



Mission régionale d'autorité environnementale
OCCITANIE

Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable

**Avis de la mission régionale d'autorité environnementale
sur la modification n°2 du plan local d'urbanisme (PLU)
de Sainte-Foy-d'Aigrefeuille (31)**

N°Saisine : 2021-9757

N°MRAe : 2021AO61

Avis émis le 25 novembre 2021

PRÉAMBULE

Pour tous les plans et documents soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit rendre un 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 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 plan ou du document et à permettre la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.

Par courrier reçu le 3 septembre 2021, l'autorité environnementale a été saisie pour avis sur le projet de modification du plan local d'urbanisme (PLU) de Sainte-Foy-d'Aigrefeuille, situé dans le département de la Haute-Garonne.

L'avis est rendu dans un délai de trois mois à compter de la date de réception de la saisine 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 de l'article R. 104-21 2°) 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 lors de la réunion en visioconférence le 25 novembre 2021 conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (délibération du 20 octobre 2020) par Maya Leroy, Jean-Pierre Viguier, Annie Viu, Jean-Michel Salles, Jean-Michel Soubeyroux, Sandrine Arbizzi.

En application de l'article 8 du règlement intérieur de la MRAe du 3 novembre 2020, chacun des membres délibérants 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 son président.

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 3 septembre 2021 et n'a pas répondu à ce jour. La direction départementale des territoires a été consultée le 3 septembre 2021 et a répondu le 7 septembre 2021.

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 site internet de la MRAe¹.

¹ www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/occitanie-r21.html

Synthèse

La modification n°2 du plan local d'urbanisme de Sainte-Foy-d'Aigrefeuille fait l'objet d'une évaluation environnementale volontaire. Elle vise à ouvrir à l'urbanisation les trois zones à urbaniser « AU0 » existantes dans le PLU en vigueur, avant le 4 février 2022, avec pour seule justification que ces zones ne pourraient plus être urbanisées au-delà de cette date.

Les éléments contenus dans le dossier ne démontrent pas la mise en œuvre d'une démarche d'évaluation environnementale telle qu'attendue par le code de l'environnement. Les incidences du projet de modification du PLU sur l'environnement ne sont pas évaluées et la pertinence des mesures destinées à éviter, réduire ou compenser ces incidences (démarche ERC) ne peut être analysée. La recherche de l'évitement n'est pas démontrée par l'étude de scénarios alternatifs de moindre impact environnemental.

Le dossier ne répond donc pas aux exigences de la réglementation concernant un PLU soumis à évaluation environnementale, même volontairement. Le dossier fourni ne permet pas une analyse correcte des incidences sur l'environnement.

La MRAe recommande donc de produire les compléments attendus qui sont substantiels, pour non seulement justifier les besoins d'ouverture à l'urbanisation, mais aussi pour justifier les choix opérés en matière de localisation des secteurs de projet au regard d'un état de l'environnement initial approfondi. Ce qui implique qu'une fois repris, et avant l'enquête publique, le dossier soit de nouveau soumis à l'avis de la MRAe.

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

AVIS DÉTAILLÉ

1 Contexte juridique du projet d'élaboration du PLU au regard de l'évaluation environnementale

La modification du plan local d'urbanisme de Sainte-Foy-d'Aigrefeuille a fait l'objet d'une évaluation environnementale volontaire.

Il est rappelé qu'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 le plan approuvé, une déclaration résumant la manière dont les considérations environnementales ont été intégrées dans le plan ainsi que 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 et les mesures arrêtées concernant le suivi de la mise en œuvre du plan.

2 Présentation du territoire communal et de ses perspectives de développement

Sainte-Foy-d'Aigrefeuille est une commune située dans le département de la Haute-Garonne, au sud-est et à 15 km de Toulouse, préfecture du département. Son territoire s'étend sur 968 hectares et la commune compte 2 045 habitants en 2018 (source INSEE). Sainte-Foy-d'Aigrefeuille fait partie du Lauragais, territoire constitué autour de l'axe central du canal du Midi, entre Toulouse au nord-ouest, Carcassonne au sud-est, Castres au nord-est et Pamiers au sud-ouest. La commune est traversée par la Saune et la Marcaissonne deux affluents de l'Hers-Mort, sous-affluent de la Garonne.

