



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Mission régionale d'autorité environnementale
OCCITANIE

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

Avis sur la première révision allégée du PLU de PALAMINY (31)

N°Saisine : 2024-013181

N°MRAe : 2024AO79

Avis émis le 22 juillet 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 courrier reçu le 26 avril 2024, l'autorité environnementale a été saisie par la commune de Palaminy pour avis sur le projet de première révision allégée de la commune de Palaminy (Haute-Garonne).

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 par délégation en date du 22 juillet 2024 conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (décision du 07 janvier 2022) par Annie Viu.

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 29 avril 2024 et a répondu le 22 mai 2024.

Le préfet de département a également été consulté et a répondu en date du 30 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.

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

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

SYNTHÈSE

Le projet de première révision allégée du plan local d'urbanisme (PLU) de Palaminy vise à fermer à l'urbanisation la zone du camping du Plantaurel et à ouvrir à l'urbanisation la zone comprenant le village de vacances de la Tounis, en zone boisée, en ZNIEFF de type I et II. Le projet de réhabilitation et d'extension du village de vacances comprend des bâtiments existants, des nouveaux logements, des futurs bâtiments qui accueilleront différentes activités, les cheminements qui relieront les bâtiments, pour 12,6 ha et des parkings d'accueil pour 0,37 ha.

Étant donné les incidences environnementales potentielles, des alternatives de moindre impact auraient dû être présentées par la collectivité ou d'autres sites auraient dû être étudiés pour la réalisation de l'aménagement touristique projeté afin de minimiser l'impact sur l'environnement.

La superficie du projet ayant un impact sur la consommation d'espace prévue par le PLU de Palaminy pour la prochaine décennie, il conviendra de préciser comment ce projet s'insère dans la stratégie de diminution de la consommation d'espace selon les objectifs de la loi Climat et Résilience.

Des interrogations subsistent sur le projet de première révision allégée du PLU :

- Concernant la réhabilitation et le désenvasement de la retenue d'eau qui doit permettre la remise en circulation de l'eau dans ce secteur, de quelle façon se redéveloppera l'écosystème de la zone humide, une fois le plan d'eau désenvasé
- Sur les chemins actuels, les chemins à construire et les matériaux à utiliser, les adductions en réseaux divers pour l'accès à l'ensemble des bâtiments (chalets, salons de plein-air, centre de bien-être, etc.) et l'évaluation de leurs impacts environnementaux.
- Sur la nature des emprises au sol (béton, bois, etc.) et la relation au sol (surélevé, sur pilotis, à même le sol) des nouveaux bâtiments du site, des salons de plein-air et du centre de bien-être.
- Sur les surfaces des habitats naturels et des habitats d'espèces impactés. Le mitage de ces milieux par le projet ainsi que les effets de la fréquentation du site sur les habitats doivent être évalués et détaillés.
- Sur les émissions des gaz à effet de serre induits par la mise en œuvre du projet permis par la révision allégée du PLU.

La MRAe recommande aussi d'envisager un évitement plus important des secteurs présentant le plus de sensibilités et de prévoir des mesures de réduction complémentaires, à traduire dans le règlement et l'orientation d'aménagement de programmation (OAP), sur les secteurs ne pouvant être évités.

AVIS DÉTAILLÉ

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

Le projet de première révision allégée du plan local d'urbanisme (PLU) de Palaminy a fait l'objet d'une évaluation environnementale. Le dossier transmis fait par conséquent l'objet d'un avis de la MRAe de la région Occitanie. Le présent avis devra être joint au dossier d'enquête publique et sera publié sur le site internet de la MRAe².

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.

Par ailleurs le projet d'extension du site de Toulis donnera lieu à un nouvel avis sur le projet, la collectivité et l'entreprise ayant choisi de ne pas faire d'évaluation environnementale unique, valant à la fois évaluation environnementale du PLU et du projet. La MRAe attire l'attention de la collectivité en charge du PLU et du maître d'ouvrage du projet sur la complexité de cette démarche et sur le manque de lisibilité pour le public du fait de la démultiplication des procédures et des saisines. Elle rappelle que les textes législatifs autorisent la mise en œuvre d'une « procédure commune » d'évaluation environnementale permettant une appréciation conjointe des incidences au titre de la planification et du projet³. En plus de simplifier la procédure pour le maître d'ouvrage qui bénéficie d'un gain de temps et d'une économie de moyens, cette démarche d'évaluation environnementale débouche sur une enquête publique unique favorisant une information des citoyens la plus globale possible sur les projets intéressant le territoire.

