



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 Labruguière (81)**

N° de saisine 2018-6511
N° MRAe 2018AO91

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 l'élaboration des décisions qui le concernent.

Par courrier reçu le 13 juillet 2018 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 d'occupation des sols en plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Labruguière, située dans le département du Tarn (81). L'avis est rendu dans un délai de 3 mois à compter de la date de saisine.

Le présent avis contient les observations que la MRAe Occitanie formule sur le dossier en sa qualité d'autorité environnementale.

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 au règlement intérieur du CGEDD et aux règles de délégation interne à la MRAe (délibération du 18 janvier 2018), cet avis a été adopté par Philippe Guillard, président de la mission régionale, qui atteste qu'il n'a aucun conflit d'intérêt avec le projet de document faisant l'objet du présent avis.

Synthèse

La commune de Labruguière est située dans le parc naturel régional du Haut-Languedoc entre la plaine castraise et le massif de la Montagne Noire. Le territoire de la commune est partiellement couvert par une zone Natura 2000 et 3 ZNIEFF de type 1 et 2.

Le projet prévoit de reclasser près de 190 ha en zones naturelles et agricoles. Cette diminution significative des consommations foncières est à relever favorablement.

Cependant, pour les zones d'activités la consommation d'espace reste à justifier et pour les zones d'habitat, il conviendrait de justifier l'application d'un coefficient de rétention foncière de 50 % ;

Il conviendrait également de compléter l'état initial naturaliste et le diagnostic des zones humides puis d'actualiser l'évaluation des incidences du projet sur les zones où les projets sont envisagés. Les règlements écrits, graphiques et les OAP devront intégrer les sensibilités observées.

Le rapport devra également intégrer les « continuités écologiques à maintenir ou à renforcer » dans le règlement écrit et reporter les mesures compensatoires de la SAS Rodriguez située dans la ZAC des Causses.

Avis détaillé

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

Conformément à l'article R. 104-9 du Code de l'urbanisme, la révision du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Labruguière est soumise à évaluation environnementale systématique car le site Natura 2000 « *Causse de Caudalières et Labruguière* » (zone spéciale de conservation (FR 7300945) intersecte le territoire communal sur une superficie de 2001 ha. Le document est par conséquent également soumis à avis de la MRAe.

Le présent avis devra être joint au dossier d'enquête publique et sera publié sur le site internet de la MRAe¹ ainsi que sur celui de la DREAL Occitanie².

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 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, la façon dont 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 alternatives qui avaient été envisagées, et enfin, les mesures arrêtées concernant le suivi de la mise en œuvre du plan.

II. Présentation du projet de révision du PLU

Labruguière est une commune du parc naturel régional du Haut-Languedoc. Située entre la plaine castraise et le massif de la Montagne Noire, elle est composée par, du nord au sud, des reliefs de causse, la plaine agricole du Thoré, un piémont agricole peu urbanisé et les premières pentes fortement boisées de la Montagne noire.

La commune comprend de nombreux hameaux dans la plaine. L'altitude est comprise entre 174 et 1027 mètres. Le territoire est parsemé de cours d'eau qui s'écoulent du sud vers le nord dont Le Thoré, qui serpente au cœur de la ville. La commune vit principalement d'artisanat, actuellement en difficulté, de commerces situés dans les nombreuses zones d'activité, de la présence d'administrations et dans une moindre mesure d'agriculture et de tourisme.

Le territoire de la commune est partiellement couvert par une zone Natura 2000 « *Causse de Caudalières et Labruguière* » située au nord-est, en limite immédiate de la zone d'aménagement concerté (ZAC) du Causse, elle-même implantée dans la ZNIEFF de type 1 « *Causse de Caudalières et Labruguière* ». Au sud, le piémont de la Montagne noire et les pentes boisées de cette dernière sont couverts par des ZNIEFF de type 1 « Forêt de Montaud » et la ZNIEFF de type 2 « Montagne noire – versant nord ».

Le PADD indique que la révision du PLU de Labruguière vise à réduire d'environ 80 % les espaces constructibles inscrits dans le PLU en vigueur. Il s'agit de déclasser 190 ha de zone AU afin de les rendre aux espaces naturels et agricoles. Une diminution des consommations foncières par logement est prévue en passant de 1150m² à 750 m² en moyenne. La commune qui connaît un taux de vacance de 10 % des logements environ compte mobiliser ceux-ci à hauteur de 10 % des besoins d'ici 2027.

