



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

MRAe

Mission régionale d'autorité environnementale
OCCITANIE

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

**Avis sur la mise en compatibilité du PLU par déclaration de
projet pour l'aménagement du quartier Bellefontaine à MURET
(31)**

N°Saisine : 2024-013357

N°MRAe : 2024AO90

Avis émis le 05 septembre 2024

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 7 juin 2024, l'autorité environnementale a été saisie par la commune de Muret pour avis sur le projet de mise en compatibilité du PLU par déclaration de projet pour l'aménagement du quartier Bellefontaine à Muret (31).

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 conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (décision du 07 janvier 2022) par Jean-Michel Salles, Annie Viu, Philippe Chamaret, Christophe Conan, Bertrand Schatz, Florent Tarrisse, Philippe Junquet, Yves Gouisset et Eric Tanays.

En application de l'article 8 du règlement intérieur de la MRAe du 29 septembre 2022, chacun des membres 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 24 juillet 2024.

Le préfet de département a également été consulté en date du 24 juillet 2024.

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

Une déclaration de projet emportant mise en compatibilité du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Muret est initiée en vue de permettre la réalisation d'un secteur d'habitat mixte et d'une zone de loisirs sportive et récréative au lieu-dit Bellefontaine.

Le projet représente une surface d'environ 22 hectares. Il se situe au sud de la tache urbaine de Muret, à proximité immédiate de la ZAC des Pyrénées en cours d'urbanisation (55,8 ha).

Le projet présenté a déjà fait l'objet d'une saisine de la MRAe² au titre de la même procédure. Dans son avis du 25 août 2023, la MRAe soulignait la faiblesse de l'évaluation environnementale présentée, qu'elle jugeait incomplète et non proportionnée aux effets de sa mise en œuvre.

Les compléments apportés à l'évaluation environnementale, très sommaires, semblent avoir pour unique objet de répondre formellement aux exigences du Code de l'urbanisme. Sur le fond, l'évaluation environnementale n'apporte aucune information complémentaire de nature à éclairer le lecteur sur l'état initial, l'analyse des incidences et les mesures d'évitement, de réduction et de compensation.

Le projet de développement de la commune est inchangé. Situé dans un secteur d'urbanisation en extension important, le projet de Bellefontaine est porté par un plan local d'urbanisme daté de 2005, antérieur à toutes les principales lois ayant renforcé le rôle du PLU en tant que document intégrateur de nombreuses politiques sectorielles, et antérieur à l'ensemble des documents de norme supérieure avec lesquels un PLU doit être articulé. Il a évolué depuis par modification ou mises en compatibilité en lien avec des projets, sans vision globale à l'échelle communale ou intercommunale. Aussi, au regard d'une extension de l'urbanisation de la commune de 22 ha, la MRAe juge nécessaire de démontrer comment le projet de mise en compatibilité du PLU de Muret prend en compte la trajectoire de limitation de la consommation d'espace et de lutte contre l'artificialisation définie par la loi « Climat et résilience » du 22 août 2021 et s'inscrit dans la stratégie régionale en faveur d'une gestion économe de l'espace en Occitanie.

S'agissant d'une mise en compatibilité par déclaration de projet, il est attendu une description plus détaillée du projet, et une traduction réglementaire claire dans les documents opposables des mesures d'évitement ou de réduction prévues en termes de production d'énergie renouvelable, de maîtrise de la consommation d'énergie, de mobilités douces, d'adaptation au changement climatique et de préservation de la ressource en eau.

2 <https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2023ao70.pdf>

AVIS DÉTAILLÉ

1 Présentation du projet

1.1 Cadre réglementaire

La mise en compatibilité par déclaration de projet du plan local d'urbanisme (PLU) de Muret est soumise à évaluation environnementale en application des articles L. 104-1 à 3 du Code de l'urbanisme.

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.

Le présent avis porte sur l'évaluation environnementale de la mise en compatibilité du document d'urbanisme pour permettre la création de logements, d'une zone d'activités économiques, d'équipements structurants, ainsi que d'une vaste zone de loisirs. Le dossier de mise en compatibilité du PLU se base uniquement sur l'évaluation environnementale de la mise en compatibilité du PLU, sans étude d'impact de projet.

