



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

MRAe

Mission régionale d'autorité environnementale

OCCITANIE

**Inspection générale de l'environnement
et du développement durable**

Avis de la mission régionale d'autorité environnementale sur la révision n°1 du PLU de Montlaur (31)

N°Saisine : 2022-011351

N°MRAe : 2023AO28

Avis émis le 22 mars 2023

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 23 décembre 2022, l'autorité environnementale a été saisie par la commune de Montlaur (31) pour avis sur le projet de révision communal.

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 délégation conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (décision du 07 janvier 2022) par Annie Viu.

En application de l'article 8 du règlement intérieur de la MRAe du 29 septembre 2022, cette dernière 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 27 décembre 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 MRAe¹.

¹ www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/occitanie-r21.html

SYNTHÈSE

Le présent avis porte sur la révision du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Montlaur (31), suite à une soumission après examen au cas par cas.

La commune a pour objectif de recentrer son développement dans le bourg-centre et dans quelques hameaux. Elle prévoit l'accueil de 450 à 500 habitants avec la création de 200 logements, dont 90 en « densification/réhabilitation » et 110 en extension sur une surface de 4,8 ha. Les ouvertures à l'urbanisation comportent deux phases avec le maintien d'une partie fermée (AU0) en l'absence de disponibilité suffisante de la ressource en eau potable.

En l'état des données présentées, la comparaison des consommations d'espaces entre le PLU opposable et ce projet de PLU ne peut être réalisée. Le dossier doit être complété avec un bilan clair des consommations d'espaces passées et à venir, établi sur des méthodes similaires.

Même si la démarche de recentrage dans quelques secteurs et de mobilisation des dents creuses est favorable à la préservation de l'environnement, elle ne peut suffire pour garantir l'évitement d'enjeux forts : la présence de l'Orchis lacté et de l'Orchis papillon sur ce territoire en témoigne. La MRAe recommande de réaliser des prospections suffisantes pour évaluer correctement le niveau d'enjeu ainsi de compléter l'évaluation environnementale par un compte rendu précis des inventaires pédologiques et floristiques permettant d'identifier les zones humides, pour toutes les parcelles de projets. En cas de présence avérée de sensibilités importantes sur les secteurs ouverts à l'urbanisation, il conviendra de mettre en place les mesures d'évitement nécessaires, voire de fermer la parcelle à l'urbanisation. Concernant la biodiversité, la traduction dans le règlement du PLU et dans l'OAP de la trame verte ne permet pas d'en garantir la pérennité.

La commune souffre par ailleurs d'un déficit important de ressource en eau et d'une possible défaillance de la station d'épuration. Malgré la prise en compte par un phasage des ouvertures à l'urbanisation, l'évaluation environnementale doit démontrer que la ressource en eau, comme la capacité de la STEP de Labège, sont suffisantes pour les 90 logements construits dans un premier temps ; à défaut elle devra démontrer qu'elle met en œuvre des mesures de sauvegarde.

Les volets paysager et de transition énergétique sont trop peu développés pour permettre d'évaluer leur bonne prise en compte par le projet.

Le rapport manque de cartes illustrant les sensibilités du territoire et les enjeux ; certaines données sont obsolètes ou incohérentes d'un document à l'autre ; les indicateurs de suivis ne permettent pas de suivre l'évolution du territoire notamment des consommations d'espaces naturels, agricoles et forestiers .

AVIS DÉTAILLÉ

1 Contexte juridique du projet d'élaboration du PLU

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.