2 Présentation territoire et du projet

La commune de Palaminy est une commune rurale aux portes de Cazères et qui fait partie de la Communauté de communes Cœur de Garonne. Elle est située dans le sud du département de la Haute-Garonne, comporte 792 habitants (source INSEE 2021) sur une superficie de 1 133 ha. Elle est couverte par un PLU, approuvé le 13 octobre 2006. La procédure de révision allégée du PLU doit permettre la réalisation d'un projet de zone de loisirs et d'hébergements touristiques sur le site de la Tounis.

Le PLU doit être compatible avec le SCoT du Pays Toulousain.

La zone touristique de Tounis est un village de vacances implanté sur la commune de Palaminy. Ce site est actuellement classé en zone AUL0 et N pour laquelle l'urbanisation n'est pas ouverte même si tous les réseaux sont présents sur les lieux. La réalisation de ce site avait permis dans les années 1970 la construction de dix chalets, d'un bar - restaurant sur deux niveaux face au lac et l'édification d'un barrage constituant une retenue. A ce jour, la vétusté des lieux impose une réhabilitation du site, tant sur les bâtiments, les sentiers internes que sur la retenue d'eau envasée.

La surface du projet correspond à environ 13 ha et comprend les bâtiments existants, les nouveaux logements, les futurs bâtiments qui accueilleront les différentes activités, les cheminements qui relieront les bâtiments, pour

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

3 Articles L122-13, L122-14 et R122-26 à 28 du code de l'environnement

12,6 ha et un parking d'accueil de 0,37 ha pour 19 places.

La zone de projet de la Tounis est située dans une vallée boisée. Le site est en grande partie concerné par un site naturel inscrit « *cascade de la Tonne et ses abords* » qui bénéficie d'une protection au titre de la servitude AC2.

