



Mission régionale d'autorité environnementale

OCCITANIE

**Avis de la mission régionale d'autorité environnementale
de la région Occitanie sur la mise en compatibilité
du plan local d'urbanisme de la commune de Cintegabelle (31)
par déclaration de projet d'un parc éolien**

n° saisine 2019-7940
n° MRAe 2020-AO9

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 courriel reçu le 10 décembre 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 (PLU) de la commune de Cintegabelle (Haute-Garonne).

Le présent avis de la mission régional d'autorité environnementale porte exclusivement sur l'évaluation environnementale de la déclaration de mise en compatibilité du PLU. L'avis ne porte donc pas sur l'étude d'impact du projet éolien de Cintegabelle, qui a fait l'objet d'une saisine spécifique de l'autorité environnementale.

Cet avis est émis collégalement, dans le cadre d'une délibération à distance telle que prévue par l'article 15 du règlement intérieur du CGEDD et aux règles de délégation interne à la MRAe (délibération du 16 janvier 2020), par les membres de la MRAe suivants : Jeanne Garric et Jean – Pierre Viguier.

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 MRAe¹.

¹ <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/occitanie-r21.html>

Synthèse

La commune de Cintegabelle souhaite mettre en compatibilité son plan local d'urbanisme (PLU) par l'intermédiaire d'une procédure de déclaration de projet pour créer trois sous-secteurs d'une superficie totale d'environ quatre hectares en zone agricole destinés à accueillir un projet de parc éolien.

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.

La notice explicative ne justifie pas le choix d'implantation du parc éolien au regard des sensibilités environnementales et des alternatives envisageables à l'échelle intercommunale, qui doit pourtant motiver la demande de mise en compatibilité du PLU.

La MRAe considère que les indicateurs de suivi définis ne permettront pas de tenir compte des impacts générés par la mise en œuvre de l'évolution du PLU. Des indicateurs spécifiques doivent donc être définis (valeur de départ, durée du suivi et modalités de mise en œuvre).

Le résumé non technique est situé au cœur de la notice de présentation (il n'est pas facilement identifiable par le public) et n'est pas particulièrement éclairant. Loin de résumer la démarche d'évaluation environnementale, il reprend in extenso certains des chapitres de l'évaluation environnementale du projet (évaluation des incidences du PLU sur les sites Natura 2000, indicateurs et modalités de suivi).

Afin de réduire les impacts paysagers, la MRAe recommande d'amender la composition du parc (orientation des éoliennes par rapport à la plaine, alignement, inter-distance entre les machines). Le PLU tel que présenté se contente de créer des sous-secteurs pour accueillir le parc éolien. Il ne traduit pas les mesures de réduction et d'accompagnement retenues pour le projet de manière opérationnelle et contraignante, ni au sein du règlement écrit et graphique, ni dans le cadre d'une orientation d'aménagement et de programmation qui permettrait de déterminer des principes architecturaux et paysagers.