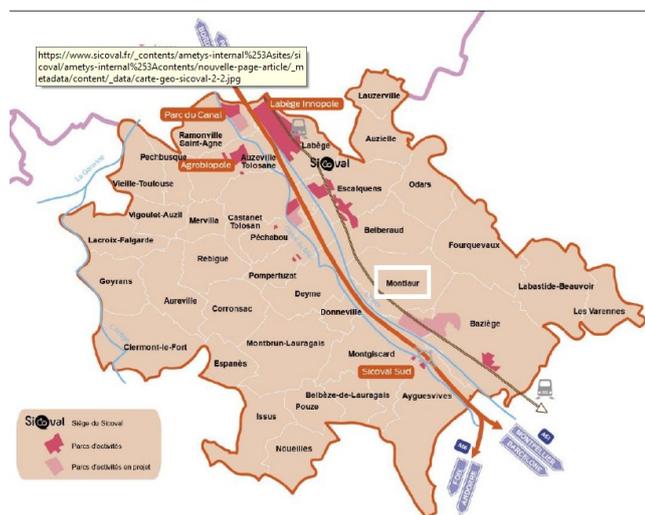
L'évaluation environnementale du projet d'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) de Montlaur a été conduite suite à une décision de soumission à évaluation environnementale après examen au cas par cas datée du 13 septembre 2022². Le présent avis devra être joint au dossier d'enquête publique et sera publié sur le site de la MRAe.

Il est rappelé qu'en application de l'article L.122-9 du code de l'environnement, l'adoption de l'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) devra être accompagnée d'une déclaration indiquant notamment comment il a été tenu compte du présent avis de la MRAe. Le PLU approuvé ainsi que cette déclaration devront être mis à disposition du public et de la MRAe.

2 Présentation du projet

Le territoire de Montlaur, d'une superficie de 961 ha, se situe en Haute-Garonne, dans la seconde couronne de l'agglomération toulousaine, à une quinzaine de kilomètres au sud-est de Toulouse.

La commune fait partie de la communauté d'agglomération du SICOVAL qui compte 36 communes périurbaines aux profils variés. Elle est également couverte par le SCoT de la Grande Agglomération Toulousaine³ dont la 1^{ère} révision a été approuvée le 27 avril 2017. La commune est actuellement dotée d'un premier plan local d'urbanisme (PLU) exécutoire depuis le 21/10/2011.



Périmètre du SICOVAL (source : <https://www.sicoval.fr/>)

Extrait du diagnostic p.10

La commune comptait 1 791 habitants en 2020 (source INSEE). Compte tenu de la croissance démographique depuis 2013⁴, le projet de PLU prévoit l'accueil de 450 à 500 habitants supplémentaires et la construction de 189

2 Décision n° 2022-10798

3 Il comporte 114 communes issues de Toulouse-Métropole, des Communautés d'agglomération du Sicoval et du Muterain, et des Communautés de communes de la Save au Touch et des Coteaux Bellevue

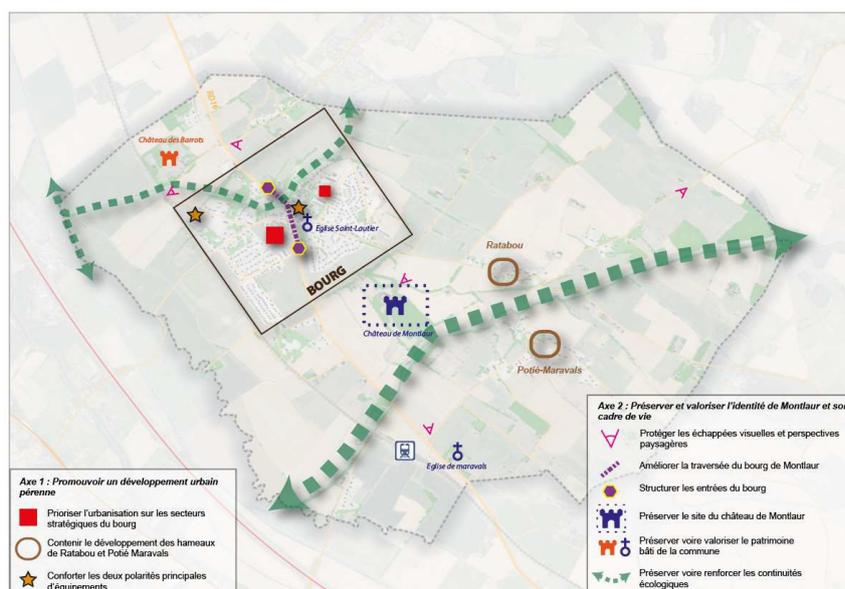
4 +600 habitants entre 2014 et 2020, +279 logements entre 2010 dont 175 les deux dernières années

