



# CONTRIBUTION A L'ENQUÊTE PUBLIQUE

4 juillet 2022

## Élaboration du PLU de Fontiers-Cabardes

France Nature Environnement Languedoc-Roussillon (FNE LR) est une fédération régionale d'associations de protection de la nature et de l'environnement qui intervient notamment dans l'ex-région Languedoc-Roussillon, dont le département de l'Aude. L'association peut intervenir directement ou au soutien d'associations membres. FNE LR constate que le projet de PLU de Fontiers-Cabardes entérine un vaste emplacement dédié à la construction d'un complexe de loisirs, comportant des enjeux environnementaux, sociaux et économiques.

\* \* \*

Du 7 juin 2022 au 12 juillet 2022 se tient l'enquête publique relative à l'élaboration du Plan Local d'Urbanisme de Fontiers-Cabardes.

L'enjeu principal de ce projet est l'accueil d'un complexe touristique organisé autour d'un projet de golf.

Le projet de golf a fait l'objet d'une création d'UTN (Unité Touristique Nouvelle), mais qui date de 2012. Le plan local d'urbanisme s'est donné notamment pour vocation de l'intégrer dans la planification territoriale locale, et ce, en l'absence de SCOT. L'élaboration du PLU a ainsi valeur d'UTN, qui l'intègre et la remplace : « *La création et l'extension d'unités touristiques nouvelles locales sont prévues par le plan local d'urbanisme qui en définit les caractéristiques conformément aux articles L. 151-6 et L. 151-7.* » (article L. 122-21 du code de l'urbanisme).

En l'absence de SCOT, le projet a également fait l'objet d'une dérogation préfectorale au principe d'urbanisation limitée.

Sur le contenu du dossier, la dérogation préfectorale a bien été présentée, mais elle n'est que sommairement motivée.

En outre, le dossier comprend un avis de la DDTM qui analyse en détail le plan local d'urbanisme, ainsi qu'un avis de la CDPENAF, préalable à la décision préfectorale de dérogation au principe d'urbanisation limitée. L'avis de la CDPENAF comporte des réserves, mais ne se prononce pas sur le sujet du projet de golf, avec cette étonnante mention selon laquelle « *l'avis porté par la commission sur le PLU n'emporte pas avis pour les projets qui en découlent* ». Il nous paraît regrettable que la CDPENAF n'ait ainsi pas pris la peine d'examiner la partie « *projet golfique* » du plan local d'urbanisme.

Le dossier mentionne également l'existence d'un avis tacite de la mission régionale d'autorité environnementale (MRAE).

**FNE Languedoc-Roussillon** Fédération régionale des associations de protection de la nature et de l'environnement

39 rue Jean Giroux 34080 MONTPELLIER [contact@fne-languedoc-roussillon.fr](mailto:contact@fne-languedoc-roussillon.fr)

[www.fne-languedoc-roussillon.fr](http://www.fne-languedoc-roussillon.fr)

L'absence d'avis de la MRAE interroge. En dépit des enjeux importants, la MRAE n'a pas instruit le dossier. Une absence d'instruction par l'autorité environnementale préjudicie grandement à la bonne information du public.

Ces observations préliminaires étant faites, nous avons des critiques à formuler aussi bien sur la qualité de l'information qui est disponible dans le cadre de l'enquête publique que sur le fond du projet présenté.

## **1. Sur la qualité du rapport de présentation.**

Le rapport de présentation porte principalement sur la mise en urbanisation de 3,4 hectares, mais est extrêmement lacunaire sur l'explication et l'analyse de la création du complexe golfique (mise en place d'un zonage spécifique dans le plan local d'urbanisme).

### **1.1. Un projet de golf peu expliqué, non assumé et non justifié par la commune**

Le rapport de présentation renvoie à plusieurs reprises à une annexe sensée comprendre un dossier de demande d'autorisation du projet de golf, mais celle-ci est inexistante. De la même manière, il est plusieurs fois fait référence au dossier de création d'UTN alors que ce document n'est pas accessible et ne peut pas être consulté par le public. Au demeurant, il est indiqué que le PLU serait différent de l'UTN qui était prévue en 2012. En effet, le PLU ayant valeur d'UTN, il va, non pas intégrer l'UTN de 2012, mais la remplacer.

