



Mission régionale d'autorité environnementale

OCCITANIE

**Avis de la mission régionale d'autorité environnementale
de la région Occitanie
sur le projet de révision de la carte communale
de Milhars (81)**

n° saisine 2017-5609
n° MRAe 2018AO04

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 favoriser la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.

Par courrier reçu le 22 septembre 2017 par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et de 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 projet de révision de la carte communale de la commune de Milhars (Tarn).

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, cet avis a été adopté en collégialité réduite par Bernard Abrial et Magali Gerino, membres de la MRAe, qui attestent qu'ils n'ont aucun conflit d'intérêts avec le projet de document faisant l'objet du présent avis.

I - Présentation du territoire et du projet de carte communale

La commune de Milhars, située dans le département du Tarn, à 48 km du chef-lieu Albi, est une commune rurale de 1 628 ha située sur le territoire du schéma de cohérence territoriale du Carmausin, du Ségala, du Causse et du Cordais en cours d'élaboration. Sa population municipale est de 230 habitants en 2014 (source INSEE).

Le territoire communal est concerné par deux sites Natura 2000 :

- le site Natura 2000 « Vallées du Tarn, de l'Aveyron, du Viaur, de l'Agout et du Gijou », lié à l'Aveyron qui longe la commune ;
- le site Natura 2000 « Forêt de Grésigne et ses environs », qui couvre la majorité du territoire communal.

La richesse écologique de la commune est également attestée par trois zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF) de type 1 et deux ZNIEFF de type 2, ainsi qu'un arrêté de protection du biotope. Le territoire comporte, par ailleurs, sur sa partie ouest boisée un espace naturel sensible du département, la vallée de Bonnan.

Le projet communal vise à accueillir 42 habitants supplémentaires d'ici 2027, soit 20 logements, sur plusieurs petits secteurs considérés comme urbanisés sur une superficie de 3,1 ha. Il prévoit également le maintien d'une zone constructible de 1 ha (p.81 du rapport de présentation) ou de 2,25 ha (p.68 du rapport de présentation), éloignée de toute urbanisation, dédiée à l'accueil d'activités tourisme et loisirs, et sur laquelle un permis d'aménager a été accordé.



CARTE COMMUNALE DE MILHARS (81)



Trame de l'urbanisation :

- Village
- Bâti ancien
- Habitat diffus
- Lotissement
- Centre ancien
- Exploitations agricoles
- Activités de loisirs et touristiques

Points de repères :

- Equipements
- Courbes de niveau à 5 mètres
- Limite communale

0 1 km

Données : IGN 2010 et étude de terrain 2016
Conception : URBA2D, 2016

Localisation des zones constructibles – extrait du rapport de présentation

II - Contexte juridique et présentation de l'avis

La révision de la carte communale de Milhars est soumise à évaluation environnementale au titre de l'article R.104-15 du code de l'urbanisme du fait de la présence sur le territoire de deux sites Natura 2000.

Les enjeux du territoire et le document présenté conduisent la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) à cibler son analyse sur :

- la maîtrise de la consommation d'espace ;
- la préservation des milieux naturels et des paysages.

Malgré la faible ampleur de développement envisagé (20 logements), les enjeux peuvent s'avérer plus importants que les conclusions présentées dans le rapport ne le laissent supposer, compte tenu de la proximité immédiate de zones ouvertes à l'urbanisation avec les zones Natura 2000.

Cet avis est complété par les recommandations relatives à la complétude réglementaire et à la qualité de la mise en forme du dossier dans l'objectif de satisfaire la bonne information du public.

L'avis devra être joint au dossier d'enquête publique. Il sera publié sur le site internet de la MRAe¹ et sur le site internet de la DREAL Occitanie.

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

III – Complétude réglementaire et qualité du dossier

Une carte communale soumise à évaluation environnementale doit présenter un rapport de présentation établi conformément aux dispositions de l'article R. 161-3 du Code de l'urbanisme.