à 204 logements en dix ans (soit 20 logements par an) en mobilisant les possibilités de densification du territoire ainsi que 4,8 ha (pour 102 à 107 logements) prélevés sur les espaces naturels, agricoles et forestiers. Le projet prévoit une densification des constructions (23 logements/ha), un recentrage de l'urbanisation au niveau du bourg et un encadrement du développement des six hameaux communaux. Sept emplacements réservés sont également mis en place afin d'anticiper la réalisation de projets pour les déplacements, les équipements publics et la création d'un bassin d'écrêtement.

Montlaur est une porte d'entrée du Lauragais et de la vallée de l'Hers. Elle comporte une partie en plaine de l'Hers et une autre partie composée de coteaux à l'est, avec des points de vue et belvédères. La majorité du territoire est agricole (75 %) occupé par des grandes cultures dominées par des céréales et oléoprotéagineux (tournesol principalement). Le territoire de Montlaur a une très faible couverture forestière ou de boisement et une Zone Naturelle d'Intérêt Écologique Faunistique et Floristique (ZNIEFF) de type 1 « Coteau de Souillabou » de faible surface (3,5 ha). Ce coteau est l'un des derniers coteaux du Lauragais possédant encore une pelouse naturelle assez bien préservée qui a la particularité de receler deux espèces d'orchidées (parmi plus de 9) protégées au niveau régional : l'Orchis lacté et l'Orchis papillon .

La commune revêt également un intérêt patrimonial avec un château inscrit aux monuments historiques, des sites archéologiques (des périodes antique et moyen-âge) et au moins cinq autres monuments non inscrits dont une église du XVI^{ème} siècle située sur l'emplacement d'un prieuré fondé au IX^{ème} siècle. (Notre Dame de Maravals).

extrait du PADD p. 21



3 Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

La MRAe identifie et hiérarchise les enjeux environnementaux en fonction des tendances d'évolution et de l'importance des pressions qui s'exercent sur les différentes composantes environnementales du territoire.

Pour la MRAe, les principaux enjeux environnementaux à prendre en compte dans le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) sont :

- la ressource en eau ;
- la consommation d'espace ;
- la biodiversité ;
- le paysage ;
- la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

4 Qualité et pertinence des informations présentées et de la démarche d'évaluation environnementale

Le rapport de présentation doit être établi conformément aux dispositions de l'article R.151-3 du code de l'urbanisme.

Sur la forme, le rapport est facilement compréhensible mais, tout comme le résumé non technique (RNT), il manque notablement d'illustrations et de cartes (notamment sur l'état des lieux et les enjeux d'eau, de biodiversité et paysagers, et sur les zones d'ouverture à l'urbanisation qui ne sont pas non plus représentées dans le RNT alors qu'il s'agit du sujet principal du projet de PLU). L'absence de carte de synthèse des différents enjeux sur ces secteurs ne permet pas d'appréhender les impacts potentiels des secteurs de projets d'aménagements sur l'environnement.

Sur le fond, l'évaluation environnementale présente quelques insuffisances et doit être complétée sur différents sujets. En particulier, même s'il s'agit de nature « ordinaire », les parcelles vouées à être urbanisées ou aménagées n'ont pas fait l'objet d'analyse environnementale, ou de manière trop succincte (absence de détermination des milieux, absence d'analyse des perspectives paysagères ou co-visibilités, absence d'analyse des effets de l'imperméabilisation ou du ruissellement sur les secteurs en pente, le cas échéant, etc.). Ces points sont détaillés ci-dessous.

Le rapport est à vérifier et compléter sur un certain nombre d'informations erronées ou trop vagues : les dates et statuts (en cours, approuvés, opposables) des documents de planification avec lesquels s'articule le PLU ne sont pas toujours à jour (ex : SCoT) ou pas indiquées (PCAET du Sicoval 2019-2024, SAGE Hers Mort Girou, etc.).

