



Mission régionale d'autorité environnementale

OCCITANIE

**Avis de la mission régionale
d'autorité environnementale de la région Occitanie
sur la révision du plan local d'urbanisme
de Nogaro (32)**

**N° saisine 2019-7949
N° MRAe 2019AO187**

Préambule

Il est rappelé ici que pour tous les plans et documents soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public.

Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du projet de plan ou document, mais sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage, et sur la prise en compte de l'environnement par le projet. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à améliorer la conception du plan ou du document et à permettre la participation du public à la révision des décisions qui le concernent.

Par courrier reçu le 1^{er} octobre 2019 par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Occitanie, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a été saisie pour avis sur le dossier de révision du plan local d'urbanisme de la commune de Nogaro (32). L'avis est rendu dans un délai de trois mois à compter de la date de saisine.

Le présent avis contient les observations que la MRAe Occitanie formule sur le dossier. Conformément au règlement intérieur du CGEDD et aux règles de délégation interne à la MRAe (délibération du 28 mai 2019), cet avis a été adopté en collégialité électronique, par Christian Dubost et Marc Challeat. En application de l'article 9 du CGEDD, chacun des membres délibérant atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner.

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

Conformément aux dispositions de l'article R104-25 du code de l'urbanisme, l'avis devra être joint au dossier d'enquête publique ou, le cas échéant, mis à disposition du public. Il est par ailleurs publié sur le site internet de la MRAe¹ ainsi que sur celui de la DREAL Occitanie².

¹ www.mrae.developpement-durable.gouv.fr

² www.occitanie.developpement-durable.gouv.fr/les-avis-et-decisions-de-lautorite-r7142.html

Synthèse de l'avis

La révision du plan local d'urbanisme de Nogaro est soumise à évaluation environnementale du fait de la présence sur son territoire d'un site Natura 2000. D'une superficie de 1 106 ha et comportant 1 997 habitants en 2016 (source INSEE), la commune de Nogaro est située dans la partie centre ouest du département du Gers (région dite du Bas-Armagnac, vallée du Midour).

Le projet de PLU prévoit l'accueil de 400 nouveaux habitants, ce qui représente une croissance démographique très importante pour la commune, en décalage avec la stabilité démographique constatée. La MRAe recommande d'adopter un scénario démographique plus réaliste, en cohérence avec les tendances démographiques récentes du territoire, et d'en tirer les conséquences en termes d'ouvertures de nouveaux secteurs à l'urbanisation.

La MRAe recommande de mettre en place des mesures opérationnelles à même de garantir une priorisation de l'urbanisation sur le centre bourg.

La MRAe recommande également de justifier la nécessité de l'ouverture à urbanisation de zones à vocation d'activité d'une superficie de 9 ha.

Si l'étude de l'état initial est présentée à travers des cartes de synthèses intéressantes avec les enjeux, les inventaires communaux des zones humides ne sont pas aboutis et les inventaires de la trame verte et bleue communale ne sont pas précisés (sources, dates, secteurs). La traduction réglementaire des secteurs sensibles tels que la trame verte et bleue n'est pas suffisamment aboutie dans le règlement. Un zonage adapté dans le règlement (zonage Np naturel à protéger) permettrait d'assurer une véritable protection pour ces espaces.

La mare, les haies et boisements compris dans les secteurs à urbaniser AU faisant l'objet d'OAP devraient bénéficier de mesures réglementaires spécifiques (espaces boisés classés, secteurs Np, etc.) afin d'assurer une véritable protection.

La MRAe recommande de compléter le projet de révision du PLU en démontrant l'aptitude des sols des zones à urbaniser « *les Hauts de Montrouge* », « *Lacaze* », « *Pouy de Bouit* » et « *Route de Sion* » aux dispositifs d'assainissement non collectif.

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

Avis détaillé

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

La révision du plan local d'urbanisme de Nogaro est soumise à évaluation environnementale au titre de l'article R. 104-9 du Code de l'urbanisme du fait de la présence sur son territoire d'un site Natura 2000, zone spéciale de conservation « Réseau hydrographique du Midou et du Ludon ». Par conséquent, le dossier fait l'objet d'un avis de la MRAe d'Occitanie.

