



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 la
commune de Saint-Sulpice-la-Pointe (81)**

n° saisine 2019-7359
n° MRAe 2019AO75

Avis n°2019AO75 adopté le 1^{er} juillet 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 1^{er} avril 2019 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 la commune de Sant-Sulpice-la-Pointe (Tarn). 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. Cet avis a été émis collégalement, dans le cadre d'une délibération à distance telle que prévue par l'article 15 du règlement intérieur du CGEDD, par les membres de la MRAe suivants : Christian Dubost et Marc Challéat. 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 le 3 avril 2019.

Synthèse de l'avis

Le projet de plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Saint-Sulpice-la-Pointe, comprenant une partie de la zone spéciale de conservation Natura 2000 «vallées du Tarn, de l'Aveyron, du Viaur, de l'Agout et du Gijou », a fait l'objet d'une évaluation environnementale dans le cadre de sa révision générale.

Le rapport de présentation n'est pas complet au regard des attendus d'un document soumis à évaluation environnementale : il manque l'étude des incidences du projet sur le site Natura 2000. Le résumé non technique mérite d'être amélioré (synthèse et cartographie). Malgré la qualité de l'étude urbaine et de l'identification du potentiel mobilisable en zone urbaine, les extensions de l'urbanisation prévues notamment pour accueillir des projets d'équipements publics sont importantes, sans être justifiées ni explicitées au regard des solutions alternatives envisageables à l'échelle communale et intercommunale.

La démarche d'évaluation environnementale n'est pas aboutie. L'état initial de l'environnement n'est pas suffisamment précis pour permettre une analyse des incidences sur les secteurs que le PLU prévoit de développer. Les continuités écologiques, notamment liées aux zones humides, ne sont pas suffisamment identifiées et protégées par le règlement. La MRAe recommande notamment de proposer des mesures d'évitement, de réduction et de compensation en fonction des enjeux à identifier et des impacts potentiels.

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

Conformément à l'article R. 104-9 du Code de l'urbanisme, la révision du plan local d'urbanisme (PLU) de Saint-Sulpice-la-Pointe (81) est soumise à évaluation environnementale systématique en raison de la présence d'un site Natura 2000 sur le territoire : la zone spéciale de conservation « Vallées du Tarn, de l'Aveyron, du Viaur, de l'Agout et du Gijou (FR7301631). Il fait par conséquent l'objet d'un avis de la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de la région Occitanie.

Le présent avis devra être joint au dossier d'enquête publique et sera publié sur le site internet de la MRAe¹ ainsi que sur celui de la DREAL Occitanie.

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 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, 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 ;
- les mesures arrêtées concernant le suivi de la mise en œuvre du plan.

II. Présentation du territoire et du projet de révision du PLU

La commune de Saint-Sulpice-la-Pointe est située à l'ouest du département du Tarn, entre l'agglomération d'Albi et la métropole de Toulouse, desservie et traversée par l'autoroute A68 et la ligne ferroviaire Toulouse Albi.