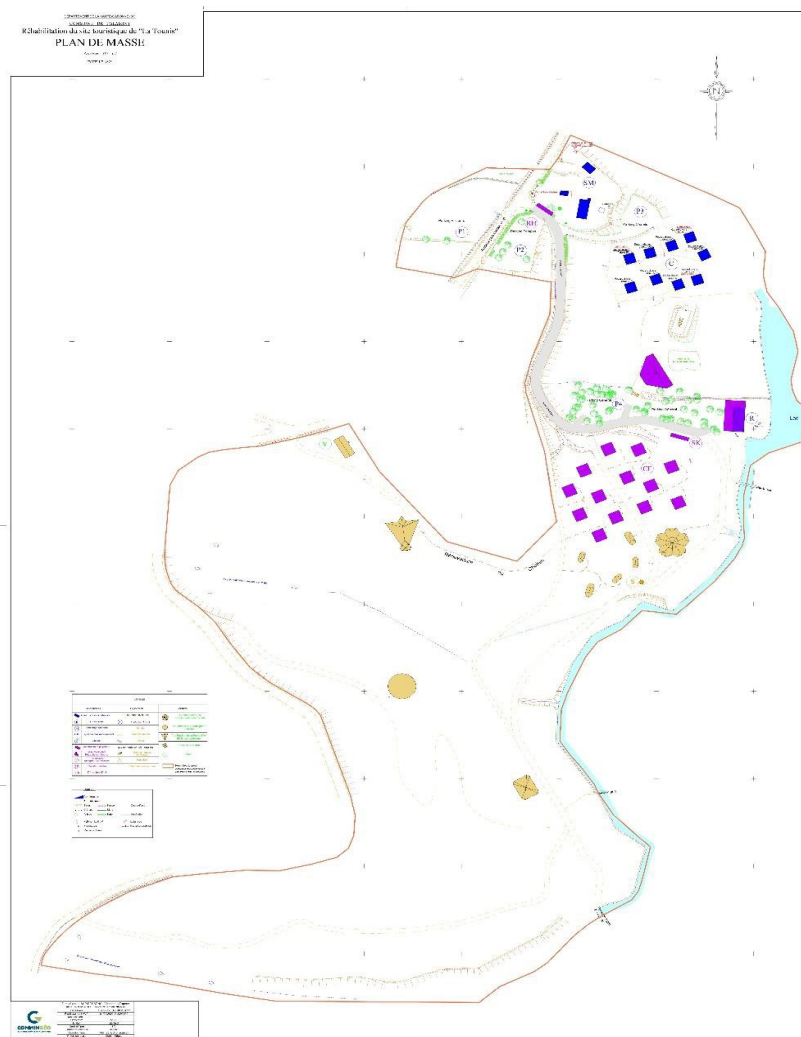
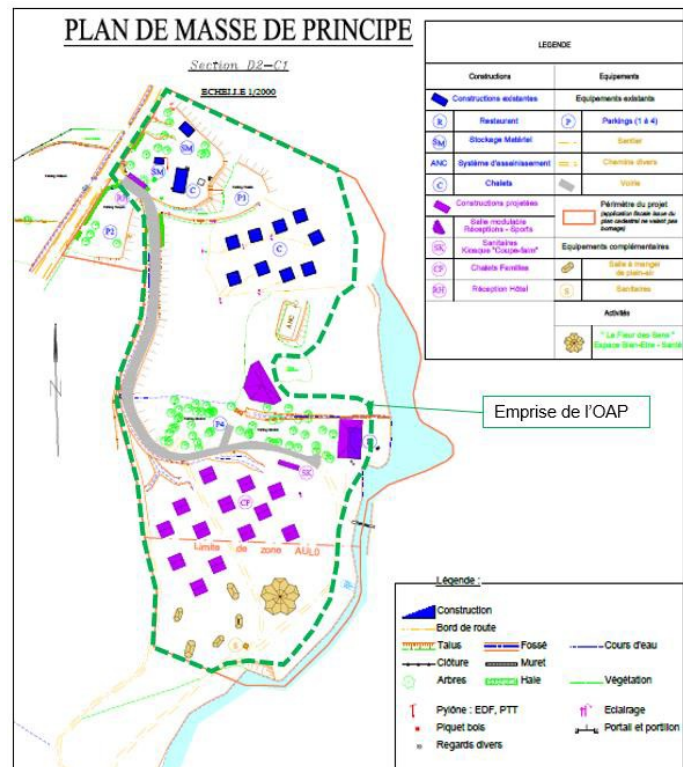


