



**MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Mission régionale d'autorité environnementale
OCCITANIE

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

**Avis délibéré
de la Mission régionale d'autorité environnementale
sur la révision « allégée » du plan local d'urbanisme (PLU) de
Saint-Papoul (Aude)**

N°Saisine : 2022-010179

N°MRAe : 2022AO30

Avis émis le 24 mars 2022

PRÉAMBULE

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

Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du projet de plan ou document d'urbanisme, mais sur la qualité de la démarche d'évaluation environnementale mise en œuvre par le maître d'ouvrage, ainsi que sur la prise en compte de l'environnement par le projet.

Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à améliorer la conception du projet et à permettre la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.

Par courrier reçu le 26 janvier 2022, l'autorité environnementale a été saisie par la commune de Saint-Papoul pour avis sur la révision « allégée » du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Saint-Papoul (Aude).

L'avis est rendu dans un délai de trois mois à compter de la date de réception de la saisine 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 (délibération du 7 janvier 2022) par Jean-Michel Salles et Annie Viu.

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

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

Conformément à l'article R. 104-24 du code de l'urbanisme, l'agence régionale de santé Occitanie (ARS) a été consultée le 26 janvier 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

La commune de Saint-Papoul (879 habitants en 2018), dans le département de l'Aude, porte un projet de révision « allégée » du plan local d'urbanisme (PLU), ayant pour objectif de permettre la création d'une centrale photovoltaïque au sol sur une surface de 16,32 ha.

Le dossier se révèle être un concentré de l'étude d'impact du projet de centrale photovoltaïque au sol pour laquelle la MRAe a émis un avis le 15 juillet 2020. Il aurait gagné à cibler la démarche d'évaluation environnementale sur la révision du PLU.

S'agissant d'une évaluation environnementale portant sur l'évolution d'un document d'urbanisme dont l'objet est de permettre la réalisation d'un projet soumis à étude d'impact, la MRAe estime, conformément à l'article R151-3 du code de l'urbanisme, qu'il convient :

- de démontrer, au regard d'une analyse comparative des enjeux environnementaux des solutions de substitution raisonnables évoquées, que le site a été retenu dans une logique de moindre impact sur l'environnement ;
- de préciser le règlement et de formaliser une OAP permettant d'assurer une prise en compte des sensibilités environnementales de la zone ainsi que des mesures d'évitement et de réduction initialement proposées dans le cadre du projet et dont il convient de garantir l'effectivité à l'échelle du PLU.

La MRAe recommande de fournir le résumé non technique de l'évaluation environnementale du PLU révisé en vue d'assurer une information du public adéquate.

Sur la prise en compte de l'environnement, la MRAe attire l'attention sur une meilleure prise en compte dans le règlement de l'enjeu paysage.

1 Contexte et Présentation du projet

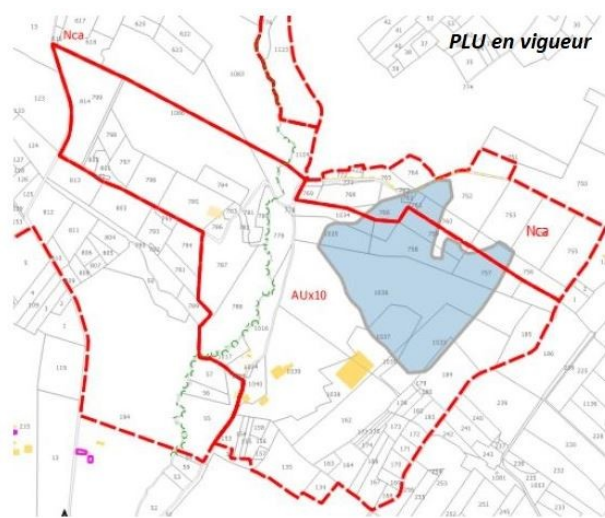
La commune de Saint-Papoul, située dans le département de l'Aude, compte une population d'environ 879 habitants sur une superficie de 2 648 hectares. La commune est comprise dans le périmètre du SCoT Lauragais approuvé le 12 novembre 2018. La commune est dotée d'un PLU approuvé depuis 2008. Le projet de révision du PLU a pour objectif de permettre la création d'une centrale photovoltaïque au sol sur une surface de 16,32 ha.