Carte des pays du Tarn issue du rapport de présentation

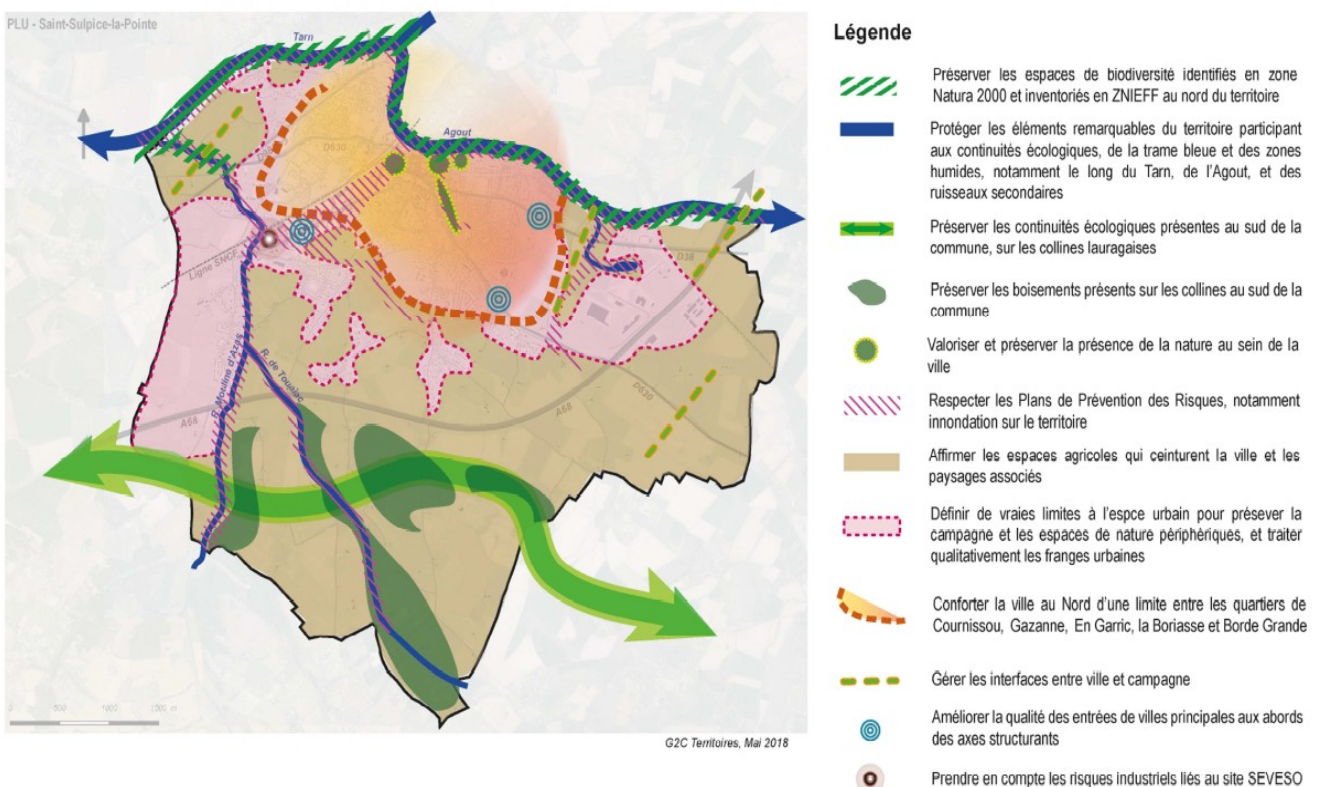
¹ www.mrae.developpement-durable.gouv.fr

D'une superficie de 2 410 ha, Saint-Sulpice-la-Pointe comptait 8 934 habitants en 2016, soit 721 habitants de plus qu'en 2011 (évolution moyenne annuelle de 1,7%). Le développement s'est réalisé principalement sur des espaces périurbains, dans la vallée du Tarn où s'est développée une céréaliculture intensive.

Le territoire comporte une zone Natura 2000 « vallées du Tarn, de l'Aveyron, du Viaur, de l'Agout et du Gijou », ainsi que deux zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type II : « rivières Agout et Tarn de Burlats à Buzet-sur-Tarn » et « basse vallée du Tarn ».

La commune est couverte par le schéma de cohérence territorial (SCoT) du Vaurais, approuvé le 12 décembre 2016.

La commune de Saint-Sulpice-la-Pointe entend, par son projet de révision du PLU, mettre en place une politique ambitieuse pour asseoir sa croissance démographique, améliorer l'image du bourg, et valoriser ses atouts pour conforter sa position de pôle structurant à l'échelle du territoire du SCoT, notamment avec ses zones économiques situées aux abords de l'autoroute. A l'horizon 2028, le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) prévoit l'accueil de 1 816 habitants par rapport à 2016 (donc sur 12 ans), pour tendre vers une population de 10 750 habitants. Environ 900 logements sont prévus sur 35 à 40 ha, incluant densification de l'espace urbain existant et extensions. 26 ha sont également identifiés pour accueillir des équipements publics, notamment un projet de lycée, ainsi qu'environ 20 ha pour le développement de la production photovoltaïque et l'hôtellerie de plein air en zone naturelle.