La commune de Sainte-Foy-d'Aigrefeuille a approuvé son plan local d'urbanisme le 4 février 2013. Le projet de modification n°2 du PLU de Sainte-Foy-d'Aigrefeuille vise à ouvrir à l'urbanisation trois zones actuellement classées en zones « AU0 » dans le PLU en vigueur, et ce avant le 4 février 2022, sans quoi ces zones ne pourront plus être urbanisées au-delà de cette date par procédure d'évolution du PLU².

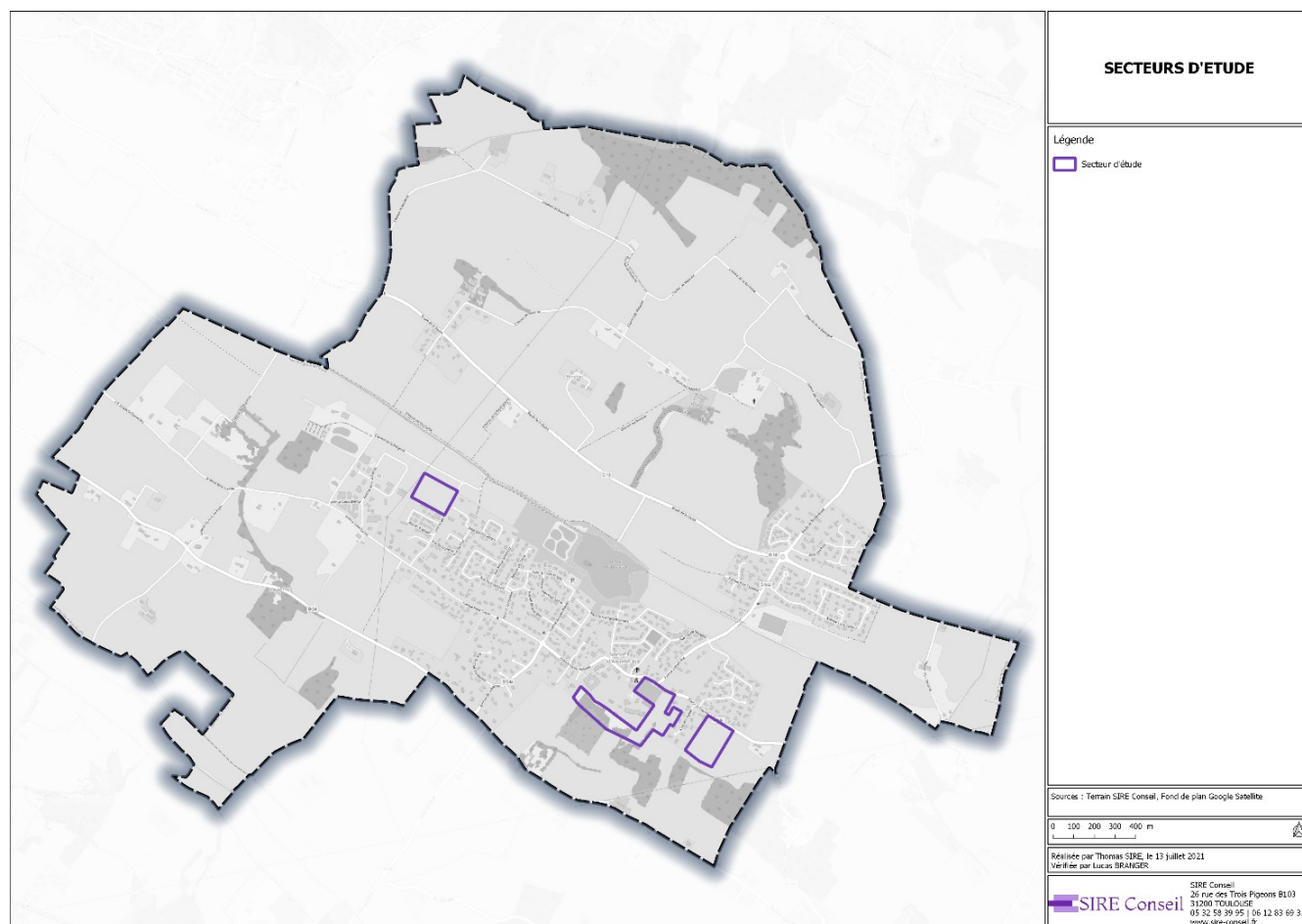
Le PLU a été élaboré avant la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) et donc avant que l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme n'exige que soient analysées les capacités de densification des zones déjà urbanisées, afin de justifier l'ouverture à urbanisation de ces zones AU et avant que les textes successifs n'imposent des objectifs législatifs de modération de la consommation d'espace.