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

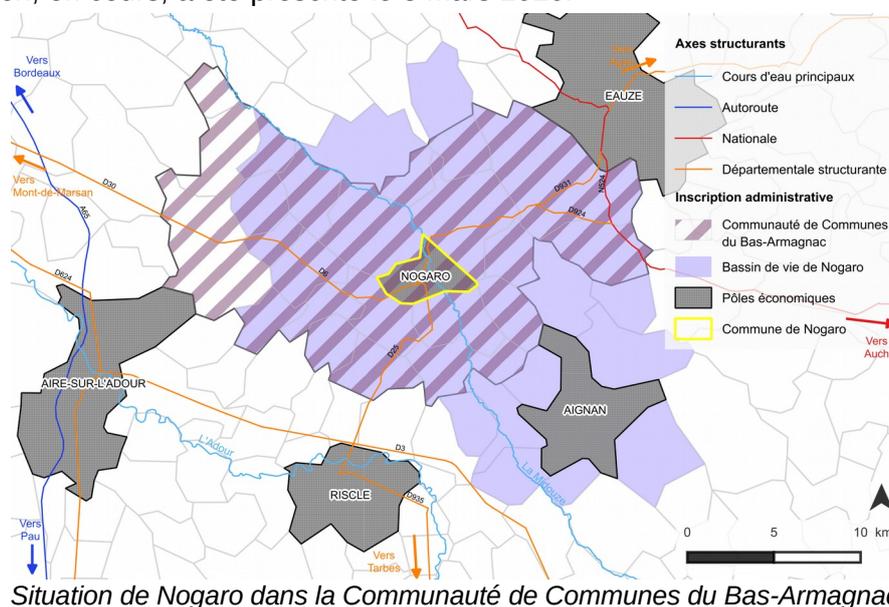
En outre, il est rappelé qu'en application de l'article 9 de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 « plans et programmes », l'autorité compétente pour approuver un plan doit mettre à la disposition de l'autorité environnementale, du public et des autorités des autres États membres de l'Union européenne éventuellement consultés, les informations suivantes :

- le plan approuvé ;
- une déclaration résumant la manière dont les considérations environnementales ont été intégrées dans le plan et dont le rapport sur les incidences environnementales, les avis exprimés et les résultats des consultations effectuées ont été pris en considération, ainsi que les raisons du choix du plan, compte tenu des autres solutions raisonnables qui avaient été envisagées ;
- les mesures arrêtées concernant le suivi de la mise en œuvre du plan.

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

D'une superficie de 1 106 ha et comportant 1 997 habitants en 2016 (source INSEE), la commune de Nogaro est située dans la partie centre ouest du département du Gers (région dite du Bas-Armagnac, vallée du Midou). Le territoire communal appartient au Grand ensemble morpho-pédologique des Coteaux adoucis et glacis des sables fauves du Bas-Armagnac. C'est un territoire rural où la place de l'agriculture, notamment viticole, est prépondérante.

La commune fait partie de la Communauté de communes du Bas-Armagnac créée le 30 décembre 1998 qui regroupe 26 communes et compte environ 8 655 habitants. La commune n'est soumise à aucun SCoT aujourd'hui opposable, mais est incluse dans le périmètre du futur SCoT de Gascogne dont l'élaboration, en cours, a été prescrite le 3 mars 2016.



La commune comporte une voie écotouristique (GR65) qui correspond à une section du chemin de Saint-Jacques de Compostelle, ainsi qu'un circuit automobile et un aérodrome.

Les objectifs de la révision du PLU sont traduits dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) :

- 1 – Promouvoir une évolution démographique raisonnée pour limiter le gaspillage de l'espace,
- 2 – Conforter les équipements et les services et optimiser les déplacements et les réseaux,
- 3 – Conforter et développer l'économie,
- 4 – Préserver et soutenir l'activité agricole,
- 5 – Protéger et valoriser l'environnement.

III. Enjeux identifiés par la MRAe

Pour la MRAe, les principaux enjeux environnementaux à prendre en compte dans le projet de révision du plan local d'urbanisme résident dans la maîtrise de la consommation d'espace, la préservation des milieux naturels et la préservation de la ressource en eau.

