



Mission régionale d'autorité environnementale

LANGUEDOC-ROUSSILLON-MIDI-PYRÉNÉES

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale
de la région Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées
sur la révision du plan d'occupation des sols (POS)
de Grisolles (Tarn-et-Garonne)
en plan local d'urbanisme (PLU)**

n°MRAe 2016ALRMP4

Réf. : 526H-82-PLU-Grisolles-AE2375avis

Sommaire

Synthèse.....	3
Avis détaillé.....	4
I. Contexte juridique du projet de plan au regard de l'évaluation environnementale. .4	
II. Présentation du territoire communal et de ses perspectives de développement....4	
III. Enjeux identifiés par l'Autorité environnementale.....	5
IV. Analyse de la qualité du rapport de présentation et de la démarche d'évaluation environnementale.....	5
IV.1. Complétude du rapport de présentation.....	5
IV.2. Qualité des informations présentées.....	6
V. Analyse de la prise en compte de l'environnement dans le projet de PLU.....	7
V.1. Maîtrise de la consommation d'espace.....	7
V.2. Préservation des milieux naturels.....	8
V.3. Préservation du patrimoine architectural, archéologique et des paysages.....	8
V.4. Préservation de la ressource en eau.....	9

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 24 mai 2016 par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et de logement (DREAL) Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées, 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 (POS) en plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Grisolles, située dans le département du Tarn-et-Garonne.

Conformément aux articles R104-23 et R104-24 du Code de l'urbanisme, l'avis est préparé par la DREAL avant d'être proposé à la MRAe. Pour ce faire, la DREAL a consulté l'agence régionale de santé Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées.

Le présent avis contient les observations que la mission régionale d'autorité environnementale Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées formule sur le dossier en sa qualité d'autorité environnementale.

Conformément au règlement intérieur du CGEDD et aux règles de délégation interne à la MRAe (délibération n°2016-03 du 24 juin 2016), 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.

Synthèse

Le rapport de présentation, jugé incomplet au regard des attendus du Code de l'urbanisme, devra être complété par un résumé non technique, par une évaluation améliorée des incidences du PLU sur l'environnement, par la description des enjeux naturalistes des zones à aménager et par l'analyse plus précise de l'articulation du PLU avec les documents supra-communaux concernés.

S'agissant de la maîtrise de la consommation d'espace, des précisions doivent être apportées sur la justification du projet d'accueil qui paraît ambitieux au regard de l'évolution passée, les surfaces destinées à être artificialisées (tant pour l'habitat que pour les activités économiques) et le potentiel de réhabilitation de logements vacants.

Ces défauts d'informations rendent en effet difficile la compréhension du projet d'aménagement du territoire, l'identification des enjeux environnementaux et la façon dont le PLU les a pris en compte. Des compléments et une clarification devraient être apportés dans le rapport en vue de l'enquête publique.

Malgré les insuffisances du rapport environnemental, le PLU intègre pourtant de manière satisfaisante les enjeux environnementaux du territoire communal, en permettant la réduction significative des espaces destinés à être urbanisés, la préservation du patrimoine et des paysages ainsi que des milieux naturels remarquables (sites Natura 2000, ZNIEFF, masses boisées). L'Autorité environnementale recommande pour autant de mieux mettre en valeur les mesures favorables à l'environnement d'ores et déjà prévues par le projet de PLU

La prise en compte des enjeux naturalistes potentiellement présents sur les zones destinées à être aménagées ainsi que la préservation réglementaire des zones humides recensées sur le territoire communal devront toutefois être prévues par le PLU. L'Autorité environnementale encourage la commune à envisager la mise en place des mesures proposées favorables à la qualité des eaux superficielles (restauration du réseau de haies et des ripisylves) prioritairement dans les zones situées à proximité des points de captage d'eau potable. Enfin, il conviendra également de renforcer les dispositions visant la rétention à la parcelle des eaux pluviales.

Avis détaillé

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

Conformément à l'article R. 104-9 du Code de l'urbanisme, la révision du plan d'occupation des sols (POS) en plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Grisolles est soumise à évaluation environnementale systématique car les sites Natura 2000 « Garonne, Ariège, Hers, Salat Pique et Neste » et « Vallée de la Garone de Muret à Moissac » intersectent le territoire communal. Ce document est également soumis à avis de l'Autorité environnementale.

