



**MINISTÈRE  
DE LA TRANSITION  
ÉCOLOGIQUE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

**MRAe**

Mission régionale d'autorité environnementale  
**OCCITANIE**

**Conseil général de l'Environnement  
et du Développement durable**

**Avis de la mission régionale d'autorité environnementale  
sur la 1ère modification du PLU de VIEILLE TOULOUSE (31)**

N°Saisine : 2022-010396

N°MRAe : 2022AO59

Avis émis le 27 juin 2022

# PRÉAMBULE

*Pour tous les plans et documents d'urbanisme soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage, de l'autorité décisionnelle et du public.*

*Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du projet de plan ou document d'urbanisme, 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 projet et à permettre la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.*

Par courrier reçu le 28 mars 2022, l'autorité environnementale a été saisie par la commune de Vieille Toulouse (31) pour avis sur le projet de première modification de son plan local d'urbanisme (PLU)

L'avis est rendu dans un délai de 3 mois à compter de la date de réception à la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de la région (DREAL) Occitanie

En application de l'article R. 122-17 du code de l'environnement et du 2° de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale compétente, le présent avis est adopté par la mission régionale d'autorité environnementale de la région Occitanie (MRAe).

Cet avis a été adopté en collégialité électronique le 27 juin 2022 conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (décision du 07 janvier 2022 ) par Stéphane Pelat et Annie Viu, Marc Tisseire.

En application de l'article 8 du règlement intérieur de la MRAe du 3 novembre 2020, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis.

L'avis a été préparé par les agents de la DREAL Occitanie apportant leur appui technique à la MRAe et placés sous l'autorité fonctionnelle de sa présidente.

Conformément à l'article R. 104-24 du code de l'urbanisme, l'agence régionale de santé Occitanie (ARS) a été consultée en date du 28/03/2022 et a répondu le 14/04/2022.

Le préfet de département de Haute-Garonne a également été consulté le 28/03/2022.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-25 du code de l'urbanisme, l'avis devra être joint au dossier d'enquête publique.

Il est également publié sur le site internet de la MRAe<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> [www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/occitanie-r21.html](http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/occitanie-r21.html)

# SYNTHÈSE

La commune de Vieille-Toulouse (31) souhaite procéder à une première modification de son plan local d'urbanisme communal (PLU) afin de permettre la mise en œuvre de plusieurs projets, notamment l'agrandissement d'un hôtel situé en zone N, la modification d'une orientation d'aménagement et de programmation (OAP), des extensions du golf et la modification de la zone UC pour permettre l'agrandissement et la construction d'annexes.

Les éléments contenus dans le dossier ne démontrent pas la mise en œuvre d'une démarche d'évaluation environnementale telle qu'attendue par le code de l'environnement. L'évaluation environnementale est ciblée sur le STECAL. Elle est malgré tout réalisée de manière incomplète sur ce périmètre et n'est pas réalisée du tout sur les autres objets de la modification (OAP et agrandissement du golf).

Ainsi, les incidences du projet de modification du PLU sur l'environnement ne sont pas toutes étudiées, ni évaluées et la pertinence des mesures destinées à éviter, réduire ou compenser ces incidences (démarche ERC) ne peut être analysée.

Les indicateurs de suivi proposés concernent soit l'ensemble du PLU, soit les seules modifications, soit le seul STECAL. Mais sans précision de leur portée, ils restent inopérants.

Le dossier ne répond donc pas aux exigences de la réglementation concernant un PLU soumis à évaluation environnementale stratégique. Le dossier fourni ne permet pas une analyse correcte des incidences sur l'environnement sur une commune qui comprend de nombreuses sensibilités environnementales au titre de la biodiversité (Natura 2000, ZICO, ZNIEFF, APPB) comme des risques naturels (PPR glissement de terrain et retrait/gonflement d'argile). Les compléments attendus sont substantiels, ce qui implique en toute logique qu'une fois repris, et avant l'enquête publique, le dossier soit de nouveau soumis à l'avis de la MRAe.

