



Mission régionale d'autorité environnementale

OCCITANIE

**Avis de la mission régionale d'autorité environnementale
de la région Occitanie
sur la modification n°1 du plan local d'urbanisme
de Rouffiac-Tolosan (31)**

n° saisine 2018-6899
n° MRAe 2019AO13

Avis n° 2019AO13 adopté le 14 février 2019 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 14 novembre 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 modification n°1 du plan local d'urbanisme (PLU) de Rouffiac Tolosan (31). L'avis est rendu dans un délai de 3 mois à compter de la date de réception de la saisine en DREAL.

Conformément au règlement intérieur du CGEDD et aux règles de délégation interne à la MRAe (délibération du 18 janvier 2018), cet avis a été adopté par collégialité électronique, la MRAe étant représentée par son président, Philippe Guillard, et par Magali Gerino, membre. En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, aucun intérêt particulier ou élément dans leurs activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause leur impartialité dans cet avis.

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 Système d'information de l'environnement et du développement durable SIDE Occitanie

Synthèse de l'avis

Le projet de modification du PLU de Rouffiac Tolosan vise à ouvrir à l'urbanisation à des fins résidentielles 12 ha de zones 2AU pour construire environ 120 logements.

L'évaluation environnementale et la justification du projet au regard des dispositions du code de l'urbanisme sont insuffisantes. Le dossier ne démontre pas l'absence d'incidence du projet sur l'environnement.

Sur la forme, le rapport de présentation et le rapport d'évaluation environnementale sont incomplets et manquent de clarté. Des défauts importants de lisibilité relatif à la structure, au contenu et à l'articulation des différentes pièces du dossier ne permettent pas une bonne appropriation du projet et de ses enjeux par le public.

Sur le fond, l'absence d'intégration des enjeux environnementaux dès la conception du projet témoigne du défaut d'application de la démarche d'évaluation environnementale. L'état initial de l'environnement est insuffisant, notamment en ce qui concerne les sensibilités naturalistes. Les choix opérés ne sont pas justifiés au regard des impacts environnementaux, des alternatives existantes à l'échelle de la commune, du rythme de consommation d'espace et des possibilités de densification du tissu urbain.

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.

La modification du PLU de Rouffiac Tolosan a été soumise à évaluation environnementale par la décision de la MRAe d'Occitanie en date du 15 octobre 2018 prise après demande d'examen au cas par cas. La MRAe a considéré qu'au vu des enjeux identifiés et des éléments du dossier, la modification du PLU était susceptible d'entraîner des incidences notables sur l'environnement.

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 Rouffiac-Tolosan est située dans le département de la Haute-Garonne en deuxième couronne de l'agglomération toulousaine, à environ 10 km au nord-est de Toulouse. En 2016, la population de la commune de Rouffiac Tolosan était de 1978 habitants.

La commune jouxte la ville intense et le secteur de la « Porte de Lyon » (secteur d'intérêt métropolitain pour le développement d'activités économiques, commerciales, d'équipements...) défini par le SCoT de la grande agglomération toulousaine dont la révision a été approuvée le 27 avril 2017.

La commune de Rouffiac Tolosan dispose d'un plan local d'urbanisme (PLU) approuvé le 27 mars 2013, et a prescrit, par délibération du 11 juillet 2018, la modification de son PLU.

Le projet retenu par la commune, traduit dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), s'articule autour de 4 axes :

- Maîtriser l'urbanisation et l'évolution démographique ;
- Renforcer et maîtriser le développement des activités économiques et de services ;
- Faciliter les déplacements et promouvoir les modes doux sur la commune ;
- Préserver les espaces naturels et agricoles sur le territoire ;

Le projet de modification du PLU prévoit :

- l'ouverture à l'urbanisation de la zone 2AU de « Louradou » de 4,4 ha en extension urbaine à vocation résidentielle, permettant la réalisation de deux lotissements de 54 lots permettant l'accueil de 135 habitants ;
- l'ouverture à l'urbanisation de la zone 2AU de « Château-sud » de 3 ha en extension urbaine à vocation résidentielle, permettant la réalisation de deux lotissements de 24 lots permettant l'accueil de 60 habitants (30 logements) ;
- l'ouverture à l'urbanisation de la zone 2AU de « Charlary » pour permettre la création de 33 lots et 3 macrolots sur 4,6 ha (46 logements) ;
- Des modifications mineures des pièces écrites et graphiques du règlement comprenant notamment la réduction d'un espace boisé classé et d'une zone naturelle N considérées comme des erreurs matérielles.