Carte du développement urbain extraite du PADD

III. Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

Pour la MRAe, les principaux enjeux environnementaux à prendre en compte dans le projet de révision du PLU sont la maîtrise de la consommation de l'espace, la préservation des milieux naturels et l'adéquation du projet avec la ressource en eau.

IV. Analyse de la qualité du rapport de présentation et de la prise en compte environnementale

IV.1. Caractère complet du rapport de présentation

Un PLU soumis à évaluation environnementale doit comporter un rapport de présentation établi conformément à l'article R.151-3 du code de l'urbanisme.

Or, le rapport de présentation ne comporte pas d'évaluation des incidences du projet sur le site Natura 2000, alors même qu'il comporte des projets d'artificialisation situés à proximité immédiate du site notamment:

- les emplacements réservés (ER) les plus proches du Tarn (notamment l'ER n°2 relatif à l'aménagement de la gare multimodale),
- les zones identifiées comme « réserves foncières » également identifiées par des emplacements réservés notamment sur le secteur de la Boriasse,
- les zones à urbaniser (AU) les plus proches du site,
- la zone d'activité des Gabords/Cadeaux dans laquelle 26 ha sont prévus pour être commercialisés.

Le rapport de présentation n'est donc pas complet.

La MRAe recommande de compléter le rapport de présentation conformément à l'article R.151-3 du code de l'urbanisme par l'évaluation des incidences du plan sur le réseau Natura 2000.

Dans cette perspective, elle recommande :

- **de compléter l'état initial par l'identification des enjeux naturalistes attachés au site Natura 2000 et ses objectifs traduits dans le document d'objectifs (DOCOB);**
- **d'analyser précisément les incidences des zones de projet sur les habitats et espèces ayant justifié la désignation des sites ainsi que sur leurs objectifs de gestion.**

Le résumé non technique, situé en fin du 2^{ème} tome du rapport de présentation, devra être complété comme le rapport de présentation. Par sa forme comme par son contenu, il ne permet pas au public d'appréhender la démarche d'évaluation environnementale du projet de révision du PLU, qui est présentée de manière théorique.

La MRAe recommande qu'une attention particulière soit apportée au résumé non technique. Elle recommande de le présenter dans un document distinct du rapport de présentation ou en tête de celui-ci, pour le rendre plus accessible. Elle recommande de l'illustrer de cartes de synthèses et d'y présenter la démarche de construction du projet intégrant les enjeux environnementaux.

IV.2. Maîtrise de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers

IV.2.a) Considérations générales

Le rapport de présentation indique qu'entre 2007 et 2015, 52 ha ont été consommés pour l'urbanisation sur le territoire communal, principalement sur des espaces agricoles cultivés. L'urbanisation a été réalisée majoritairement pour de l'habitat, et en extension de l'urbanisation existante (la densification n'a représenté que 15,5 % des espaces consommés). Le rapport de présentation mentionne l'éclatement des secteurs construits sur la commune pendant cette période, dans une dynamique d'urbanisation diffuse qui a impacté à la fois les paysages, les espaces naturels et agricoles, et a généré des coûts élevés pour la collectivité (réseaux, dessertes..).

La MRAe relève que la lutte contre l'étalement urbain est un des axes majeurs de la planification territoriale. Or la périurbanisation et l'artificialisation des sols aboutissent à une diminution et un mitage des espaces naturels et agricoles, altèrent la qualité des paysages, nuisent à la biodiversité et aux écosystèmes, aggravent les risques de ruissellement, éloignent les populations des

centralités, accroissent le coût des équipements publics, allongent les déplacements, augmentent les émissions de gaz à effet de serre et rendent irréversible l'imperméabilisation des sols.

IV.2.b) Consommation d'espace à vocation d'habitat

Le scénario démographique retenu est celui d'un ralentissement de la croissance démographique à 1,5 %, accompagné d'un desserrement modéré des ménages (passant de 2,5 à 2,4 hab/logement), conduisant à identifier le besoin de construire 883 logements sur 35 ha (25 logements/ha).

