



Mission régionale d'autorité environnementale

OCCITANIE

**Avis de la mission régionale d'autorité environnementale  
de la région Occitanie sur le projet  
de mise en compatibilité du plan local d'urbanisme  
de la commune de Vaudreuille (31)**

n° saisine 2019-8149  
n° MRAe 2020AO7

## Préambule

***Il est rappelé ici que pour tous les plans et documents soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son 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 l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage, et 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 favoriser la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.***

Par courrier reçu le 27 novembre 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 mise en compatibilité, par déclaration de projet, du plan local d'urbanisme de la commune de Vaudreuille (Haute-Garonne).

Le présent avis contient les observations que la MRAe Occitanie, réunie le 28 janvier 2020 à Toulouse et Montpellier, formule sur le dossier, en sa qualité d'autorité environnementale dans les conditions telles que prévues par l'article 15 du règlement intérieur du CGEDD et aux règles de délégation interne à la MRAe (délibération du 16 janvier 2020). Cet avis est délibéré collégalement par l'ensemble des membres présents : Jean-Pierre Viguier (président), Jeanne Garric et Georges Desclaux. La DREAL était représentée.

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 à l'article R122-21 du Code de l'environnement, 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 le 2 décembre 2019.

Conformément aux dispositions de l'article R104-25 du Code de l'urbanisme, l'avis devra être joint au dossier d'enquête publique ou, le cas échéant, mis à disposition du public. Il est par ailleurs publié sur le site internet de la MRAe<sup>1</sup>.

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

## Synthèse

La commune de Vaudreuille souhaite mettre en compatibilité son plan local d'urbanisme (PLU) par l'intermédiaire d'une procédure de déclaration de projet pour créer un sous-secteur de 7 ha en zone naturelle destiné à accueillir un projet de centrale solaire photovoltaïque porté par la société RES.

Le rapport de présentation ne répond pas aux attendus de l'article R.151-3 du code de l'urbanisme relatif aux documents d'urbanisme faisant l'objet d'une évaluation environnementale stratégique.

Le site d'implantation choisi pour l'accueil du projet photovoltaïque est intégralement situé dans une ZNIEFF de type II, coupe un corridor de biodiversité identifié par le schéma régional de cohérence écologique de l'ex-région Midi-Pyrénées, s'implante en partie sur un « espace remarquable » du schéma de cohérence territorial (SCoT) du Pays Lauragais qui interdit expressément d'y implanter de la production photovoltaïque, et sera partiellement visible depuis plusieurs points de vue proches et éloignés. Au regard de ces sensibilités importantes, la MRAe recommande de démontrer la compatibilité du choix du projet avec les orientations définies par le schéma de cohérence territorial (SCoT), en particulier vis-à-vis des « espaces remarquables », en justifiant les raisons qui pourraient, après examen de solutions alternatives à une échelle appropriée, conduire à ne pas respecter l'évitement strict de ces espaces et à défaut la MRAe recommande au maître d'ouvrage, et éventuellement à la collectivité, de revoir le lieu d'implantation du projet nécessitant la mise en compatibilité.