5 Analyse de la prise en compte de l'environnement

5.1 La ressource en eau potable

Actuellement, la commune est confrontée à une capacité résiduelle en eau potable qui ne lui permet pas d'autoriser de nouvelles constructions⁵. Le rapport indique que cette problématique sera traitée à compter de 2031 avec la création d'un nouveau réservoir et que « *dans l'attente, les zones à urbaniser sont toutes fermées à l'urbanisation en raison du déficit concernant l'alimentation en eau potable* »⁶. Il conviendrait de préciser la notion de « zones à urbaniser » en indiquant si cette disposition concerne uniquement les zones AU0 fermées ou si elle concerne également les secteurs en « densification/renouvellement » du centre-bourg et des hameaux. Dans ce cas, il conviendrait de démontrer que la ressource en eau est suffisante pour accueillir les 80 à 90 logements programmés pour environ 200 habitants supplémentaires dans ces secteurs. Dans le cas où elle ne le serait pas, il conviendrait d'indiquer le nombre de logements et d'habitants maximum qui peuvent être accueillis en supplément.

De plus, la station d'épuration de Labège, à laquelle sont raccordés la plupart des logements de la commune, a une capacité de 18 000 EH et fonctionne à 80 % de sa capacité pour six communes raccordées. Les autres communes ont elles aussi des projets de construction plus ou moins conséquents, dont la commune de Labège avec le projet de la ZAC Enova. Or le rapport n'indique pas à quelle échéance cette station d'épuration sera étendue. Dans l'attente de cette extension il convient de préciser si un phasage de l'urbanisation des « densifications et renouvellements » et des projets de développement des autres communes est nécessaire.

Enfin il est prévu de créer un bassin d'écrêtement (ER 7) en travers du cours d'eau du « *Tissier ou Maravals* », qui est classé en zone de préservation des continuités écologiques et de biodiversité (Nce). Cet aménagement aura potentiellement des impacts sur la biodiversité alentour. Il conviendrait de présenter la nature des milieux

5 Extrait du diagnostic p. 63 : « *La commune dispose actuellement d'un réservoir d'un volume utile de 170 m3 dont la capacité restante est aujourd'hui limitée. Le Schéma Directeur d'Eau Potable actualisé et validé en 2019 prévoit dans le programme de travaux la réalisation d'un nouveau réservoir en 2031. Il vise à sécuriser la desserte et permettre le développement du territoire sur le secteur alimenté par les usines de Picotalen. Prévu à l'horizon 2031, la construction du réservoir de Belberaud 2 au sol (1 000 m3) viendra en remplacement des réservoirs de Montlaur et Belberaud.* »

6 Évaluation environnementale p.37

impactés par ces aménagements. De même, une liaison piétonne de 3 mètres de large est prévue le long de ce cours d'eau (ER 4) sans analyse des milieux impactés ni justification de ce besoin. Si des milieux fragiles ou espèces protégées devaient être impactés, des mesures d'évitement devront être envisagées avec une justification du scénario retenu.

La MRAe recommande de démontrer que les réserves en eau potable sont suffisantes pour accueillir les habitants des 80 à 90 logements supplémentaires prévus dans les secteurs de « dents creuses » ou à défaut de prévoir des mesures visant à limiter l'accueil de nouvelles populations.

Elle recommande également de préciser si les capacités résiduelles de la station d'épuration des eaux usées de Labège sont suffisantes pour accueillir la population supplémentaire et envisager un phasage en fonction de cette disponibilité, en prenant en compte les projets de développement des autres communes.

Enfin la MRAe recommande de préciser la nature des milieux concernés par les projets des emplacements réservés 4 et 7, d'en évaluer les impacts et le cas échéant, de prévoir des mesures d'évitement.

5.2 Limitation de la consommation d'espace

La situation de cette commune, en seconde couronne de l'agglomération toulousaine, contribue à la pression foncière et connaît un taux annuel de croissance démographique de +7,7 % par an entre 2014 et 2020. La commune prévoit de passer de 1 791 habitants en 2020 à 2 300 habitants environ à l'horizon 2032. Pour répondre à la demande, le projet prévoit l'accueil de 450 à 500 habitants nécessitant la construction de 200 logements dont 90 en « densification / renouvellement » urbain et 100 à 110 logements en extension.