Le projet de centrale photovoltaïque est localisé dans le département de l'Aude (11), sur la commune de Saint-Papoul, à environ 1,5 km au nord-est du village, au niveau du lieu-dit « Le Terrier ». Le projet prendra place sur une zone anciennement exploitée (carrière d'argile de Saint-Papoul) et depuis réhabilitée par un reboisement dans le cadre de la remise en état réglementaire du site conformément à la réglementation ICPE².

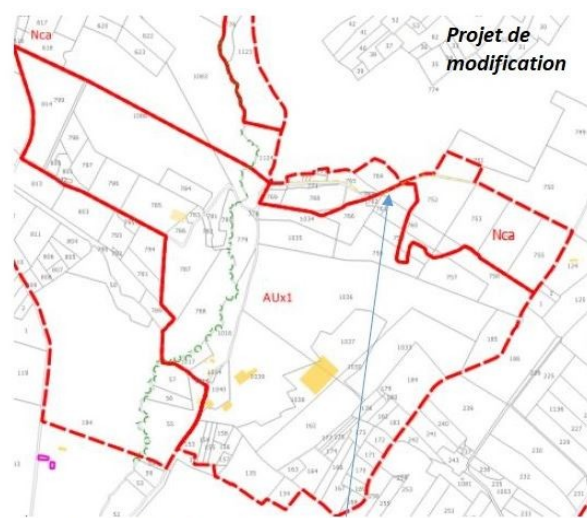
En application des articles L.122-1 et R.122-2 (rubrique 30 du tableau annexé) du Code de l'environnement (CE), le projet est soumis à étude d'impact. Le projet de centrale photovoltaïque au sol sur le territoire de la commune de Saint-Papoul (11), porté par ENGIE PV, a fait l'objet d'une étude d'impact et d'un avis de la MRAe³ en date du 15 juillet 2020 dans le cadre de la demande de permis de construire.

Le PLU actuellement en vigueur ne permet pas la mise en œuvre de ce projet. La révision « allégée » du PLU de Saint-Papoul, dont l'objectif est de permettre la réalisation du projet de centrale photovoltaïque, a été soumise à évaluation environnementale par la décision du 17 août 2021 de la MRAe⁴.

La révision a pour unique objet la réduction d'une zone naturelle et forestière, qui se traduit par la réduction du secteur Nca⁵ au profit du secteur AUx10 (renommé AUx1 dans le projet de modification du PLU).



Emprise du projet de parc photovoltaïque en bleu



La zone AUx1 épouse la forme du projet

Le présent avis porte sur la révision du PLU et ses effets sur l'environnement découlant des modifications apportées aux différentes pièces réglementaires.

La MRAe constate que la procédure d'évaluation environnementale dite « commune », prévue par l'article R.104-34 du Code de l'urbanisme (CU) (ou L.122-13 du Code de l'environnement – (CE)), valant à la fois évaluation d'un projet et révision du PLU, n'a pas été utilisée.

2 Installations Classées pour la Protection de l'Environnement

3 http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2020-8499_projet-avis_pv_stpapoul_engiepv_vdeliberee.pdf

4 <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2021dko179.pdf>

5 Le secteur Nca, est un secteur à protéger en raison de la valeur du sous-sol et où sont autorisées les carrières. Ce secteur étendu correspond à l'ensemble du gisement des argiles de Saint-Papoul, qui servent notamment à la fabrication de briques et de tuiles.

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

Le rapport environnemental ne présente pas de résumé non technique, synthèse de l'évaluation environnementale. Le résumé non technique de l'étude d'impact jointe ne constitue pas le résumé non technique de la révision « allégée » du PLU.

La MRAe rappelle que ce résumé non technique est un élément essentiel pour la bonne information du public.

La MRAe recommande de fournir le résumé non technique de l'évaluation environnementale du PLU révisé en vue d'assurer une information du public adéquate.

L'évolution du document d'urbanisme vise à permettre réglementairement la réalisation du projet photovoltaïque précisé ci-dessus. L'objectif de l'évaluation environnementale d'une telle procédure d'urbanisme n'est pas de réaliser une évaluation du niveau de précision d'une évaluation environnementale de projet qui a par ailleurs déjà fait l'objet d'un avis de la MRAe. Il s'agit toutefois de vérifier et de démontrer que le site retenu est celui de moindre impact à une échelle élargie, que le type de projet attendu est compatible avec la sensibilité environnementale du secteur et que toutes les mesures d'évitement ou de réduction qui le peuvent sont bien inscrites de manière opposable dans le PLU.