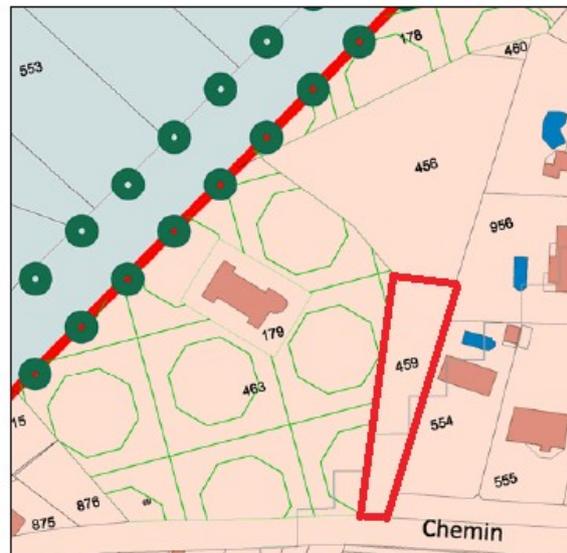
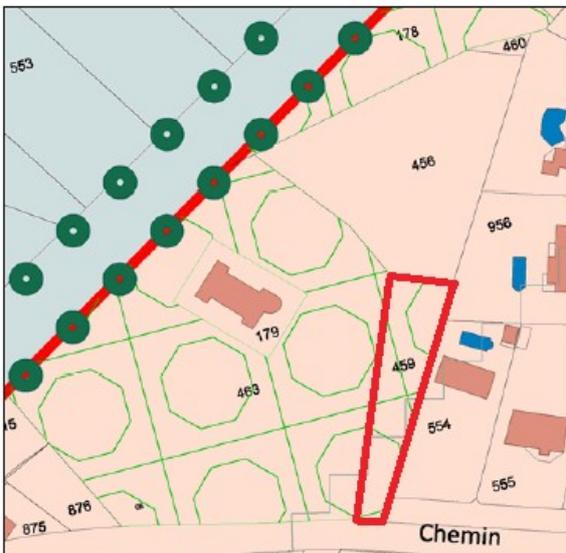
La modification s'inscrit dans une volonté de favoriser la mixité sociale et générationnelle afin de maintenir les équipements et les dynamiques locales.

La MRAe relève qu'en application des articles L156-36 et L153-31 du Code de l'urbanisme, une procédure de modification n'est possible que si la modification ne réduit pas un EBC, une zone agricole ou naturelle. Aussi, la MRAe s'interroge sur le caractère adapté de la procédure de modification pour le projet porté par la commune.



• Les pièces graphiques avant modification :

• Les pièces graphiques après modification :



 Localisation de la réduction de l'espace boisé classé (parcelle 459)

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 ;
- la limitation des déplacements et des impacts liés (consommation d'énergie, émission de GES, bruit, pollution de l'air) ;

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 dossier de modification du PLU de Rouffiac Tolosan 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.

La MRAe relève que le choix des secteurs de développement de l'urbanisation n'est pas justifié au regard des solutions de substitution existantes à l'échelle du territoire communal. Par ailleurs, le rapport de présentation ne définit pas les critères, indicateurs et modalités retenus pour l'analyse des résultats de l'application du plan.

La MRAe rappelle l'obligation pour la collectivité de compléter le rapport de présentation conformément au code de l'urbanisme, de manière à :

- 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) ;
- définir les critères, indicateurs et modalités retenus pour l'analyse des résultats de l'application du PLU.

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

Résumé non technique

Le résumé non technique apparaît particulièrement long, ce qui le rend difficilement identifiable et ne facilite pas l'appréhension du projet par le public.

La MRAe recommande qu'une attention particulière soit apportée au résumé non technique afin de clarifier le rapport de présentation en vue de l'enquête publique. En ce sens, la MRAe recommande de synthétiser le résumé non technique, de le rendre identifiable au sein du rapport de présentation et de faire apparaître clairement : les orientations du PLU, les raisons ayant conduit à sa modification, la synthèse de l'état initial et des principaux enjeux, une présentation des incidences du projet sur l'environnement et une présentation des mesures d'évitement et de réduction proposées.

Présentation du projet

Les objectifs du projet en termes d'accueil de population et de densité résidentielle ne sont pas clairement définis dans le rapport de présentation ce qui nuit à la compréhension du projet. Par ailleurs, étant donné que les objectifs du PLU en vigueur sont fixés à l'horizon 2020, aucun élément du PLU ne permet de rendre compte et de justifier clairement les objectifs d'accueil de population envisagés.

État initial de l'environnement

L'état initial est très sommaire sur l'ensemble des thématiques. Par ailleurs, il n'est pas suffisamment renseigné sur les zones susceptibles d'être affectées de manière notable par la modification du PLU. A titre d'exemple, le secteur « château sud » présente des enjeux fort selon

le rapport d'évaluation environnementale (p.82), pourtant la MRAe relève l'absence d'inventaire faune-flore, d'analyse des fonctionnalités écologiques ou d'état des lieux du paysage.