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

IV-1. Complétude

La justification du choix des secteurs proposés à l'urbanisation et à l'aménagement n'est pas explicitée au regard de l'examen de solutions de substitution raisonnables à l'échelle du territoire communal, et au regard de la prise en compte des enjeux environnementaux comme le prévoit le 4^e alinéa de l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme.

À cet égard, la MRAe estime que le rapport de présentation ne peut être considéré comme complet.

La MRAe rappelle la nécessité de justifier les choix opérés dans le PLU notamment en matière d'ouverture à l'urbanisation et à l'aménagement au regard des enjeux environnementaux et des solutions alternatives envisageables et recommande de compléter le dossier en ce sens.

Le résumé non technique est situé en fin du rapport de présentation, ce qui le rend peu identifiable et peu accessible pour le lecteur.

La MRAe recommande de présenter le résumé non technique sous forme d'un document distinct afin de le rendre plus accessible.

IV-2. Qualité de la démarche d'évaluation environnementale

Les cartes de sensibilité environnementales présentées notamment pages 94 et 95, sont intéressantes dans leur représentation et leur appropriation. Des zooms de secteurs urbains sont présentés et croisés avec les enjeux forts, modérés, faibles à nul en matière d'écologie. Toutefois l'état initial naturaliste s'appuie principalement sur les informations liées à différents zonages et éléments issus des données bibliographiques, avec des visites de terrain a priori limitées. Sans citer d'organisme ayant réalisé les inventaires, de date ou de période de prospection, le rapport de présentation indique page 173 : « *les parcelles prospectées ne faisant l'objet que d'un seul passage flore trop précoce ou trop tardif, ne permettent par d'avoir l'exhaustivité quant aux espèces recensées, à la définition des habitats, etc. De plus, les prospections étant limitées dans le temps, aucun sondage pédologique ne peut être fait pour confirmer la présence des zones humides. Ainsi sont retenues les zones humides identifiées à partir du seul critère floristique* ». Ces

défauts dans la méthodologie d'inventaire naturaliste ne permettent pas de qualifier réellement les enjeux des secteurs prévus pour être urbanisés ou aménagés.

La MRAe recommande de compléter l'état initial de l'environnement par un diagnostic précis de l'ensemble des secteurs destinés à être artificialisés, portant sur les différentes thématiques environnementales, et intégrant des inventaires naturalistes ainsi que des représentations cartographiques appropriées.

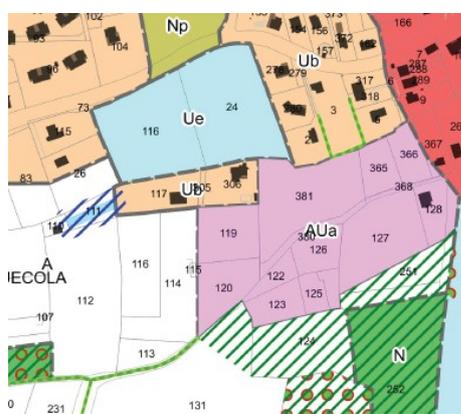
L'analyse des incidences conclut, sans le démontrer, à un impact résiduel du PLU faible voire nul, y compris sur le site Natura 2000.

Cette analyse présente de fortes lacunes, se contentant d'apporter quelques éléments sur les zones du projet situées à l'intérieur des sites, excluant donc par principe les secteurs situés à proximité immédiate de ces mêmes sites et pouvant avoir des impacts sur ces sites.

Certains secteurs à urbaniser, comme le secteur AUa situé au sud-ouest du centre bourg (OAP rue de la Gravière), sont clairement identifiés en partie en enjeu écologique fort, sans pour autant faire l'objet de mesures particulières.



enjeux écologiques (RP page 94)



règlement graphique

La MRAe recommande de compléter, pour l'ensemble des secteurs voués à être construits ou aménagés, l'analyse des incidences du PLU sur les enjeux environnementaux et de mettre en place les mesures « éviter, réduire, compenser » (ERC) en conséquence.

