



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Mission régionale d'autorité environnementale
OCCITANIE

Inspection générale de l'environnement
et du développement durable

Avis sur l'élaboration du PLU de Fleurance (Gers)

N° Saisine : 006524/A PP
Date : 24/12/2025

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 02/10/2025, l'autorité environnementale a été saisie par la communauté de communes de la Lomagne gersoise pour avis sur le projet d'élaboration du PLU de Fleurance (Gers).

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 24 décembre 2025 conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (décision du 25 août 2025) par les membres associés Philippe CHAMARET et 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 6 octobre 2025 et a répondu le 17 octobre 2025.

Le préfet de département a également été consulté et a répondu en date du 4 novembre 2025.

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 portail internet de l'autorité environnementale¹

¹ <https://evaluation-environnementale.ecologie.gouv.fr>

SYNTHÈSE

Les éléments transmis ne démontrent pas la mise en œuvre d'une démarche itérative d'évaluation environnementale.

La MRAe estime nécessaire de reprendre substantiellement le projet de développement, l'analyse des enjeux environnementaux et la déclinaison de la démarche évaluative qui ne semble pas avoir été menée au vu des documents transmis. A défaut, le projet d'élaboration du PLU de Fleurance ne démontre pas avoir été défini dans le cadre d'une logique de recherche de moindre impact.

Les éléments présentés ci-après ne visent pas l'exhaustivité, mais apportent un éclairage sur différents sujets à prendre en considération dans un rapport de présentation amendé.

AVIS DÉTAILLÉ

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

Le plan local d'urbanisme de la commune de Fleurance 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 portail de l'autorité environnementale².

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 Présentation du territoire et du projet

La commune de Fleurance, située dans le département du Gers (cf. figure 1), compte une superficie totale de 4 332 ha et 6 130 habitants (source INSEE 2022), après une croissance marquée jusqu'en 1990 suivie depuis d'une stagnation voire d'un léger recul démographique.

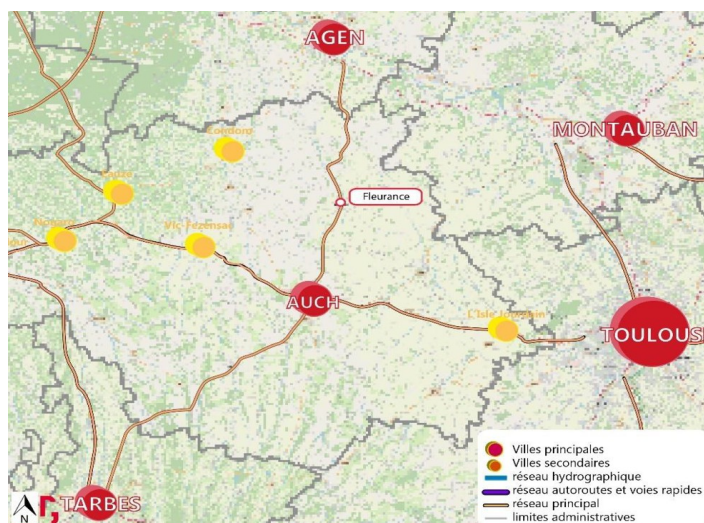


Figure 1 : Situation de Fleurance dans le département du Gers, Diagnostic p. 7

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

La commune est située dans la Lomagne gersoise, marquée par une alternance de plaines agricoles, de vallons drainés par de petits affluents et par la vallée du Gers, qui structure le territoire. C'est un territoire rural dont l'armature paysagère repose sur les cultures céréalières, les prairies, les haies, les boisements et un maillage de zones humides, notamment en bordure du Gers. Fleurance est une bastide structurée autour d'un centre ancien comprenant des éléments patrimoniaux (halle de la mairie, église Saint-Laurent, tous deux classés), entourés d'un tissu urbain diffus et de hameaux.

Les éléments de biodiversité remarquable sont représentés par une ZNIEFF de type I « *Plan d'eau de Pauilhac et forêt de Bréchan* », un espace naturel sensible sur les berges du Gers et plusieurs zones humides. Aucune zone Natura 2000 ne concerne la commune. Le territoire communal est maillé par un réseau de boisements, de haies et de ruisseaux qui couvrent le territoire.

Les risques naturels sont le retrait-gonflement d'argiles sur l'ensemble du territoire, le risque inondation dans la vallée du Gers. Une canalisation de gaz traverse la commune. Sur le plan économique, Fleurance s'appuie sur des zones d'activités existantes au nord et un axe routier structurant, la RN21.

Fleurance est une commune de niveau 2 dans l'armature du SCoT Gascogne qui s'applique à son territoire.