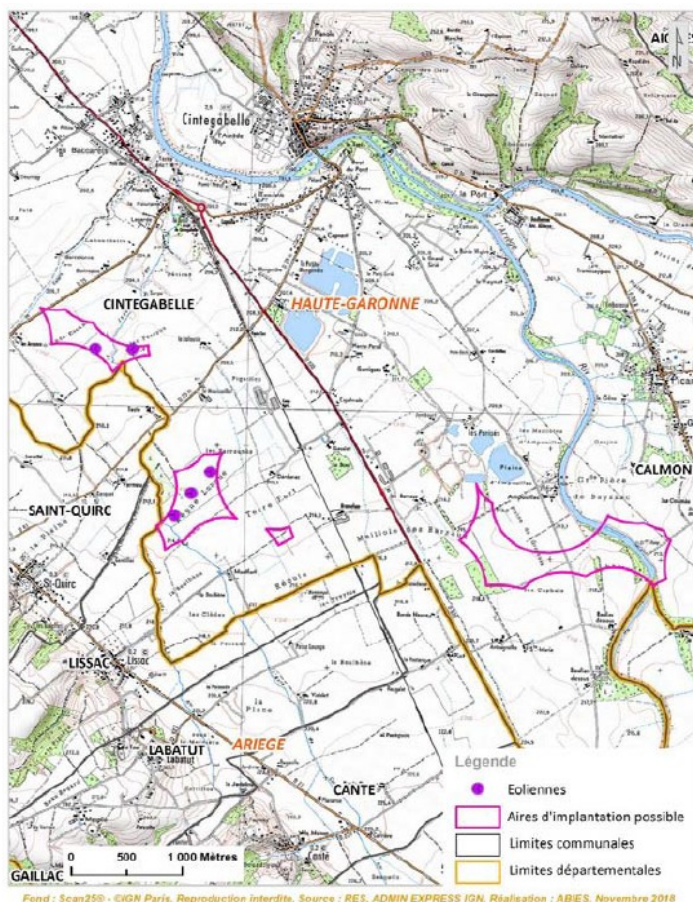
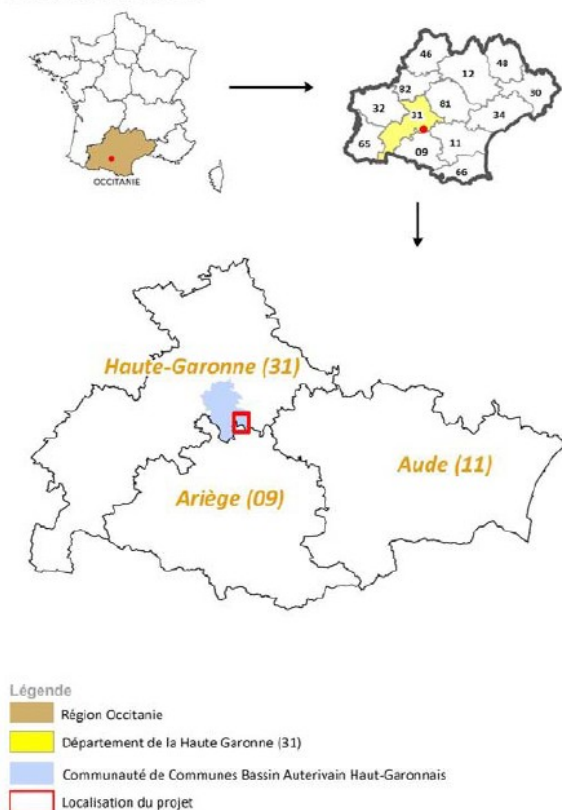
L'ensemble des recommandations de la MRAe est détaillé dans les pages suivantes.

I - Présentation du projet de mise en compatibilité

La commune de Cintegabelle souhaite mettre en compatibilité son PLU approuvé le 26 mai 2011, par l'intermédiaire d'une déclaration de projet, pour accueillir un projet de centrale éolienne.

Parc éolien de Cintegabelle

Plan de situation



Carte 1 : cadre géographique et administratif du projet de parc éolien de Cintegabelle

Carte extraite du résumé non technique du projet éolien de Cintegabelle page 7 – source RES – fond scan25 IGN

La commune de Cintegabelle est située à trente-cinq kilomètres de la métropole toulousaine et se compose de 2 904 habitants en 2017. Elle est membre de la communauté de communes du bassin Auterivain Haut-Garonnais.

La commune fait partie du pôle d'équilibre territorial et rural du Pays Sud Toulousain qui a approuvé son schéma de cohérence territoriale (SCoT) le 29 novembre 2012, et qui est en phase d'approuver son Plan climat air énergie territorial². Ce dernier intègre dans les objectifs de production d'énergie renouvelable la réalisation d'une trentaine d'éolienne pour une puissance estimée de 178 GWh. La commune de Cintegabelle est engagée dans plusieurs projets liés à la transition énergétique renouvelable (notamment photovoltaïque au sol et éolien).

Le territoire communal est typique de l'entité paysagère des plaines et des coteaux du sud toulousain avec des altitudes variant de 150 mètres à 300 mètres. La plaine s'organise autour de la vallée de l'Ariège suivant une orientation sud-est/nord-ouest très marquée. Sur le secteur d'étude, les cours d'eau ont creusé leur lit suivant cette même direction. Les dynamiques paysagères sont multiples au travers principalement des activités agricoles dominantes, de l'exploitation de matériaux alluvionnaires, d'une urbanisation diffuse et de développements économiques ponctuels.

² <https://payssudtoulousain.fr/plan-climat-air-energie>

Les deux évolutions proposées du document d'urbanisme pour assurer sa compatibilité avec le projet sont :

- d'une part, la modification du règlement graphique par la création de trois sous-secteurs Ae, d'une superficie totale d'environ quatre hectares, spécifiques pour le projet, au sein de la zone agricole,
- d'autre part, une évolution du règlement écrit à travers des dispositions spécifiques aux sous-secteurs pour autoriser les équipements nécessaires à l'implantation du parc éolien, ici considéré comme un équipement collectif au regard de la production d'énergie renouvelable qu'il va créer.