Le PLU de Sainte-Foy-d'Aigrefeuille doit être compatible avec le SCoT du pays Lauragais, approuvé le 12 novembre 2018. La commune fait partie du bassin de vie de Lanta-Caraman. Elle est considérée comme pôle de proximité secondaire. Un plan de prévention des risques naturels (PPRN) Marcaissonne, Saune, Seillonne aval a été approuvé le 18 avril 2016.

Dans ses orientations, le plan d'aménagement et de développement durable (PADD) actuel prévoit un accroissement de population d'environ 800 habitants en dix ans. L'accroissement de population s'est réalisé en deçà des objectifs affichés par le PADD. Sainte-Foy-d'Aigrefeuille a vu sa population croître entre 2008 et 2018, passant de 1 960 habitants en 2008 à 2 001 habitants en 2013 et 2 045 habitants en 2018 (source INSEE) soit 85 habitants supplémentaires au lieu des 800 prévus. Les objectifs du PADD sont de préserver l'environnement et les paysages, d'améliorer la mixité sociale et la diversité des fonctions urbaines et de conforter le développement économique.

² Article R. 153-31 du code de l'urbanisme dans sa version antérieure à la loi « climat et résilience » promulguée en août 2021 et qui a ramené ce délai de 9 à 6 ans.

La modification n°2 du plan local d'urbanisme de Sainte-Foy-d'Aigrefeuille vise à ouvrir à urbanisation les trois zones à urbaniser « AU0 » existantes dans le PLU en vigueur, à des fins de logement et équipements publics, sans que ceux-ci soient précisés. Ces trois zones représentent une surface totale de 12 hectares.



Secteurs AU0 ouverts à urbanisation et faisant l'objet de la modification n°2 (schéma de l'évaluation environnementale, p. 4)

3 Principaux enjeux relevés par la MRAe

La MRAe identifie et hiérarchise les enjeux environnementaux, notamment en fonction des tendances d'évolution démographique et de l'importance des pressions qui s'exercent sur les différentes composantes environnementales du territoire. Pour la MRAe, les principaux enjeux environnementaux du projet de PLU sont :

- la maîtrise de la consommation de l'espace ;
- la préservation des milieux naturels ;
- les risques naturels.

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

L'évaluation environnementale d'un PLU même volontaire, doit présenter un rapport de présentation établi conformément aux dispositions de l'article R. 151-3 du Code de l'urbanisme. L'évaluation environnementale d'un PLU doit reposer sur une démarche itérative visant à interroger le contenu du projet au regard de ses incidences sur l'environnement, retranscrit dans un rapport de présentation établi conformément aux dispositions des articles L.104-4, L.151-4 et R. 151-2 et 151-3 du code de l'urbanisme.