De fait, chaque législation ayant son propre objectif, on comprend également aisément que la demande d'autorisation environnementale ne figure pas au sein du PLU, d'autant plus que ce n'est ni le même demandeur, ni la même autorité décisionnaire qui en sont responsables. Dans un tel cas on ne comprend pas très bien la raison d'être des références permanentes dans le rapport de présentation du PLU, au projet de demande d'autorisation environnementale. Le PLU ne remplit pas son rôle de programmation, d'encadrement du projet de golf. Ce n'est normalement pas au porteur du projet de golf d'imposer ses conditions aux auteurs du PLU, mais l'inverse.

Globalement, le rapport de présentation n'explique qu'assez peu les partis pris, et surtout, celui sur la création du golf, et ne comporte pas d'analyse approfondie des choix pour l'environnement. Il n'est pas entendable de prétendre que l'UTN de 2012 obligerait la commune à prévoir le golf dans son plan local d'urbanisme. Les dispositions de l'article L. 122-21 du code de l'urbanisme lui confèrent la possibilité d'endosser le pouvoir décisionnel en intégrant, ou non, l'UTN au sein de son document d'urbanisme. Le parti pris par la commune de « *subir* » un projet qui ne serait pas le sien et qu'elle n'aurait pas décidé n'est pas entendable à notre sens. Elle dispose d'un pouvoir décisionnaire, elle doit l'assumer.

Sur le projet de golf, le rapport de présentation se contente d'une présentation (page 90) de l'Orientation d'Aménagement et de Programmation (OAP). Les informations utiles à la bonne compréhension de ce projet, mais surtout, son évaluation environnementale, sont complètement inexistantes.

L'OAP procède par voie d'affirmations, qui peuvent être discutées, voire contestées. Il s'agirait de « développer une offre autour de la nature », « apporter une population nouvelle » (plus riche que la population rurale actuelle ?), « développer des équipements, services et activités inexistantes aujourd'hui sur la commune » ; naturellement il n'y avait pas de golf avant... mais est-ce vraiment ce genre de service qu'attend la population locale ?

L'OAP précise que « l'intégralité du projet touristique est détaillée dans le dossier d'UTN » ; sans que toutefois ce dossier ne soit accessible au public dans le cadre de l'enquête publique.

L'explication du choix de ce projet, et l'évaluation de ses incidences, est donc très insuffisante.

\* \* \*

## 1.2. Des choix de planification peu justifiés

FNE LR est également étonnée par la présentation qui est faite de la trame verte et bleue locale (page 63). Cette trame apparaît minuscule, et la méthode de détermination n'est pas expliquée. Cela nous étonne parce que le contexte écologique de la commune serait plutôt favorable à de vrais espaces de continuité écologique (proximité de zones Natura 2000, faible urbanisation, présence de nombreux milieux naturels, ZNIEFF...).

FNE LR constate également des incohérences sur la présentation de la consommation foncière, les mêmes incohérences que la DDTM avait relevées, et que cette autorité avait demandé à la commune de rectifier. FNE LR constate que la commune **n'a pas fait ce travail de mise en cohérence** qui lui était demandé par la DDTM, ce qui nuit considérablement à la compréhension des enjeux concernant l'urbanisation de la commune. Il faut lire le mémoire en réponse de la commune aux observations de la DDTM pour se rendre compte que pour la commune, la phase d'enquête publique n'est pas prise au sérieux : « *Toutes les remarques [comprendre : de la DDTM] seront prises en compte après enquête publique et avant approbation du PLU.* » (surligné par nous). La commune explique donc simplement que le document soumis à enquête publique ne sera pas celui qui sera approuvé, ce qui limite l'intérêt de l'enquête publique.

Les références indiquées en page 68 et en page 71 du rapport de présentation sont différentes.

Il y a une confusion générale entre les terrains qui avaient été prévus à l'urbanisation et ceux qui ont été effectivement consommés sur les années précédentes.

Le rapport de présentation a également des difficultés à faire le lien entre le choix d'extension de l'urbanisation, prétendument modéré (mais qui ne l'est pas tant que ça), et le projet de golf qui modifierait substantiellement le dynamisme et les caractéristiques de la commune.