# AVIS DÉTAILLÉ

## 1 Contexte juridique du projet de révision allégée au regard de l'évaluation environnementale

En application de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme, la Mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) d'Occitanie a été saisie par la commune de Vieille-Toulouse (31) pour rendre un avis dans le cadre de la modification n°1 de son plan local d'urbanisme communal (PLU) et sur la base du rapport de présentation. Par conséquent, le dossier fait l'objet d'un avis de la MRAe Occitanie. Il sera publié sur le site internet de la MRAe<sup>2</sup>.

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.

En application de l'article R. 104-25 du code de l'urbanisme, l'avis de l'autorité environnementale est joint au dossier d'enquête publique.

## 2 Présentation du territoire et du projet de modification

La commune de Vieille-Toulouse est située au sud-ouest de la communauté d'agglomération du Sicoval, en limite immédiate de la ville de Toulouse. Cette commune, principalement résidentielle, a adopté son PLU le 27 mars 2017, sans avis de la MRAe Occitanie, contrairement à la réglementation qui prévoit la réalisation d'une évaluation environnementale systématique pour les communes en secteur Natura 2000.

La commune comporte de fortes sensibilités environnementales. Elle est concernée par plusieurs zonages réglementaires ayant pour rôle de protéger les espèces et espaces d'intérêts qui se trouvent sur la commune :

- l'Arrêté Préfectoral de Protection de Biotope (APPB) (FR 3800264 créé le 01/03/1990) vise à protéger les « *Biotopes nécessaires à la reproduction, à l'alimentation, au repos et à la survie de poissons migrateurs sur la Garonne, l'Ariège, l'Hers et le Valat.* » ;
- la commune de Vieille-Toulouse est concernée par la Zone Importante pour la Conservation des Oiseaux (ZICO) de Vallée de la Garonne : « *Palayre et environs* » qui couvre 16 % de sa superficie communale ;
- deux sites Natura 2000 : un site Natura 2000 – Directive oiseaux (FR7312014 « *Vallée de la Garonne de Muret à Moissac* » sur 12 % du territoire et un site Natura 2000 – Directive Habitat (FR7301822 « *Garonne, Ariège, Hers, Salat, Pique et Neste* ») sur 15 % du territoire ;
- deux ZNIEFF, une ZNIEFF de type I « *La Garonne de Montréjeau jusqu'à Lamagistère* » et la ZNIEFF de type II « *Garonne et milieux riverains, en aval de Montréjeau* » ;
- enfin, la Réserve Naturelle Régionale de la Confluence Garonne Ariège possède un périmètre qui traverse le territoire de Vieille-Toulouse, plus précisément, le cours d'eau de la Garonne et sa ripisylve immédiate.

La commune souhaite procéder à la première modification de son PLU. Cette modification n° 1 comprend plusieurs objets :

2 <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr>

- la création d'un STECAL (Secteur de Taille Et de Capacité d'Accueil Limitées) afin de permettre l'extension d'un hôtel-restaurant nécessitant la modification des pièces écrites et graphiques du règlement ; une zone spécifique Nh est créée au niveau des parcelles n°9, 10 et 267, classées en zone N dans le PLU en vigueur, autorisant les constructions et installations destinées à l'hébergement hôtelier et la restauration. La superficie classée en zone Nh est de 3 830 m<sup>2</sup> ;
- la modification de l'Orientation d'Aménagement et de Programmation (OAP) « Borde-Haute » visant à créer une centralité villageoise qui intègre le réemploi de bâtiments existants, le réaménagement de surfaces déjà imperméabilisées et mobilise également une zone à urbaniser (AU) inscrite au PLU ;
- les modifications des pièces graphiques et écrites du règlement, notamment :
  - des limites des zones UA (afin de permettre l'habitat collectif dans ce secteur), N et Ng (qui autorise l'évolution du golf) ;
  - la suppression de l'Emplacement Réservé n°1 (projet déjà réalisé) ;
  - la modification des articles UB6 et UC6 (marge de reculement de débord de toiture), l'article UC7 (recul des bassins de piscines), des articles N6 et N7 (autorisation de construction du golf – extension du club house) et de l'article UC13 (permettant à certains propriétaires d'agrandir leurs maisons et de réaliser des annexes) ;
  - la mise à jour des Servitudes d'Utilité Publique des canalisations de transports de gaz naturel, hydrocarbures et produits chimiques.