Zone du projet, extrait du rapport de présentation, p. 6

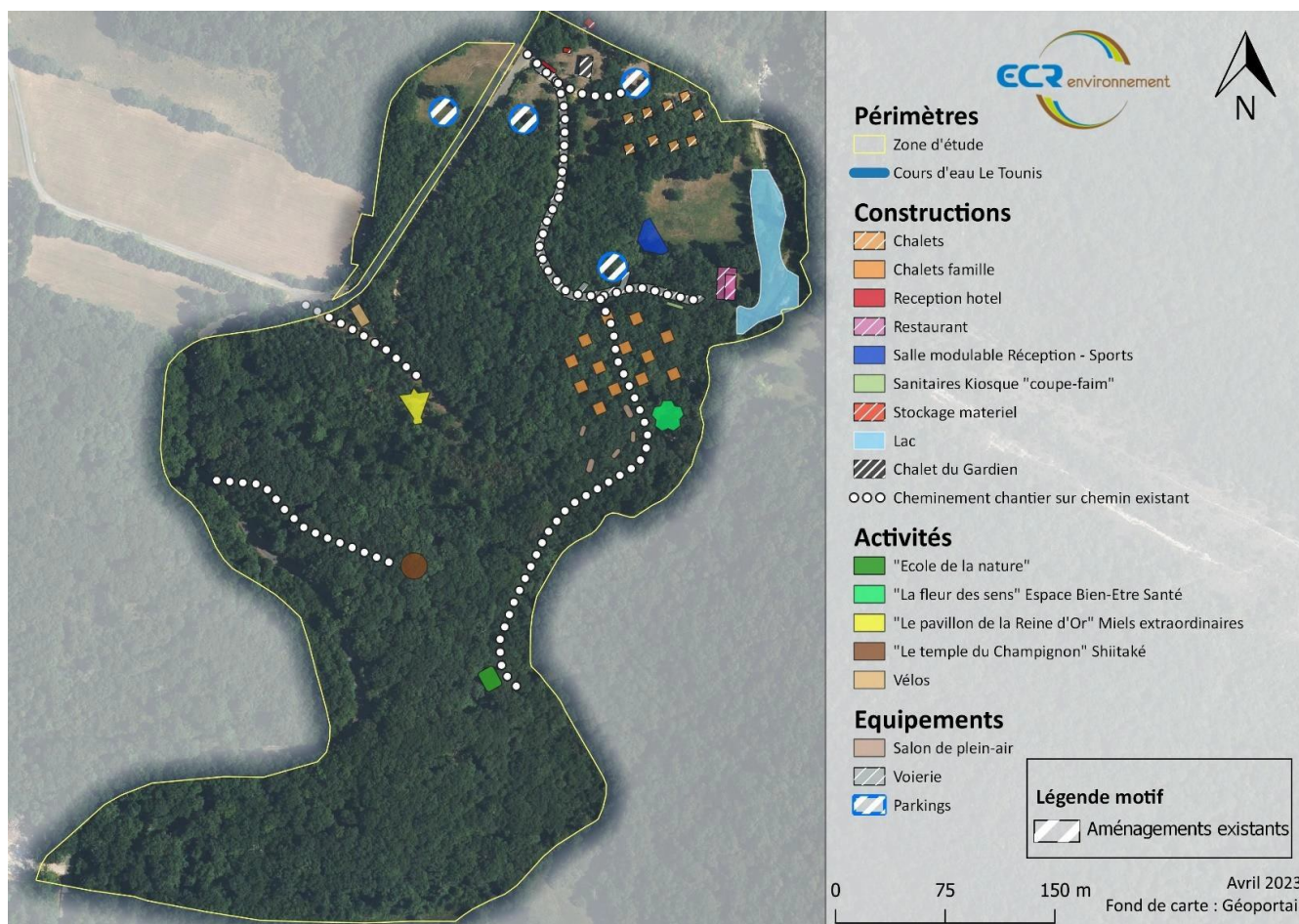
Le projet de révision allégée du document d'urbanisme vise à :

- l'ouverture à l'urbanisation de la zone AUL de 3 ha portant sur des constructions et stationnements.
- la création d'une zone N2I de 9,3 ha pour le parking et la zone naturelle touristique (sentiers, passerelles, tables de pique-nique, accrobranches, tables d'orientations...) de 9.30 ha,
- la création d'un STECAL NLc de 0.64 ha portant sur les locaux techniques, les constructions d'activités de loisirs, le parking.
- la zone N1I reclassée en zone N sur une surface de 4.25 ha, correspondant au camping du Plantaurel, fermé suite aux inondations de 2022.

Plus précisément, le projet de révision allégée vise à rénover 10 chalets existants dans la zone AUL, remettre en état le lac en raison de son envasement actuel, ouvrir au public un restaurant et construire des bâtiments de loisirs complémentaires.



Plan de masse du projet, cabanes de Tounis, extrait de l'annexe p. 131



Les différents aménagements prévus dans le cadre du projet, annexe p. 172

Un stationnement de 19 places, actuellement existant, se situe à l'extérieur du site le long de la RD 49, à l'entrée du site. Le stationnement lié à l'hébergement (chalets) s'effectuera sur un parking situé en contiguïté. Une navette interne sera mise à la contribution des lieux et permettra de relier les usagers ferroviaires de la gare de Cazères au site avec une fréquence adaptée. Un second espace de stationnement se logera à l'entrée est du site. Le troisième espace de stationnement correspond aux chalets existants, il se situera près de chaque hébergement. Un quatrième espace de stationnement collectif se situera à proximité du restaurant, il reçoit la majeure partie des places.

L'accès aux chalets pourra se faire par voiturettes électriques qui pourront circuler sur les chemins balisés. L'accès principal aux différents bâtiments d'accueil se fera par un seul accès dans le prolongement de la voie existante qui dessert les bâtiments.

3 Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

Pour la MRAe, les principaux enjeux pour ce projet de révision allégée de PLU concernent :

- la maîtrise de la consommation de l'espace ;
- la préservation des milieux naturels et de la biodiversité ;
- la protection des paysages ;
- les mobilités et le bruit.