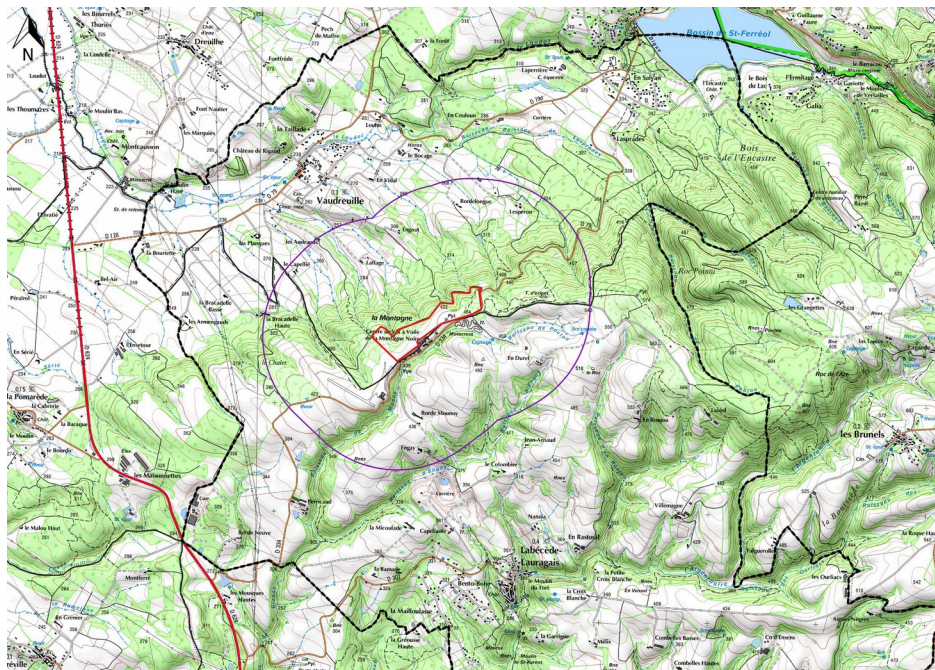
L'évaluation des incidences du projet sur l'environnement naturel, paysager et sur les prescriptions formulées par la direction générale de l'aviation civile appelle des compléments. En fonction des impacts identifiés des mesures visant à éviter, réduire ou compenser ces incidences devront être définies dans le cadre de la mise en compatibilité du PLU.

L'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) spécifique à la centrale photovoltaïque ne reprend pas la totalité des enjeux caractérisés dans la notice de déclaration de projet. La MRAe considère que l'OAP doit être renforcée pour réduire les impacts identifiés.

Enfin, le règlement écrit de la zone doit intégrer des prescriptions paysagères et patrimoniales à la hauteur des enjeux de réciprocité avec les bâtiments inscrits comme monuments historiques.

L'ensemble des recommandations de la MRAe est détaillé dans les pages suivantes.

## I - Présentation du projet de mise en compatibilité



carte de localisation du projet extraite de la notice de déclaration de projet -source Atelier- Atu

La commune de Vaudreuille (population municipale de 377 habitants en 2016 – source INSEE) est située à l'est du département de la Haute-Garonne, à environ 50 km au sud-est de Toulouse. Elle est membre de la communauté de communes Lauragais Sorézois qui a prescrit en 2017 l'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi).

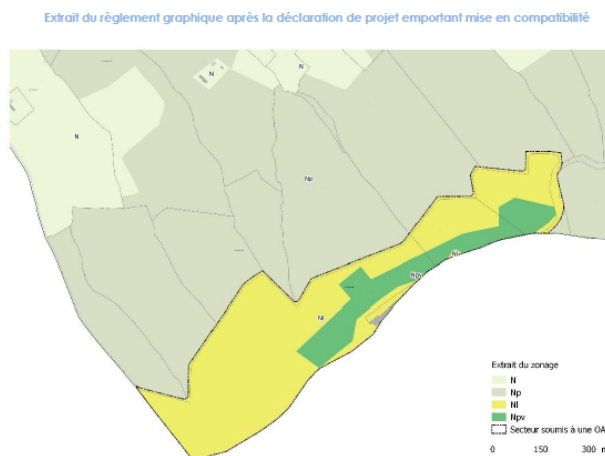
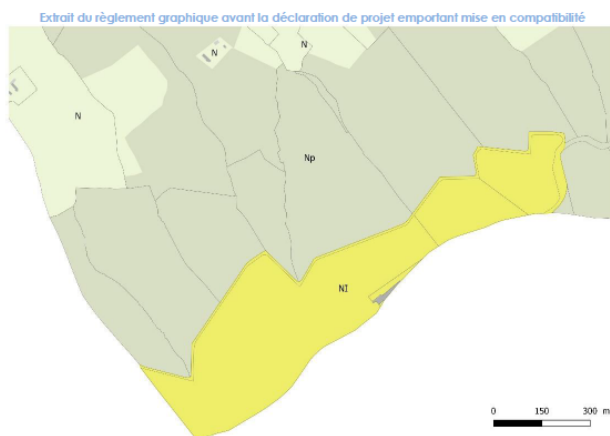
La commune de Vaudreuille fait également partie du territoire du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays Lauragais, révisé le 18 novembre 2018.