Le rapport de présentation présenté est incomplet. Il manque :

- une analyse précise de l'articulation de la carte communale avec les autres documents d'urbanisme et les plans et programmes avec lesquels elle doit être compatible ou prendre en compte, conformément au 1° de l'article R. 161-3. En effet, l'analyse de cette articulation se limite à un schéma expliquant quels documents s'imposent à un « plan local d'urbanisme », sans démontrer l'articulation exigée par le texte : rappel des parties des documents avec lesquelles la carte communale doit être compatible ou doit prendre en compte, et analyse du projet de carte communale au regard de ces objectifs ;
- un état des lieux précis de l'ensemble des thématiques environnementales et en particulier, les données relatives à la biodiversité et aux zones humides, l'analyse du paysage et du patrimoine, dans ou aux abords des zones nouvellement constructibles ;
- une clarification des surfaces constructibles : la superficie de la zone dédiée à l'accueil d'activités tourisme et loisirs maintenue constructible est de 1 ha ou de 2,25 ha et varie selon les documents (cf ci-dessus) ;
- l'analyse des effets de la mise en œuvre de la carte communale sur l'environnement à l'aide d'une carte de synthèse présentant les zones de la carte communale pour lesquelles le zonage est demandé à être modifié et les principales aires naturelles bénéficiant d'un statut de protection (Nature 2000, ZNIEFF, APB, zones humides) ; cette analyse est d'autant plus importante que, contrairement à ce qui est indiqué dans le chapitre relatif aux incidences notables sur les zones Natura 2000, quelques parcelles ouvertes à l'urbanisation intersectent effectivement une zone Natura 2000 (exemple p.99 du rapport de présentation). Pour les secteurs inclus dans ces sites ou à proximité de ceux-ci, il faut dans tous les cas une analyse des incidences, qui n'est pas fournie ;
- les mesures destinées à éviter, réduire ou compenser les effets éventuels ;
- la justification des raisons pour lesquels de nouveaux secteurs d'urbanisation sont ouverts et les alternatives examinées, au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement.

La démarche d'évaluation environnementale conduite ne permet pas, en l'état, une justification satisfaisante des choix opérés au regard des objectifs de prise en compte de l'environnement.

La MRAe recommande que le rapport de présentation soit complété par:

- **une argumentation précise sur la manière dont le projet de carte communale s'articule avec les dispositions des plans et programmes de rang supérieur relevant du champ de l'évaluation environnementale, en particulier, le schéma régional de cohérence écologique et le schéma d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Adour-Garonne ;**
- **un état initial de l'environnement plus précis, se traduisant par l'identification d'enjeux environnementaux localisés et hiérarchisés à prendre en compte dans le projet d'urbanisation ;**
- **une évaluation argumentée des incidences du projet d'urbanisation sur les aspects pertinents de l'environnement, éventuellement assorti de mesures destinées à éviter, réduire ou compenser les incidences négatives identifiées, en particulier sur les secteurs ouverts à proximité et dans les zones Natura 2000.**
- **une présentation des secteurs antérieurement ouverts à l'urbanisation non construits et des secteurs nouvellement ouverts, avec une clarification des surfaces concernées notamment sur la zone dédiée à l'accueil de tourisme et loisirs. Pour ce faire, une présentation des solutions de substitution devra également être ajoutée.**

Par ailleurs, les indicateurs de suivi proposés ne permettent pas, comme exigé à l'article R. 161-3 du code de l'urbanisme, d'évaluer les effets de la carte communale sur l'environnement. Aucun indicateur ne propose par exemple un suivi de la consommation d'espace. Les indicateurs

proposés ne sont pas justifiés, et ne sont ni définis ni opérationnels. S'agissant de la faune, le rapport propose de compter l'évolution du nombre de chiroptères, rapaces, loutres et chabots, à l'aide d'un document d'objectif d'un site Natura 2000 et des fédérations de chasse, sans expliquer en quoi ces espèces sont pertinentes au regard du projet de carte communale, et sans expliquer s'il existe même un tel mécanisme de suivi. Aucune valeur initiale n'est indiquée.

La MRAe recommande d'établir quelques indicateurs plus précis pour le territoire, afin de permettre un réel suivi des effets de la carte communale sur l'environnement, en particulier sur la consommation d'espace. Une valeur initiale doit être définie, de manière à constituer une base fiable en comparaison de laquelle les effets de la carte communale pourront être analysés.