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

V-1. Consommation d'espace

La population communale, aujourd'hui de 1997 habitants, est globalement stable tant sur une longue période (minima et maxima respectifs de 1 881 et de 2 140 habitants au cours des cinquante dernières années) qu'au cours des dernières années

Le parc de logements suit une trajectoire sensiblement différente : 973 logements en 1990 et 1 167 logements en 2014, du fait du desserrement des ménages et d'une augmentation de la vacance aujourd'hui relativement importante (plus de 13 % du parc), majoritairement dans le centre-bourg.

Entre 2007 et 2017, la commune a ainsi consommé plus de 13 hectares à vocation d'habitat, avec une superficie moyenne par habitation considérable, de l'ordre de 2 700 m², ce qui représente une densité très faible comparée aux autres communes, ayant induit une consommation d'espace excessive (moins de 4 logements par ha) au regard des enjeux de lutte contre l'étalement de l'urbanisation et l'artificialisation des sols.

En rupture complète avec les tendances décrites ci-avant, la commune envisage d'accueillir 400 habitants supplémentaires à l'horizon 2028 soit 20 % d'augmentation en moins de dix ans, ou près de 2 % par an.

³ Page 98 du rapport de présentation

Aucun élément dans la justification des choix ne vient expliquer une potentielle augmentation de l'attractivité du territoire qui justifierait une rupture notable avec la dynamique démographique du territoire en cours. La MRAe considère irréaliste le scénario démographique adopté, celui-ci présentant le risque d'une insuffisante maîtrise de l'accueil de population sur le territoire et de ses impacts environnementaux au travers de la consommation d'espace, facteur majeur d'impact sur : la biodiversité, les ressources naturelles, les ruissellements, la consommation d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre (en lien notamment avec la mobilité).

La MRAe recommande d'adopter un scénario démographique plus réaliste, en cohérence avec les tendances démographiques récentes du territoire et d'en tirer les conséquences en termes d'urbanisation.

Pour accueillir les nouveaux habitants, la commune souhaite mobiliser environ 9 ha en densification et consommer 14,5 ha en extension, soit un total de 23,5 ha à vocation d'habitat, hors rétention foncière, avec une densité de 10 à 15 logements à l'hectare.

Le nombre de constructions nouvelles serait de 235 logements pour les nouveaux arrivants et de 65 au titre du desserrement des ménages (en considérant le passage de 1,8 personnes par logement en 2016 à 1,7 personnes en 2028). Par ailleurs, 24 logements vacants sur un total de 158 logements vacants devraient également être remis sur le marché. Ainsi un total de 276 logements neufs serait donc prévu⁴