Le territoire communal fait partie du massif de la Montagne Noire. Le projet est situé à proximité de l'ancien centre national de vol à voile de la Montagne Noire dont plusieurs éléments sont inscrits. Le site est également visible depuis les plaines du Lauragais et du Sor en contrebas.

Le terrain, objet de la mise en compatibilité, se situe dans la zone naturelle d'intérêt écologique et faunistique (ZNIEFF) de type II intitulé « Montagne noire (versant nord) », et partiellement dans un « espace remarquable » identifié par le SCoT.

La commune de Vaudreuille souhaite mettre en compatibilité son PLU, approuvé le 9 février 2006, par l'intermédiaire d'une déclaration de projet pour accueillir un projet de centrale solaire photovoltaïque porté par la société RES.

Le projet consiste, dans un secteur actuellement classé en zone naturelle à vocation sportive, de loisirs et de tourisme (NL) dans le PLU, à créer sur 7 hectares un sous-secteur de zone naturelle dédiée au photovoltaïque au sol (Npv).



Extrait du projet d'évolution du règlement graphique, issu de la notice de présentation

Une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) est également créée afin de « clarifier le projet, de veiller à la mise en place de certaines mesures liées à l'étude d'impact du projet et à l'évaluation environnementale de la déclaration de projet », selon la notice de présentation.

L'OAP à vocation à répondre aux enjeux suivants :

- Préserver le cadre rapproché de l'ancien centre national de vol à voile et notamment les perspectives sur la plaine ;
- Minimiser les perceptions du projet depuis la plaine et la concurrence visuelle avec l'ancien centre de vol à voile ;
- Anticiper la mise en place des mesures compensatoires.

Pour y parvenir les orientations suivantes ont été retenues :

- Préserver une zone tampon entre l'implantation et les espaces fréquentés (RD334 et aérodrome) avec un recul plus important par rapport au cœur bâti de l'aérodrome ;
- Implantation de bâti à proscrire sur la zone perceptible depuis les berges au nord de la retenue de Saint-Ferréol ;
- Installation de supports pédagogiques sur la transition énergétique et sur l'histoire du site à des endroits stratégiques le long de la clôture.



**Schéma d'aménagement extrait de l'OAP**

## II - Contexte juridique du projet de mise en compatibilité du PLU

La mise en compatibilité par déclaration de projet du plan local d'urbanisme (PLU) de Vaudreuille fait l'objet d'une procédure d'évaluation environnementale volontaire réalisée par la commune dans un souci de cohérence avec le projet qui est lui-même soumis à étude d'impact.

La MRAe note que l'évaluation environnementale de l'évolution du PLU peut permettre à la collectivité, en prenant en compte l'étude d'impact du projet lui-même, de démontrer son caractère d'intérêt général pour justifier le recours à la procédure dérogatoire de déclaration de projet, ainsi que la bonne prise en compte des enjeux environnementaux dans le PLU.

La notice de présentation du dossier de mise en compatibilité évoque la réalisation d'une procédure d'évaluation environnementale commune au PLU et au projet, en application de l'article L.122-14 du code de l'environnement. Or, dans ce cas, l'étude d'impact du projet contient les éléments nécessaires à la réalisation d'une évaluation environnementale pour la mise en compatibilité et la saisine de l'autorité environnementale est unique. Ces conditions n'étant pas remplies, deux avis distincts (mais coordonnés) sont émis par la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) d'Occitanie.