Le PLU doit délimiter précisément les secteurs susceptibles d'accueillir le développement futur ou de connaître des mutations importantes. Il s'agit des « *zones susceptibles d'être touchées de manière notable* » qui, en application du principe de proportionnalité, doivent faire l'objet d'une évaluation précise de leurs incidences environnementales.

Même si les secteurs ouverts à l'urbanisation ont fait l'objet d'un zonage lors de l'élaboration du PLU, la démarche itérative doit être conduite et être fondée sur un état initial clair, une hiérarchisation des enjeux et une transversalité qui font globalement défaut dans le présent rapport, alors que le PLU prévoit plus de 11 ha libres à urbaniser ou aménager.

Le défaut d'état initial ne permet pas non plus une analyse pertinente des incidences sur l'environnement, ni la mise en œuvre de mesures adaptées de réduction.

Si le PLU ne traite pas de manière assez claire et prescriptive les questions environnementales qui relèvent de son niveau, les évaluations environnementales de certains projets ne permettront pas de prendre en compte les considérations environnementales les plus importantes. Il devient alors, par exemple, impossible de justifier du choix d'un site au regard d'autres solutions envisageables pour un porteur de projet. L'évitement des secteurs comportant le plus d'enjeux *a priori*, doit permettre de réduire les impacts sur l'environnement et de faciliter la réalisation des projets ultérieurs.

En l'état, la démarche présente plusieurs défauts majeurs.

D'une part, la démarche d'évaluation environnementale ne se fonde sur aucune justification d'ouverture à urbanisation de ces zones, si ce n'est l'argument avancé dans le rapport que les zones à urbaniser ne pourront plus l'être à compter de février 2022, date du neuvième anniversaire de l'élaboration du PLU de Sainte-Foy-d'Aigrefeuille. Cette seule justification n'est pas acceptable pour la MRAe au regard des enjeux sur la maîtrise de la consommation d'espace. Aucune solution alternative n'a été envisagée dans le projet de modification du PLU pour les zones ouvertes à urbanisation (choix d'ouvrir telle ou telle zone et non toutes les zones notamment).

D'autre part, les états initiaux des parcelles à urbaniser sont fondés seulement sur une recherche bibliographique et une reconnaissance des zones humides. Cette première approche est intéressante pour une première qualification des enjeux, mais insuffisante lorsque des enjeux sont relevés.

Enfin, l'évaluation environnementale doit également conduire à intégrer dans les éléments opposables du PLU (règlement ou OAP) les mesures d'évitement, réduction ou compensation (ERC) identifiées à l'échelle du document d'urbanisme, et prévoir un suivi des incidences notables sur l'environnement afin d'identifier notamment à un stade précoce les impacts négatifs imprévus et d'être en mesure d'engager des actions correctrices. Le secteur Vianey est ainsi ouvert sur un secteur faisant l'objet d'une protection de la trame verte et bleue au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme, et d'un espace boisé classé, sans que ceux-ci soient pris en compte dans l'OAP présentée, ni les incidences analysées.

Le présent dossier ne traduit donc pas une telle démarche ERC, et ne répond pas aux exigences de l'article R.151-3 du code de l'urbanisme. L'état initial de l'environnement (EIE) ne permet pas en effet d'identifier les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable et de démontrer l'évitement des secteurs à enjeux.

La bonne articulation et la compatibilité avec les plans et programmes de niveau supérieur est traitée superficiellement dans le rapport relatif à l'évaluation environnementale et n'est pas démontrée.

Le projet de modification du PLU tel que présenté ne démontre pas la recherche du moindre impact environnemental et ne permet pas l'analyse éclairée et étayée de son impact sur l'environnement.

La MRAe recommande donc de produire les compléments attendus pour justifier d'une part les besoins des ouvertures à urbanisation, et d'autre part les choix opérés en matière de localisation des secteurs de projet (zones à urbaniser, à aménager, etc.) au regard d'un état de l'environnement initial approfondi, pour préciser les incidences du projet de PLU et pour mettre en place des mesures d'évitement et de réduction adaptées et traduites de manière opérationnelle dans le règlement ou les OAP.

