



Mission régionale d'autorité environnementale

OCCITANIE

**Avis de la mission régionale d'autorité environnementale
de la région Occitanie
sur la révision du plan local d'urbanisme (PLU)
de Bessières (31)**

n° saisine 2018-6547
n° MRAe 2018AO99

Avis n° 2018AO99 adopté le 26 octobre 2018 par
la mission régionale d'autorité environnementale de la région Occitanie

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

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 26 juillet 2018 par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et de logement (DREAL) Occitanie, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a été saisie pour avis sur le projet de révision du plan local d'urbanisme (PLU) de Bessières (31). L'avis est rendu dans un délai de 3 mois à compter de la date de réception de la saisine en DREAL.

Le présent avis contient les observations que la MRAe Occitanie formule sur le dossier en sa qualité d'autorité environnementale.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner.

Conformément aux articles R104-23 et R104-24 du Code de l'urbanisme, l'avis a été préparé par la DREAL avant d'être proposé à la MRAe. Pour ce faire, la DREAL a consulté l'agence régionale de santé Occitanie et la direction départementale des territoires.

Conformément aux dispositions de l'article R104-25 du Code de l'urbanisme, l'avis devra être joint au dossier d'enquête publique ou, le cas échéant, mis à disposition du public. Il est par ailleurs publié sur le site internet de la MRAe¹ ainsi que sur celui de la DREAL Occitanie².

¹ www.mrae.developpement-durable.gouv.fr

² <http://www.occitanie.developpement-durable.gouv.fr/les-avis-et-decisions-de-l-autorite-r7142.html>

Synthèse de l'avis

Pôle d'équilibre du SCoT Nord Toulousain, la commune de Bessières connaît une croissance démographique importante et prévoit d'accueillir près de 2000 habitants d'ici 2030. La révision de son PLU prévoit une extension de l'urbanisation de près de 54 ha, à des fins de logement et d'activités économiques.

L'évaluation environnementale de la révision du plan local d'urbanisme de Bessières est globalement satisfaisante. Toutefois, le dossier manque de justification et la traduction réglementaire n'apporte pas toujours les garanties optimales de protection des enjeux identifiés.

La MRAe recommande en particulier :

- pour les zones d'habitat, de justifier l'application d'un coefficient de rétention foncière de 45 %
- pour les zones d'activités, de justifier l'extension de la zone d'activité du triangle et de limiter dans le règlement l'implantation de surface commerciale sur ce secteur conformément au rapport de présentation et aux prescriptions du SCoT Nord Toulousain ;
- de mieux justifier la délimitation des STECAL et d'analyser leurs incidences environnementales ;
- de renforcer la prise en compte des continuités écologiques, des espèces protégées et des éléments de nature à préserver dans le règlement et les OAP.

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

Avis détaillé

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

L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme résulte de l'application de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 « plans et programmes », transposée par l'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 et le décret n° 2012-995 du 23 août 2012, dont les dispositions ont été codifiées aux articles L. 104 et R. 104 et suivants du Code de l'urbanisme.

Conformément à l'article R. 104-9 du Code de l'urbanisme, la révision du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Bessières est soumise à évaluation environnementale systématique car le site Natura 2000 «*Vallée du Tarn, de l'Aveyron, du Viaur, de l'Agout et du Gijou*» intersecte le territoire communal. Il est rappelé qu'en application de l'article 9 de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 « plans et programmes », l'autorité compétente pour approuver un plan doit 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, la façon dont 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 alternatives qui avaient été envisagées, et enfin, les mesures arrêtées concernant le suivi de la mise en œuvre du plan.

II. Présentation du territoire et du projet communal

La commune de Bessières est située au nord-est de la Haute-Garonne, en limite du département du Tarn. Elle constitue un pôle d'équilibre du SCoT Nord Toulousain en raison, notamment, de son poids démographique et économique. La commune dispose d'une bonne accessibilité aux grands pôles urbains notamment Toulouse via l'A68.

En 2015, la population de la commune de Bessières était de 3959 habitants. Entre 1999 et 2014, le taux de croissance annuelle moyen, de l'ordre de 3,6%, témoigne de l'attractivité de son territoire.

Le village de Bessières s'est implanté en bordure du Tarn. Le centre-bourg dense contraste avec l'habitat plus diffus qui s'est développé le long des axes routiers. Son territoire se caractérise par la prédominance des espaces agricoles avec une superficie agricole utile de 960 ha.