### III. - Enjeux identifiés par la MRAe

Pour la MRAe, les principaux enjeux environnementaux à prendre en compte dans le projet de mise en compatibilité du PLU de Vaudreuille, en lien avec le projet photovoltaïque envisagé, résident dans la préservation de la biodiversité, dans la qualité de l'intégration paysagère du projet et dans la prise en compte des prescriptions de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) pour l'aérodrome voisin.

### IV. – Qualité du rapport de présentation et de la démarche d'évaluation environnementale

Un rapport de présentation d'un PLU soumis à évaluation environnementale stratégique doit être conforme aux dispositions de l'article R.151-3 du Code de l'urbanisme. Ce n'est pas le cas de la notice présentée à l'appui du projet de mise en compatibilité du PLU de Vaudreuille, qui ne retranscrit pas une véritable démarche d'évaluation environnementale ni d'un point de vue méthodologique ni sur le fond.

Le choix du site n'est pas justifié au regard des solutions de substitution raisonnables. Compte tenu de la localisation du projet dans un espace sensible sur le plan de la biodiversité et des paysages, cette justification est particulièrement importante et devrait être effectuée sur la base d'une analyse comparative détaillée des sensibilités environnementales des différents sites envisageables à l'échelle intercommunale (a minima). La notice mentionne sommairement que le périmètre a été retenu parmi « trois variantes », sans aucune information sur la localisation et les sensibilités des deux autres sites. Cette mention, ainsi que l'argument de la maîtrise foncière des terrains par la communauté de communes, ne sauraient suffire à justifier la localisation retenue au regard de la recherche du moindre impact environnemental.

**La MRAe recommande de compléter la notice de présentation en justifiant de la localisation du site choisi au regard des sensibilités environnementales et des alternatives envisageables.**

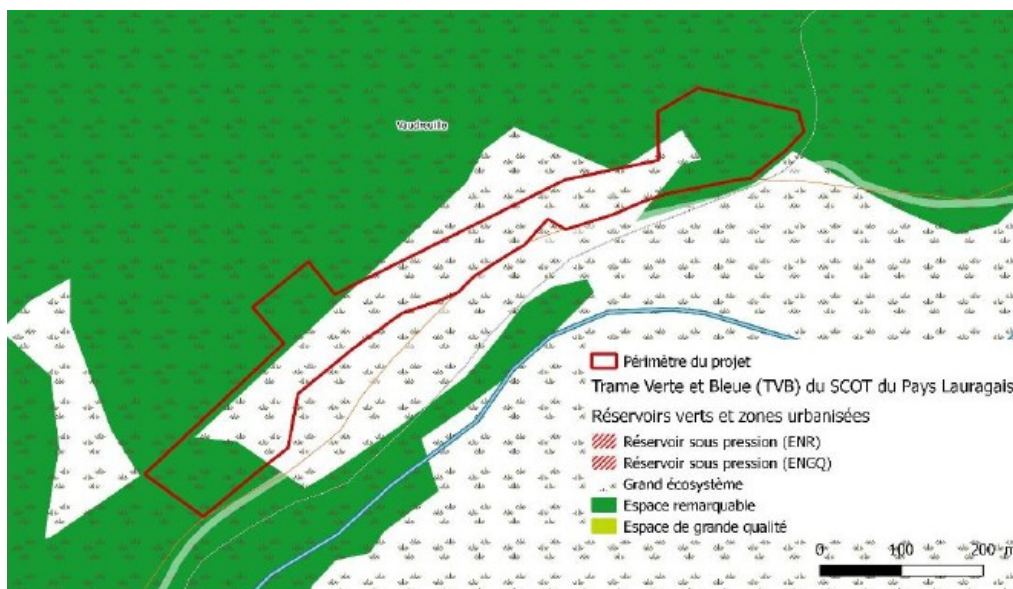
La présentation des mesures envisagées pour éviter, réduire et si possible compenser n'est pas suffisante. La MRAe rappelle que l'évitement doit être recherché en priorité, et que la mise en œuvre de mesures adéquates doit en principe conduire à l'absence du besoin de compensation. En l'espèce la notice de présentation n'explique pas pourquoi les secteurs comportant les enjeux environnementaux les plus forts n'ont pas été évités ; elle présente peu de mesures de réduction propres au PLU, et mentionne des mesures de compensations qui ne peuvent pas être qualifiées comme telles (voir recommandation partie V).