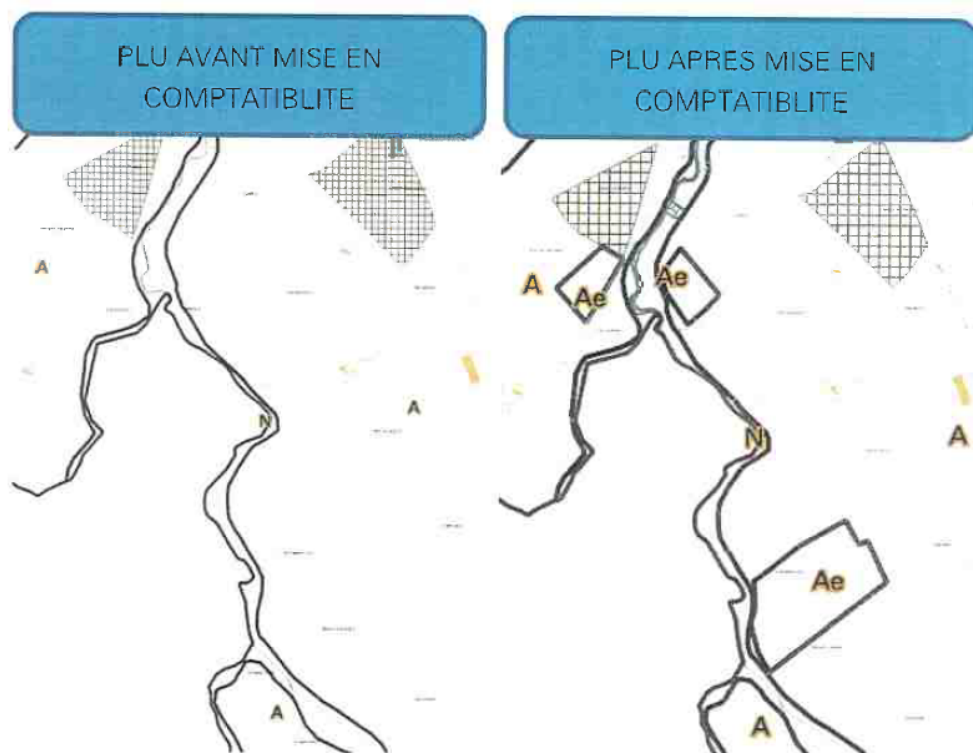


Figure 11 : évolutions du zonage. réalisation Paysages

*Extrait du projet d'évolution du règlement graphique, issu de la notice de présentation p 17
source *paysages études & aménagements urbains*

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 Cintegabelle fait l'objet d'une procédure d'évaluation environnementale systématique du fait de la présence de sites Natura 2000.

La MRAe note que l'évaluation environnementale de l'évolution du PLU permet 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 de déclaration de projet, ainsi que la bonne prise en compte des enjeux environnementaux dans le PLU.

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 Cintegabelle, en lien avec le projet éolien envisagé, résident dans la préservation de la biodiversité, dans la composition et l'intégration paysagère du projet et dans la retranscription des mesures de réduction et d'accompagnement de manière opérationnelle dans le document d'urbanisme.

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. La MRAe constate différents manquements à cette obligation.

Le choix de localisation des sous-secteurs « Ae » ne sont pas justifiés au regard des solutions de substitution raisonnables. Compte tenu de la localisation du projet dans un espace sensible sur le plan de la biodiversité (avifaune nicheuse et chauve-souris) et des paysages, cette justification est particulièrement importante et doit être effectuée sur la base d'une analyse comparative détaillée des sensibilités environnementales de différents sites envisageables, a minima à l'échelle intercommunale. La notice ne traite à aucun moment de la démarche de recherche d'un site d'implantation pour le projet. Elle renvoie sur ce point au dossier déposé dans le cadre de l'autorisation environnementale pour le projet éolien. Or la MRAe dans l'avis rendu sur ce projet (2020APO14)³ considère que le porteur de projet doit conduire sur une zone élargie et en application de la démarche « Éviter, Réduire, Compenser », une analyse à l'échelle intercommunale a minima, permettant d'identifier les secteurs alternatifs de moindres enjeux de biodiversité et paysager pour la réalisation de ce projet d'intérêt général.