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

Justification du choix du site et examen de solutions alternatives

La collectivité, par la révision allégée, acte la suppression de la zone NL1 correspondant au camping du Plantaurel (4,25 ha de superficie) actuellement fermé suite à une inondation en janvier 2022. Elle est située dans une zone de risque identifié (zone rouge du PPRI) et également en zone Natura 2000 et sera reclassée en zone N.

En contrepartie, la collectivité souhaite aménager et procéder à l'extension du village de la Tounis, déjà partiellement équipé et aménagé. Étant donné les incidences potentielles de la première révision allégée du PLU sur le plan des sensibilités environnementales et des impacts potentiels que le projet induirait, il convient que la collectivité présente dans le rapport des alternatives de moindre impact ou d'autres sites étudiés pour la réalisation de l'aménagement touristique projeté eu égard à la minimisation de son impact sur l'environnement, conformément à l'article R. 151-3 du CU qui requiert que le rapport de présentation explique « *les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables* ». .

De fait, le rapport est uniquement centré sur le projet de création du projet touristique communal et le seul argument présenté pour sa localisation est que le terrain est déjà partiellement aménagé. Aucune étude à une échelle plus globale n'a été menée, permettant de comparer plusieurs sites en fonction des effets sur l'environnement. Ainsi la mise en œuvre de la séquence « éviter, réduire, compenser » (ERC) n'est pas jugée satisfaisante par la MRAe.

L'analyse des incidences et la séquence ERC n'aborde que sommairement certains enjeux liés aux effets de la consommation d'espace, les nuisances ou encore l'augmentation des consommations énergétiques et des émissions de gaz à effet de serre. Les incidences cumulées liées aux extensions successives doivent aussi être analysées.

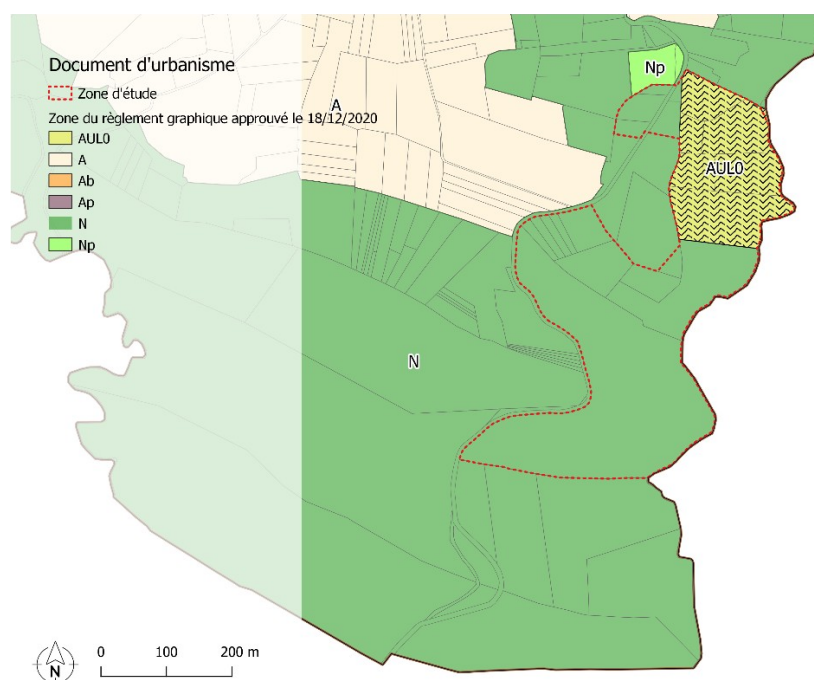
La MRAe recommande de compléter le rapport de présentation en justifiant les choix retenus pour le site au regard de plusieurs autres alternatives possibles, à l'échelle du site et à l'échelle intercommunale, au regard de leurs incidences environnementales et des disponibilités foncières dans les zones déjà ouvertes à l'urbanisation.

Le rapport présente un dispositif de suivi qui ne définit pas de valeur initiale pour chacun des indicateurs retenus, ni de point d'étape. Cette valeur initiale est essentielle pour disposer d'une référence à partir de laquelle pourra être examinée le bilan de l'application du PLU. Sans ces éléments, le dispositif de suivi n'a aucune portée concrète.