L'analyse de l'articulation du projet d'évolution du PLU avec les plans et programmes de niveau supérieur applicables au territoire n'apporte aucune démonstration de la prise en compte des trames vertes et bleues définies par les plans et programmes de niveau supérieur. Le terrain du projet coupe une continuité écologique identifiée comme corridor boisé par le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) de Midi-Pyrénées, ce qui appelle une attention particulière.

La notice de présentation, en se contentant d'indiquer que « le projet aura pour effet de créer une discontinuité », et que le PLU prévoit des mesures de réduction et de compensation « afin d'être en conformité avec le SRCE », sans indiquer lesquelles. La MRAe considère que le dossier ne démontre pas la prise en compte des dispositions du SRCE.

Le terrain du projet est intégralement situé dans le réservoir de la trame vert du SCoT du Pays Lauragais, en partie dans un « espace remarquable (réservoir vert) », en partie dans un « grand écosystème » du SCoT. Les prescriptions 15, 16 et 18 du document d'orientation et d'objectifs (DOO) définissent les protections que le SCoT entend attacher à ces différents types d'espaces :

- « les espaces remarquables sont les sites ayant les enjeux environnementaux les plus forts, et dont la conservation biologique est impérative ; toute nouvelle urbanisation, y compris les centrales solaires au sol, expressément mentionnées, y sont interdites » ;
- « les grands écosystèmes réunissent des secteurs dans lesquels la biodiversité est reconnue mais où l'urbanisation est possible sous conditions, notamment de vigilance au regard de la préservation de la nature et des paysages ».



**Superposition du périmètre du projet retenu et de la trame verte et bleue du SCoT  
issue de la notice de présentation- source extrait du SCoT**

La MRAe relève que la notice de présentation ne motive à aucun moment le choix opéré de déroger aux mesures d'encadrement de l'installation des dispositifs photovoltaïques figurant dans le SCoT. En outre, le dossier ne définit par de règles fixant les conditions de construction au sein d'un espace naturel de qualité.

Par ailleurs, dans un souci de cohérence avec les politiques publiques du territoire, il serait souhaitable de prendre en compte les orientations du PLUi en cours d'élaboration. La cartographie de l'axe 1 du projet de PADD, débattu en conseil communautaire le 6 novembre 2019 pour le territoire du Lauragais Revel Sorèzois, classe le secteur identifié pour le présent projet comme devant « assurer la sauvegarde des espèces de biodiversité »<sup>2</sup>. La notice de présentation n'évoque pas ce document.

**La MRAe recommande de démontrer la compatibilité du choix du projet avec les orientations définies par le schéma de cohérence territorial (SCoT), en particulier vis-à-vis des « espaces remarquables », en justifiant les raisons qui ont conduit à ne pas proposer l'évitement strict de ces espaces.**

S'agissant du mécanisme de suivi, les indicateurs retenus manquent de précision (absence de valeur initiale), de clarté (compréhension de l'indicateur et raison de son choix) et de pertinence pour le suivi des effets du PLU. La MRAe rappelle que ces indicateurs doivent permettre « d'identifier, le cas échéant à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées » (art. R.151-3-6° du code de l'urbanisme). Tel n'est pas le cas des indicateurs choisis, par exemple celui nommé « risques », décrit comme « le débroussaillage à effectuer par le porteur de projet », dont la signification n'est pas claire, ou encore de celui intitulé « activité humaine » et décrit comme « mise en place de supports pédagogiques », qui n'est pas utile au suivi du PLU.