Le présent avis devra être joint au dossier d'enquête publique et sera publié sur le site internet de la mission régionale d'autorité environnementale ainsi que sur celui de la DREAL Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées.

II. Présentation du territoire communal et de ses perspectives de développement

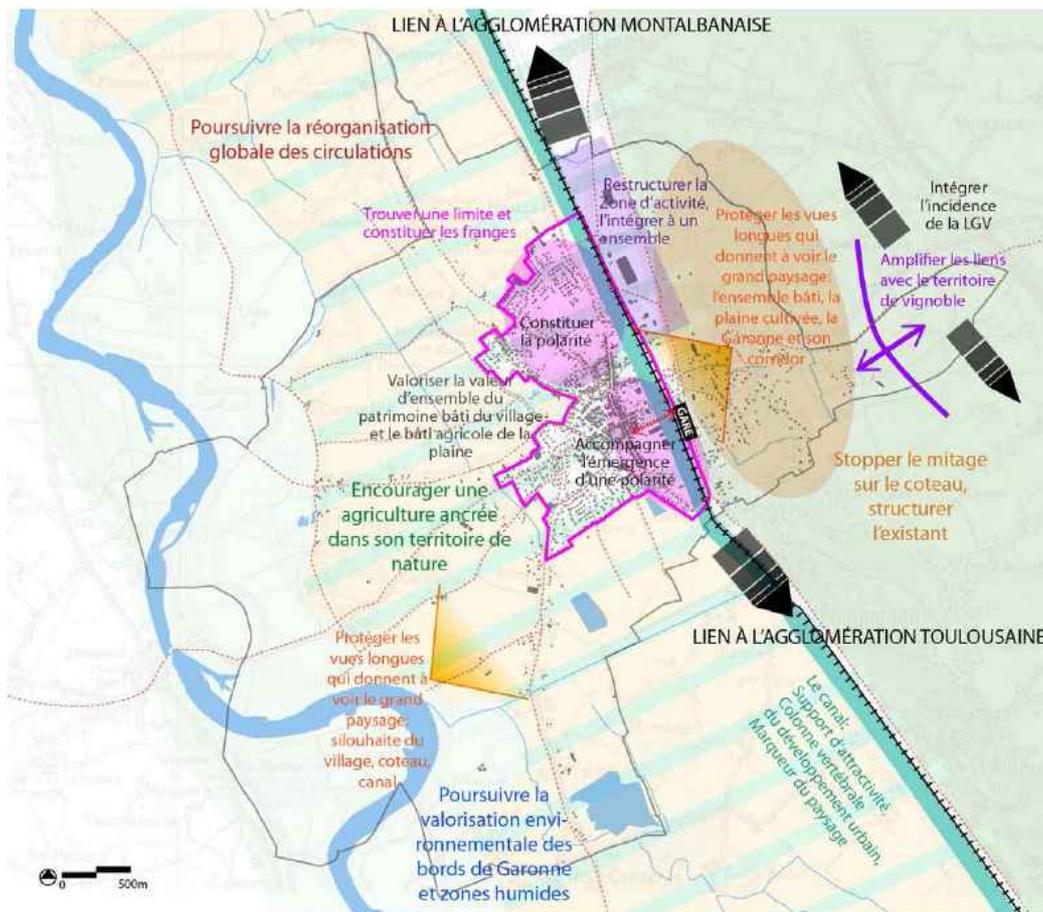
La commune de Grisolles est membre de la communauté de communes du terroir de Grisolles et Villebrunier (10 communes). La commune n'est incluse dans aucun schéma de cohérence territorial. Elle est cependant soumise, de par sa localisation (33 km de Toulouse et 26 km de Montauban) à l'influence des aires urbaines Toulousaines et Montalbanaises.

La commune comporte 3 860 habitants (source INSEE 2013), et a connu une dynamique démographique croissante au cours de ces dernières décennies. De 1999 à 2010, la population communale a augmenté de 724 habitants, soit une croissance démographique annuelle de 2 %.

Les objectifs du PLU traduisent la volonté de renforcer cette dynamique démographique avec pour objectif d'accueillir 1279 personnes supplémentaires d'ici 2025.