5 Analyse de la prise en compte de l'environnement

5.1 Maîtrise de la consommation d'espace

Le PADD prévoyait un accroissement de la population de 800 habitants en dix ans depuis 2013. Cet objectif démographique a conduit à la matérialisation des zones à urbaniser AU0 dans le règlement. La commune a cependant connu une croissance démographique très inférieure à ces prévisions dans la période récente, la population municipale étant passée de 1 960 habitants en 2008 à 2 001 en 2013 et 2 045 en 2018. Pour autant, d'après le rapport de présentation, entre 2015 et 2021, 309 logements ont été autorisés. La commune a en fait connu une forte et rapide transformation de la structure de ses ménages, la taille moyenne d'un ménage passant de 3,01 en 2007 à 2,6 en 2017.

Trois zones AU fermées (0) seront ouvertes à l'urbanisation par la modification n°2 du PLU. La zone AU3 secteur Molinier, la zone AU4 secteur Frechin, ces deux zones étant à vocation exclusive d'habitat, et la zone AU5 secteur Vianey, mixte entre habitat et équipement, sans précision sur ces derniers.

Le rapport de présentation indique (page 4) « *Le PLU ayant été élaboré avant la loi ALUR et donc avant que l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme n'exige que ne soient analysées les capacités de densification des zones déjà urbanisées, afin de justifier l'ouverture à l'urbanisation de ces zones AU, il est donc dans le cas de cette modification nécessaire de justifier que le Plan Local d'Urbanisme ne dispose plus de zones AU ouvertes suffisantes pour permettre l'atteinte des objectifs du PADD au regard du potentiel de ces zones ajouté à celui de la densification des secteurs déjà urbanisés* ». Néanmoins la démarche d'évaluation environnementale au-delà des seules obligations réglementaires, nécessite de décrire toutes les actions qui ont été mises en œuvre pour aboutir à la gestion la plus économe possible de l'espace.

La MRAe rappelle que l'artificialisation des sols et l'étalement urbain constituent les principaux facteurs d'érosion de la biodiversité et engendrent également des impacts négatifs en matière de consommation d'énergie et d'émissions de gaz à effet de serre. L'objectif de maîtrise de la consommation d'espace constitue donc la première mesure d'évitement des enjeux environnementaux les plus importants.

La loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, promulguée le 22 août 2021, prévoit, afin de tendre vers l'objectif d'absence de toute artificialisation nette des sols, que le rythme de l'artificialisation des sols dans les dix années suivant la date de promulgation de la loi respecte l'objectif de ne pas dépasser la moitié de la consommation d'espace observée sur les dix années précédant cette date. En ce sens la MRAe estime qu'il convient, dès à présent, d'apporter des précisions sur la stratégie de développement de la commune et d'exposer les mesures envisagées afin de viser une trajectoire ambitieuse en matière de lutte contre l'artificialisation des sols (étude, requalification, densification, mutualisation, désartificialisation, mobilisation de friche...).

Concrètement, dans le cas présent, la MRAe relève que la démarche d'évaluation environnementale n'argumente pas le besoin en logements, n'analyse pas les potentiels de densification (alors que le rapport indique page 4 que depuis 2018, 67 logements ont été construits en densification en zone U1, traduisant un phénomène en cours sur la commune) et propose une densité de construction plus faible que ce qui a été constaté ces dernières années (18,15 logements à l'hectare sur les dernières années relevé page 4 du rapport, 14 logements à l'hectare sur les

zones ouvertes relevé page 30 du rapport) mis en œuvre à travers des formes urbaines classiques de lotissement.

La MRAe recommande de justifier les besoins d'accueil de population, de déterminer les potentiels de densification du territoire et de n'ouvrir à urbanisation en extension que le strict nécessaire, après l'adoption de densités de construction *a minima* plus fortes que les densités du PLU en cours.