Aucune information n'est fournie sur les autres indicateurs de suivi du PLU en vigueur qui peuvent être modifiés.

**La MRAe recommande de revoir le mécanisme de suivi du PLU, en cohérence avec les objectifs du PLU et les indicateurs existants, pour ne choisir que des indicateurs utiles au suivi du PLU, et de les doter d'une valeur initiale afin de pouvoir en assurer un suivi dans le temps. Elle recommande de clarifier le contenu de l'ensemble des indicateurs qui doivent être simples et faciles à renseigner.**

<sup>2</sup> <https://www.revel-lauragais.com/fr/index/les-projets-1-2/projets-plui.html>

Le résumé non technique, constitué de deux pages sans aucune illustration et situé au coeur de la notice de présentation<sup>3</sup>, n'est pas facilement identifiable par le public. Par son contenu il ne permet pas de comprendre la démarche.

La MRAe rappelle qu'il s'agit d'un document important pour l'appropriation du dossier d'évaluation environnementale par le public, et qu'il doit être illustré de cartes appropriées permettant de localiser les principaux enjeux environnementaux et les incidences du projet de PLU.

**La MRAe recommande de présenter le résumé non technique dans un document distinct de la notice de présentation. Elle recommande de l'illustrer de cartes de synthèse du projet d'urbanisation, ses incidences environnementales et les mesures d'évitement et de réduction mises en place.**

## **V. Prise en compte des enjeux environnementaux**

### V -1 Préservation de la biodiversité, des milieux naturels et des continuités écologiques

Le secteur concerné est entièrement inclus dans la ZNIEFF<sup>4</sup> de type II « Montagne Noire (versant nord) » et se situe à 50 mètres de la ZNIEFF de type I « Bois de Chêne tauzin de Mounoy ». L'aire d'étude élargie (5 km) englobe quatre autres ZNIEFF dont des liens écologiques sont possibles avec le site d'implantation. Le site Natura 2000 le plus proche (zone spéciale de conservation) « Montagne Noire occidentale » se situe à environ 5 km et entretient des liens écologiques avec l'aire d'implantation pour la faune volante (oiseaux et chiroptères).

Un corridor d'importance identifié pour les espèces des milieux boisés de plaine du SRCE Midi-Pyrénées traverse le nord de l'aire d'étude rapprochée. Les relevés montrent que des espèces forestières sont présentes au niveau du piémont septentrional désormais boisé de la Montagne Noire.

Lors des prospections quatre espèces rares, considérées comme patrimoniales présentent un enjeu local de conservation : le Crassule mousse (protégée à l'échelle régionale), les trèfles de Boccone (niveau d'enjeu local « modéré ») et raide et l'Ophrys funèbre (non protégées).

La diversité demeure relativement faible en raison d'une homogénéité des biotopes. Cependant, deux espèces présentent un niveau d'enjeu de conservation local plus important : l'Azuré du Serpolet (protégé au niveau national) et le Grand-Nègre des bois.