Justification des choix

Les choix retenus ne sont pas justifiés au regard des orientations du PADD et des enjeux identifiés dans le rapport de présentation. Par ailleurs, la démarche d'évaluation environnementale conduite ne permet pas une justification satisfaisante des choix opérés au regard des objectifs de prise en compte de l'environnement.

La MRAe recommande que le rapport de présentation soit complété par :

- **un état initial de l'environnement précis, se traduisant par l'identification d'enjeux environnementaux localisés et hiérarchisés à prendre en compte dans le projet d'urbanisation ;**
- **une justification des choix au regard des orientations du PADD, du rythme d'accueil de population, des incidences environnementales et des solutions de substitution envisageables à l'échelle communale ;**
- **une évaluation argumentée des incidences du projet d'urbanisation sur les aspects pertinents de l'environnement.**

Le mémoire en réponse à l'avis des PPA (*Personnes Publiques Associées*) apporte des modifications et des précisions importantes au rapport de présentation.

La MRAe recommande d'intégrer dans le rapport de présentation complémentaire, dans le rapport d'évaluation environnementale et dans les OAP les précisions et les modifications apportées dans le mémoire en réponse à l'avis des personnes publiques Associées.

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

V.1. Consommation d'espaces

Le projet de modification vise à ouvrir à l'urbanisation à des fins résidentielles 12 ha de zones 2AU pour construire environ 120 logements.

La MRAe rappelle que l'artificialisation des sols et l'étalement constitue l'un des principaux facteurs d'érosion de la biodiversité et comporte également des impacts négatifs en matière de consommation d'énergie et d'émission de gaz à effet de serre.

Elle relève qu'en application de l'article L153-38 du Code de l'urbanisme, « *lorsque le projet de modification porte sur l'ouverture à l'urbanisation d'une zone, une délibération motivée de l'organe délibérant de l'établissement public compétent ou du conseil municipal justifie l'utilité de cette ouverture au regard des capacités d'urbanisation encore inexploitées dans les zones déjà urbanisées [...]* ».

Pourtant, le rapport de présentation n'expose pas clairement les capacités de densification et de mutation de l'ensemble dans les zones actuellement ouvertes à l'urbanisation et n'expose pas les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces. Au contraire, le mémoire en réponse à l'avis des PPA identifie les espaces urbanisés pour lesquels la densification n'est pas souhaitable, sans justification argumentée. Il s'agit pourtant de quartiers pavillonnaires qui offrent des potentialités de densification importantes.

La MRAe recommande de compléter le rapport de présentation par une analyse plus fine des capacités de densification et de mutation des espaces bâtis, au regard de la proximité des équipements existants ou à venir, des conditions de desserte et de la diversité des formes urbaines.

La MRAe recommande de justifier de manière argumentée le choix des espaces soumis à la densification en démontrant la compatibilité de ce choix au regard des dispositions du SCoT et en s'orientant prioritairement vers les espaces déjà urbanisés

Il est indiqué que le projet prévoit de respecter les objectifs de densité brute recommandés par le SCoT (R71), soit 10 logements/ha pour les projets situés hors pôles de services et noyaux villageois ; 15 logements/ha pour les projets situés dans ces pôles. Or, il semble que la densité retenue, pour l'ensemble des zones ouvertes à l'urbanisation dans ce projet, soit de 10 logements/ha.

Néanmoins, compte tenu des prescriptions du SCoT 48 et 59, relatives au développement de l'urbanisation en priorité sur les pôles de services et les noyaux villageois, et de la proximité des zones ouvertes à l'urbanisation par rapport au noyau villageois, la densité minimale à viser en application du SCoT semble de 15 logements par hectare.

La MRAe recommande d'intégrer dans les OAP un objectif de densité minimal de 15 logements par hectare pour garantir la compatibilité de la modification du PLU avec les dispositions du SCoT.

Par ailleurs, la MRAe relève plusieurs points :

Le déséquilibre démographique

Il est indiqué dans le rapport de présentation que la commune souffre d'un déséquilibre croissant dans les structures par âge ce qui induit un changement des dynamiques locales (associations de loisirs, manifestations, etc.) et des besoins au niveau des équipements (maintien des équipements scolaires, socio-éducatifs, etc.) et . Cette situation découle d'une offre de logement inadaptée. Or, compte tenu de l'évolution des prix du foncier, pour répondre aux capacités financières des jeunes ménages avec enfants, il conviendrait de proposer essentiellement des formes urbaines plus compactes (habitat collectif, habitat intermédiaire, individuel dense).