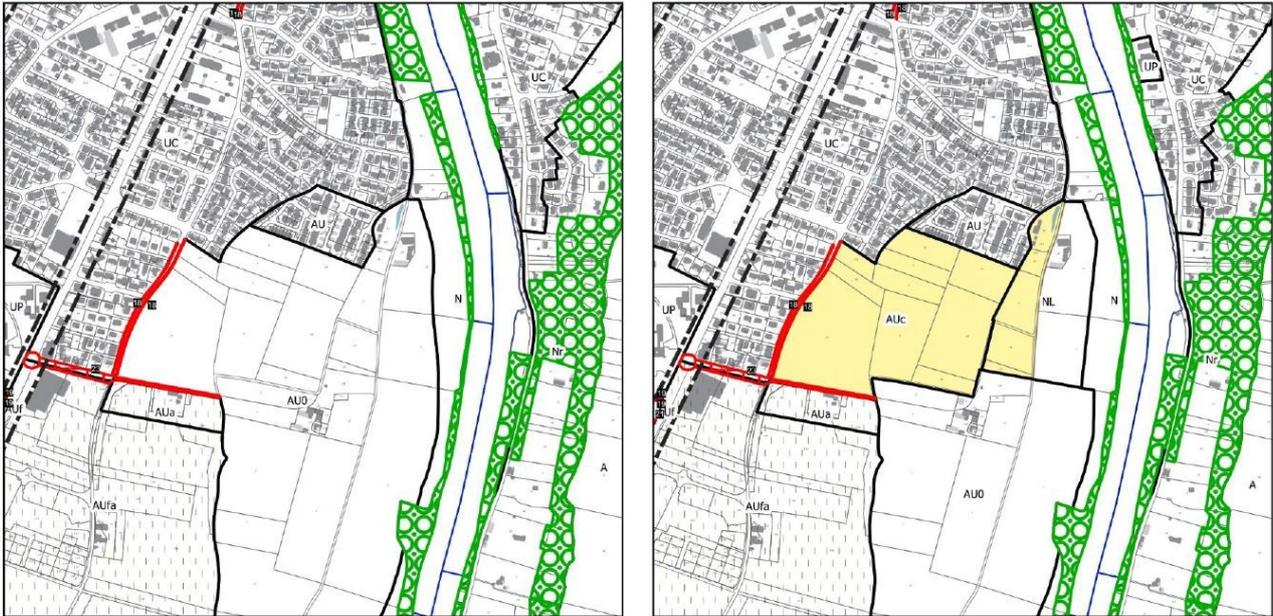
L'aménagement de ce quartier nécessitera la réalisation d'une étude d'impact, au titre du Code de l'environnement, du fait de la superficie du terrain d'assiette du projet global supérieure à 10 ha.

Le projet présenté a déjà fait l'objet d'une saisine de la MRAe³ au titre de la même procédure. La commune a choisi de compléter l'évaluation environnementale et de saisir à nouveau la MRAe. Le projet de développement de la commune est inchangé.

1.2 Présentation du projet

Le projet de mise en compatibilité prévoit la modification d'une zone AU0 d'environ 44,7 ha. Cette modification comprend l'ouverture à l'urbanisation d'une zone AUc de 14,7 ha et le classement de 7,4 hectares en zone naturelle de loisirs. Il s'agit d'une zone dédiée à la rétention des eaux pluviales, à la promenade et aux loisirs, ouverte au public. Par ailleurs, la zone naturelle qui longe la Garonne est élargie de 6 364 m² afin de mieux prendre en compte la zone Natura 2000.

3 <https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2023ao70.pdf>



- | | | |
|----------------|------------------------|-----------------|
| Limite de zone | OAP | Périmètre bruit |
| EBC | ZAC | |
| ER | Eléments du patrimoine | |

Modification du règlement graphique par la Déclaration de Projet sur le périmètre du quartier Bellefontaine



Photo aérienne du site concerné par l'OAP

Le programme de l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) se décompose en trois secteurs :

- un secteur d'habitat mixte nommé « Bellefontaine » (A), de 14,7 ha regroupant un projet d'une densité de 50 logements par hectare en moyenne, des équipements publics, notamment liés à l'équipement scolaire structurant de la ZAC voisine et des commerces et services de proximité. Les logements devront présenter une diversité de typologies et une mixité sociale. Au moins 20 % des logements à produire devront être des logements sociaux. Un total d'environ 730 logements est attendu sur le secteur A, dont au moins 60 % des logements devront être des logements collectifs, localisés majoritairement au sud de l'opération.
- une zone naturelle de loisirs, sportive et récréative (B1 et B2), de près de 7,5 ha, regroupant des cheminements, aménagements d'espaces publics et d'un bassin de rétention, jardins partagés, terrains de sport, aire de jeux... La partie B1 est couverte par la présente OAP, car elle permet la prise en compte d'éléments fondateurs du projet (gestion du solde des eaux pluviales, ouverture paysagère et conservation de la trame verte). La partie B1 est d'une surface de 3,2 ha. La MRAe relève que ces zones sont concernées par la zone rouge du plan de prévention des risques d'inondation (PPRI) de Muret, sans que ce sujet soit abordé dans l'évaluation environnementale.
- une zone naturelle stricte (C), de 3,5 ha, correspondant aux abords de la Garonne, site Natura 2000 et aux mesures d'évitement de l'aménagement du quartier Bellefontaine. Une partie de cette zone naturelle est concernée par un classement en Espace Boisé Classé. La zone naturelle n'est pas concernée par l'OAP.