Le PADD prévoit en effet d'accueillir 800 habitants supplémentaires à horizon 2027 dans 400 nouveaux logements construits entre 2017 et 2027, sur 6 secteurs ouverts à l'urbanisation. Le scénario démographique retenu envisage une croissance démographique de 1,20 % par an portant la population totale à 7500 habitants. Par ailleurs, de nombreux projets d'équipements et d'aménagements de loisirs sont prévus sur la commune (base de loisir d'En Laure, équipements sportifs supplémentaires, jardins familiaux, création de parkings, aménagements de voiries, etc.). Pour ce faire la commune prévoit des emplacements réservés, des classements de parcelles aménagées pour le loisir en zones naturelles.

¹ <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr>

² <http://www.occitanie.developpement-durable.gouv.fr/les-avis-et-decisions-de-l-autorite-r7142.html>

A noter qu'un programme de 2 parcs éoliens d'une puissance cumulée de 326,8 MW est envisagée dans le sud de la commune (projets déjà autorisés).

Figure 1 : Situation générale de la commune de Labruguière

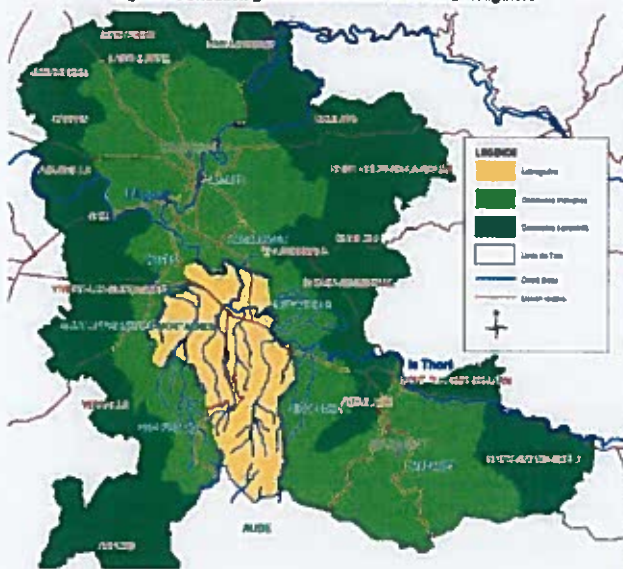
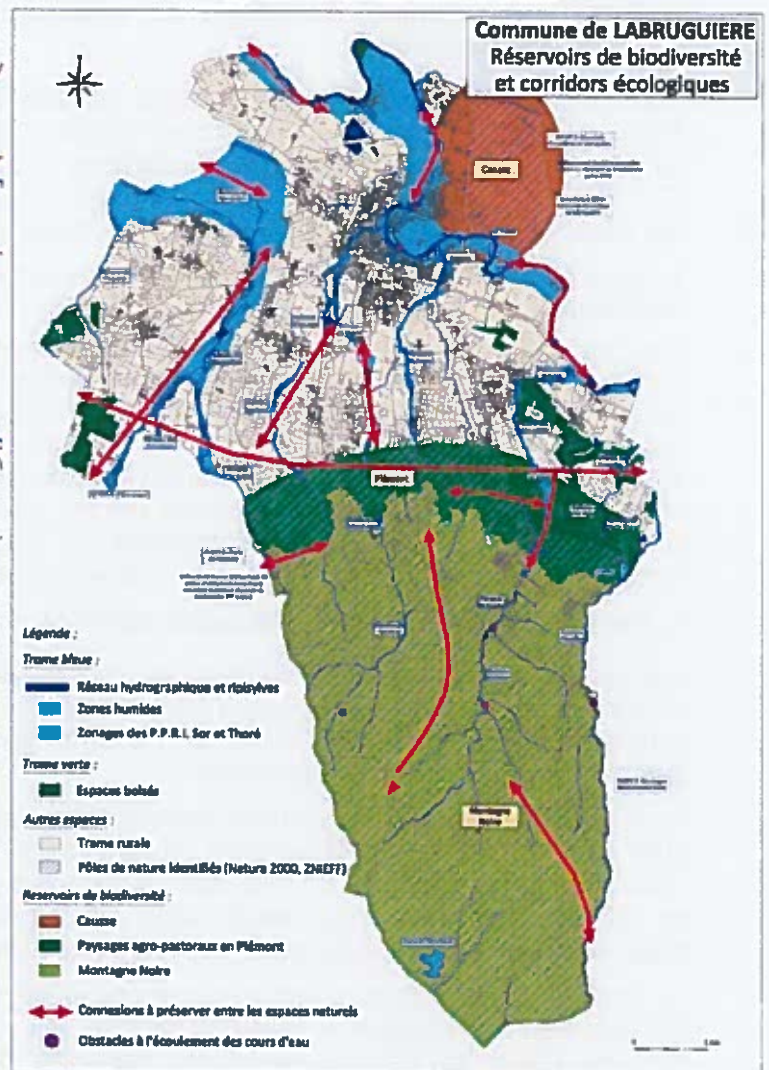