Le calcul du rythme d'accueil de nouveaux habitants indiqué dans le rapport de présentation n'est pas expliqué. La CDPENAF émet d'ailleurs une observation critique à ce propos, ce à quoi la commune répond simplement qu'elle « s'engage à prendre en compte cette observation », sans aucune précision ni information sur la manière dont cela sera pris en compte et les conséquences que cela pourrait impliquer en matière de choix d'urbanisation.

\* \* \*

### 1.3. Une évaluation environnementale sommaire, insuffisante pour la compréhension des enjeux environnementaux de la commune

L'état initial de l'environnement est trop sommaire (page 115, pages 120-123). On n'y trouve notamment aucune information sur l'affectation actuelle des parcelles destinées au projet de golf, et sur les changements environnementaux que cela entraînera. L'inventaire de la biodiversité est très partiel. Et à ce sujet, il ne s'agit que d'un inventaire et aucunement d'une évaluation des incidences que les projets du PLU peuvent avoir sur la biodiversité en question.

Il n'y a également aucune information sur les conséquences prévisibles d'augmentation des émissions de gaz à effets de serre.

L'évaluation de la consommation d'espace agricole ne comprend aucune référence au changement de destination des parcelles du projet de golf. Si il y est question d'abandon de l'ancienne exploitation, il n'est pas expliqué pourquoi le choix est poussé vers la réaffectation des parcelles à des activités de tourisme alors qu'il peut très bien être envisagé une reprise à des fins agricoles.

La comparaison des choix et scénarios possibles ne présente que deux scénarios : la carte communale qui prévoyait des zones ouvertes à l'urbanisation bien plus importantes que le projet de PLU, et le projet de PLU. Il manquerait des scénarios intermédiaires, c'est à dire, des scénarios avec d'autres choix qui auraient pu être faits dans le cadre du PLU, ou encore un scénario de référence avec absence d'extension d'urbanisation en cas d'abrogation de la carte communale.

Le traitement de la question de la gestion de l'eau est également très lacunaire. Il manque notamment des données sur les questions d'assainissement. La question des incidences du golf sur le traitement des eaux usées est éludé. La question de la modification de l'écoulement des eaux pluviales du fait du changement d'affectation de la zone agricole et naturelle en zone de loisirs n'est également pas traitée alors qu'au vu des surfaces concernées, cela peut avoir des incidences très importantes.

L'affirmation selon laquelle le projet serait compatible avec le schéma d'aménagement et de gestion de l'eau est péremptoire et mériterait d'être davantage justifiée. Une telle affirmation à la lecture des lacunes de l'évaluation environnementale ne peut pas être vérifiée.

Au final, le rapport de présentation est très lacunaire, avec une évaluation environnementale qui ne permet pas de présenter et expliquer les enjeux, et des choix faits qui ne sont que très sommairement expliqués et justifiés. En l'état, les simples remarques sur le non aboutissement de la démarche d'explication des choix faits et d'évaluation environnementale devrait suffire en elles-mêmes à émettre un avis défavorable au projet.

FNE LR a cependant également des observations à faire sur le fond du dossier.

## 2. Sur le fond du dossier

### 2.1. Une extension de l'urbanisation non hiérarchisée et en décalage avec les objectifs du SRADDET Occitanie

La commune raisonne à un échelon de 10 années (2023-2033), et donc, dépasse l'horizon à l'issu duquel le SRADDET Occitanie – schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires - demande une réduction du rythme de consommation d'espace. La règle 11 du fascicule du SRADDET prévoit : « *engager pour chaque territoire une trajectoire phasée de réduction du rythme de consommation des sols, aux horizons 2030, 2035 et 2040* ». **On ne retrouve pas cette logique de réduction de la consommation des sols dans le projet de PLU.** Le PLU ne respecte pas cette règle du SRADDET, et cela en dépit de l'affirmation péremptoire contraire figurant dans le rapport de présentation.

On regrette également que dans les choix d'extension d'urbanisation aucune hiérarchisation entre les zones n'a été faite, par exemple en soumettant l'ouverture à l'urbanisation des zones AU au préalable de construire dans les dents creuses ou de rechercher les logements vacants. La CDPENAF a émis une observation critique à ce sujet.