La MRAe recommande de compléter le rapport de présentation en justifiant de la localisation des secteurs dédiés à l'accueil de projets éoliens, au regard des sensibilités environnementales et des alternatives envisageables à l'échelle intercommunale.

Les mesures envisagées pour éviter, réduire, compenser et accompagner sont tirées de l'étude d'impact du projet, et ne sont pas mises en perspective avec l'ensemble du document d'urbanisme, ni abouties.

Ainsi la question de création de masques visuels pour atténuer les co-visibilités avec les habitations proches n'est pas suffisamment traitée. Seule la mise en place de lisières « agro-urbaines » est évoquée dans la mesure PP-A1.

Ensuite, les mesures proposées ne sont pas traduites de manière réglementaire dans le PLU. Le rapport de présentation se contente d'indiquer que ces éléments n'étant pas encore définis, il n'est pas possible de les « cartographier » dans le PLU. Or certaines localisations existent dans l'étude d'impact du projet éolien⁴. Ainsi, la mesure PP-A1 : « participer à la mise en place de lisières agro-urbaines et au renforcement arboré des ripisylves autour du projet » comme la mesure Na-S6 « accompagnement de l'abattage des arbres » donc l'objectif est « d'éviter au maximum les arbres favorables [aux chiroptères] » ne sont pas traduites dans le PLU, à travers des orientations d'aménagement programmé ou des espaces boisés classés par exemple, et sont donc inopérantes.

La MRAe recommande de traduire les mesures ERC de manière opérationnelle et contraignante dans le PLU.

L'analyse de l'articulation du projet d'évolution du PLU avec les plans et programmes de niveau supérieur applicables au territoire est correctement traitée dans la notice explicative. La MRAe considère que les modifications proposées, bien que non justifiées pour leur localisation par des critères de prise en compte de l'environnement, ne vont pas à l'encontre des orientations définies au sein du Schéma de Cohérence Territorial (SCoT) du Pays Sud Toulousain, du schéma régional climat air énergie de Midi-Pyrénées (SRCAE), du schéma régional de cohérence écologique de Midi-Pyrénées (SRCE).

Les zones retenues pour le projet, proposée en zonage « Ae » ne se situent pas sur des zones inondables ou soumises à un risque de mouvement de terrains. Ces dernières sont donc conformes avec les orientations des plans de prévention des risques liés aux inondations et aux mouvements de terrain présents sur la commune.

³ <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/occitanie-r21.html>

⁴ Page 520 de l'étude d'impact du projet pour les haies par exemple

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).

Des indicateurs spécifiques aux impacts du projet doivent figurer dans l'analyse de l'application du plan local d'urbanisme. La MRAe considère par exemple qu'un indicateur sur le suivi de mortalité des chauves-souris est nécessaire durant les quinze prochaines années, ainsi qu'un indicateur de suivi quantifiant les lisières agro-urbaines réalisées et mesurant sur le long terme l'impact paysager du projet pour les riverains .

La MRAe recommande d'intégrer des indicateurs de suivi spécifiques à la mise en compatibilité du PLU, adaptés aux enjeux, et de les doter d'une valeur initiale afin de pouvoir assurer un suivi des impacts du projet dans le temps et apporter les mesures correctives nécessaires.

Le résumé non technique, constitué de onze pages sans aucune illustration, est situé au cœur de la notice de présentation⁵ et n'est de fait pas facilement identifiable par le public. Par son contenu il ne permet pas de comprendre la démarche : loin de résumer la démarche d'évaluation environnementale, il reprend *in extenso* des chapitres de l'évaluation environnementale (évaluation des incidences du PLU sur les sites Natura 2000, indicateurs et modalités de suivi).

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, des incidences environnementales et des 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, des continuités écologiques et de la ressource en eau

Les deux zones d'implantation potentielle (ZIP) du projet s'inscrivent dans un contexte agricole intensif avec quelques prairies améliorées. Un réseau de haies et une ripisylve de qualité sont présents le long des cours d'eau.