L'élaboration du PLU poursuit quatre objectifs, traduits dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) de la commune :

1. Affirmer la place de Grisolles en tant que bourg centre : en poursuivant l'accueil d'activités économiques, en accompagnant la croissance démographique et les équipements nécessaires, en développant le tourisme ;
2. Faire du déplacement un axe majeur de la politique communale de développement durable ;
3. Préserver l'identité du territoire, la qualité du patrimoine historique et culturel et la diversité du patrimoine paysager et écologique ;
4. Adapter le développement urbain aux différentes entités territoriales afin de valoriser le cadre de vie des habitants.



Enjeux du PLU de Grissoles (extrait du diagnostic)

III. Enjeux identifiés par l'Autorité environnementale

Compte-tenu de la sensibilité du territoire concerné, de la nature du projet et de ses incidences potentielles, le présent avis traitera des enjeux environnementaux suivants :

- la maîtrise de la consommation de l'espace ;
- la préservation des milieux naturels ;
- la préservation du patrimoine architectural, archéologique et des paysages ;
- la préservation de la ressource en eau.

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

IV.1. Complétude du rapport de présentation

Conformément aux dispositions de l'article R. 151-3 du Code de l'urbanisme, le rapport de présentation d'un PLU soumis à évaluation environnementale doit :

- 1° Décrire l'articulation du plan avec les autres documents d'urbanisme et les plans ou programmes mentionnés à l'article L. 122-4 du Code de l'environnement avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte ;
- 2° Analyser les perspectives d'évolution de l'état initial de l'environnement en exposant, notamment, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du plan ;
- 3° Exposer les conséquences éventuelles de l'adoption du plan sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement, en particulier l'évaluation des incidences Natura 2000 mentionnée à l'article L. 414-4 du Code de l'environnement ;
- 4° Expliquer les choix retenus mentionnés au premier alinéa de l'article L. 151-4 au regard

notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national, ainsi que les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan ;

5° Présenter les mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser, s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du plan sur l'environnement ;

6° Définir les critères, indicateurs et modalités retenus pour l'analyse des résultats de l'application du plan mentionnée à l'article L. 153-27 et, le cas échéant, pour le bilan de l'application des dispositions relatives à l'habitat prévu à l'article L. 153-29. Ils doivent permettre notamment de suivre les effets du plan sur l'environnement afin d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées ;

7° Comprendre un résumé non technique des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée.

De ce point de vue, le rapport de présentation présente des lacunes et est formellement incomplet. Il devra être complété par les éléments obligatoires suivants :

- le résumé non technique, absent du rapport. L'Autorité environnementale recommande qu'une attention particulière soit accordée à la réalisation de cette synthèse afin de clarifier le rapport en vue de l'enquête publique. Il conviendra de rappeler les principaux enjeux territoriaux, le projet d'aménagement, ses incidences potentielles, les mesures prises pour y remédier et les dispositifs de suivi envisagés. Des illustrations cartographiques croisant les enjeux du territoire et le projet d'aménagement faciliteraient la compréhension ;
- la description de l'articulation du PLU avec les autres plans et programmes qui s'appliquent sur le territoire (voir les articles L131-4 à L131-7 du Code de l'urbanisme). Le rapport indique que le PLU prend en compte les schémas d'ordre supérieurs sans pour autant le démontrer. Sont par ailleurs présentés dans le corps du rapport, de manière dispersée et sommaire, différents documents supra-communaux (schémas de la gestion de l'eau, schéma régional climat air énergie, plan climat énergie territorial). L'Autorité environnementale recommande que l'articulation du PLU avec les documents supra-communaux concernés soit démontrée en listant les plans et programmes qui s'appliquent sur le territoire, en présentant les orientations ou objectifs concernés ainsi que les modalités de leur retranscription dans le PLU ;
- la définition des enjeux écologiques des zones destinées à être aménagées (voir partie V.2 du présent avis) ;
- l'analyse des incidences du PLU sur l'environnement, le rapport étant trop sommaire et imprécis. L'Autorité environnementale rappelle que cette analyse est une pièce maîtresse du rapport environnemental, indispensable pour démontrer la bonne intégration des enjeux environnementaux par le PLU. Elle recommande donc que soient précisés, pour chaque thématique environnementale, les enjeux relevés dans l'état initial, les incidences potentielles du PLU et les mesures réglementaires prévues pour les limiter. Une attention particulière est à accorder à l'analyse des incidences du PLU sur la maîtrise de la consommation d'espace, la préservation des milieux naturels, des paysages et de la ressource en eau (points développés en partie V. du présent avis). L'autorité environnementale recommande de présenter la synthèse de ces analyses sous la forme d'un tableau.