Figure 26 : Eléments de la trame verte et bleue



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

Le rapport de présentation contient tous les éléments énumérés à l'article R. 151-3 du Code de l'urbanisme relatif au contenu de l'évaluation environnementale. Il est formellement complet.

L'évaluation environnementale appelle les observations développées ci-après.

Le résumé non technique est nettement insuffisant puisqu'il ne comporte que 2 pages sans illustration.

La MRAe recommande de rédiger un véritable résumé non technique de l'évaluation environnementale qui doit comprendre les éléments énumérés au R151-3 du code de l'urbanisme. Il doit être accompagné d'illustrations et de cartes permettant de localiser les secteurs susceptibles d'avoir des sensibilités écologiques et de les comparer au projet d'aménagement.

La MRAe rappelle que le résumé non technique doit permettre au public de s'approprier le projet et d'en comprendre toutes les composantes. Il doit être clair, synthétique, pédagogique et illustré.

Par manque de cohérence entre les différents documents (rapport de présentation, PADD et document graphique), certaines informations essentielles sont peu compréhensibles et nécessitent d'être précisées. La MRAe constate que :

- le rapport de présentation indique que 220 ha de zones AU sont déclassés et rendus aux secteurs agricoles et naturels (p.283) tandis que le PADD ne prévoit de n'en déclasser que 190. Le tableau des superficies (p.284) laisse supposer que ce sont près de 480 ha (542 ha de zones AU en 2006 contre 61,7 ha de zones AU en 2017) qui sont rendus aux milieux naturels et agricoles ;
- en annexe 1, le rapport représente de très nombreux secteurs ouverts à l'urbanisation à destination d'habitat et de zone d'activité faisant l'objet de calculs de capacité d'urbanisation. Or ces mêmes secteurs sont pour la plupart reclassés en zones A ou N dans le règlement graphique. Il convient donc de clarifier la nature de cette annexe 1 et de préciser sur le document les zones AU qui ont été supprimées et reclassées en zones A et N ;

La MRAe recommande de lever les ambiguïtés en veillant à la cohérence des documents concernant notamment la consommation d'espaces et le reclassement des zonages en secteurs naturels ou agricoles.

Concernant l'articulation avec les plans et programme, la MRAe note que le SRCE a défini des objectifs et des actions qui doivent être déclinés dans le projet. Or, le rapport de présentation du projet de PLU n'en fait pas état. Il doit donc évoluer sur ce point pour démontrer comment ont été pris en compte les enjeux déclinés en articulation avec la trame verte et bleue retenue dans le PLU.

Le rapport propose une hiérarchisation des enjeux basée sur un état des lieux et une classification succincte³ sur les 6 secteurs nouvellement ouverts à l'habitat. Malgré l'absence de présentation d'une étude faune/flore, le rapport conclut à la « non présence d'espèces remarquables ou protégées » sans présentation précise des types de milieux rencontrés notamment sur les parcelles en friche.

Par ailleurs, malgré la détermination d'« enjeux forts » sur 2 parcelles, ces dernières sont maintenues ouvertes à l'urbanisation.

De même, le rapport ne précise pas comment il a été tenu compte de ces enjeux dans les aménagements présentés dans les orientations d'aménagement et de programmation (OAP).

La MRAe rappelle que tous les projets ne sont pas soumis à l'article R122-2 du code de l'environnement et ne font donc pas nécessairement l'objet d'études d'impact. La recommandation du rapport renvoyant la réalisation de cette étude à la responsabilité des porteurs de projets n'est par conséquent d'aucun effet.

La MRAe recommande

- de compléter l'état initial naturaliste par des inventaires réalisés en période favorable sur les parcelles ouvertes à l'urbanisation afin de statuer de manière justifiée sur la hiérarchisation des enjeux, avant de conclure à la non présence d'espèces remarquables ou protégées ;
- de tenir compte de la qualification des enjeux environnementaux sur les secteurs les plus sensibles pour rechercher, le cas échéant, des solutions alternatives ;
- d'indiquer comment ces enjeux environnementaux ont été intégrés et pris en compte dans les différentes OAP.