Cinq sites Natura 2000 sont recensés dans un rayon de trente kilomètres autour des ZIP et trois arrêtés préfectoraux de protection de biotope dans l'aire d'étude éloignée de vingt kilomètres dont deux sont inclus dans les ZIP : « La Garonne, l'Ariège, l'Hers vif et le Salat » et le « cours d'eau de l'Ariège » dont les enjeux concernent principalement les poissons migrateurs. Une ZNIEFF⁶ de type I et une ZNIEFF de type II font partie de la ZIP, pour des espèces inféodées à la rivière Ariège et à ses berges. Le projet se situe au sein du domaine vital du Milan royal pour lequel le MTES⁷ demande une prise en compte forte pour les projets éoliens.

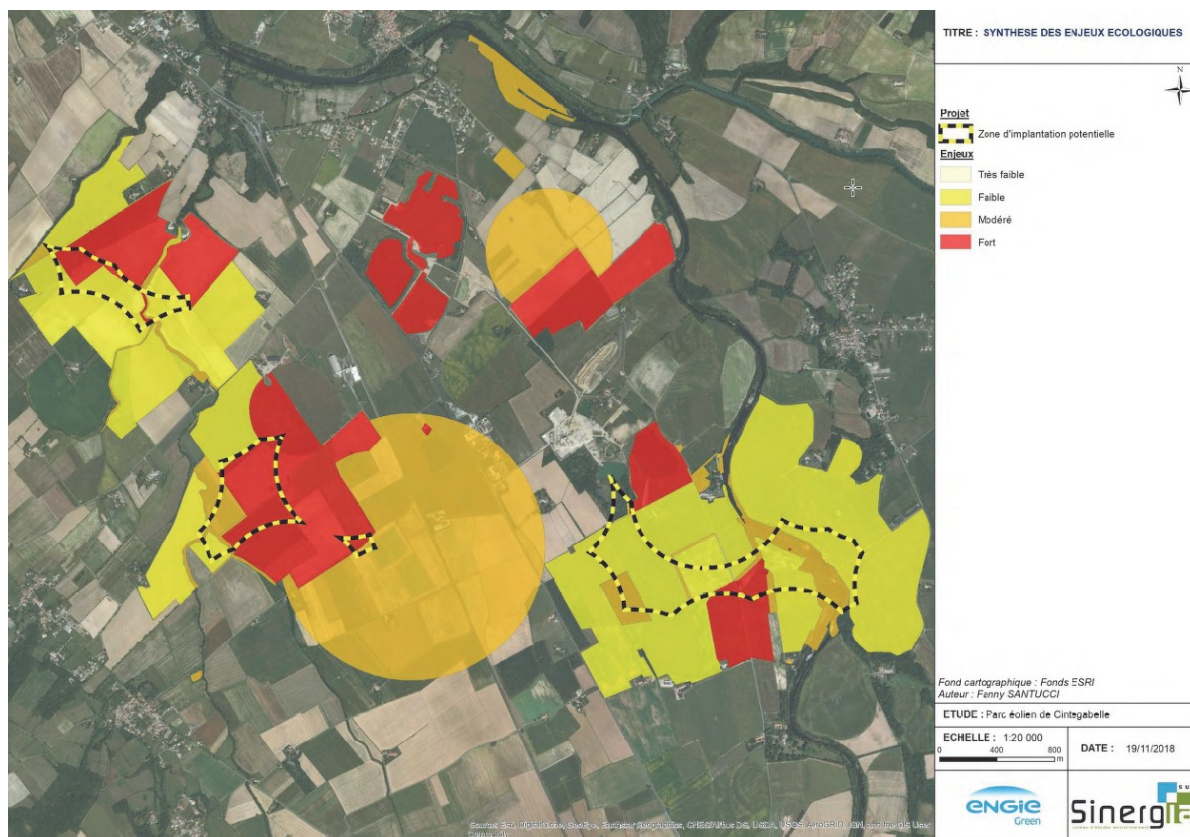
Concernant les continuités écologiques, le schéma régional de cohérence écologique de l'ancienne région Midi-Pyrénées indique la présence de réservoirs de biodiversité au niveau de la rivière Ariège et de sa ripisylve ainsi que des ruisseaux de la Jade et de l'Aure. Aucun corridor boisé n'est situé sur les zones d'implantations potentielles.

⁵ Pages 105 et 106

⁶ ZNIEFF : zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique. C'est un espace naturel inventorié en raison de son caractère remarquable.