IV. Prise en compte des enjeux environnementaux

IV -1 Consommation d'espace

Alors que la population municipale a connu récemment une diminution continue, de 262 habitants en 2008 à 230 habitants en 2014 (source INSEE), la commune ambitionne la construction de 20 logements entre 2017 et 2027. Elle justifie ce besoin par la forte pression exercée par l'achat de résidences secondaires, principalement des constructions anciennes, et le faible nombre des logements vacants qui ne permet pas d'accueillir une nouvelle population, et choisit un scénario pouvant lui permettre de retrouver une croissance démographique.

Le bilan de la carte communale passée montre que 5 constructions neuves ont été réalisées entre 2005 et 2015 sur 1,42 ha, soit une consommation de 2 857 m² par logement. La commune souhaite diminuer cette superficie moyenne et ambitionne de permettre la construction de 20 logements répartis sur 6 secteurs dont le bourg, sur des terrains de 1 200 m², voies et espaces verts inclus. Le besoin foncier serait de 2,4 ha, et de 3,1 ha après application d'un coefficient de rétention foncière théorique de 30 %.

Aucune étude des possibilités de densification dans la limite des surfaces constructibles de la carte communale actuelle ne vient cependant étayer ce besoin de nouvelles surfaces, le bilan annoncé des surfaces consommées et des surfaces libres (p.68) renvoyant à une page vide (p. 117). Les six cartes jointes au rapport de présentation relatives aux surfaces consommées par secteur ne permettent pas de démontrer le besoin foncier, d'autant que les vues aériennes de la commune montrent un tissu de constructions pouvant sembler très aéré.

La MRAe recommande de mieux justifier le besoin foncier à destination d'habitat. Elle recommande de recentrer les extensions de l'urbanisation sur des zones choisies au regard de leurs sensibilités environnementales, afin de limiter la dispersion de l'habitat et les nuisances associées en termes de consommation d'espaces naturel et agricole.

IV -2 Préservation des milieux naturels et des paysages

Comme évoqué plus haut, le rapport de présentation ne comporte pas de véritable présentation de l'état de lieux et de l'analyse des incidences directes et indirectes sur la biodiversité, les ZNIEFF, les sites Natura 2000.

En effet s'agissant des données naturalistes, le rapport se contente de reprendre des données bibliographiques très générales sans présentation des résultats de la visite de terrain pourtant indiquée dans le rapport (secteurs examinés, modalités de prospection, localisation, espèces recherchées, observées, etc), alors même que les secteurs ouverts à l'urbanisation sont pour partie situés en ZNIEFF, en zone Natura 2000 ou à proximité immédiate de l'une de ces zones ;

Par ailleurs, les zones humides, simplement évoquées en page 101 du rapport, ne sont pas localisées. L'une d'elle fait partie d'un espace naturel sensible du département, la vallée de Bonnan, dont l'existence n'est pas citée. Une telle zone humide représente pourtant un enjeu naturaliste important à préserver.

De plus, l'état initial du paysage et du patrimoine est particulièrement insuffisant sur une commune qui comporte un site classé, le château de Milhars, et deux sites inscrits : les vieux remparts et leurs abords, ainsi que les gorges de l'Aveyron et la vallée de la Vère. Agrémenté de quelques

photographies dont la localisation peut sembler aléatoire, il ne permet pas d'identifier les enjeux associés aux sites protégés. Il ne permet pas non plus d'identifier les enjeux paysagers et patrimoniaux des différents hameaux destinés à accueillir de l'urbanisation.

La MRAe recommande de compléter l'état initial sur :

- le volet biodiversité en tenant davantage compte de la proximité et présence de ZNIEFF et de sites Natura 2000 ;
- le volet zone humide par une carte de celles-ci a minima superposée avec le projet de carte communale ;
- le volet paysager, plus particulièrement par une identification des caractéristiques de chaque hameau et des points de vue, ainsi que par une analyse des covisibilités notamment vis-à-vis du site classé du château de Milhars et du site inscrit des vieux remparts et leurs abords.

Ces éléments, qu'il s'agisse du paysage ou de la biodiversité, doivent servir de support à l'analyse des incidences du projet d'urbanisation afin de justifier plus précisément le choix des secteurs retenus pour l'urbanisation nouvelle. Ces analyses environnementales pourront éventuellement conduire à modifier le projet.

Afin d'assurer la protection des éléments d'intérêt écologique ou patrimonial, la carte communale n'étant pas dotée d'un règlement, la MRAe suggère de prendre une délibération au titre de l'article L.111-22 du code de l'urbanisme en vue de protéger ces éléments.