Par ailleurs, l'évaluation des incidences du PLU sur les sites Natura 2000 concernés se résume en une phrase, non argumentée, concluant à l'absence d'incidence du PLU. Si le projet semble sans incidences sur les sites Natura 2000 concernés, les raisons qui amènent à cette conclusion doivent être présentées.

IV.2. Qualité des informations présentées

Les lacunes de l'évaluation des incidences environnementales exposées ci-avant ainsi que la dispersion des informations dans le corps du rapport rendent difficiles la compréhension du projet d'aménagement du territoire, l'identification des enjeux et la façon dont le PLU les a pris en compte. De plus, une partie des cartes sont peu lisibles ou sans légendes.

L'Autorité environnementale recommande que le rapport soit complété et clarifié.

Par ailleurs, la lisibilité du règlement graphique mériterait d'être améliorée : l'absence de code couleur empêche la distinction des différents zonages et les cours d'eau du territoire ne sont pas identifiables. Ce même document graphique devrait préciser les dispositions réglementaires qui s'imposent aux éléments identifiés par le PLU, en l'occurrence l'article L. 151-23 du Code de l'urbanisme relatif aux éléments du paysage à préserver.

D'une manière générale, l'essentiel des remarques de l'Autorité environnementale concernent la qualité des informations présentées dans le rapport et le défaut d'analyse ou de retranscription des enjeux environnementaux, qui sont paradoxalement, après analyse du PLU, bien pris en compte par celui-ci.

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

V.1. Maîtrise de la consommation d'espace

En préambule, l'Autorité environnementale souligne que l'analyse du projet d'aménagement est limitée par une présentation incomplète et dispersée des informations exposées ci-dessous.

La commune, qui comportait 3 860 habitants en 2013 et 1615 logements en 2009 (dont 1475 résidences principales) prévoit d'accueillir 1 279 habitants et de construire 556 logements à l'horizon 2025. Ce scénario de développement n'est pas justifié dans le rapport.

L'urbanisation se fera essentiellement sur la ZAC de Boulbène-Ardeillès (19 ha) disposant d'un potentiel constructible de 350 à 450 logements. Le secteur de Fontanas, classé en zone AUa dans le projet de PLU, accueillera également 60 logements (dont 56 en habitat intermédiaire à vocation sociale). Or la surface de cette zone devrait être indiquée et intégrée au décompte des surfaces ouvertes à l'urbanisation du PLU (présenté en page 13 du livre III).

Un maximum de 46 logements en densification de la zone Ub est lui aussi identifié. Enfin, l'urbanisation de l'écoquartier de la gare (AU0, 7 ha) sera envisagé dans un second temps pour ne pas concurrencer la ZAC.

Le taux de vacance est en progression (7,6 % en 2009 contre 6,9 % en 1999), supérieure à l'aire urbaine toulousaine (6,2%) mais inférieure à celle de Montauban (8,9%). Le potentiel de réhabilitation de ces logements vacants n'est pas précisé dans le rapport alors qu'il conviendrait d'en tenir compte dans le projet présenté.

La commune présente un contexte de forte extension urbaine passée et de mitage des milieux naturels et agricoles par un habitat diffus et lâche, notamment sur les coteaux (parcelles de 2 000 m² à 5 000 m²). Les constructions nouvelles ont consommé 25 ha de 2005 à 2015 pour un nombre de logements qui n'est pas indiqué.

S'agissant de l'activité économique, la commune prévoit la restructuration et la réduction conséquente des espaces à aménager (36 ha sont prévus en zone urbanisée économique Uéco contre 66 ha au POS), sans préciser le reliquat disponible à l'urbanisation ni les besoins futurs.

L'Autorité environnementale note que le projet de PLU représente une amélioration notable par rapport au POS en vigueur, puisqu'il permet de restituer aux milieux naturels et agricoles un potentiel urbanisable de 13 ha pour l'habitat et de 30 ha pour l'activité économique, de stopper l'urbanisation des coteaux en recentrant l'habitat dans l'enveloppe urbaine, de phaser dans le temps les ouvertures à l'urbanisation.

Elle relève néanmoins que le projet d'accueil démographique semble ambitieux comparé à la croissance passée (1 279 nouveaux habitants contre 724 habitants accueillis sur 10 ans). Le scénario de développement retenu mériterait donc d'être approfondi et justifié.