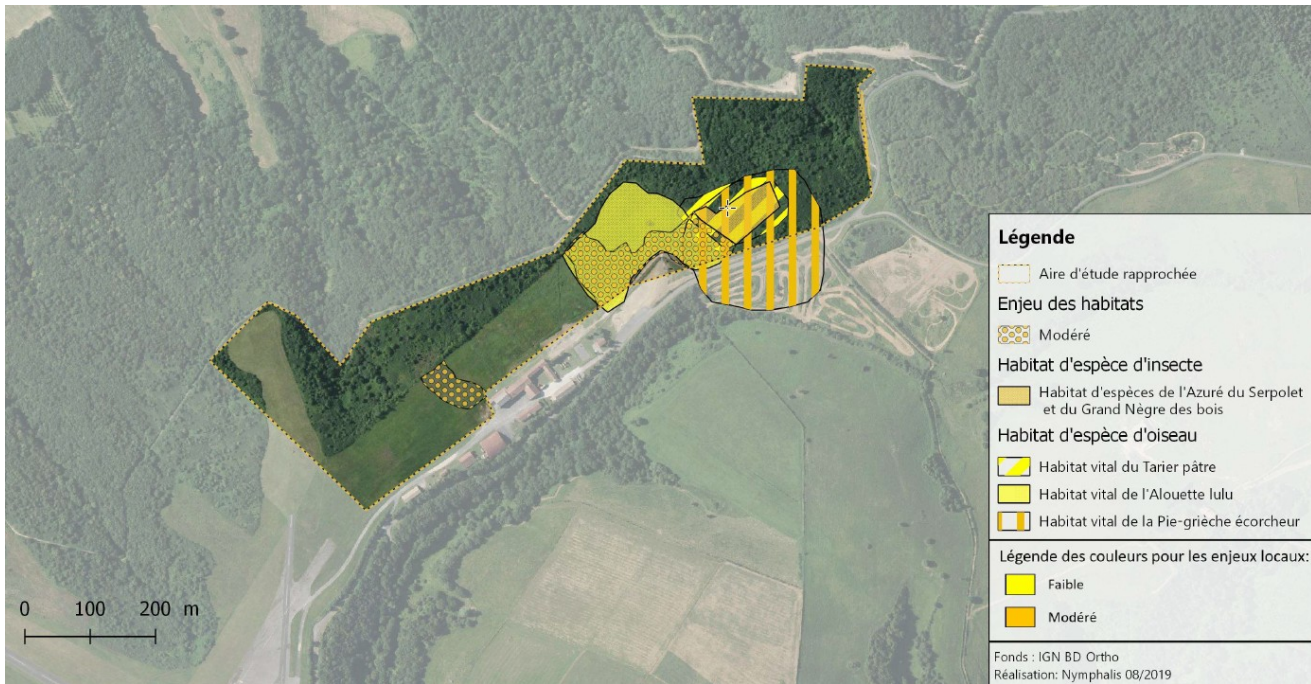
Trois espèces d'oiseaux déterminantes ZNIEFF protégées en Occitanie ont été contactées sur la zone d'étude : le Pipit farlouse, le Traquet motteux (migrateur et hivernant sur site) et la Fauvette passerinette. S'ajoute comme espèce patrimoniale la Pie-grièche écorcheur dont le niveau d'enjeu local est évalué comme « modéré ».

<sup>3</sup> Pages 105 et 106

<sup>4</sup> ZNIEFF : zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique. C'est un espace naturel inventorié en raison de son caractère remarquable.



La cartographie ci-dessous présente la synthèse des enjeux au sein de l'aire d'étude rapprochée :



**Carte extraite de l'étude d'impact du projet photovoltaïque – Source RES SAS**

Le rapport de présentation procède à une description des mesures d'évitement et de réduction, mais sans argumentaire probant permettant de justifier les choix des mesures d'évitement, de réduction et de compensation proposées.

La MRAe évalue la mesure d'évitement proposée comme insuffisante au regard des impacts relevés. Seul un évitement de la zone végétale de la Crassule mousse (espèce protégée à faible enjeu local de conservation) est proposé. Le projet n'a pas pu éviter les habitats de trois espèces végétales patrimoniales (trèfles raide et de Boccone, Ophrys funèbre), de deux espèces patrimoniales de lépidoptère rhopalocère (Azuré du serpolet et grand Nègre des bois) et de trois espèces patrimoniales d'oiseaux (Pie-grièche écorcheur, Tarier pâtre et Alouette lulu).

Le rapport de présentation ne permet pas de conclure à l'absence d'incidences notables sur l'environnement.