La MRAe recommande de finaliser le dispositif de suivi en identifiant la source des données à mobiliser et en précisant la valeur initiale et la périodicité de production des indicateurs retenus lorsque ceux-ci impliquent une comparaison avec l'année initiale, à définir, sans lesquels le dispositif de suivi n'a pas de portée.

5 Prise en compte de l'environnement

5.1 Consommation d'espace



L'extension et la création d'un site d'hébergement et de loisirs dans un réservoir de biodiversité, au sein de la ZNIEFF de type I et de type II participe à la consommation d'espace naturel communal. La MRAe rappelle que la lutte contre la consommation d'espace est un des axes majeurs de la planification territoriale. Elle doit aboutir à une diminution du mitage des espaces naturels et agricoles, lequel altère la qualité des paysages, nuit à la biodiversité et aux écosystèmes, éloigne les populations des centralités, allonge les déplacements, augmente les émissions de gaz à effet de serre et rend irréversible l'imperméabilisation des sols.

Le rapport indique que « Les secteurs N2L ne comportent que des aménagements qui ne remettent pas en cause le caractère naturel des lieux et dans le secteur NLC, les constructions seront intégrées au contexte naturel et paysager. »⁴

Les secteurs N2L correspondent à la zone de parking et à la zone naturelle touristique qui représente 9,30 ha. Le rapport d'évaluation environnementale n'évoque pas la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) que représente le projet de site touristique et la manière dont cette consommation s'insère dans l'objectif de diminution de 50 % par rapport à la décennie précédente prévu par la loi Climat et Résilience, à l'échelle de la commune et/ou à l'échelle intercommunale.

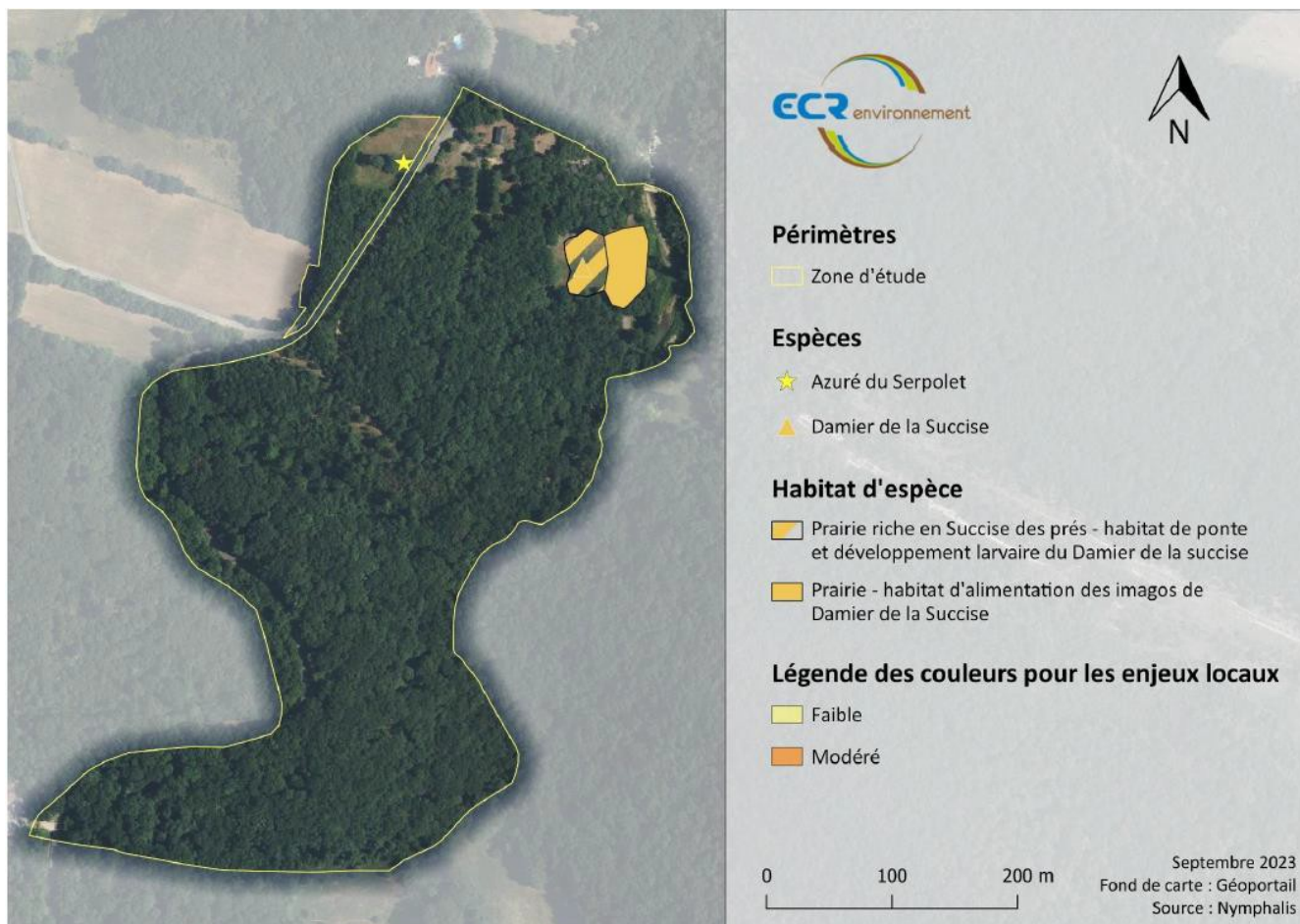
La MRAe recommande de compléter le rapport d'évaluation environnementale en faisant l'analyse de la contribution du projet de site touristique à la consommation d'espace prévue par le PLU de Palaminy pour la prochaine décennie et de préciser comment ce projet s'insère dans la stratégie de diminution de la consommation d'espace à l'échelle du territoire communal ou intercommunal.