Plus particulièrement, la création du STECAL à flanc de coteau vise à permettre l'extension d'un hôtel-restaurant existant (« La Flânerie ») :

- extension du bâtiment principal existant d'environ 670 m<sup>2</sup> d'emprise au sol et 1 400 m<sup>2</sup> de surface de plancher afin de créer 18 chambres supplémentaires pour un total de 27 chambres ;
- remplacement des locaux techniques (réserve, local poubelle, lingerie et atelier de maintenance) de 145 m<sup>2</sup> en lieu et place d'une partie des garages existants ;
- création d'une terrasse couverte d'environ 110 m<sup>2</sup> de surface de plancher ;
- création d'un cheminement nouveau pour l'accès donnant sur le chemin des Étroits ;
- réserve pour une construction future de 300 m<sup>2</sup> d'emprise au sol et de 600 m<sup>2</sup> de surface de plancher afin d'augmenter la capacité d'accueil à moyen et long terme (environ 10 chambres supplémentaires et création d'une salle de réception).



### 3 Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

Pour la MRAe, les principaux enjeux de ce projet de révision allégée concernent :

- la prise en compte des risques naturels ;
- la préservation de la biodiversité et des fonctionnalités écologiques attestées par la présence d'habitats naturels et d'espèces à forte valeur patrimoniale ;
- la préservation des enjeux paysagers et patrimoniaux.

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

La MRAe rappelle que le guide de référence réalisé par le commissariat général au développement durable<sup>3</sup> présente les attendus de l'évaluation environnementale d'un document d'urbanisme qui vise à permettre un projet, guide auquel le maître d'ouvrage peut utilement se reporter. L'évaluation environnementale doit permettre de vérifier que le type de projet attendu est compatible avec la sensibilité environnementale du secteur (et donc, être proportionnée à la fois au projet et aux enjeux), en prenant en compte les incidences cumulées avec d'éventuels autres projets. Lorsque des incidences non négligeables sont identifiées, il s'agit aussi d'expliciter la recherche d'implantations alternatives. L'évaluation environnementale doit également conduire à intégrer dans les éléments opposables du PLU (règlement ou OAP) les mesures d'évitement, réduction ou compensation identifiées à l'échelle du document d'urbanisme, et prévoir un suivi des incidences notables sur l'environnement afin d'identifier notamment à un stade précoce les impacts négatifs imprévus et d'être en mesure d'engager des actions correctrices.

Le présent dossier présente une évaluation environnementale partielle et incomplète, portant principalement sur le STECAL à vocation hôtelière. Les autres objets de la modification comme les parcelles dédiées aux extensions du secteur Ng (golf) et les secteurs de l'OAP ne sont pas analysés : aucun état initial, ni analyse des impacts ne figure dans le dossier, ni sur les thématiques liées à la biodiversité, ni sur les paysages, sur les déplacements ou sur la consommation et production d'énergies renouvelables. Le rapport introduit cependant des analyses générales à l'échelle de la commune mais ces éléments sont souvent confondus avec les analyses partielles notamment sur le dispositif de suivi (cf ci-dessous).

L'état initial de l'environnement (EIE) ne permet pas d'identifier suffisamment les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la modification et de démontrer si l'évitement des secteurs à enjeux a bien été mis en œuvre.