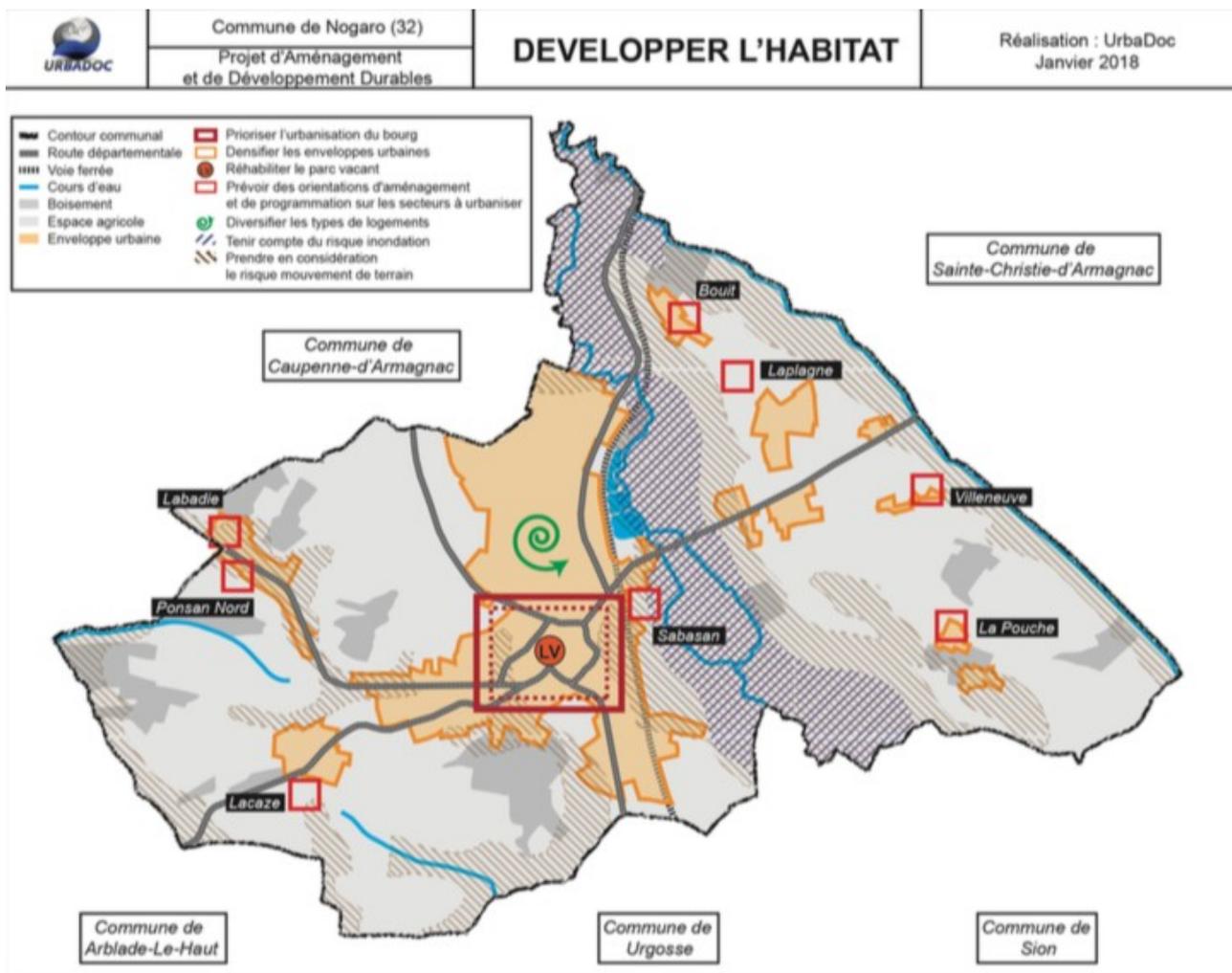
La MRAe note que les données ne sont pas cohérentes au sein même du rapport de présentation qui tantôt donne des valeurs fixes (cf. ci dessus), tantôt des fourchettes très larges. Ainsi en densification, les possibilités de construction immédiates seraient de 91 à 137 logements (soit un écart de 50 % entre le haut et le bas de la fourchette) et en extension, le nombre de construction est estimé entre 151 et 225 logements. Les projections de constructions de logements varient donc entre 242 et 362 logements au total, soit, pour un même accroissement de population, un écart de 50 % entre le haut et le bas de la fourchette de l'estimation de besoin de constructions de logements..

La MRAe recommande de clarifier et de mieux préciser le besoin de construction de logements au regard du scénario démographique révisé, et de reprendre ce besoin de manière cohérente dans l'ensemble des pièces du dossier.

Le potentiel de densification de l'existant, que ce soit par comblement des dents creuses ou par division foncière, n'est pas explicité.

Par ailleurs la dispersion des zones dédiées au développement de l'urbanisation est particulièrement marquée sur la commune : 7 secteurs sont ainsi identifiés, que ce soit à proximité du centre bourg, ou sur des hameaux éloignés.

⁴ Page 12 du PADD



L'habitat dans la commune de Nogaro, p. 107 du rapport de présentation

Par ailleurs, le projet de révision du PLU comprend trois zones à urbaniser AUa à court terme et quatre zones à urbaniser AUB à vocation résidentielle dont l'aménagement est prévu à moyen terme et dont l'ouverture est conditionnée à un critère de remplissage de la zone Aua. Mais ce dernier est très peu contraignant : 30 % d'une des zones Aua, donc potentiellement un vingtième seulement de remplissage de l'ensemble de ce zonage⁵ ce qui permet de fait un étalement urbain et une consommation d'espace insuffisamment maîtrisée. Ce principe de phasage, intéressant en soi, devrait se traduire par un critère plus contraignant, portant sur un pourcentage plus significatif d'urbanisation de l'ensemble du secteur Aua.

Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sont par ailleurs trop imprécises et ne sont pas à même de garantir une bonne insertion paysagère des secteurs. Les OAP mériteraient d'être aussi précisées sur le potentiel de logements et sur la densité (fourchettes trop larges).