Le projet représente une surface d'environ 22 hectares. Il se situe au sud de la tache urbaine de Muret à proximité immédiate de la ZAC des Pyrénées en cours d'urbanisation (55,8 ha).

1.3 Principaux enjeux relevés par la MRAe

Les principaux enjeux environnementaux identifiés par la MRAe sont :

- la maîtrise de l'artificialisation des sols ;
- la production d'énergie renouvelable et la maîtrise de la consommation d'énergie ;
- l'adaptation au changement climatique ;
- la préservation de la ressource en eau ;

2 Analyse de la qualité de l'évaluation environnementale

Le projet présenté a déjà fait l'objet d'une saisine et d'un avis de la MRAe⁴ au titre de la même procédure. L'évaluation environnementale a été complétée afin de répondre formellement aux exigences du Code de l'urbanisme. Les points complémentaires abordés sont les suivants :

- bilan de la consommation d'espace (p.18) ;
- compatibilité du projet avec le PCAET (p.78) ;
- solutions de substitution raisonnables (p.79) ;
- indicateurs de suivi (p.94).

La procédure de déclaration de projet d'intérêt général permet de mettre en compatibilité le document d'urbanisme avec un projet abouti, et non l'inverse. Or en l'état, seules les grandes orientations, le programme de l'OAP et des plans « indicatifs » sont présentées. Le projet n'est pas suffisamment décrit dans le dossier pour pouvoir considérer qu'il s'agit d'un projet précis.

En l'absence de description détaillée du projet, dès lors que les impacts de la mise en compatibilité correspondent a priori principalement à ceux du projet, il n'est pas possible de garantir que les impacts de cette mise en compatibilité aient été suffisamment appréhendés, d'autant plus que l'évaluation environnementale reste très générale et peu démonstrative.

Il n'est pas mentionné quelles procédures encadreront le projet (zone d'aménagement concerté, lotissement, autorisation environnementale au titre de la loi sur l'eau, permis de construire...), ni si une étude d'impact globale sera réalisée pour déterminer l'ensemble des impacts du projet et les mesures associées permettant d'aboutir à un projet de moindre impact. La MRAe rappelle la possibilité de mener une procédure commune concernant l'évaluation environnementale du projet et de la procédure d'évolution du PLU autorisant le projet. Elle est prévue par l'article R.104-34 du code de l'urbanisme et L.122-13 du Code de l'environnement, et permet une meilleure lisibilité et compréhension des impacts par le public.

La MRAe recommande de préciser les procédures administratives qui encadreront le projet et de réaliser une évaluation environnementale commune avec celle du projet. A défaut, elle recommande de compléter l'évaluation environnementale de la mise en compatibilité par une description plus précise du projet afin de préciser l'analyse des incidences et les mesures ERC.

L'analyse de l'articulation de la mise en compatibilité du PLU de Muret par déclaration de projet avec le plan climat air énergie territorial (PCAET) du Muretain Agglo se limite à rappeler les grandes orientations. Pour une analyse recevable, il est attendu :

- une présentation de l'articulation du PLU avec le PCAET détaillée, évoquant l'ensemble des actions du PCAET en lien avec le projet ;
- une traduction concrète, dans le règlement écrit et graphique, de la poursuite des objectifs fixés afin de démontrer la prise en compte de l'enjeu fort que constitue la transition énergétique, climatique et écologique du territoire.

La MRAe recommande de présenter une démonstration de la compatibilité du PLU avec le PCAET plus précise et de proposer une traduction réglementaire concrète de sa prise en compte.