L'état initial est réalisé principalement sur le STECAL et sur les thématiques relatives à la biodiversité et aux risques naturels. Il ne permet pas de localiser ni de déterminer les principaux secteurs à enjeux en dehors des secteurs réglementaires (Natura 2000, ZNIEFF, ZICO, etc). L'analyse des enjeux est insuffisante. Alors que le site du projet de STECAL, situé sur un point haut boisé perceptible depuis les alentours et en face, est inclus dans une zone ZICO et au sein du site Natura 2000, directive « Oiseaux », dénommée « Vallée de la Garonne de Muret à Moissac », et à proximité immédiate d'autres zonages<sup>4</sup>, l'inventaire a été réalisé en juin 2021 sur une seule journée, ce qui apparaît insuffisant au regard des enjeux potentiels. Par ailleurs, les compétences de l'auteur ne sont pas présentées, de même que les heures de passages.

De plus, le périmètre d'étude du STECAL a été restreint aux seules emprises des extensions des bâtiments et ne tient pas compte de la création d'un nouvel accès nécessitant la destruction d'une partie de l'espace boisé ; la note écologique indique que « *certaines cavités arboricoles favorables aux chiroptères (loge de pic, fente, décollement d'écorce, etc.) ont été observées au sein des boisements au niveau du chemin d'accès et dans le parc arboré* », mais il conclut au conditionnel que « *ces arbres ne devraient cependant pas être concernés par les travaux et ne devraient pas être abattus* », sans certitude ni reprise ferme de la mesure dans le rapport.

3 Guide de l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme, éditions Théma, novembre 2019 ; notamment la fiche 17 relative à l'articulation entre les évaluations des documents d'urbanisme et celle des projets, dans le cadre des procédures d'évolution (révisions, ...).

4 Situé à 66 m de l'Arrêté Préfectoral de Protection de Biotope (APPB) dénommé « La Garonne, l'Ariège, l'Hers Vif et le Salat », à 23 m de la ZNIEFF de type I « La Garonne de Montréjeau jusqu'à Lamagistère », à 66 m de la ZNIEFF de type II « Garonne et milieux riverains, en aval de Montréjeau » et de la Réserve Naturelle Régionale



Rapport d'EE p.13

### Rapport annexe 1 Note de cadrage écologique

Sur ce STECAL, en dehors de la thématique « biodiversité », les autres thématiques sont tout juste esquissées :

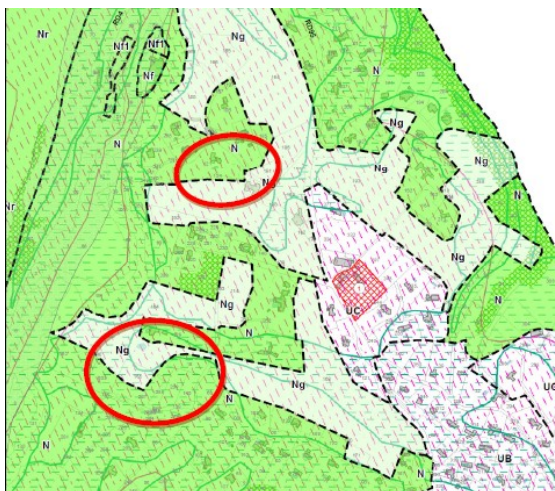
- aucune analyse paysagère des impacts du projet de l'hôtel sur les co-visibilités depuis les différentes berges de la Garonne n'est présentée ;
- les incidences liées aux risques d'instabilités des berges, dans un secteur soumis à un aléa moyen de retrait gonflement des argiles (RGA), ainsi qu'aux glissements de terrain (en partie haute) et à l'effondrement de berges (en partie basse), causés par l'augmentation du ruissellement et à la fragilisation des sols, sont tout juste évoquées, l'analyse étant renvoyée à des études géotechniques ultérieures. L'évaluation environnementale indique<sup>5</sup> bien qu'il convient de « limiter les pertes de sols et mouvements de terrains » mais cette mesure est renvoyée à la charge du seul exploitant. Or la zone du projet se situe sur l'extrémité sud d'un paléo-glissement de terrain de la bordure occidentale des molasses du Rupélien et de l'Agenais. Le BRGM conclut<sup>6</sup> que les projets de modifications prévus (bâtiments, garages, etc.) augmentent les risques d'effondrement et la vulnérabilité des terrains. Il précise que « le projet tel que définit dans la proposition de modification de PLU présente des augmentations importantes des risques pour les biens et les personnes » et que « l'étude géotechnique (aussi bien AVP que PRO) se limite au chemin d'accès ». Cette étude est donc insuffisante pour évaluer l'ensemble des risques qui restent importants