La commune est également dotée de nombreux équipements de services publics, d'enseignement, sportif et culturel, de santé... et compte deux zones d'activités économiques (zone d'activité du triangle et les Portes de Bessières) qui confortent son rôle de pôle d'équilibre et de bourg centre au niveau intercommunal.

La commune de Bessières est membre de la communauté de communes de Val'Aïgo, qui rassemble 8 communes. Elle dispose d'un plan local d'urbanisme (PLU) approuvé le 26 septembre 2007, et a prescrit, par délibération en date du 20 mai 2015, la révision de son PLU.

Le projet retenu par la commune, traduit dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), s'articule autour de 5 axes :

- Organiser et structurer durablement l'attractivité résidentielle et engager un mode de développement urbain durable ;
- Favoriser le développement économique ;
- Accompagner le développement résidentiel dans un espace solidaire ;
- Organiser le développement économique ;
- Renforcer l'image du territoire à énergie verte/positive, inviter et mettre en scène la nature dans cet ensemble périurbain et préserver un cadre de vie rural autour d'une identité commune « le Tarn ».

Le projet de PLU prévoit notamment :

- l'ouverture à l'urbanisation de 22 ha en extension urbaine à vocation résidentielle (zones à urbaniser, 1AU et 2AU), permettant la construction de 502 logements avec une densité moyenne proche de 22,5 logements / ha.
- la mobilisation de 12 ha en densification des zones urbanisées (U), correspondant à la réalisation de plus de 270 logements avec une densité moyenne attendue de 22,5 logements/ ha .
- l'extension du parc économique du triangle avec l'ouverture de deux zones 1 AUx et 2AUx au nord de la commune (32,37ha).
- trois secteurs de taille et de capacité limitées (STECAL) en zone agricole et naturelle (10 ha) :

Zone	STECAL	Surface du STECAL
Ac	Aménagement d'une aire de camping car	0,21 ha
At	Création d'une salle de réception	1,05 ha
Nlt	Aménagement du site de wake-board	8,7 ha

- par rapport au PLU en vigueur : la diminution des zones urbaines de 71,88 ha, l'augmentation des zones agricoles de 196,97 ha et des zones naturelles de 41,59 ha.



Zones ouvertes à l'urbanisation

III. Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

Pour la MRAe, les principaux enjeux pour ce projet de PLU arrêté sont :

- la maîtrise de la consommation de l'espace ;
- la préservation de la biodiversité et des continuités écologiques;
- la limitation des incidences sur l'énergie et le climat, notamment au travers des déplacements ;

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

IV.1. Caractère complet du rapport de présentation

Le projet de révision du PLU de Bessières soumis à évaluation environnementale doit présenter un rapport de présentation établi conformément aux dispositions de l'article R.151-3 du code de l'urbanisme.

Le rapport de présentation aborde la plupart des points mentionnés aux articles R. 151-1 à 3 du code de l'urbanisme. La MRAe relève toutefois que le choix des secteurs de développement de l'urbanisation n'est pas justifié au regard des solutions de substitution raisonnable à l'échelle du territoire communal voire intercommunal.

La MRAe rappelle l'obligation pour la collectivité de justifier les choix opérés dans le PLU en particulier concernant les secteurs de développement de l'urbanisation au regard des solutions alternatives envisageables (art. R.151-3 - 4° du code de l'urbanisme).

IV.2. Qualité des informations présentées et de la démarche d'évaluation environnementale

Le nombre d'indicateurs de suivi présenté page 49 de l'évaluation environnementale témoigne de la volonté communale de suivre de façon régulière les effets du PLU. Néanmoins, la plupart des indicateurs restent imprécis quant à leur définition, au territoire concerné (parfois supposé communal), à la source de la donnée et à la valeur de référence.

La MRAe recommande de compléter le tableau des indicateurs de suivi en précisant pour chaque indicateur la définition précise, le territoire concerné, la source de la donnée et la valeur de référence.

Les cartes représentant les zones inondables du PPR Inondation approuvé le 31/12/2008, page 39 du document « évaluation environnementale » et page 159 du rapport de présentation, ne sont d'une part pas identiques entre les deux documents, et d'autre part ne correspondent pas au zonage du PPRI. Par ailleurs, l'OAP du secteur « Plaisance » ne fait pas apparaître le réseau de cheminements doux à créer contrairement aux autres OAP.

La MRAe recommande d'accorder une attention particulière aux documents cartographiques essentiels à l'appréhension du projet et de ses enjeux, en corrigeant en particulier le zonage du PPRI présenté dans les documents.