Les choix des secteurs d'extension d'urbanisation ne sont pas non plus forcément les plus logiques, par rapport notamment à la recherche d'extension prioritairement dans le centre bourg.

Surtout, on ne comprend pas très bien comment est intégré dans le calcul du rythme de consommation foncière le projet de golf, à supposer qu'il le soit.

Pour la CDPENAF, le potentiel d'urbanisation au sein du centre bourg, qui devait être prioritaire, aurait été sous-estimé.

FNE LR ne trouve aucune réponse à cette remarque de la CDPENAF et le regrette.

\* \* \*

### 2.2. Un projet touristique qui ne se justifie pas

FNE LR est extrêmement critique et n'est pas du tout convaincue par l'intérêt du projet touristique, eu égard à ses conséquences sur l'environnement et son faible intérêt socio-économique.

La pertinence de mener un tel projet dans un cadre rural et éloigné des réseaux de transport (voies rapides, voies ferrées), ainsi qu'éloigné des grands centres urbains, interroge clairement sur les cibles en termes de clientèle, sur la zone de chalandise, *etc.* Les conséquences en termes d'augmentation des transports motorisés ne sont pas évaluées, notamment par rapport à la fréquentation des nombreux autres golfs présents dans le secteur. La France s'est engagée dans une trajectoire de réduction de ses gaz à effets de serre et tous les projets locaux et l'aménagement du territoire doivent être interrogés par rapport à leur cohérence avec les objectifs de réduction des émissions de gaz à effets de serre.

FNE LR remarque que ce projet n'est pas le seul golf présent dans le secteur, et présente ci-dessous une liste de projets situés à moins de 100 km de Fontiers-Cabardès :

- Golf de Mazamet La Barouge (33km, 42mn, 18 trous)
- Golf club de Carcassonne (30km, 37mn, 18 trous)
- Golf de Castres (45 km, 55 mn, 9 trous)
- Golf Sainte Rose (81km, 1h04, 18 trous)
- Golf club de Juillac (66 km, 1h08)
- Golf des étangs de Fiac (60km, 1h07, 18 trous).

Le droit à la concurrence n'interdit certes pas de construire autant de golfs que le souhaitent les promoteurs, mais les collectivités locales doivent avoir leur mot à dire quand ces choix d'aménagement impactent considérablement leur environnement.

Ainsi, l'intérêt de prévoir et consacrer d'autres espaces à cette destination se pose et il est de la responsabilité des collectivités locales de pouvoir le planifier.

Nous n'avons pas d'information particulière qui suggérerait que les golfs de la région seraient saturés et qu'il existerait un marché et une demande particulière. Le simple effet de la création d'une nouvelle infrastructure pourrait n'être que de répartir différemment les fréquentations, clients et emplois dans le territoire, étant donné qu'il n'y a aucune raison de penser que cette nouvelle offre engendrerait une augmentation des séjours touristiques liés au golf. On est ici en fait surtout dans une logique de concurrence entre territoires, et ce, au détriment du développement durable.

128,1 hectares du PLU sont définis en zone N1 et donc réservés pour le golf. Les promoteurs ne sont pas obligés d'aménager la totalité de la zone, tel que présenté dans l'OAP, mais il faut d'abord s'en tenir à ce qui est réglementairement prévu dans le PLU pour analyser les conséquences possibles de l'aménagement de la zone de loisirs, et non sur les intentions du promoteur prévu, qui peut très bien changer (changement de propriétaire, changement de projet...). Le fait que le projet actuel prévoit une utilisation moindre n'est pas une garantie sur le moyen et long terme.

Dans la présentation des mesures dites de réduction, il est clairement confirmé, sans surprise, qu'un tel projet de loisirs aura diverses incidences.