**La MRAe recommande que l'état initial soit complété par une réévaluation des sensibilités naturalistes conduisant à renforcer les mesures visant à éviter, réduire ou compenser les incidences notables pour les habitats et les espèces patrimoniales.**

**Ces mesures devront être définies et transposées dans le cadre du PLU.**

- V.2. Préservation du patrimoine, du paysage et du cadre de vie

L'état initial du paysage et du patrimoine ne permet pas d'identifier avec certitude les enjeux associés au site. Par exemple, la notice indique qu'une partie ouest de l'aire d'étude initialement envisagée est perceptible depuis les berges du bassin de Saint-Ferréol, classé au patrimoine mondial de l'UNESCO ; le dossier établit que ce secteur est entièrement évité. Toutefois le dossier comporte un indicateur mesurant la « non visibilité depuis le bassin de Saint-Ferréol », ce qui conduit à supposer que tous les secteurs visibles depuis ce site n'ont pas été évités de façon certaine.

La notice actuelle ne permet pas d'évaluer la persistance des impacts visuels du projet depuis la plaine en contre-bas (nord et nord-ouest du projet). Il est donc difficile de conclure sur la nécessité d'envisager ou non la mise en place de masque visuel au travers de haies et de boisements en limite d'emprise du projet pour atténuer les covisibilités identifiées. Ces éléments méritent d'être confirmés afin d'être intégrés dans les prescriptions du PLU.

Le dossier fait également l'impasse sur les impacts potentiels générés par le raccordement électrique au poste source envisagé sur Revel alors qu'il risque de nécessiter des défrichements importants, et qu'il doit traverser à deux reprises le site classé du Canal du Midi. Des prescriptions sur ce point sont attendus au sein de la mise en comptabilité du PLU.

De plus l'analyse des incidences du projet sur le paysage et le patrimoine requiert des photographies, des photomontages ou croquis, absents du dossier, notamment depuis les points de vue sensibles proches et éloignés identifiés (belvédère de Saint-Félix de Lauragais, Saint-Ferréol, RD334, aérodrome).

Le projet est entièrement implanté en abords immédiats de plusieurs monuments historiques inscrits à l'inventaire supplémentaire (ancien centre national de vol à voile). Une attention particulière devrait être mise en place en termes de qualité architecturale et paysagère pour ce type d'installation dans une perspective d'une réelle mise en valeur réciproque entre l'installation et les valeurs patrimoniales et historiques attachées aux monuments historiques. Des prescriptions sur ce point sont attendues au sein de la mise en comptabilité du PLU.

**La MRAe recommande de compléter l'état initial pour identifier précisément les points de covisibilité avec le projet et intégrer des prescriptions au sein du PLU en fonction des incidences révélées.**

**Les impacts potentiels générés par le raccordement électrique au poste source envisagé sur Revel doivent être étudiés afin de conduire à l'intégration de prescriptions au sein du PLU pour en minimiser les nuisances.**

**La MRAe recommande de définir en termes de qualité architecturale et d'intégration paysagère dans une perspective d'une réelle mise en valeur réciproque entre l'installation et les valeurs patrimoniales et historiques attachées aux monuments historiques les prescriptions à intégrer au sein du PLU.**

Le dossier comprend une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) spécifique pour la réalisation du projet de parc photovoltaïque. La MRAe évalue comme insuffisant le contenu des objectifs et des orientations retenues compte tenu des enjeux révélés en termes de biodiversité, de paysage, de patrimoine.

**La MRAe recommande de compléter l'orientation d'aménagement et de programmation en prenant en compte la totalité des enjeux identifiés dans l'état initial de la notice de déclaration de projet.**

Le règlement écrit présenté fait état en « rouge » et « rouge barré » des ajouts et suppressions induites par le projet. LA MRAe évalue que les modifications proposées ne fixent pas des objectifs suffisamment ambitieux en matière de prescriptions paysagères et patrimoniales. Le règlement n'indique pas de choix dans le choix d'implantation du projet tenant compte des impacts identifiés.

**La MRAe recommande de renforcer le contenu du règlement écrit à la fois dans le choix possible d'implantation du projet que dans la mise en place de prescriptions paysagères et patrimoniales.**