Le rapport de présentation comporte une étude urbaine relativement précise du potentiel d'urbanisation dans les limites urbaines existantes, identifiant 63 ha en densification, par comblement des dents creuses et urbanisation de parcelles enclavées situées dans la trame bâtie. Le taux de vacance du parc de logements est faible sur la commune, aux environs de 6 % et ne concerne pas le centre bourg. En appliquant un taux de 30 % de rétention foncière, et 20 % pour la réalisation des espaces publics, voirie et réseaux, 35 ha seraient ainsi mobilisables dans l'enveloppe urbaine pour accueillir environ 900 logements² grâce à une forte densité programmée, de 25 à 40 logements/ha. Parmi les opérations de restructuration, seule celle liée à l'ancienne gendarmerie est comptée dans les potentialités.

La MRAe note la clarté du scénario retenu et sa justification, ainsi que l'analyse du potentiel mobilisable en zone urbaine, à même de fonder une politique de modération de la consommation d'espace pour l'habitat. Elle recommande toutefois de comptabiliser le potentiel constructible lié à l'ensemble des opérations de renouvellement urbain, qui font l'objet d'un sous-zonage spécifique sur le secteur est de la zone d'activités de Terres Noires et sur l'ancien site de l'Arçonnerie, ou à défaut de le justifier par exemple par une programmation différée dans le temps.

Toutefois le PLU ouvre à l'urbanisation, pour l'habitat, 40 ha de nouveaux secteurs dans l'enveloppe urbaine mais aussi en extension de l'enveloppe urbaine, qui n'ont pas tous été identifiés dans le diagnostic comme secteurs à urbaniser en priorité³, comme sur la « Borde Grande » (zone AU de 3,73 ha) et la « Boriassse » (zone AU de 1,84 ha). Ces ouvertures à l'urbanisation vont également à l'encontre de la nécessité de resserrer l'urbanisation qui a été identifiée dans le rapport de présentation.

La MRAe recommande de justifier le besoin d'ouverture à l'urbanisation de secteurs situés en extension de l'urbanisation existante, et dont le besoin en termes de superficie et de localisation n'ont pas été identifiés dans le diagnostic, notamment sur « la Borde Grande » et « la Boriassse ». Elle recommande de les reclasser en zone A ou N, ou, dans l'hypothèse où le besoin en serait justifié, de les reclasser en zone AU fermée dont l'urbanisation différée pourrait être conditionnée à la consommation du potentiel identifié dans la trame urbaine.

L'une des caractéristiques majeures de la commune de Saint-Sulpice est d'être un noeud ferroviaire important dans la desserte dite du « quart nord est » (Castres, Albi, Rodez, Figeac) avec une desserte depuis Toulouse à haute fréquence. A défaut d'une urbanisation à proximité immédiate de la gare / du pôle d'échanges, qui devrait être davantage privilégiée, il importe de faciliter les déplacements en modes doux (pistes cyclables, itinéraire piétons sécurisés) vers et depuis la gare vers les différents secteurs qui seront ouverts à l'urbanisation.

La MRAE recommande d'accompagner le développement de l'urbanisation d'une politique ambitieuse en matière de modes doux, en relation notamment avec la gare.

² 63 ha disponibles – 30 % de rétention foncière (18,9 ha) = 44,1 ha, - 20 % d'aménagements (8,82 ha) = restent 35,2 ha mobilisables dans l'enveloppe urbaine.

³ Rapport de présentation, t.1, p.115 : une carte détaillée identifie 63 ha de potentiel mobilisable dans l'enveloppe urbaine, dont tous les secteurs zonés en U et AU ne font pas partie.

IV.2.c) Consommation d'espace à vocation économique

La commune de Saint-Sulpice-la-Pointe dispose d'un potentiel très important en termes de développement économique, que le projet de PLU entend conforter :

- la zone d'activités des Terres Noires, quasiment achevée, dans laquelle 2 ha restent disponibles ;
- la zone d'activités économique (ZAC) des Cadeaux et de Gabor, au nord-est du territoire communal, aux abords de l'autoroute A68 et directement desservie par un échangeur, dans laquelle 26 ha restent à commercialiser;
- la ZAC des Portes du Tarn⁴, dont le dossier de déclaration d'utilité publique a fait l'objet d'un avis de l'Autorité environnementale, le 23 septembre 2013 ; 133 ha restent à commercialiser sur la commune de Saint-Sulpice-la-Pointe.