⁷ MTES : ministère de la transition écologique et solidaire

La notice explicative ne contient aucune carte qui localise ou synthétise des enjeux naturalistes sur les différentes zones concernées par l'évolution du PLU. Ces éléments utiles à la compréhension et à l'analyse de la présente demande sont pourtant disponibles au sein de l'étude d'impact du projet comme le montre la carte ci-dessous :



(carte extraite de l'étude d'impact p199- Source SINERGIA – fonds ESRI)

En guise d'évaluation environnementale, la notice reprend simplement les différents tableaux de synthèse extraits de l'étude d'impact du projet⁸ qui reprennent l'état initial, les impacts du projet sur l'environnement puis les mesures proposées pour en éviter et en réduire les incidences. Cet exercice purement descriptif ne permet pas de comprendre et de justifier les choix des mesures d'évitement, de réduction et d'accompagnement propres à l'évolution du document d'urbanisme qui sont proposées.

La MRAe considère le projet du PLU ne traduit pas l'ensemble des incidences présentées dans l'étude d'impact qui peuvent conduire à des prescriptions architecturales, des orientations d'aménagement ou des interdictions de construction ou d'affouillement. En outre, compte tenu du niveau d'impact établi notamment pour la faune volante, la MRAe évalue les mesures d'évitement et de réduction présentées dans l'étude d'impact du projet comme insuffisantes (cf l'avis projet n° 2020APO14). Les mesures compensatoires doivent donner lieu d'une part à une transposition au sein du règlement graphique par la création d'un secteur dédié adossé à un règlement écrit contenant des prescriptions spécifiques réellement protectrices.

La MRAe recommande que l'état initial soit complété, en lien avec les recommandations formulées par la MRAe pour le projet, par une réévaluation des sensibilités naturalistes conduisant à renforcer les mesures visant à éviter, réduire ou compenser les incidences notables pour les espèces patrimoniales.

La MRAe recommande d'analyser chaque recommandation de l'étude d'impact du projet ainsi mise à jour et de transposer de manière spécifique dans le PLU au sein du règlement graphique et dans son règlement écrit les éléments liés à l'urbanisme (prescriptions architecturales, orientations d'aménagement, interdictions de construction ou d'affouillement, etc.).

⁸ Page 36 et suivantes de la notice explicative.

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

D'un point de vue paysager le projet va profondément faire évoluer l'ambiance paysagère de la plaine de Cintegabelle vierge à l'heure actuelle d'équipement industriel lourd. Le parc éolien sera théoriquement visible depuis 30,5 % au maximum de l'aire d'étude et visible en même temps sur la hauteur totale des éoliennes dans 59 % des cas de visibilité. Pour en atténuer certains effets, le développeur éolien prévoit comme mesure d'accompagnement de participer à la mise en place de lisières agro-urbaines et au renforcement arboré des ripisylves autour du projet. La MRAe considère que le contenu de la mesure n'est pas suffisamment décrit pour évaluer son efficacité (insuffisance de description des linéaires, des types d'essence, photomontages etc.).

La MRAe recommande, si la localisation du projet est maintenue après étude de solutions de substitutions, de compléter la mesure en proposant la création de linéaires arborés sur l'ensemble des secteurs présentant des covisibilité avec les habitats proches (cartes et modalités techniques de mise en œuvre) et d'intégrer ces éléments dans les prescriptions applicables au PLU.

Les impacts visuels directs et indirects sont largement évoqués, mais ils se limitent à une évaluation descriptive factuelle de la solution retenue, sans proposition d'aménagements ou d'évolution. Or, l'organisation des deux ensembles et la variation des inter-distances entre les machines ne contribuent pas à une coordination totalement efficiente. Les deux ensembles architecturaux proposés créent une compétition visuelle entre eux, aucune volonté de recomposition paysagère intégrant des éléments industriels de cette taille au sein de la plaine de Cintegabelle n'est présent dans le dossier. La question de composition d'ensemble du projet n'est pas abordée dans l'étude qui ne propose pas d'éléments pour éviter ou réduire les incidences révélées.

La MRAe considère que certains choix paysagers et architecturaux du projet peuvent être encadrés par la réalisation d'une orientation d'aménagement et de programmation qui permet d'indiquer des principes architecturaux (orientation, inter-distance,) et paysagers (alignement des machines, intégration des éoliennes au sein de la plaine de Cintegabelle..).

La MRAe recommande, à partir des impacts identifiés pour le projet éolien, que des prescriptions soient intégrés au PLU au sein du règlement écrit et graphique, ainsi que dans le cadre de la réalisation d'une OAP qui détermine des principes architecturaux et paysagers.