La commune, fortement contrainte sur la question de l'eau, a fait le choix de recentrer son développement sur trois secteurs : le bourg centre et les deux hameaux de Malavals et du Ratabou.

Le projet de PLU affiche une consommation d'espaces naturels et agricoles de 16 hectares sur les dix années précédentes et une consommation projetée de 4,75 ha en « extension ». Mais en l'absence d'indication de la méthode précisément retenue et des éléments comptabilisés sur ces 16 ha et de bilan clair de la consommation projetée, la comparaison entre les consommations passées et à venir ne peut pas être réalisée. Par exemple, rien n'indique dans le rapport si les superficies des deux zones UE dans lesquelles des projets d'équipements complémentaires sont prévus ont été ou non comptabilisés dans les superficies des années précédentes. Il en est de même pour les emplacements réservés, dont la plupart une fois réalisés seront consommateurs d'espaces naturels, agricoles ou forestiers⁷.

La MRAe recommande de préciser l'ensemble des espaces aujourd'hui à usage et vocation agricole, naturel ou forestier voués à perdre cet usage ou cette vocation (y compris les zones fermées à l'urbanisation), du fait du nouveau règlement du PLU, et d'en préciser les surfaces.

Elle recommande ensuite de présenter un bilan clair comparant la consommation d'espaces passée et à venir.

5.3 Biodiversité

Même si la démarche de recentrage dans quelques secteurs et de mobilisation des dents creuses est favorable à la préservation de l'environnement, elle ne peut suffire pour garantir l'évitement d'enjeux forts : la présence de l'Orchis lacté et de l'Orchis papillon sur ce territoire en témoigne. Or aucune analyse de terrain ne semble avoir été réalisée. Seuls deux secteurs dont les habitats ont été caractérisés figurent p. 27 de l'évaluation environnementale⁸ ; il s'agit des secteurs en extension (AU0 fermés). Les autres secteurs en « dents creuses » ainsi que les emplacements réservés et secteur d'équipement ne sont pas examinés. Même si les habitats semblent peu qualitatifs, cette démarche doit être réalisée pour s'assurer de l'absence d'habitats et d'espèce à enjeux notamment de flore et l'absence de zones humides.

⁷ ER 2, 3, 4, 6 et 7

⁸ Des cultures de céréales et oléagineux pour Bourdette (1) et En Capel (2) et Une prairie permanente pour En Rudel / En Capel (3), partiellement remaniée au Sud (ancienne zone de dépôt) et pour partie longée par la RD16

En effet, le rapport signale « *la présence de réservoirs de biodiversité de type milieu ouvert de plaine recelant la présence d'un cortège de plantes déterminantes typiques des milieux secs que l'on retrouve dans la ZNIEFF adjacente au ruisseau du Tissier. Mais on trouve également des corridors de milieux ouverts de plaine traversant le territoire selon une orientation Ouest/Est et longeant pour partie le ruisseau de Tissier.* » Même si le long des ruisseaux, ces corridors sont protégés par un classement en Nce « *zone naturelle de préservation des continuités écologiques* », ces milieux peuvent se retrouver sur d'autres secteurs du territoire. De plus, la trame verte des corridors de milieux ouverts de plaine n'est pas protégée dans le règlement graphique par un dispositif d'inconstructibilité qui permettrait le maintien de continuités. C'est le cas notamment au sud du château de Montlaur en direction du ruisseau du Tissier.

L'OAP obligatoire de la trame verte et bleue est très peu compréhensible en termes d'illustration. La légende trop vague ne permet pas de déterminer les secteurs bénéficiaires des protections envisagées. La continuité des trames vertes et bleue n'y figure pas.