IV.2.d) Consommation d'espaces à vocation d'équipement

Le PLU délimite un secteur de plus de 25 ha (zone AUe) dans la partie est du bourg afin d'y accueillir des équipements publics. Les raisons qui justifient un tel besoin foncier tenant notamment au projet d'implantation d'un futur lycée, des équipements sportifs et un groupe scolaire ne sont pas suffisamment évoquées. Par ailleurs les raisons du choix de ce site ne sont pas explicitées en présentant d'autres alternatives envisageables à l'échelle communale et intercommunale, conformément aux exigences de l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme.

La MRAe recommande, au vu de l'importance des superficies concernées par la zone AUe, d'en justifier la nécessité pour démontrer la maîtrise de la consommation d'espace. Elle recommande également de justifier la localisation du site choisi au regard des sensibilités environnementales et des alternatives envisageables à l'échelle a minima communale et intercommunale. Elle recommande à défaut de reclasser ces parcelles en zone agricole ou naturelle.

IV.3. Préservation du patrimoine naturel et des continuités écologiques

Le rapport de présentation présente les enjeux écologiques de la commune à une échelle supra-communale, ce qui est positif. Quatre ZNIEFF entourant la commune sont identifiées par le schéma régional de cohérence écologique comme des réservoirs de biodiversité.

Le territoire communal comporte une zone spéciale de conservation Natura 2000 « vallées du Tarn, de l'Aveyron, du Viaur, de l'Agout et du Gijou », et deux ZNIEFF de type II, dont les enjeux sont liés au réseau hydrographique du Tarn et de l'Agout et leurs abords. La trame végétale est constituée de boisements denses au sud, et plus isolés à l'est de la commune.

La dispersion des zones ouvertes à l'urbanisation, la présence d'obstacles tels que l'autoroute et les zones d'activités, constituent autant de pressions sur les continuités écologiques sur le territoire communal.

Le document d'orientations et d'objectifs du SCoT du Vaurais recommande d'identifier précisément les continuités écologiques afin de leur assurer une protection réglementaire forte de type N^{ivb} ou A^{ivb} garantissant leur inconstructibilité (DOO, P.27, P.28 et ss, P.35, P.40). La trame bleue, constituée des principaux cours d'eau et des zones humides, doit être retranscrite dans le règlement après réalisation d'un inventaire (DOO, P.36 et P.37). L'identification des zones humides doit permettre de pérenniser leur fonctionnement par l'identification de leurs zones d'alimentation et la mise en place de zones tampons (DOO, P.31), pouvant aller en cas de disparition argumentée jusqu'à une compensation effectuée à 150 % de la surface de zone humide perdue (DOO, P.39).

⁴ La ZAC des Portes du Tarn est un parc d'activités à vocation régionale, sur une emprise d'environ 200 ha, situé sur les communes de Saint-Sulpice-la-Pointe et de Buzet-sur-Tarn (Haute-Garonne). Le développement programmé d'environ 490 000 m² de surface de plancher est prévu pour des activités diversifiées (industrie, tertiaire/bureaux, loisirs/services.commerces, aire de service liée à l'A68, agriculture et tourisme) avec un « cœur de cible » d'activités industrielles.

Toutefois, la trame verte et bleue définie à l'échelle communale, cartographiée sur une demi-page⁵ à partir d'une analyse de bases de données, ne permet pas d'identifier un réseau de continuités écologiques terrestres et aquatiques pertinent à l'échelle communale. Cette carte ne prend pas en compte le projet communal, en mentionnant par exemple un réseau d'espaces de cultures sur le site de la ZAC des Portes du Tarn. Les zones humides et leurs aires de fonctionnalité n'ont pas non plus été identifiées⁶.

Le projet de PLU affirme protéger les continuités écologiques par le classement en « espace boisé classé » de 190 ha le long de principaux cours d'eau et sur les coteaux boisés du sud de la commune, par l'identification de haies remarquables et ripisylves au titre de l'article L.151-23 du code de l'urbanisme, et par la préservation de la TVB par un zonage en zone naturelle (N). Mais les éléments qui ont conduit à identifier les éléments remarquables ne sont pas explicités ni recensés. Par ailleurs, le zonage naturel N autorise de façon limitée certains aménagements et constructions et ne se prête donc pas à une réelle préservation des espaces présentant le plus d'enjeux.