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

V.1. Consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers

V.1.1. Consommation d'espace à vocation résidentielle

Le projet communal prévoit d'atteindre une population totale de 5900 habitants en 2030. Il s'appuie sur un scénario de croissance démographique de +150 habitants/an sur la période (2017-2030), soit un taux de croissance annuel moyen de 2,95 %. Ce scénario est proche de celui observé sur la période 2007-2012 (3,0 %) et reste en deçà de celui constaté sur la période 1999-2012 (4,1%). Les hypothèses de croissance démographique retenues restent

particulièrement ambitieuses et visent une augmentation de la population communale de près de 50 % sur la période 2011-2030.

Le scénario de croissance retenu par la municipalité nécessite la construction d'environ 1000 logements pour la période 2011-2030. Compte tenu de la livraison d'environ 183 logements depuis 2011 (date d'approbation du SCoT Nord toulousain) et de l'objectif de 6 % de sortie de vacance, le projet prévoit 768 logements à produire pour 2030.

Les choix du PLU optent pour un recentrage important de l'urbanisation sur la tâche urbaine. Près de 30% du potentiel foncier identifié au PLU est localisé en intensification du tissu déjà bâti (division parcellaire, dents creuses), soit environ 12 ha. Le PLU identifie 22,03 ha de zones 1AU et 2AU aujourd'hui non bâties mais imbriquées dans le tissu urbain ou situées en continuité directe des espaces déjà urbanisés. La commune annonce sa volonté de phaser l'urbanisation. Néanmoins, l'ouverture de la zone 2AU par une future modification du PLU n'est pas conditionnée par la consommation effective de la zone 1AU.

Il est indiqué page 295 du rapport de présentation qu'«*au regard de la connaissance du territoire par les élus et des problématiques foncières, il a été retenu un coefficient de rétention foncière de 45 %*». Compte tenu de l'incidence du choix du coefficient de rétention foncière sur les besoins d'ouverture à l'urbanisation, il est attendu des éléments de justification plus détaillés.

La MRAe recommande de phaser l'ouverture à l'urbanisation en fonction de la consommation des terrains en 1AU ;

La MRAe recommande de justifier le coefficient de rétention foncière de 45 %, très élevé pour une commune pourtant relativement attractive.

V.1.2 Consommation d'espace à vocation commerciale et d'activités

Les zones à vocation commerciales et d'activités sur la commune de Bessières se concentrent actuellement sur trois secteurs :

- un secteur commercial est situé au centre-bourg où se concentrent les commerces de proximité ;
- une zone d'activité commerciale, « *Les Portes de Bessières* », située à l'ouest du centre-ville qui a vocation à accueillir les grandes et moyennes surfaces commerciales supérieures à 400 m². Elle propose une offre de commerces diversifiée et suffisante qui profite également aux communes voisines.;
- une zone d'activité économique, « *le parc économique du triangle* », situé en entrée de ville (en limite ouest), qui a vocation à accueillir les activités artisanales, commerciales et industrielles.

Concernant le secteur du parc économique du triangle, le rapport précise qu'il ne reste que 2,96 ha mobilisables. Sur la base de ce diagnostic le projet prévoit, sans éléments de justification, de classer 26,13 ha en zone 1AUx et 6,24 ha en zone 2AUx dédiés à l'extension du parc, alors qu'aucun espace n'a été consommé entre 2011 et 2016 inclus sur ce secteur. Bien que le SCOT Nord Toulousain prévoit une enveloppe totale de 35 ha dédiés à l'implantation d'activités économiques sur ce secteur, il convient d'apporter des éléments de justification sur le rythme de consommation foncière passé et ses perspectives d'évolution future.

Par ailleurs, la commune annonce sa volonté de phaser l'urbanisation. Cependant l'ouverture de la zone 2AUx par une future modification du PLU n'est pas conditionnée par la consommation effective de la zone 1AUx.

Enfin, il est indiqué que le secteur pourra accueillir « de manière raisonnable » des activités commerciales par un encadrement via le règlement écrit (p.260 du rapport de présentation). A ce titre, il est d'ailleurs précisé, « *dans l'esprit des objectifs du SCoT Nord Toulousain* », que le règlement vise à encadrer l'implantation des surfaces commerciales en autorisant uniquement les commerces d'une surface de plancher supérieure à 400 m², l'objectif étant d'orienter le commerce de proximité prioritairement en centre-ville et le commerce de Grande et Moyenne Surface (GMS) sur la zone d'activité « *Les portes de Bessières* ». Néanmoins, à la lecture du règlement de la zone 1AUx, aucune mesure ne semble limiter l'implantation d'activités commerciales en fonction de la surface de plancher. Par ailleurs, pour rester dans l'esprit du SCoT, il conviendrait de

spécifier également que la surface de vente autorisée sur ce secteur ne pourra pas excéder 1000 m² (P32 et P98 du SCoT Nord Toulousain).