Les axes du plan d'aménagement et de développement durable (PADD) sont :

Axe 1 : Ville Pôle

Objectif n°1.1 : Conforter le rôle de pôle de la Lomagne

Objectif n°1.2 : Répondre aux besoins de la population

Objectif n°1.3 : Conforter le rôle de centralité de la bastide

Objectif n°1.4 : Porter un projet urbain durable

Objectif n°1.5 : Intensifier le renouvellement démographique

Axe 2 : Ville Économique

Objectif n°2.1 : Renforcer l'attractivité économique de la ville

Objectif n°2.2 : Soutenir et développer l'offre commerciale

Objectif n°2.3 : Conforter l'attractivité touristique du territoire

Axe 3 : Ville Durable

Objectif n°3.1 : Favoriser la préservation de l'environnement et du cadre de vie

Objectif n°3.2 : Prendre en compte les risques

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

La démarche d'évaluation environnementale est largement incomplète. Dans cet avis, la MRAe a considéré que le projet était susceptible d'impacts sur l'environnement et nécessitait de bénéficier d'une démarche d'évaluation environnementale plus précise, du fait notamment :

- d'une absence de démonstration du besoin d'extensions de l'urbanisation et de l'absence de proposition de solutions alternatives ;
- de l'absence de pré-diagnostic environnemental et d'inventaire de terrain des zones sur lesquelles l'urbanisation est projetée.
- d'une consommation d'espace importante ces dix dernières années, le rapport soulignant lui-même que « *la consommation à usage d'habitat est importante avec 93,2 ha artificialisés alors même que la population a diminué sur la même période.* »³ ainsi que de la consommation d'espace prévue d'ici 2040 toujours conséquente de 42 ha, représentant encore 1 % du territoire communal.

L'évaluation environnementale doit être conduite selon une démarche itérative visant à interroger le contenu du projet au regard de ses incidences sur l'environnement, retranscrite dans un rapport de présentation établi conformément aux dispositions de l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme.

L'évaluation environnementale du PLU doit jouer tout son rôle en amont des projets du territoire : s'inscrire dans un ensemble hiérarchisé d'évaluations environnementales qui doivent permettre de vérifier, chacune à leur niveau, que le type de projet attendu est compatible avec la sensibilité environnementale du secteur, en prenant en compte les incidences cumulées avec d'éventuels autres projets et documents, expliciter la recherche d'implantations alternatives, analyser l'articulation avec les démarches supra-communautaires, intégrer les mesures d'évitement, réduction et compensation (ERC), et prévoir un suivi des incidences notables sur l'environnement afin d'identifier à un stade précoce les impacts négatifs et d'être en mesure d'engager des actions correctrices.

En l'état, l'évaluation environnementale de l'élaboration du PLU de Fleurance ne remplit pas son rôle.

L'ensemble des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) et des zones ouvertes à urbanisation n'ont semble-t-il pas fait l'objet d'inventaire naturaliste ni de visite de terrain spécifique. L'inventaire naturaliste présenté au rapport se limite essentiellement à des généralités sur les zonages réglementaires de l'ensemble du territoire communal, de sorte que les enjeux environnementaux des zones à urbaniser et à densifier issues du projet d'élaboration du PLU ne sont pas identifiés. L'analyse des incidences, fondée sur un état

³ Diagnostic p. 86.

initial inexistant (aucun passage de terrain précis dans les OAP n'est notamment indiqué) ne permet pas vraiment de qualifier les risques d'incidences sur les zones d'extension au regard des enjeux environnementaux pertinents : biodiversité, mais aussi paysages, émissions de gaz à effet de serre (GES) et consommation énergétique ;

- la démarche éviter, réduire, compenser (ERC), fondée sur un état des lieux qui n'identifie pas d'enjeux environnementaux, ne peut être déclinée correctement. Il en résulte que la collectivité ne peut démontrer avoir défini un projet de moindre impact sur l'environnement. La MRAe n'est, par conséquent, pas en mesure de se prononcer sur les impacts environnementaux du projet.

Elle recommande de revoir le projet et de représenter un nouveau rapport.

Seront à développer dans un nouvel avis, notamment :

Les indicateurs de suivi des incidences du PLU sur l'environnement ne sont pas complétés, par exemple sur la biodiversité qui ne fait pas l'objet d'études particulières. Sur l'évolution démographique et les surfaces artificialisées, les points d'étape ne sont pas indiqués de sorte qu'il n'est pas possible de suivre la portée des indicateurs.