- le projet engendrera des besoins en eau importants, évalués à 190m<sup>3</sup> par jour. Si le promoteur pense qu'il pourra couvrir ces besoins par la seule récupération des eaux de drainage au niveau du bassin de rétention, il ne le garantit pas, et ce d'autant plus qu'un bassin de rétention n'a pas vocation à rester rempli d'eau s'il veut remplir son rôle lors des fortes pluies – un bassin de rétention n'est pas un bassin de stockage. De plus, la mise en place d'un réseau de drainage va considérablement modifier la manière dont les eaux pluviales vont s'écouler, et engendrer une moindre infiltration de l'eau dans le sol. Cela sera autant d'eau qui ne sera plus disponible pour le territoire.

- Il est indiqué en page 115 que la gestion des eaux usées du golf pourra être raccordée aux eaux usées de la commune. La capacité de traitement de la station d'épuration intercommunale est indiquée en page 129 : 2 000 équivalents habitants pour une population intercommunale de 1634. La charge supplémentaire qu'implique le golf n'est pas indiquée dans le dossier de PLU, mais la DDTM l'estime dans son avis à 525 EH (équivalents habitants). Il n'y a pas besoin d'être

**FNE Languedoc-Roussillon** Fédération régionale des associations de protection de la nature et de l'environnement

39 rue Jean Giroux 34080 MONTPELLIER [contact@fne-languedoc-roussillon.fr](mailto:contact@fne-languedoc-roussillon.fr)

[www.fne-languedoc-roussillon.fr](http://www.fne-languedoc-roussillon.fr)

mathématicien pour constater qu'il y a un problème de calcul, et qu'il va y avoir un réel problème de prise en charge de l'assainissement des eaux usées du golf mais aussi des nouveaux habitants prévus au vu de l'extension d'urbanisation. La DDTM l'a parfaitement soulevé, sans que la commune n'y apporte une réponse convaincante à ce stade .

- De plus, les commentaires sur la question de la faune et de la flore naturelle sur la zone identifiée comme pouvant accueillir le golf nous semblent minimiser largement les incidences réelles :

« *Les habitats naturels et la flore sont diversifiés mais restent communs et sans valeur patrimoniale intrinsèque. La faune est diversifiée et les enjeux concernent essentiellement les chauves-souris, les oiseaux, les amphibiens et les odonates. Aucune connexion écologique majeure ne traverse la zone étudiée.* »

« *Impact nul à faible sur le cycle de vie de la plupart des espèces. Les travaux entraîneront un déplacement temporaire des mammifères et de l'avifaune sur les milieux similaires alentours. Certains individus d'espèces peu mobiles (reptiles, amphibiens, invertébrés) pourront être en partie détruites par les premières phases de travaux. Modalités à prévoir dans un dossier de dérogation* »  
Surligné en noir par nous.

L'impact ne sera pas nul à faible. Localement, la perte et surtout la modification d'habitats risque d'être très importante. La liste d'espèces mise en évidence par le bureau d'études (pages 120-122) n'est pas complète, notamment concernant les chiroptères et amphibiens. Les informations locales nous signalent au moins 10 espèces différentes de chiroptères là où le bureau d'études n'en a identifié que 2, ainsi que 6 espèces d'amphibiens, là où le bureau d'études n'en a identifié qu'une seule.

Le dossier de demande de dérogation qui sera intégré dans le dossier de demande d'autorisation environnementale posera certainement de nombreux soucis pour le promoteur du golf. Il faut s'attendre à ce que la liste des espèces protégées soit bien plus importante que celle qui a été pré-identifiée dans le cadre du PLU, et que le promoteur ait des difficultés sérieuses à justifier des conditions légales pour obtenir une dérogation à l'interdiction d'atteinte aux espèces protégées.

- Selon les auteurs du PLU, le choix du site d'implantation du golf est motivé par « *L'absence de pratique agricole à forte valeur ajoutée pour éviter de déstabiliser l'économie locale et l'absence d'enjeux environnementaux ne pouvant être évités ou suffisamment réduits ;* » ; cette affirmation est erronée. Il y a bien des enjeux environnementaux mais le rapport de présentation du PLU les minimise. L'affirmation selon laquelle il n'y a pas de pratique agricole à forte valeur ajoutée n'est pas non plus justifiée.

Il y a aussi une erreur dans l'analyse de l'impact économique, selon laquelle « *La possibilité de relier les trois principales agglomérations (Castres-Mazamet, Toulouse et Montpellier) en 2 heures maximum par voie routière.* », cela est au moins erroné pour Montpellier qui se trouve à plus de deux heures par voie routière.