Une organisation commerciale multipolaire aura pour effet d'accroître les déplacements et de favoriser la prédominance de l'usage de l'automobile au détriment des transports alternatifs. En outre, en modifiant la dynamique et les usages du territoire, la zone pourrait potentiellement générer des effets de concurrence avec le centre bourg préjudiciable au cadre de vie.

La MRAe recommande :

- de justifier les superficies ouvertes à l'urbanisation pour l'extension de la zone économique du triangle sur la base notamment du rythme de consommation foncière à des fins d'activité économique ;
- de phaser l'ouverture à l'urbanisation en fonction de la consommation des terrains en 1AUx ;
- de mieux traduire dans le règlement les contraintes d'implantation commerciale sur le secteur conformément au contenu du rapport de présentation et aux prescriptions du SCoT Nord Toulousain.

La requalification urbaine de l'ancienne friche commerciale du Super U située en entrée de ville Est (côté Buzet) est sommairement abordée dans le rapport de présentation. Il est précisé que plusieurs projets dédiés au développement résidentiel, intégrant des objectifs de mixité fonctionnelle et sociale, sont à l'étude et qu'à ce stade, il n'est pas possible de préciser exactement la nature de la future opération projetée. A ce titre, la prescription P125 du SCOT précise que les communes doivent étudier les modalités de réinvestissement et de réappropriation des lieux lors de la définition de leur stratégie d'aménagement et de développement urbain. Aussi, il conviendrait d'apporter des précisions sur les projets et leur échéance estimative envisagés notamment en matière de production de logements.

La MRAe recommande que des précisions soient apportées sur les projets de réinvestissement et de réappropriation des friches commerciales, qui peuvent permettre une réduction de la consommation d'espace.

Le projet communal comprend trois secteurs de tailles et de capacités d'accueil limitées (STECAL), dont deux se situent en zone agricole (Ac et At) et un en zone naturelle (Nlt):

– Un secteur Ac destiné à l'aménagement d'une aire de stationnement pour camping-car. Ce secteur est situé en entrée de ville Ouest (RD15E) au nord de la route de Montjoire. Il représente une surface de 0,21 ha

– Un secteur At destiné à accueillir une salle de réception (mariages, séminaires, anniversaires, baptêmes, etc.) sur la propriété du château de Castelrives. Ce secteur représente une surface de 1,05 ha

– Une zone Nlt correspondant à l'ancienne carrière Route de Montjoire (RD15E) qui a été réaménagée en espace naturel de loisirs. Aujourd'hui le site est occupé par une activité de wakeboard (autorisée par modification de l'ancien PLU). Le règlement associé à la zone permet de faire perdurer cette activité de loisirs et autorise par ailleurs le logement de l'exploitant et une activité de restauration dans l'emprise du bâtiment existant à la date d'approbation du présent PLU. Sont autorisées les aires de jeux et de sports et les activités et installations de loisirs.

La description des STECAL est très sommaire et mériterait d'être précisée en proposant pour chacun d'entre eux un exposé des besoins et motivations de l'exploitant, l'implantation des constructions ou extensions projetées ainsi que les modalités d'intégration permettant de préserver les enjeux environnementaux.

La MRAe recommande de justifier la localisation et la délimitation des superficies STECAL au regard besoins exprimés et des solutions de substitutions raisonnables.

V.2. - Prise en compte de la biodiversité et des continuités écologiques

V.2.1. Biodiversité

Un diagnostic écologique a été mené sur l'ensemble des zones ouvertes à l'urbanisation. Il a été réalisé sur la base d'un passage de terrain (01/03/2018) et intègre les données du conservatoire botanique national des Pyrénées et Midi-pyrénées. Le diagnostic écologique a mis en évidence la présence d'espèces de flore protégées et l'absence de sensibilité naturaliste majeure sur les zones à urbaniser.

La MRAe relève toutefois que la préservation de certains éléments de nature identifiés n'ont pas fait l'objet d'une traduction réglementaire. Ainsi, par exemple, l'alignement d'arbres en bordure de la zone 1AU « *les béringuers* », qui présente des potentialités écologiques avérées, comme le mentionne le rapport d'évaluation environnementale, devrait être identifié comme à préserver au titre de l'article L151-23 ou au niveau de l'OAP.