En outre, certains manques sur des informations essentielles du rapport empêchent une claire compréhension de la maîtrise de la consommation d'espace à vocation d'habitat et d'activité économique (absence d'information sur toutes les surfaces ouvertes à l'urbanisation pour l'habitat, absence du nombre de construction enregistrée sur les 10 dernières années, d'analyse du potentiel de réhabilitation des logements vacants, de présentation des surfaces disponibles pour l'activité économique et de projection des besoins futurs). L'Autorité environnementale recommande de compléter le rapport sur ces points.

V.2. Préservation des milieux naturels

S'agissant de la préservation des milieux naturels remarquables, l'Autorité environnementale relève que les ZNIEFF et sites Natura 2000 du territoire communal sont classés en zone naturelle (N) assurant une préservation réglementaire forte de ces milieux. De même, les boisements sont conservés par un classement en espaces boisés classés et le patrimoine végétal par un classement au titre de l'article L. 151-23 du Code de l'urbanisme. Ces milieux apparaissent donc bien pris en compte par le projet de PLU.

Le rapport de présentation évoque un partenariat en cours entre la commune et l'association campagnes vivantes en vue de permettre la reconstitution d'un réseau de haies, ainsi que la préservation du « chemin de l'eau ». La prise en compte de ces mesures par le projet de PLU n'est toutefois pas mise en valeur, de sorte que l'Autorité environnementale n'est pas en mesure d'identifier les zones dans lesquelles elles seront mises en place.

L'autorité environnementale relève par ailleurs que les zones humides identifiées dans l'état initial ne sont pas intégrées au PLU. Une mise en valeur des zones humides et des petits ruisseaux peut avantageusement contribuer non seulement au respect de la réglementation, mais également à l'amélioration de la qualité de l'eau (en tant que ressource) et des valeurs paysagères. Les règlements écrits et graphiques devraient être complétés par la localisation de ces zones ainsi que par la mise en œuvre de mesures adaptées à leur maintien (par exemple par l'évitement des risques d'assèchement, de mise en eau ou de remblaiement). L'autorité environnementale encourage par ailleurs la commune à envisager la restauration des réseaux de haies particulièrement à proximité des cours d'eau et zones humides.

L'autorité environnementale constate que les enjeux naturalistes et les incidences potentielles du PLU sur les zones à aménager ne sont pas étudiés dans le rapport. Il s'agit pourtant d'une étape incontournable de l'évaluation environnementale, qui nécessite donc d'être ajoutée.

S'agissant de l'état initial, elle souligne que si l'analyse des photo-aériennes des zones à aménager semble suggérer que les milieux concernés sont anthropisés, un premier diagnostic doit tout de même définir les types de milieux concernés et le niveau d'enjeu associé. Cette analyse est à réaliser à partir des études bibliographiques, de photo-interprétations et de contacts auprès des organismes ressource. Le niveau d'enjeu relevé doit ensuite déterminer la nécessité d'inventaires propres au PLU. À ce titre, l'espèce protégée *Serapias cordigera* recensée sur le territoire communal selon la base de données naturalistes partagée en Midi-Pyrénées, aurait dû faire l'objet d'une attention particulière en contactant le conservatoire botanique des Pyrénées et de Midi-Pyrénées, afin de vérifier l'absence de localisation de cette espèce sur les zones à aménager.

Enfin, s'agissant plus particulièrement des zones à aménager dans le périmètre de la ZAC, le rapport indique qu'une étude d'impact a déjà été réalisée. Il conviendrait donc que les enjeux et les mesures identifiés par l'étude d'impact soient rappelés dans le rapport et retranscrits dans le PLU.

V.3. Préservation du patrimoine architectural, archéologique et des paysages

Le diagnostic présente une étude paysagère de qualité, pour partie issue de l'aire de valorisation de l'architecture et du patrimoine (AVAP) couvrant une partie du territoire communal sur 5 secteurs : la ville ancienne et ses faubourgs ; le canal latéral à la Garonne ; la zone de coteaux et son versant orienté vers la ville ; le bâti rural et ancien dispersé dans la plaine de la Garonne ; les secteurs urbains sensibles et en devenir en contact avec la ville ancienne.

Il présente correctement les entités paysagères, la structure urbaine, les dynamiques territoriales récentes ainsi que les enjeux de préservation et de restructuration à intégrer dans le projet de PLU.