La MRAe relève ainsi que l'ambition de « prioriser l'urbanisation du bourg », à même de contribuer à maîtriser l'étalement urbain, ne trouve pas de réelle concrétisation dans les mesures mises en place.

Le rapport de présentation ne démontre donc pas une modération de la consommation et une utilisation économe de l'espace comme exigé par les textes législatifs, notamment à l'article L.101-2 du code de l'urbanisme (« l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants : [...] 1.c. Une utilisation économe des espaces naturels »⁶, mais bien au contraire une accentuation de l'artificialisation.

⁵ Page 127 du rapport de présentation.

⁶ Cet objectif a été rappelé par l'instruction du gouvernement du 29 juillet 2019 relative à l'engagement de l'État en faveur d'une gestion économe de l'espace

La MRAe recommande

- de ré-évaluer les potentiels de densification (division parcellaire, mobilisation des dents creuses, etc.) afin d'optimiser l'usage des parcelles déjà urbanisées ;
- de réviser les besoins en extension au regard des objectifs démographiques redéfinis ;
- de mettre en cohérence les surfaces ouvertes à l'urbanisation avec les besoins et de mettre en place des outils opérationnels, au sein du règlement, pour affirmer la priorisation de l'urbanisation du centre bourg.

Le rapport de présentation indique qu'entre 2007 et 2017, 10 ha ont été consommés pour les activités économiques et 0,44 ha pour les services, sans que soit précisé le potentiel de construction restant dans les zones Ux aujourd'hui ouvertes, voire viabilisées notamment au sein de la zone d'intérêt régionale « Nogaropôle ». La consommation d'espace à vocation d'activités économiques envisagée est d'un peu plus de 9 ha mais elle n'est pas justifiée dans le rapport, notamment au vu de la consommation passée et aux surfaces encore disponibles.

Par ailleurs, certaines parcelles à urbaniser AUx sont situées en zone inondable. Eu égard à la disponibilité foncière sur la commune et au dimensionnement très large et non justifié de ces zones AUx, les secteurs inondables devraient être strictement évités.

La MRAe recommande

- de réaliser un état des lieux des disponibilités au sein des zones d'activité existantes, notamment « Nogaropôle » ;
- de justifier, au regard de ces disponibilités, la nécessité de l'ouverture à urbanisation de zones à vocation d'activité d'une superficie de 9 ha ;
- d'éviter strictement les parcelles AUX situés en zone inondable.

V-2. Préservation des milieux naturels et de la biodiversité

La commune est concernée par un site Natura 2000 et une zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type II. Les milieux aquatiques et humides forment des continuités écologiques. Deux cours d'eau principaux sont recensés sur Nogaro, la rivière Midouze et le ruisseau de Saint-Aubin.

La trame verte et bleue décrite dans le rapport de présentation reprend simplement le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) de l'ex région Midi-Pyrénées. Des observations pour identifier la trame verte et bleue sont mentionnées sans précision dans le rapport de présentation.

Concernant les zones humides, le rapport de présentation précise⁷ qu'« *une expertise pédologique complémentaire sera nécessaire pour confirmer la présence de zones humides.* ». Le rapport ajoute aussi que l'inventaire des zones humides a été réalisé en 2010 par le Conseil départemental. Les zones humides devraient être pourtant clairement identifiées au niveau communal dans le cadre de la révision du PLU. Il est aussi précisé dans le rapport que « *Quelques boisements sont présents, composés essentiellement de Chênes pédonculés Quercus robur, ou de Noyer Juglans regia. Ces milieux sont susceptibles d'abriter une faune diversifiée et typique.* ».

La MRAe recommande de détailler les observations de terrains ayant permis à l'identification de la trame verte et bleue (étendue, organismes et sources, dates de passage).

La MRAe recommande de mener les expertises déterminant la présence des zones humides, ainsi que les inventaires des boisements abritant une faune diversifiée et typique au stade du projet de révision du PLU, sans les remettre à des expertises complémentaires ultérieures.

⁷ Page 80 du rapport de présentation.