La MRAe recommande de compléter la liste des indicateurs au-delà des seules évolutions démographiques et artificialisations de l'espace et en précisant les points d'étape, afin de les rendre effectifs.

Consommation d'espace

Le Plan Local d'Urbanisme (PLU) vise à atteindre environ 6 500 habitants à l'horizon 2035, ce qui représente un accueil d'environ 500 nouveaux habitants, ou un taux de croissance annuel prévu de 0,83 % par an, alors que la tendance récente entre 2016 et 2022 était de 0,08 % de croissance démographique annuelle (source Picto Occitanie⁴), dix fois moins que ce qui est envisagé. Pour atteindre cet objectif, la construction de 300 nouveaux logements est prévue. Les chiffres de production de logements manquent de lisibilité, le PADD affiche 300 logements à produire et le rapport 360 logements d'ici 2035.

124 hectares ont été artificialisés entre 2009 et 2020 dont 93,2 ha pour de l'habitat et 29,3 pour de l'activité. La consommation totale d'ENAF prévue est de 42 ha pour les 15 prochaines années, d'ici 2040, soit 1 % du territoire communal.

L'étude de densification identifie 11,7 ha de surfaces disponibles potentielles pour l'activité au sein du tissu urbain, 15,6 ha pour l'habitat et l'étude de l'intensification parcellaire identifie un réservoir de 14,4 ha de surfaces disponibles pour l'habitat, soit 41,7 ha en tout.

⁴ <https://www.picto-occitanie.fr/geoclip/#c=report&chapter=demo&report=r01&selgeo1=com16.32132>

La consommation d'espace affichée semble aussi avoir été minimisée :

- la détermination du potentiel brut est contestable, l'ensemble des parcelles en dessous de 750 m² ayant été exclues de l'étude du potentiel brut.

La MRAe recommande de mieux justifier le scénario démographique, ambitieux et décorrélé des tendances récentes.

Elle recommande de présenter de manière claire les analyses et hypothèses conduisant aux calculs de la consommation d'espace passée et à venir et des potentiels de densification et de les justifier.

En fonction de ces éléments, la MRAe recommande de revoir le scénario de consommation d'espace pour le mettre en adéquation avec la trajectoire de réduction de la consommation d'espace annoncée par le dossier (-54 % sur 2021-2030 par rapport à 2011-2020).

Consommation d'espace à vocation d'activité

L'axe 1 du PADD indique qu'une nouvelle offre foncière dédiée aux activités économiques d'une superficie totale de 20 à 25 ha est programmée par le PLU.

L'OAP du secteur Biopôle destiné aux activités et à proximité d'une zone urbaine d'entrepôts et de bâtiments d'entreprises, ouvre à l'urbanisation une superficie importante de 10,7 ha dont 9,7 ha ouvrables immédiatement, sans qu'un recensement des espaces encore disponibles en zone urbaine à vocation d'activité n'ait été réalisé, ni une étude sur la nécessité de terrains pour implanter de nouvelles activités.

Les seules justifications présentées sont de renforcer l'attractivité économique de la ville et de soutenir et développer l'activité commerciale.

La MRAe recommande de présenter une étude des surfaces consommées à vocation d'activité de la période précédente et de recenser les espaces encore disponibles dans la zone urbaine à vocation d'activité, et le cas échéant, d'éviter ou de réduire la zone à urbaniser Biopole d'une superficie de plus de 10 ha, dont 9,7 ha ouvrables immédiatement.

A défaut, la MRAe recommande de réduire la zone à urbaniser ouvrable immédiatement et de prévoir un phasage de la zone plus important, en fonction des besoins réels.