Mais au final, pour connaître plus de détails, le rapport de présentation écrit :

« *L'ensemble des éléments est présenté en détails dans l'étude d'impact.* » (page 115) ; mais on ne dispose pas de ce document...

Les impacts projetés du golf sont également :

**FNE Languedoc-Roussillon** Fédération régionale des associations de protection de la nature et de l'environnement

39 rue Jean Giroux 34080 MONTPELLIER [contact@fne-languedoc-roussillon.fr](mailto:contact@fne-languedoc-roussillon.fr)

[www.fne-languedoc-roussillon.fr](http://www.fne-languedoc-roussillon.fr)

- utilisation de pesticides et désherbants (indiqué comme « *raisonnée* » dans le dossier, mais cela ne rentre pas dans les pouvoirs des auteurs du plan local d'urbanisme de réglementer l'utilisation des pesticides),
- importation de sables,
- existence de déblais qui vont devoir être gérés en remblais.

FNE LR ne peut, dans ces conditions, qu'être défavorable au projet de PLU en ce qu'il permet la réalisation d'un projet de golf.

\* \* \*

### 2.3. Une insuffisante protection des éléments naturels

Un plan local d'urbanisme a aussi comme rôle d'apporter une protection réglementaire aux éléments naturels.

Pourtant, les outils de protection prévus dans le projet mis en enquête publique sont très limités :

- Aucun EBC – espace boisé classé identifié.
- Éléments du paysage à protéger extrêmement limités et pas absolus (simple obligation de replantation en cas de destruction).

Il n'y a aucun élément du paysage protégé au sein du territoire identifié pour accueillir le projet de golf, alors même qu'il est affiché dans l'OAP l'intention de conserver les éléments naturels. Un tel affichage pourrait être un vœu pieux s'il n'y a pas de protection réglementaire qui lui est associée au sein du PLU.

\* \* \*

En conclusion, FNE LR est défavorable à ce projet de PLU.

- Le rapport de présentation et son évaluation environnementale doivent être considérablement améliorés. Les choix faits par le PLU ne sont pas expliqués, et l'évaluation environnementale est extrêmement sommaire, très insuffisante.
- Le choix d'aménager un immense complexe touristique au sein de cette commune apparaît complètement démesuré par rapport à son intérêt, aux caractéristiques de la commune, aux enjeux de protection de la nature.

Nous vous invitons donc également à émettre un avis défavorable.

Simon POPY,  
président



**FNE Languedoc-Roussillon** Fédération régionale des associations de protection de la nature et de l'environnement

39 rue Jean Giroux 34080 MONTPELLIER [contact@fne-languedoc-roussillon.fr](mailto:contact@fne-languedoc-roussillon.fr)

[www.fne-languedoc-roussillon.fr](http://www.fne-languedoc-roussillon.fr)



## Synthèse

Procédure : des manques qui posent question	Avis CDPENAF incomplet ; Absence d'avis de la MRAE ; Commune qui préfère modifier son dossier postérieurement à l'enquête publique
Rapport de présentation : un projet de golf non assumé par la commune	Le rapport de présentation renvoie à des documents non consultables par le public pour justifier le projet de golf, n'assume pas lui même ce choix d'aménagement
Choix de planification peu justifiés	Absence de rectification suite aux observations sur les incohérences entre prévisions démographiques et terrains ouverts à l'urbanisation
Évaluation environnementale insuffisante	Trame verte et bleue non justifiée, Pas d'analyse des effets sur la biodiversité, sur les gaz à effets de serre, sur l'agriculture...
Incohérence avec le SRADDET	Pas d'objectif de réduction de la consommation foncière à l'horizon 2030
Projet touristique qui n'est pas d'intérêt général avec des effets négatifs sur l'environnement	Effets sur la biodiversité, l'eau, les émissions de gaz à effets de serre... Intérêts socio-économiques très discutables vu que le projet est dans une logique de concurrence des territoires et pas de développement.
Insuffisante protection des éléments naturels	Aucun EBC, très peu d'éléments paysagers protégés.