Le PLU a été approuvé le 13 octobre 2006. La zone AUL0 étant fermée depuis plus de 9 ans, elle doit être selon la loi ALUR, considérée comme une zone naturelle. Son ouverture nécessite dès lors d'engager une procédure de révision générale du PLU. Il appartient à la commune de se mettre en conformité avec la réglementation applicable.

4 Rapport de présentation, p. 130.

5.2 Protection des espaces naturels et de la biodiversité

Le projet de zone touristique ne concerne aucun site Natura 2000 mais il est intégralement compris dans la zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type I « *Quères des petites Pyrénées* » et la ZNIEFF de type II « *Petites Pyrénées en rive droite de Garonne* ». Il se situe également dans un réservoir de biodiversité de milieux ouverts et semi-ouverts de plaine, avec un corridor écologique formé par le ruisseau de la Tounis.



Présence de l'Azuré du Serpolet et du Damier de la Succise sur la zone d'étude, rapport de présentation p. 62

L'inventaire naturaliste montre que la zone d'étude accueille :

- une zone humide, issue de l'envasement d'un barrage car la retenue est en train de se fermer. Une frayère pour les amphibiens est observée sur cette retenue mais sa surface a régressé d'environ 100 m² en deux ans.
- deux papillons protégés, l'Azurée du Serpolet, et en particulier le Damier de la Succise, reproducteur au niveau de prairies riches en Succise des prés,
- un boisement favorable à la nidification du Pic noir et à l'accueil de chauves-souris en gîte arboricole. Le contexte de forêt alluvial du site est aussi favorable au transit et à la chasse de certaines espèces comme la Barbastelle d'Europe, le Murin de Daubenton et la Pipistrelle pygmée.

La zone humide fera l'objet de travaux : un barrage avait été édifié initialement, constituant une retenue. Abandonné depuis, il a été envasé et la retenue est en train de se fermer. La réhabilitation du secteur va impliquer le désenvasement de la retenue d'eau, et donc la remise en circulation de l'eau. Le rapport indique que le curage de la retenue entraînera une réduction de 1 439 m² de zones humides caractérisées par la végétation qui s'y développe suite à l'envasement du barrage et qu'il permettra au milieu de ne pas se refermer (réduction de la zone humide dans le temps, par sédimentation naturelle et développement d'une strate arbustive). Une compensation sera réalisée à 150 % soit la restauration d'une zone humide de 2 158 m².

La MRAe recommande de préciser comment se redéveloppera l'écosystème de la zone humide une fois désenvasée à la fois par la diminution du volume d'eau au niveau de la retenue et de sa remise en mouvement.