5 Rapport p. 164

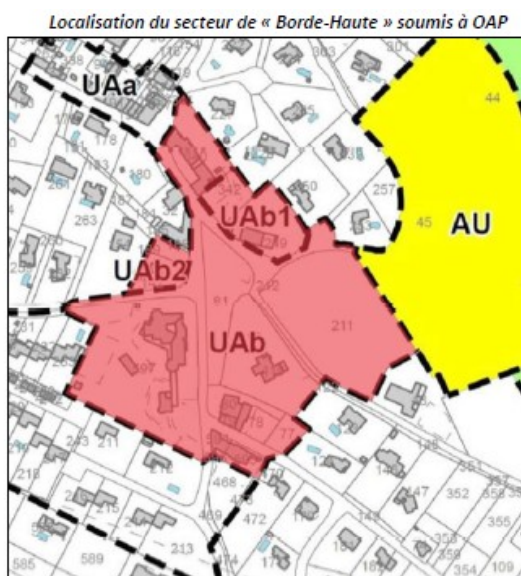
6 Message transmis par le BRGM le 20 juin 2022 à la direction départementale des territoires : « ce paléo-glissement présente des signes réguliers d'évolution (activité moyenne à forte) en lien avec les événements météorologiques intenses, aussi bien par érosion/éboulement de l'escarpement sommital que par des glissement et reptation sur les pentes de la masse glissée. L'aléa éboulement/glisement sur les pentes à l'amont de l'hôtel sera confirmé en aléa fort dans la révision d'aléa, avec une zone d'atterrissement/propagation de 10m sur le replat, l'aléa glissement de terrain sur la pente à l'aval de l'hôtel sera également confirmé en aléa fort, avec une zone de recul sur le replat de 5m »

Par ailleurs, les impacts sur les parcelles dédiées aux extensions du golf, impliquant une transformation de zonage en N en Ng, ne sont pas analysées : les habitats naturels et espèces concernés n'ont pas été étudiés, les superficies non évaluées ;

Extrait de l'évaluation environnementale p. 51



Enfin, l'OAP du secteur de Borde-Haute, dédié à la création d'une centralité du village, n'a fait l'objet d'aucune évaluation environnementale, ni au titre des paysages et du patrimoine, ni au titre de la biodiversité, alors que ce secteur comporte des espaces boisés et des habitats pouvant potentiellement receler des espèces de faune et flore et essences d'arbres à enjeux de biodiversité, notamment sur le secteur AU.



Rapport d'EE p. 27



Rapport d'EE p. 30

La justification des choix retenus, qu'il s'agisse du golf, du STECAL lié au projet hôtelier ou de l'OAP liée à la centralité, au regard des solutions de substitution raisonnables, exigée à l'article R.151-3 du code de l'urbanisme, est particulièrement nécessaire au regard des enjeux environnementaux identifiés. Elle permet de déterminer, au niveau de la planification territoriale, les secteurs alternatifs de moindre enjeux et permet une meilleure prise en compte de l'environnement. Il s'agit de rechercher un évitement strict des secteurs à forts enjeux environnementaux. En l'absence de diagnostic suffisant, cette démarche ne peut être mise en œuvre car l'évaluation environnementale est incomplète.