Le développement des activités économiques et commerciales

Le SCoT identifie 5 portes métropolitaines qui constituent des pôles d'emplois, d'équipements et de services majeurs pour les habitants de la grande agglomération toulousaine. Ces sites d'intérêt d'agglomération ont pour vocation de rééquilibrer le potentiel d'accueil économique et l'offre d'emploi sur le territoire du SCoT. Au vu de la proximité de la commune de Rouffiac à la « Porte de Lyon » et à la ville intense, il n'apparaît pas opportun de soutenir un mode de développement résidentiel favorisant l'étalement urbain et les faibles densités.

L'extension des capacités de desserte futures en transports collectifs

La commune de Rouffiac Tolosan se situe au regard du SCoT en dehors de la ville intense, en secteur de développement mesuré. Pour ce secteur, le DOO du SCoT précise la nécessité de maîtriser les formes urbaines peu denses et de prendre en compte l'adéquation de l'objectif de compacité avec les capacités de dessertes futures en transports collectifs. Or, le PDU prévoit, en cohérence avec le développement urbain de la Porte de Lyon, l'extension de la ligne de transport en commun performante Linéo 9 en direction de la commune de Rouffiac Tolosan à l'horizon 2025.

Au regard de ces différents éléments, la MRAe estime que la collectivité devrait adopter des objectifs de densité plus importants afin de limiter l'étalement urbain dans un secteur ayant vocation à se développer.

Afin de limiter la consommation d'espace, la MRAe recommande, :

- d'étudier des scénarios alternatifs proposant des densités supérieures à 15 logements par hectare, intégrant une approche plus qualitative ;
- de privilégier la diversité et la compacité des formes urbaines à l'habitat individuel lâche déjà prédominant sur la commune.

Le cas échéant, la révision des choix pourra permettre la restitution en zone A ou N d'une partie de zones AU initialement prévues.

V.2. Prise en compte des milieux naturels

Le volet biodiversité du rapport de présentation doit comporter au moins un pré-diagnostic écologique sur les secteurs ouverts à l'urbanisation, comportant une présentation des habitats naturels (par exemple suivant la nomenclature Corine Biotope) et de leurs fonctionnalités. Ceci revient à exposer leurs caractéristiques principales, leurs fonctions, les espèces de faune et de flore qu'ils accueillent ou sont susceptibles d'accueillir et leurs facteurs de vulnérabilité (ce qui est susceptible de leur porter atteinte). Cette approche de la biodiversité par les habitats permet d'orienter les prospections naturalistes lorsqu'elles sont nécessaires, afin d'adapter l'analyse de l'état initial de l'environnement au niveau d'enjeu de la commune. L'état initial doit notamment accorder une attention particulière aux futures zones d'urbanisation et d'aménagement.

Le rapport de présentation n'apporte aucune information sur les sensibilités naturalistes de la commune et des zones 2AU, alors même que le rapport de présentation les identifie comme à enjeux « modérés » à « fort ».

En l'état du dossier, l'évaluation environnementale ne démontre donc pas l'absence d'incidences notables de l'ouverture à l'urbanisation sur les milieux naturels et les espèces patrimoniales.

La MRAe juge nécessaire que des compléments significatifs soient apportés à l'évaluation environnementale.

Elle recommande la réalisation d'un diagnostic écologique de terrain sur les secteurs ouverts à l'urbanisation, basé sur une description des habitats naturels intégrant l'analyse des données disponibles auprès des acteurs et experts locaux.

Ce diagnostic permettra de déterminer si des investigations complémentaires ciblées sont nécessaires et de traduire, dans le règlement ou les OAP, la préservation des éléments de nature qui présentent des potentialités en termes de fonctionnalité et d'accueil de la biodiversité ordinaire (ex : implantation du bâti, clôtures perméables, zones tampons, maillage des structures végétales locales...).

V.3. Déplacements

L'un des quatre principes directeurs du PADD est de faciliter les déplacements et de promouvoir les modes doux sur la commune par la création de pistes cyclables et de cheminements piétonniers. A ce titre, les OAP ont été complétées par des liaisons douces à créer dans le mémoire en réponse à l'avis des PPA. Néanmoins, il n'est pas précisé comment ces liaisons douces s'intègrent dans le maillage existant et quelles dispositions permettent de renforcer le réseau existant afin de relier les équipements, les services de proximités et les nouvelles zones ouvertes à l'urbanisation. Ainsi, par exemple, compte tenu de la volonté d'accueillir des ménages avec enfants, il conviendrait de s'interroger sur les possibilités et les dispositions nécessaires pour relier les secteurs ouverts à l'urbanisation aux équipements scolaires par des cheminements doux continus et sécurisés.

La MRAe recommande d'apporter des précisions sur le maillage de cheminements doux (nature, qualité, sécurité, extension prévue...), sur les connexions envisagées avec les secteurs ouverts à l'urbanisation et sur les dispositions prévues pour renforcer le maillage existant au regard de la localisation des secteurs ouverts à l'urbanisation, des équipements et des services de proximité.