La MRAe note que l'implantation de la centrale photovoltaïque se situe sur des sols anciennement dégradés par un usage industriel, choix encouragé dans les orientations nationales (circulaire du 18/12/2009 relative au développement et au contrôle des centrales photovoltaïques au sol, guide d'instruction des demandes d'autorisations d'urbanisme pour les centrales solaires de 2020). Toutefois, s'agissant d'une partie de carrière anciennement exploitée, celle-ci a fait l'objet d'une remise en état conformément à la réglementation, avec notamment la plantation de conifères, ayant permis le retour à un état plus naturel.

La décision de la MRAe du 17 août 2021 soumettant ce dossier à évaluation environnementale était notamment motivée par la nécessité que le dossier justifie le choix du site au regard des solutions de substitution raisonnables. La MRAe a noté que le dossier fourni comporte un très court chapitre dédié à l'évocation de plusieurs alternatives qui n'ont pas été retenues. Néanmoins, la démarche itérative que doit comporter une évaluation environnementale n'a pas été engagée : les enjeux environnementaux sur l'ensemble des sites potentiels identifiés ne sont ni présentés ni étudiés, ne permettant pas de conclure que la localisation retenue est la moins impactante d'un point de vue environnemental.

Par ailleurs, seuls les sites de carrières sont évoqués en tant que solutions de substitution raisonnables au projet présenté. La MRAe rappelle que les zones artisanales et industrielles constituent également des sites artificialisés qui répondent aux orientations nationales (circulaire du 18/12/2009 relative au développement et au contrôle des centrales photovoltaïques au sol, guide d'instruction des demandes d'autorisations d'urbanisme pour les centrales solaires de 2020) en matière d'implantation des centrales photovoltaïques.

L'évaluation environnementale correspond pour l'essentiel à l'étude d'impact du projet de permis de construire de la centrale photovoltaïque. Le dossier aurait gagné à plus de clarté et de lisibilité en se focalisant sur l'objet de la révision du PLU.

La MRAe recommande de reprendre le dossier afin de produire une évaluation environnementale en initiant une démarche itérative et d'étudier les impacts environnementaux sur les différents sites qui ont été identifiés, et d'en déduire les mesures ERC adaptées.

La révision « allégée » se limite à modifier le règlement graphique et écrit pour permettre la réalisation du projet, sans retranscrire les mesures d'évitement et de réduction proposées par le projet au travers des outils propres au PLU (zonage, OAP, règlement). L'évaluation environnementale fournie ne démontre pas une articulation étroite avec les mesures d'évitement et de réduction prévues au titre du projet. A minima, la formalisation d'une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) aurait été utile, afin de permettre une prise en compte des caractéristiques écologiques et paysagères de la zone.

La MRAe recommande de préciser le règlement et de formaliser une OAP permettant d'assurer une prise en compte des sensibilités environnementales de la zone, ainsi que des mesures d'évitement et de réduction initialement proposées dans le cadre du projet et dont il convient de garantir l'effectivité à l'échelle du PLU.

3 Analyse de la prise en compte de l'environnement

Le projet se situe en bordure directe d'une carrière en activité, sur une ancienne partie de carrière, réhabilitée par la plantation de conifères. La carrière encore en activité est en constante évolution. La création d'un parc photovoltaïque sur une partie pseudo-naturelle (ou renaturée) induira un changement de paysage perceptible.

L'étude paysagère identifie les grands éléments structurants du paysage et les vues principales sur le site de projet. Elle propose une approche de l'installation photovoltaïque depuis les principaux points de vue significatifs. Elle est illustrée par des photomontages et reportages photographiques et met en évidence la situation du projet. Elle révèle un faible impact depuis la plupart des cônes de vue pour les perceptions lointaines du fait de la présence de masques (végétation et relief), mais met en évidence des impacts plus forts pour les points de vue proches notamment depuis les lieux-dits « Mange-Pézès », « Taillou » et la route de Mange-Pézès et le chemin de St Papoul à Verdun.

La MRAe recommande de prévoir au sein du règlement écrit des prescriptions d'insertion paysagère afin de minimiser les covisibilités depuis le sud et le sud-ouest de la zone d'implantation du projet.