5.2 Préservation des milieux naturels

L'état initial est fondé sur la bibliographie connue et sur une caractérisation *in situ* des zones humides.

La MRAe relève qu'en dehors des zones humides, les enjeux environnementaux n'ont pas fait l'objet de caractérisation à travers des relevés de terrain. Or, les secteurs ouverts à l'urbanisation révèlent des enjeux environnementaux potentiels.

Le secteur Molinier, à l'ouest de la commune, est par exemple proche d'une ZNIEFF instaurée en raison de la présence de la Jacinthe de Rome, espèce protégée. La présence de cette espèce n'est évidemment pas circonscrite au périmètre de la ZNIEFF et elle peut être contactée sur d'autres secteurs de la commune. Une caractérisation de la présence de cette espèce sur les secteurs ouverts à urbanisation en général et sur le secteur Molinier en particulier est attendu. Les sites où cette espèce est présente doivent faire l'objet d'un évitement strict.

De même, la MRAe relève que le secteur Vianey fait aujourd'hui l'objet dans le PLU de protections au titre de l'article L.15A-23 du code de l'urbanisme (trame verte et bleue) et est couvert partiellement par un espace boisé classé. Or aucune réflexion n'est présentée dans le rapport par rapport à ces éléments (analyse des fonctionnalités, etc.) et la traduction dans le PLU n'est pas explicitée. En l'état, la MRAe relève une contradiction dans le règlement du PLU qui superpose des zones de protection et des zones constructibles et rappelle qu'une modification ne peut réglementairement avoir pour objet de réduire des protections.

La MRAe relève également que le rapport d'évaluation fait état des inventaires SINP (Système d'Information sur la Nature et les Paysages). Si cette démarche est intéressante, elle n'est pas aboutie : le rapport présente uniquement des points de contact, sans préciser les espèces contactées. Cela ne permet pas de valider la démarche en l'état.

La MRAe recommande de conduire et retranscrire dans le rapport des inventaires terrains permettant de qualifier les enjeux sur les secteurs destinés à être ouverts à l'urbanisation, puis de mettre en œuvre dans le règlement et les OAP les mesures d'évitement et de réduction nécessaires.

La MRAe recommande également de clarifier les incohérences induites par la superposition entre secteurs ouverts à l'urbanisation et secteurs protégés.

5.3 Risques naturels

Le secteur Molinier AU3, zone à urbaniser est en partie classé en zone jaune dans le plan de prévention des risques naturels (PPRN). La notice explicative indique p. 9 et p. 10 qu'un espace partagé public et un jardin d'agrément seront créés sur la zone inondable au nord de la zone à urbaniser. Cet espace sera cependant classé en zone AU3, sans garantie réglementaire qu'il ne sera pas construit. Au contraire, au vu de la carte présentée page 8 du cahier des OAP, la MRAe relève que l'habitat individuel groupé est prévu en secteur inondable.

La MRAe souligne que la démarche éviter, réduire et compenser doit s'appliquer à toute réflexion, l'évitement devant en tout cas être privilégié. Le maintien des zones inondables non construites en secteur non constructible permet de garantir des espaces d'expansion des crues et de limiter le niveau des crues en amont et en aval. Le fait que le PPRN permette sous condition les constructions sur ces secteurs n'implique pas qu'il soit souhaitable de le faire. La démarche d'évaluation environnementale rend nécessaire la démonstration que la commune n'a

d'autre choix que de construire en zone d'expansion des crues ou de prendre les moyens de rendre toute construction impossible.

La MRAe recommande de réexaminer le règlement du secteur AU3 au regard de la problématique des inondations, et, faute de démontrer la nécessité impérative d'y édifier des constructions, de déclasser la portion de la zone AU3 Molinier située dans le secteur inondable du PPRN, et de la reclasser dans un secteur à même de garantir son inconstructibilité.