Le rapport environnemental ne comporte aucune justification du choix des aménagements au regard des enjeux environnementaux. Il se contente de renvoyer à l'étude d'impact du projet pour ce qui concerne le STECAL et



n'apporte aucune justification autre que l'achat des terrains déjà finalisé pour le golf ou la modification de l'OAP pour la réorganisation de la centralité.

L'analyse des incidences sur l'ensemble de ces enjeux environnementaux conclut à des incidences négligeables<sup>7</sup> sur le STECAL sans le démontrer pleinement.

Le rapport conclut qu'au vu de l'ampleur du projet et des retours de la notice environnementale, l'influence du projet sur la ZICO, les ZNIEFF, l'APPB et la réserve sont négligeables mais ne le démontre pas en prenant appui sur des arguments complets ; l'impact sur l'avifaune n'est pas analysé. La notice de présentation liste des habitats naturels et des espèces protégées observées dans le cadre d'une journée d'inventaire, sans les étudier ni analyser les continuités écologiques associées (couloirs migratoires notamment).

Les effets cumulés dont la prise en compte est pourtant essentielle au niveau de la planification territoriale, ne sont pas non plus analysés dans le dossier ; plusieurs modifications proposées contribuent à restreindre les espaces naturels (extension progressive du golf, article 13 de la zone UC permettant à certains propriétaires d'agrandir leurs maisons et de réaliser des annexes, STECAL et OAP) ce qui a nécessairement une incidence sur les paysages, les continuités écologiques et sur la consommation d'espaces.

La présentation des règlements graphiques et écrit avant/après proposée dans le dossier est nécessaire mais ne saurait constituer une analyse des incidences ni une proposition de mesures. L'artificialisation supplémentaire d'espaces naturels qui restent affichés en N doit être comptabilisée clairement et la totalité des superficies concernées doit être chiffrée.

Le dispositif de suivi proposé, constitué de neuf indicateurs<sup>8</sup>, ne permet pas, comme imposé à l'article R.151-3 du code de l'urbanisme, 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* ». Il n'est pas possible de savoir si les indicateurs proposés concernent les différentes modifications du PLU, le seul STECAL ou l'ensemble du PLU.

Certains indicateurs sont incompréhensibles « *Pourcentage des espèces animales rencontrées sur site lors des relevés, et l'utilisant à des fins alimentaires, reproductive ou d'habitat* ». Sans précisions des secteurs concernés et sans valeurs cibles permettant de déclencher des actions correctrices, leur caractère incertain ne permet pas de s'assurer que les effets des modifications l'environnement seront évaluées.

**D'une façon générale, le projet de modifications du PLU tel que présenté et son évaluation environnementale ne démontrent pas la recherche du moindre impact environnemental dans le choix des sites et ne permet pas l'analyse éclairée et étayée de l'impact des modifications sur l'environnement. Un effort est fait sur le STECAL mais il reste incomplet et insuffisant. Une partie des incidences potentielles (abattage des arbres pour la réalisation de l'accès dans les boisements) n'est pas prise en compte dans les mesures. L'évaluation environnementale n'est pas établie pour les autres objets de la modification.**

**En conclusion, la MRAe considère que le dossier fourni ne permet pas une analyse correcte des incidences sur l'environnement. Les compléments attendus sont substantiels, ce qui implique en toute logique, qu'une fois repris, et avant mise à l'enquête publique, le dossier soit de nouveau soumis à l'avis de la MRAe d'autant plus que le PLU n'avait pas fait l'objet d'une évaluation environnementale au moment de son approbation.**

---

7 p.13 du rapport : « *Les investigations sur le périmètre du STECAL projeté ont montré l'absence d'espèces protégées. Les préconisations réglementaires permettront d'accompagner l'intégration au paysage et de garantir le respect du patrimoine architectural en prescrivant notamment des emprises et hauteurs limitées. La modification du PLU permet donc, à travers les éléments réglementaires mis en place, de limiter au minimum les impacts sur le site.* »

8 Rapport p. 166