Préservation des espaces naturels et de la biodiversité

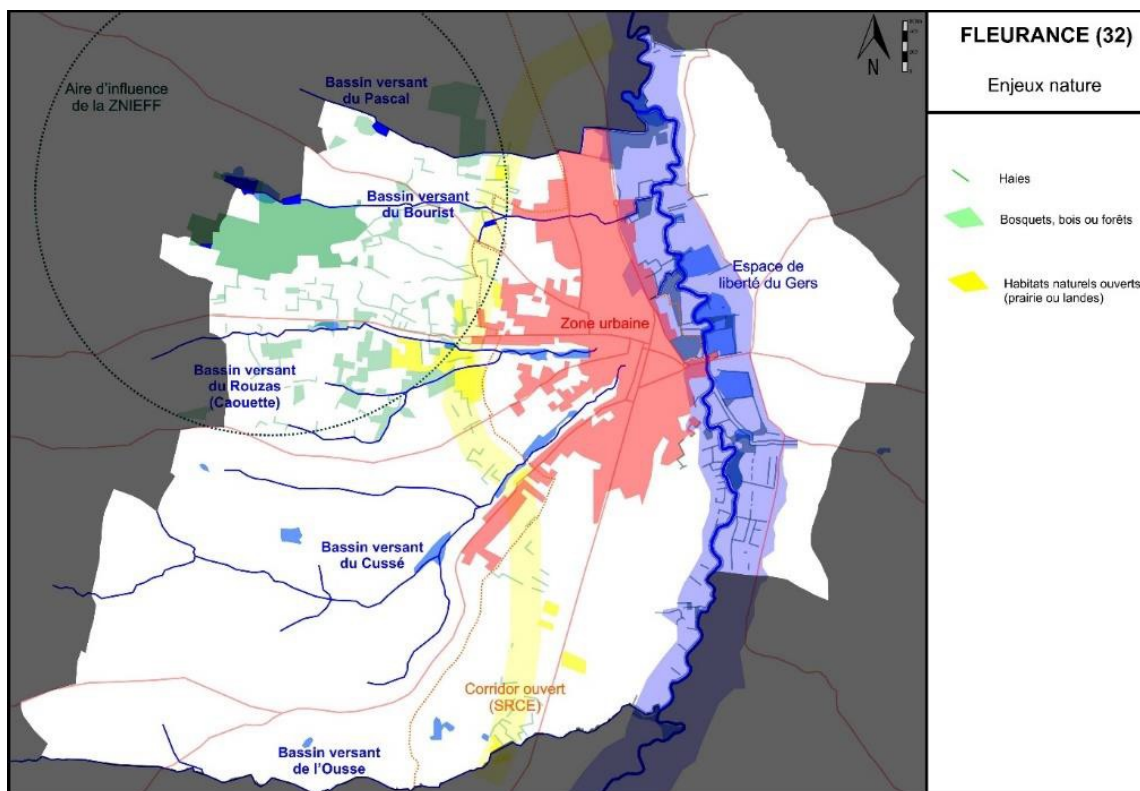


Figure 2 : Extrait du résumé non technique, enjeux nature p. 6

Un certain nombre d'espaces naturels sensibles n'ont pas été recensés complètement et n'ont pas fait l'objet d'une identification et protection particulière (cf. figure 2) :

- Les petits bois et les bois en émergence et surtout certaines zones boisées à proximité des cours d'eau (par exemple, parcelle BS 285) n'ont pas été recensés dans le PLU.
- Le grand corridor « milieux ouverts fonctionnels » traversant la commune du nord au sud (côté ouest de la ville) n'a pas reçu de protection réglementaire dans le règlement graphique.
- Le corridor écologique de la rivière Gers n'a pas été entièrement protégé par l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme (parcelle AK 97 par exemple), comme de nombreux arbres d'alignement.
- La référence à l'article L 151-23 du code de l'urbanisme est manquante dans le règlement graphique pour les haies, les ruisseaux.

La création de la zone Ug destinée aux gens du voyage correspond à une seconde aire d'accueil, non prévue par le schéma départemental. Cette nouvelle zone Ug couperait en deux et fragiliserait le bois local en deux parties et rendrait ainsi plus vulnérable la zone d'accueil de la faune. Les enjeux et impacts de cette création de zone Ug n'ont pas été évalués.

La MRAe recommande de recenser précisément et de protéger l'ensemble des espaces naturels sensibles du territoire, tels que les petits bois, bois en émergence, zones boisées à proximité des cours d'eau, haies, ruisseaux, l'ensemble du corridor écologique de la rivière Gers en classant notamment les parcelles non protégées par l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme ou un zonage naturel adapté.

La MRAe recommande de revoir le zonage de la future zone Ug destinée aux gens du voyage, qui couperait en deux un espace boisé, le fragilisant sur le plan de la biodiversité, sans que les impacts n'aient été évalués dans le rapport.

Protection du patrimoine et du paysage

Le PLU ne propose pas de mesure réglementaire spécifique pour protéger la qualité architecturale des façades et toitures de la bastide historique et de certains de ses faubourgs, qui sont l'image de la ville et représentent un intérêt touristique certain. Aucun document ne montre la volonté de le préserver ou de le mettre en valeur,

Une partie des arbres remarquables n'a pas non plus été identifiée dans le cadre du PLU.

La MRAe recommande de prévoir des actions et règles afin de préserver et mettre en valeur le patrimoine architectural et historique de la bastide de la ville.

La MRAe recommande d'identifier au titre de l'article L. 151-19 du code de l'urbanisme les arbres remarquables de la commune qui n'ont pas été recensés.