4 <https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2023ao70.pdf>

3 L'artificialisation des sols

La MRAe rappelle que la lutte contre la consommation d'espace et l'artificialisation des sols est un enjeu majeur. Ce phénomène conduit à une diminution des espaces naturels et agricoles, altère la qualité des paysages, nuit à la biodiversité et aux écosystèmes, aggrave les risques de ruissellement, éloigne les populations des centralités, notamment pour les programmes de logements, mais également les zones d'activité, accroît le coût des équipements publics, allonge les déplacements, augmente les émissions de gaz à effet de serre et rend irréversible l'imperméabilisation des sols. L'enjeu de gestion économe de l'espace est identifié dans la loi « Climat et résilience » n°2021-1104 du 22 août 2021 visant l'atteinte, en 2050, du « Zéro artificialisation nette », ainsi que dans le SRADDET Occitanie qui a pour objectif une réduction de 50 % de la consommation d'espace d'ici 2030.

Or, la notice présentée se contente de renvoyer à la révision du PLU en cours (« *La révision générale du PLU de Muret permettra de s'inscrire dans la dynamique de modération de la consommation d'espaces* » p.22)

Par ailleurs, la MRAe relève que, selon la notice, « *la ville de Muret a consommé 180 ha entre 2011 et 2021* » (p.18) alors que le portail de l'artificialisation des sols ne compte que 61 ha, soit trois fois moins. La notice de 2023 évoquait 118 ha consommés entre 2010 et 2020. Au regard des différences importantes constatées, il est attendu une justification détaillée.

Enfin, la maîtrise de la consommation d'espace n'est pas démontrée à l'échelle du projet.

La MRAe recommande, une nouvelle fois, d'expliquer comment le projet de mise en compatibilité contribue à inscrire la commune dans la trajectoire de limitation de la consommation d'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols définie par la loi « Climat et résilience » du 22 août 2021 et s'inscrit dans la Stratégie régionale en faveur d'une gestion économe de l'espace en Occitanie et dans le SRADDET Occitanie de 2022.

4 La production d'énergie renouvelable et la maîtrise de la consommation d'énergie

La MRAe rappelle que le Code de l'urbanisme (article L300-1-1) édicte que « *Toute action ou opération d'aménagement telle que définie à l'article L. 300-1 et faisant l'objet d'une étude d'impact doit faire l'objet d'une étude de faisabilité sur le potentiel de développement en énergies renouvelables de la zone, en particulier sur l'opportunité de la création ou du raccordement à un réseau de chaleur ou de froid ayant recours aux énergies renouvelables et de récupération.* ». Même si cette obligation porte sur les opérations d'aménagement, la MRAe considère que, s'agissant d'une déclaration de projet, donc assise sur un projet défini, l'évaluation environnementale de la mise en compatibilité du PLU doit comporter des informations sur ce potentiel que le règlement doit ensuite porter.

Au vu des enjeux actuels en la matière, la MRAe considère que les préconisations ou renforcements des obligations légales en matière de développement des énergies renouvelables devront figurer clairement dans un chapitre dédié de l'évaluation environnementale et être déclinés de manière cohérente dans l'ensemble des documents (OAP, règlement écrit et indicateurs de suivi).

La MRAe recommande de préciser la manière dont le projet va contribuer à la production d'énergies renouvelables et de mettre en place les outils adaptés pour limiter la consommation d'énergie. Tels qu'ils sont rédigés, les documents (règlement, OAP et indicateurs de suivi) ne permettent pas d'assurer une contribution du projet à l'atteinte d'objectifs concrets.

La MRAe recommande de revoir leur rédaction dans le sens du renforcement des obligations légales et de s'assurer de leur cohérence.

5 L'adaptation au changement climatique

La thématique du changement climatique (vulnérabilité du territoire, atténuation, adaptation, îlots de chaleur...) n'est pas développée dans l'état initial et dans l'analyse des incidences.

La MRAe estime, par exemple, que de nombreuses mesures permettent de limiter les phénomènes d'îlots de chaleur (végétalisation des lots, surface minimale de pleine terre, choix de matériaux perméables ou favorisant une augmentation de l'albédo, urbanisme et architecture bioclimatique...) et peuvent être réglementairement retranscrites dans un PLU.

La MRAe recommande de compléter l'état initial, l'analyse des incidences et les mesures associées, traduites dans l'OAP ou le règlement, relatives à l'atténuation et à l'adaptation au changement climatique.

6 La protection des captages d'eau potable

En application du Code de la santé publique en matière de captage d'eau potable, des périmètres de protection réglementaires sont instaurés pour protéger les captages des pollutions accidentelles et ponctuelles.

La zone de Bellefontaine chevauche partiellement le périmètre de protection du captage de La Naverre défini par l'arrêté du 24 juillet 2001. Cette thématique n'est pourtant pas traitée.

La MRAe recommande de compléter l'état initial, l'analyse des incidences et, le cas échéant, les mesures associées pour garantir la protection du captage de La Naverre.