En revanche, l'évaluation des incidences, trop sommaire, ne reprend ni les enjeux relevés dans le diagnostic paysager, ni les mesures réglementaires prévus par le PLU pour garantir la préservation des paysages et du patrimoine communal, notamment au travers de la reprise de l'AVAP.

Pour autant, l'Autorité environnementale relève la bonne insertion des éléments de l'AVAP dans le PLU et ses orientations d'aménagement et de programmation. Les enjeux de préservation des paysages et du patrimoine architectural apparaissent donc bien pris en compte par le projet de PLU.

Elle relève, par ailleurs, l'intégration par le PLU des enjeux de conservation du patrimoine archéologique : classement au titre de l'article L. 151-23 du Code de l'urbanisme relatif aux éléments du paysage à préserver, associé à la consultation obligatoire du service régional de l'archéologie pour toute demande d'occupation du sol dans les périmètres concernés.

V.4. Préservation de la ressource en eau

La commune fait partie du périmètre du Schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) de la Garonne en cours d'élaboration. Les petits cours d'eau de la commune présentent un problème de qualité lié principalement à l'activité agricole.

L'Autorité environnementale souligne que les informations relatives à l'alimentation en eau potable ainsi qu'à la gestion des eaux usées et pluviales sont dispersées entre l'état initial et le diagnostic. À titre d'exemple, le chapitre relatif aux « *sources de pollution et de traitement* » de l'état initial n'aborde pas la problématique de gestion des eaux usées. Cette dissémination des informations, par ailleurs incomplètes, rend difficile l'analyse des enjeux du PLU.

Ainsi, s'agissant des eaux usées, le rapport présente les performances de la nouvelle station intercommunale d'épuration des eaux usées, sans préciser les capacités épuratoires attribuées à la commune de Grisolles.

Il en est de même pour les capacités d'alimentation en eau potable. Une carte présentant les points de pompage et les périmètres de protection serait utile. Si les points de captage respectent les normes de qualité, le rapport mentionne néanmoins des traces de pesticides. Les propositions de mesures en faveur d'une amélioration des eaux de surface ne semblent pas retranscrites dans le projet de PLU (ou du moins cela n'est pas mis en valeur). Le renforcement des haies et des ripisylves en bordure des parcelles agricoles et cours d'eau contribuerait à limiter les flux de polluants des parcelles vers le réseau d'eau de surface. L'Autorité environnementale encourage donc la commune à développer ces mesures notamment à proximité des points de captage d'eau potable, en vue d'assurer leur préservation à long terme.

L'évaluation des incidences, trop sommaire, se limite à l'analyse des enjeux d'alimentation en eau potable sans présenter les mesures prévues par le PLU. Les problématiques de gestion des eaux usées et pluviales ne sont pas abordées. Il conviendrait notamment que l'étude précise les mesures prévues pour la rétention des eaux pluviales de la ZAC et leur retranscription dans le règlement du PLU. L'Autorité environnementale souligne que l'évaluation des incidences doit démontrer la capacité à accueillir les nouveaux raccordements aux réseaux d'eau potable et d'assainissement des eaux usées, ainsi que les mesures prises pour limiter le ruissellement des eaux pluviales.

Malgré les lacunes du rapport, l'Autorité environnementale relève que le PLU prévoit les mesures réglementaires adaptées à la fois pour l'alimentation en eau potable et pour la gestion des eaux usées.

S'agissant de la gestion des eaux de ruissellement, le règlement prévoit soit le raccordement au réseau existant lorsqu'il existe, soit le libre écoulement des eaux pluviales. L'Autorité environnementale recommande que des dispositions favorisant l'infiltration des eaux pluviales pour limiter leur évacuation dans le réseau de collecte soient préconisées dans le règlement, afin de réduire le risque de saturation du réseau d'eaux pluviales. Ces dispositifs devront être adaptés à l'opération d'aménagement et aux capacités d'infiltration du terrain.

VI. Évaluation environnementale et étude d'impact des projets

L'Autorité environnementale estime que l'évaluation environnementale n'est pas suffisamment précise sur les aménagements futurs (ZAC, lotissements, permis d'aménager) et leurs impacts potentiels sur l'environnement.

Aussi, les éventuels projets concernés par les rubriques 33° et suivantes de l'article R. 122-2 du Code de l'environnement seront potentiellement soumis, en fonction de leur ampleur, à étude d'impact ou à examen préalable au cas par cas.