Par ailleurs, le CBNPMP³ relève la présence de plusieurs stations d'espèces de flore protégées sur le territoire communal (*Eleocharis uniglumis*, *Serapias cordigera*, *Lupinus angustifolius*...) et d'espèces inscrites sur la liste rouge de la flore vasculaire de Midi-Pyrénées (*Eleocharis uniglumis*, *Anacamptis laxiflora*...). Ces stations se trouvent soit en zone N soit en zone A du projet de PLU. Toutefois, le rapport d'évaluation environnementale (p. 27 à 29) note l'absence d'inventaires complémentaires pour caractériser la répartition des populations de ces espèces. Par ailleurs, ni le règlement écrit ni le règlement graphique n'évoquent la présence d'espèces de flore protégées. Or, le PADD prévoit de développer des activités touristiques et de conforter l'offre en équipement et services sur le secteur « *Les Brucs* » qui concentre plusieurs stations d'espèces protégées (*Serapias cordigera*, *Lupinus angustifolius*, *Trifolium Strictum*, *Jasione montana*...).

La MRAe recommande :

- de mieux traduire, dans le règlement ou dans les OAP, la préservation des éléments de nature, identifiés dans le rapport d'évaluation environnementale, qui présentent des potentialités en termes de fonctionnalité et d'accueil de la biodiversité ordinaire ;
- de mener des inventaires complémentaires naturalistes ciblés pour caractériser la répartition des populations d'espèces de flore protégées afin de garantir une protection stricte au stade de la planification ;

V.2.2. Continuités écologiques

L'état initial de l'environnement analyse la trame verte et bleue en s'appuyant sur les documents supra communaux, le SRCE et le SCoT. L'analyse des continuités écologiques est traduite de manière réglementaire dans le projet de PLU au travers d'un classement des zones humides, des cours d'eau, des boisements et des milieux ouverts en zone A, N, Np, en EBC, ou au titre de l'article L151-23 et 23 du Code de l'urbanisme.

Globalement, la MRAe juge satisfaisante la prise en compte des continuités écologiques. Néanmoins, le SCoT Nord Toulousain prévoit que soit interdite l'urbanisation sur et aux abords immédiats des différents cours d'eau apparents (prescription P30), y compris les ruisseaux, dans un périmètre minimum de 10 mètres de part et d'autre des cours d'eau. A ce titre, le règlement fixe pour l'ensemble des zones une distance minimale d'implantation des constructions ou installations de 6 m par rapport à la berge des cours d'eau.

La MRAe recommande que la prescription P30 du SCoT Nord Toulousain fixant la distance minimale de l'urbanisation aux abords des cours d'eau soit mieux traduite dans le règlement écrit et graphique, avec une distance minimale d'implantation de 10m.

³ Conservatoire Botanique National des Pyrénées et Midi-Pyrénées

V.3. Transition énergétique

Concernant la valorisation du potentiel énergétique du territoire, le rapport de présentation évoque brièvement les possibilités de développement des différentes énergies renouvelables et les sources de production présentes sur la commune (centrale hydroélectrique, unité d'incinération, réseau de chaleur des serres maraîchères).

Le PLU prévoit le classement d'un secteur Nph destiné au développement des énergies renouvelables et comprend des dispositions classiques visant à favoriser la rénovation énergétique des bâtiments.

S'agissant des déplacements, le PLU intègre un schéma des modes de déplacements doux à l'échelle de la commune. Les déplacements doux sont bien intégrés dans les OAP. Par ailleurs, plusieurs emplacements réservés sont positionnés de manière à compléter le maillage piéton/cycle.

Le diagnostic territorial précise que 86% des actifs utilisent la voiture individuelle dans leur trajet domicile-travail. Le rapport de présentation pointe des navettes domicile / travail en constante évolution qui engendre des besoins accrus en déplacements motorisés. Aussi, pour limiter les déplacements automobiles, l'objectif 3 de l'axe 3 du PADD prévoit de « conforter et développer les pratiques de covoiturage ». S'agissant d'un des objectifs du PADD, le PLU devrait préciser quelles sont les mesures étudiées pour encourager la pratique du covoiturage.

La MRAe recommande d'apporter des précisions sur le réseau de covoiturage existant évoqué dans le rapport de présentation et de présenter les mesures étudiées pour encourager la pratique du covoiturage.