La MRAe recommande de réaliser une analyse de la trame verte et bleue communale, sur la base d'une identification précise de ses composantes telle que le recommande le SCoT. Elle recommande que ces principaux éléments soient traduits dans le règlement par des dispositions protectrices garantissant l'inconstructibilité des milieux par un zonage spécifique, et prévoyant la préservation renforcée des zones humides, comme le prévoit le SCoT.

Le rapport de présentation ne présente pas d'analyse de l'état initial de la biodiversité des zones ouvertes à l'urbanisation, aucun inventaire n'ayant été réalisé. Le conservatoire botanique des Pyrénées et de Midi-Pyrénées a pourtant identifié des stations de flore protégée, de façon non exhaustive, que le rapport de présentation ne mentionne pas⁷. Certaines parcelles proches d'habitats d'intérêt communautaire comme la ZAC des Cadeaux peuvent abriter des habitats sensibles que le caractère trop sommaire de l'état initial ne permet pas d'identifier. Aucune information naturaliste n'est fournie sur les zones d'extension de l'urbanisation, ni sur les secteurs de projets en zone naturelle, comportant :

- un secteur de taille et de capacité d'accueil limité (STECAL) destiné à l'accueil d'une dizaine de logements de gens du voyage sur 0,6 ha;
- un secteur de 1,5 ha destiné à un projet d'hôtellerie de plein air ;
- un secteur de 11,5 ha dédié à la production d'énergie photovoltaïque.

La MRAe estime que faute d'un état initial et d'une analyse des incidences suffisants, il n'est pas possible de conclure à l'absence d'incidences du projet de PLU sur la biodiversité et le site Natura 2000. Elle recommande que l'état initial de l'environnement soit complété en particulier par un diagnostic naturaliste des secteurs ouverts à l'urbanisation et que des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation soient proposés en fonction des enjeux identifiés et des impacts potentiels.

IV.4. Préservation de la ressource en eau

La commune est classée en zone de répartition des eaux (ZRE) en raison d'une insuffisance, autre qu'exceptionnelle, de la ressource en eau par rapport aux besoins. La ressource en eau constitue donc un enjeu important du PLU, bien identifié dans le diagnostic. L'évolution de la ressource en

⁵ Rapport de présentation, t.1, p.43

⁶ Le pôle tarnais des zones humides a réalisé un inventaire non exhaustif à l'échelle du département, qui aurait du, a minima, être exploité : <http://zones-humides.tarn.fr>

⁷ Ainsi par exemple, environ 150 pieds de lupins à feuilles étroites (*lupinus angustifolius*) ont été observés en 2012 au nord-est de la commune près du secteur de la ZAC des Cadeaux et de Gabord.

eau doit également être appréhendée dans un contexte de diminution de la disponibilité de la ressource sur le bassin Adour-Garonne avec le changement climatique

Le rapport de présentation indique que le projet d'accueil d'environ 2 000 nouveaux habitants dans les 10 prochaines années fera augmenter la consommation d'eau potable à 240 00 litres par jour (sur la base de 120 l/j/hab). Les besoins de l'agriculture et des activités économiques vouées à se développer ne sont pas mentionnées. Le rapport de présentation ne fournit pas de données sur les capacités actuelles du réseau au regard des différentes utilisations (habitat mais aussi économie et agriculture).

Les mesures de réduction proposées participent d'une bonne gestion de la ressource en eau potable⁸ ; mais le rapport de présentation, en ne démontrant pas l'adéquation du projet à la disponibilité de la ressource, conclut de façon non argumentée à l'existence d'incidences résiduelles faibles sur cette ressource.

La MRAe recommande de justifier l'adéquation entre le projet de développement de la commune et la disponibilité de la ressource en eau, en s'appuyant sur l'étude des volumes pouvant être prélevés et celle des besoins, pour chacun des différents usages de l'eau.

⁸ Rapport de présentation p.173 : notamment l'obligation de raccordement au réseau d'eau potable pour les nouvelles zones à urbaniser.