³ Enjeux forts : zone Natura 2000, ZNIEFF, zones humides, zones conflictuelles et continuités écologiques ;
Enjeux moyens : PPR, ICPE, Activité agricole intensive ;
Enjeux faibles : secteurs déjà urbanisés

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

IV.1. Préservation des milieux naturels et de la biodiversité

La MRAe note que les corridors écologiques et les réservoirs de biodiversité font l'objet d'un surzonage « continuités écologiques à maintenir ou à renforcer » dans le règlement graphique sans qu'il en soit fait mention dans le règlement écrit, ce qui ne permet pas d'en garantir la préservation. Il conviendra donc de compléter le règlement écrit sur ce point par une protection stricte des secteurs concernés.

Par ailleurs tous les réservoirs des biodiversités que sont les ZNIEFF de type 1 ne font pas l'objet de ce surzonage qui est limité aux parcelles classées en Natura 2000, le long des corridors bleus et d'ouest en est le long du piémont de la Montagne noire.

La MRAe recommande que des compléments soient apportés au règlement graphique pour assurer une meilleure protection des ZNIEFF de type 1, en tant que réservoir de biodiversité.

Elle recommande d'affecter un règlement écrit spécifique pour les secteurs bénéficiant d'un surzonage « continuités écologiques à maintenir ou à renforcer », visant à s'assurer de leur préservation par une limitation plus stricte des aménagements possibles que celle qui est prévue par le zonage N.

La MRAe note le caractère très permissif des zones classées en NL⁴ sur le domaine d'En Laure. Près de 20 hectares situés en secteurs naturels et classés en UL sont destinés notamment à l'extension de cette base de loisir sur laquelle de « nombreux projets de développement » et un « sentier de valorisation de faune et de flore locale » sont prévus.

Or ces secteurs sont situés à proximité de ripisylves dont le rapport indique qu'elles « assurent un rôle écologique ». Il s'agit donc de secteurs potentiellement sensibles sur le plan écologique sans que des inventaires aient permis de confirmer s'il est opportun de les aménager.

Enfin, dans la ZAC des Causse de Caudalières et Labruguières implantée en ZNIEFF, le projet SAS Rodriguez avait fait l'objet de mesures compensatoires pour la destruction de Sabline des Chaumes. Ces mesures compensatoires sont classées en zones UXa, UZb et 2AUx sans que les mesures de préservations ne soient identifiées par un zonage spécifique dans les règlements graphiques et écrits.

La MRAe recommande :

- **de classer l'ensemble des réservoirs de biodiversité (y compris les ZNIEFF de type 1 et 2) dans le zonage « continuités écologiques à maintenir ou à renforcer » et de préciser, dans le règlement écrit, les obligations qui s'imposent dans ce zonage ;**
- **de reporter dans le règlement graphique et écrit les mesures de protections qui s'imposent dans le cadre des mesures compensatoires accordées au projet SAS Rodriguez.**

La MRAe observe que seules 4 zones humides représentant 6 % du territoire sont mentionnées dans le rapport de présentation. Elle observe que deux d'entre elles sont localisées par erreur en dehors du territoire sur la carte p. 201.

Par ailleurs, de nombreuses autres zones humides importantes (prairies humides de la Bourdasse, d'en Baleux, etc.) confirmées par l'inventaire départemental des zones humides n'ont pas été reportées sur carte. De même certaines zones humides « à confirmer » par des prospections de terrain, identifiées par l'inventaire départemental, n'ont pas fait l'objet de ce travail, pourtant attendu dans le cadre de la révision des documents d'urbanisme.

De plus, dans les zones prévues à l'urbanisation (AU) aucun inventaire n'a été réalisé permettant d'adapter les mesures d'évitement en cas de présence avérée d'une ou plusieurs zones humides.

⁴ NL et UL : zones réservée aux activités de loisirs, de sports et de tourisme ayant le même règlement

Enfin, la MRAe observe que les zones humides du territoire ne sont pas identifiées sur le règlement graphique et qu'aucune mesure de préservation n'est prévue par le règlement écrit.

La MRAe recommande de corriger la carte des zones humides présentée dans le rapport en y reportant l'ensemble des zones humides inventoriées par le pôle départemental des zones humides du Tarn.

