenir des domaines de ski alpin dans les périmètres circonscrivant les aménagements existants où la modernisation et/ou la requalification des infrastructures et la réalisation d'aménagements seront nécessaires pour répondre à des enjeux économiques justifiés tout en améliorant le respect de l'environnement (paysage, eau, impact sur la faune...)* ».

L'évaluation environnementale précise quant à elle que le projet s'inscrit dans cette logique de « *modernisation/requalification* » ainsi que dans « *la valorisation de la prise en compte du paysage dans la gestion des domaines skiables (intégration des bâtiments et pistes, préservation des espaces sensibles, aménagement des sites d'accueil...)* ».

La MRAe prend note de cette démonstration, mais considère qu'elle doit être complétée au regard de ses remarques sur le volet paysager de l'étude d'impact (chapitre 4.2 du présent avis).

La MRAe recommande de compléter la démonstration de la bonne articulation du PLU avec la charte du PNR.

4.4.2 SCoT des Pyrénées-catalanes

L'analyse de la compatibilité du projet avec le SCoT est présentée à la page 113.

L'axe 2 du Document d'orientation et d'objectifs (DOO) du SCoT prescrit d'améliorer globalement l'offre d'activités hivernales en privilégiant la création, la modernisation et le renouvellement des infrastructures au sein des périmètres aménagés des domaines skiables et de développer l'offre touristique en s'appuyant en priorité sur la modernisation des aménagements et installations existantes.

Les travaux de modernisation et de requalification des équipements des domaines skiables doivent s'orienter de façon privilégiée vers des aménagements participant à la montée en gamme de l'offre touristique, aux économies d'énergie, au moindre impact sur la ressource en eau, la biodiversité et les paysages.

Le DOO prévoit par ailleurs un maintien des fonctionnalités de la zone humide identifiée comme « à préserver » au titre de la trame bleue du SCoT.

L'évaluation environnementale conclut à la compatibilité du projet d'aménagement sur le site du Col del Pam avec le SCoT des Pyrénées Catalanes.

La MRAe prend note de cette démonstration. Elle souligne toutefois que l'articulation avec le SCoT des Pyrénées-catalanes s'impose en premier lieu au PLU. La commune de Font-Romeu-Odeillo-Via doit donc s'assurer de la bonne articulation de la déclaration de projet emportant mise en compatibilité du PLU avec le SCoT, notamment au regard des remarques formulées au chapitre 4.1 du présent avis sur la préservation pérenne de la zone humide.

La MRAe recommande de démontrer l'articulation de la déclaration de projet emportant mise en compatibilité du PLU avec le SCoT des Pyrénées-catalanes.