La MRAe recommande de réaliser un inventaire sur les secteurs voués à être aménagés et d'éviter les secteurs les plus sensibles notamment en termes de flore et de zones humides. Les enjeux éventuels devront être cartographiés, les auteurs de ces inventaires et leurs compétences précisés.

La MRAe recommande également de revoir la trame verte communale notamment les corridors ouverts de plaine qui ne sont pas préservés et ne figurent pas dans l'OAP.

Elle recommande de préciser l'OAP afin d'identifier les continuités entre les corridors y compris en secteur agricole.

5.4 Paysage

Cette thématique est insuffisamment abordée. Les boisements et linéaires boisés sont préservés via une identification au titre de l'article L.151-23 du code de l'urbanisme et des dispositions spécifiques sont émises dans le règlement afin de garantir leur préservation. Par contre, seuls huit éléments paysagers remarquables (4 bâtis et 4 ensembles paysagers) ont été classés au titre du L.151-19 alors que la commune est aussi concernée par sept secteurs archéologiques⁹ qui ne sont ni cartographiés ni protégés.

Par ailleurs, aucune analyse paysagère ne figure dans le dossier en termes de co-visibilités. Cet examen est nécessaire pour évaluer l'impact paysager de chacun des secteurs de projet y compris les nouvelles zones AU fermées.

La MRAe recommande de cartographier et d'étudier l'opportunité de protéger les secteurs archéologiques identifiés.

Elle recommande également de présenter les enjeux et les analyses des impacts paysagers des secteurs de projets par des analyses de co-visibilités.

5.5 Changement climatique

Le PADD indique une volonté d'être vertueux en termes de prise en compte des enjeux de climat et d'énergie, en cohérence avec les orientations du Plan Climat Air Énergie Territorial du SICOVAL 2019-2024 (PCAET). Pour ce faire, la commune envisage des solutions favorisant le développement des mobilités alternatives à la voiture, la rénovation énergétique des bâtiments, la production d'énergies renouvelables en permettant leur installation prioritairement sur le bâti et au sol, sur les sites sans enjeux paysagers, environnementaux ou agricoles forts.

Les documents restent cependant peu précis sur la localisation et la manière dont ces objectifs seront déclinés : concernant les transports, le réaménagement de la gare est évoqué mais sans préciser les solutions de rabattement envisagées (continuité des réseaux doux, co-voiturages, etc).

Concernant la production d'énergie renouvelable, la MRAe relève qu'une « simple recommandation » est envisagée pour les bâtiments et qu'aucune prescription sur la conception bioclimatique des constructions ne

9 Diagnostic p.87

figure dans les OAP ni le règlement écrit. De manière générale les mesures évoquées ne sont ni suffisamment précises ni suffisamment prescriptives dans l'OAP ou le règlement écrit pour réellement favoriser les objectifs énoncés dans l'évaluation environnementale.

La MRAe rappelle que l'article L151-21 du code de l'urbanisme permet de définir des secteurs dans lesquels il impose aux constructions, travaux, installations et aménagements de respecter les performances énergétiques et environnementales renforcées qu'il définit.

La MRAe relève également que dans les secteurs A et N sont permis « *les ouvrages et installations nécessaires au fonctionnement des services publics et réseaux publics* ». Sous cette destination peuvent être autorisés des projets industriels du type « parcs photovoltaïques ». Il conviendrait de pousser l'analyse plus en avant pour déterminer si l'ensemble de ces secteurs sont effectivement aptes à accueillir de telles installations sans incidence pour l'environnement et pour encadrer leur installation.

Pour encadrer les énergies renouvelables notamment au sol, le PLU peut définir des secteurs réservés à leurs implantations.

La MRAe recommande de préciser la continuité des mobilités douces jusqu'à la gare et les autres moyens envisagés par le PLU pour favoriser une mobilité moins émettrice de gaz à effet de serre.

Elle recommande d'intégrer dans le règlement écrit des prescriptions en matière de production d'énergie renouvelable et d'efficacité énergétique des bâtiments et de déterminer les secteurs explicitement réservés à leur implantation (secteurs prioritaires ou d'exclusion, OAP sur cette thématique, etc).