Le rapport présente le réseau de la trame verte et bleue comme intégré dans un sur-zonage⁸ dans le règlement graphique. Or ce sur-zonage, matérialisé par des hachures de couleur, n'a pas de valeur réglementaire, les espaces concernés étant classés en zonage agricole, en zonage naturel, ou encore en zonage naturel protégé (Np). Une large partie de ces espaces est de fait constructible dans le projet de PLU.

La MRAe recommande d'étendre le zonage Np (zones naturelles protégées, inconstructibles) aux secteurs sensibles sur le plan naturaliste, notamment la trame verte et bleue.

Le rapport de présentation indique la présence d'une mare au niveau de la zone à urbaniser de loisirs AUL, des boisements identifiés sur les zones à urbaniser AU, AUL et AUX. Le rapport présente les mesures d'évitement de la mare dans le secteur AUL et la conservation des alignements d'arbres sur les zones AU « *Lacaze* », « *Les Hauts Montrouge* », « *Rue de la Gravière* », « *Chemin de la Magine* », ou la conservation des boisements sur les zones AU « *Pabieu* » et « *Pouy de Bouit* » à travers les OAP. Or les OAP se traduisent dans les autorisations d'urbanisme à travers une notion de compatibilité et n'assurent pas une véritable protection des zones humides, des haies et des boisements.

La MRAe recommande de reclasser dans un zonage naturel protégé Np ou en espace boisé classé (EBC) la mare dans le secteur AUL, et les haies et boisements des secteurs à urbaniser AU faisant l'objet d'OAP, afin d'assurer pour ces espaces naturels une véritable protection.

V-3. Assainissement et préservation de la ressource en eau

La commune de Nogaro est concernée par une zone de répartition des eaux (ZRE) qui se caractérise par une insuffisance chronique des ressources en eau par rapport aux besoins.

Le rapport de présentation indique⁹, sans réel argumentaire, que toutes les zones à urbaniser AU sont desservies par le réseau d'alimentation en eau potable, et que le projet de PLU reste compatible avec la capacité actuelle de la ressource, tout en précisant « *la prospective en termes d'eau potable à l'échelle de l'intercommunalité devra être confirmée* ».

La MRAe recommande d'apporter des compléments au dossier sur la suffisance de la ressource en eau par rapport aux besoins pour l'accueil de nouvelles populations.

Six zones à urbaniser AU et douze secteurs potentiels de restructuration se situent en dehors des secteurs desservis par le réseau d'assainissement collectif. Pour les zones AU destinées à l'habitat « *les Hauts de Montrouge* », « *Lacaze* », « *Pouy de Bouit* » et « *Route de Sion* » non desservies par le réseau d'assainissement collectif, aucune donnée n'a été communiquée sur l'aptitude des sols. Le rapport indique seulement que dans le cadre des permis de construire, l'ensemble des parcelles fera l'objet d'études complémentaires visant à proposer les dispositifs d'assainissement autonome les mieux adaptés aux caractéristiques pédologiques du sol en présence. Cette absence d'analyse ex ante, renvoyant à des particuliers la réalisation d'études complémentaires relativement complexes, induit un risque significatif sur la qualité des eaux et des sols.

La MRAe recommande de compléter le projet de révision du PLU en démontrant l'aptitude des sols des zones à urbaniser « *les Hauts de Montrouge* », « *Lacaze* », « *Pouy de Bouit* » et « *Route de Sion* » aux dispositifs d'assainissement non collectif.

V-4. Bruit

⁸ Carte p. 143 du rapport de présentation, reprise dans le règlement graphique.

⁹ Page 162 du rapport de présentation.

Le règlement graphique délimite une zone classée en Us qui correspond au circuit automobile et terrain d'aviation de Nogaro. Le circuit, géré par la société d'économie mixte Paul-Armagnac, est situé dans la partie nord de la commune.

La commune comporte également la présence d'un aérodrome sur son territoire.

L'arrêté préfectoral n°2014-080-008 du 21 mars 2014 a approuvé le plan d'exposition aux bruits de l'aérodrome de Nogaro. L'arrêté préfectoral n° 2014-080 l'approuvant ainsi que le plan d'exposition au bruit sont annexés au PLU.

Les incidences du bruit du circuit automobile ne sont pas abordées dans le rapport de présentation.