La réduction du périmètre du futur site a déjà été envisagée dans les secteurs abritant des habitats d'espèces à enjeux (notamment le Damier de la Succise), dans la partie nord-est du site..

Les enjeux environnementaux globaux, liés au milieu naturel, sont présentés comme faibles à négligeables, les constructions, aménagements et installations destinées à la mise en œuvre du projet touristique ayant au total une emprise au sol très faible sur les 13 ha du projet. Le dossier indique que les chalets ne sont pas de nature à perturber le fonctionnement du site et aucune imperméabilisation n'aura lieu sur ces zones.

Or la MRAe relève que le projet prévoit également la réalisation de nouveaux chalets, la construction de cinq salons de plein-air, de trois parkings supplémentaires en plus du parking déjà existant, d'une champignonnière, d'une école de la nature, la réhabilitation du restaurant, une salle modulable pour les réceptions et séminaires, d'un centre de bien-être, etc.

L'évaluation de l'impact des nouvelles emprises au sol des salons de plein-air, du piétinement et de l'écrasement des formations végétales périphériques des constructions doit être détaillée. L'ensemble de ces éléments doit être pris en compte dans l'évaluation de l'impact du projet sur l'ensemble des boisements du secteur.

La MRAe constate que l'analyse des incidences liées à la fréquentation et de l'impact de la création des cheminements sur ces zones n'est pas réalisée. Le nombre de personnes présentes simultanément sur le site (la fréquentation), n'est pas non plus indiqué dans le rapport. La MRAe estime que les impacts sur la biodiversité sont minimisés. Des mesures, à traduire dans le projet de révision allégée du PLU, visant à réduire le périmètre de la zone, en renforçant la séquence d'évitement pourraient être recherchées afin de pallier le dérangement de la faune locale identifiée et les dégradations inévitables du secteur.

La MRAe recommande de préciser la nature des emprises au sol (béton, bois, etc.) et la relation au sol (surélevé, sur pilotis, à même le sol) des nouveaux bâtiments du site, des salons de plein-air et du centre de bien-être.

La MRAe recommande de préciser les surfaces des habitats naturels et des habitats d'espèces impactés. Le mitage de ces milieux par le projet ainsi que les effets de la fréquentation du site sur les habitats doivent être évalués et détaillés.

La MRAe recommande d'envisager un évitement plus important des secteurs présentant le plus de sensibilités et de prévoir des mesures de réduction complémentaires, à traduire dans le règlement et l'orientation d'aménagement de programmation (OAP).

5.3 Mobilités, bruit et émissions de gaz à effet de serre

Le secteur du site, situé sur des espaces naturels, est déconnecté de l'urbanisation du bourg, ce qui pose la question des mobilités et des problèmes en découlant, dont l'augmentation des émissions des gaz à effet de serre. Ce sujet est succinctement abordé dans le rapport.

Le rapport indique que les déambulations possibles à travers la zone du projet seront limitées aux cheminements carrossables et piétons aménagés et que le cheminement des engins chantiers s'effectuera sur les chemins existants. Il n'indique cependant pas précisément s'il s'agit de passages ou de voiries carrossables. La voirie et les stationnements du parking de 19 places seront aménagés en calcaire concassé et la surface résiduelle restera enherbée. Des précisions sont attendues sur l'accès aux autres bâtiments, que ce soient les nouveaux chalets et leur parking individuel, l'accès au centre de bien-être, l'accès au « *temple du champignon* »,

au « *pavillon de la Reine d'Or* » et à l'école de la nature. Le rapport n'indique pas non plus si d'autres chemins, des adductions en réseaux divers nécessaires à l'extension du site touristique seront construits, avec quels matériaux (terre, pierre ou enrobé) et n'indique pas quel sera leur impact environnemental sur le site.

Pour la bonne information du public, la MRAe recommande de compléter le rapport de présentation en évaluant les émissions des gaz à effet de serre induits par la mise en œuvre du projet permis par la révision allégée du PLU et de proposer des mesures de compensation adaptées.

La MRAe recommande de préciser les chemins actuels, les chemins à construire et les matériaux à utiliser, les adductions en réseaux divers pour l'accès à l'ensemble des bâtiments (chalets, salons de plein-air, centre de bien-être, etc.) et d'évaluer leurs impacts environnementaux.