Par ailleurs, elle recommande de compléter cet état des lieux par un inventaire plus précis dans les zones ouvertes à l'urbanisation notamment dans les secteurs proches de cours d'eau comme le Thoré.

Elle recommande enfin que les règlements écrits et graphiques ainsi que les OAP prennent en compte ces zones humides afin de garantir leur protection.

IV.2. Prise en compte du risque inondation

Le réseau hydrographique peut être soumis à de forts risques de débordements qui ont été identifiés dans deux plans de prévention des risques inondation (PPRi) valant servitude d'utilité publique, celui du bassin du Thoré approuvé le 06 juin 2016 et en cours de révision et celui du bassin du Sor approuvé le 13 novembre 2008. Les zones rouges inconstructibles des PPRi ont été classées en zone N.

S'agissant des aménagements prévus sur le secteur n°1 de la rive droite d'en Rouch dans la boucle du Thoré, la MRAe constate qu'une urbanisation partielle est prévue en zone bleue du PPRi où les constructions sont autorisées par le règlement de ce dernier.



Extrait du rapport de présentation page 291

Malgré le règlement du PPRi qui autorise à ce jour certaines constructions en zone bleue du PPRi, compte tenu de la probabilité que la fréquence et l'intensité des événements méditerranéens de précipitations importantes augmentent dans le contexte du changement climatique, la MRAe recommande que des études complémentaires d'exposition au risque inondation du secteur soient réalisées avant d'envisager toute ouverture à l'urbanisation des parcelles à un aléa de débordement des cours d'eau.

IV.3. Consommation d'espaces

La MRAe note l'effort consenti dans le projet qui prévoit de reclasser près de 190 ha en zones agricoles et naturelles.

Concernant l'habitat, la projection démographique, développée dans le projet d'aménagement et de développement durables, aboutit pour la période 2017-2027 à l'accueil de 806 habitants supplémentaires correspondant à un taux de variation annuelle de la population de 1,2 %, comparable à celui observé sur la période 2004-2014. Le besoin en logement est estimé à 425 dont 10 % prévus en renouvellement urbain (logements vacants). Le besoin foncier aux fins de logement, sur la base d'une consommation moyenne foncière de 750 m² par logement fixé dans le SCoT du Pays d'Autan, est estimé à 29 ha auquel est appliqué un coefficient de rétention foncière de 1,5.

Ainsi, en compatibilité avec le SCOT, le PLU retient un coefficient de rétention foncière de 50 % sur l'ensemble des zones destinées à l'habitat (U et AU) : 41 ha sont donc ouverts à l'urbanisation aux fins d'habitats dont 19 ha en zone U (0,6 ha en zone U1 et 18,5 ha en zone U2) auxquels s'ajoutent 22 ha en zone AU (18 ha en zone AU et 4,1 ha en zone 2AU).

La MRAe recommande de justifier le coefficient de rétention foncière de 50 %, très élevé pour une commune pourtant relativement attractive.

Pour ce qui concerne les zones d'activités, la MRAe remarque que le projet prévoit près de 43 ha de nouvelles ouvertures à l'urbanisation (AUX et dans certains secteurs UZ)⁵ auxquelles s'ajoutent 41 ha encore disponibles dans les zones d'activités existantes (UZ et UX).

Malgré l'effort de réduction des espaces dédiés aux zones d'activités, les superficies qui leur sont consacrées sont encore importantes et le choix de leur maintien n'est pas étayé par des éléments de justification dans le dossier : aucun bilan du rythme de consommation foncière et des potentiels résiduels par zone d'activités n'est présenté.

C'est le cas pour le secteur appelé « Ecosite » dont les zones AUXE1 et AUX3a semblent n'être pas encore commercialisées. Le projet d'urbanisation de la zone 2AUX dans ce secteur semble donc peu justifié. De même, dans les secteurs en entrée de ville, qui nécessitent encore un traitement paysager adapté à leur intégration, le foncier disponible reste important alors que le projet prévoit ponctuellement d'ouvrir de nouvelles zones.

La MRAe recommande :

- **de maîtriser davantage le potentiel identifié en extension urbaine tant pour les zones ouvertes à l'habitat que pour les zones d'activité en mobilisant prioritairement, par un phasage, le foncier existant, avant d'ouvrir de nouvelles zones à l'urbanisation ;**
- **de mieux justifier le besoin de création ou d'extension de zones économiques par une présentation détaillée des capacités résiduelles de celles-ci et un bilan des aménagements déjà réalisés dans ces zones.**