



**MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

MRAe

Mission régionale d'autorité environnementale

OCCITANIE

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

**Avis de la mission régionale d'autorité environnementale
sur le projet de révision allégée du PLU de la commune de
Tournissan (Aude)**

N°Saisine : 2021-009855

N°MRAe : 2022AO3

Avis émis le 14 janvier 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 14 octobre 2021, l'autorité environnementale a été saisie par la commune de Tournissan (Aude) pour avis sur le projet de révision allégée de son plan local d'urbanisme (PLU).

L'avis est rendu dans un délai de 3 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 Maya Leroy, Jean-Michel Salles, Sandrine Arbizzi 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 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 14 octobre 2021 et a répondu le 19 octobre 2021.

Le préfet de département a également été consulté.

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 projet de révision allégée du PLU de Tournissan consiste à diviser la zone naturelle (actuellement zonée N) du PLU de la commune en deux secteurs. Le premier zoné N (181 ha) doit rendre possible la production d'énergies renouvelables de type centrales photovoltaïques alors que le second, zoné Np, vise la préservation des enjeux écologiques et paysagers.

La zone naturelle du PLU en vigueur est située au sein ou à proximité de plusieurs zones naturelles d'intérêt ou réglementées qui attestent de la qualité écologique de la zone.

Au regard des interrogations qui persistent sur l'étendue et la localisation du projet d'évolution de zonage du PLU, destiné à favoriser l'installation de parcs solaires au sol, dans un espace naturel à enjeux écologiques, la MRAe considère que les justifications apportées sont insuffisantes, et recommande de produire une analyse de solutions alternatives (sur secteurs anthropisés ou dégradés notamment) au niveau supra-communal en accord avec les orientations nationales et régionales, afin de privilégier une solution de moindre impact environnemental.

Il conviendra alors, et alors seulement, compte tenu de la présence possible d'espèces et d'habitats naturels à enjeux majeurs, d'évaluer – le cas échéant – les incidences du projet de révision allégée du PLU sur les espèces ayant permis la désignation du site Natura 2000 « *Corbières Occidentales* » (FR9112027).

Concernant le formalisme du dossier, la MRAe recommande d'apporter les compléments tels que définis à l'article [R. 151-3 du code de l'urbanisme](#).

Enfin, l'insuffisance du rapport de présentation transmis pour avis ne permet pas à la MRAe de se prononcer plus avant sur la prise en compte de l'environnement par le projet de révision allégée du PLU. Elle recommande de revoir l'évaluation environnementale du projet et notamment d'y inclure une analyse des potentielles incidences cumulées avec des projets existants ou futurs sur la commune ou sur les communes environnantes.

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

AVIS DÉTAILLÉ

1 Contexte juridique du projet de révision allégée du PLU au regard de l'évaluation environnementale

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-9 du Code de l'urbanisme (CU), dans sa version applicable au moment de la transmission du dossier à la MRAe, le projet de révision allégée du PLU de la commune de Tournissan est soumis à évaluation environnementale du fait de la présence sur son territoire d'un site Natura 2000 « *Corbières Occidentales* ». En conséquence, il fait l'objet d'un avis de la MRAe Occitanie.

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.

2 Présentation du projet

2.1 Contexte et présentation du projet

La commune de Tournissan (277 habitants, INSEE 2018 – 1 200 ha) est située au centre-est du département de l'Aude (11) entre Narbonne et Carcassonne et au sud de Lézignan-Corbières. Le territoire de Tournissan fait partie intégrante du massif des Corbières, avec une altitude moyenne de 145 mètres.

Elle est membre de la communauté de communes de la Région Lézignanaise, Corbières et Minervois (54 communes et 33 336 habitants – INSEE 2018) et est incluse dans le périmètre du Schéma de cohérence territoriale (SCoT) de la Région Lézignanaise, Corbières et Minervois approuvé le 11 juillet 2012² et mis en révision depuis le 20 décembre 2017.

2 La commune de Tournissan est cependant dans la « zone blanche » du SCoT : Lorsqu'un EPCI adhère à un syndicat mixte de SCoT applicable, le périmètre du SCoT s'étend automatiquement d'autant, mais le territoire de l'EPCI n'a pas été incorporé dans les études du SCoT : il n'est pas inclus dans le projet de territoire. De plus, les élus de cet EPCI n'ont pas pris part au vote sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durable du SCoT, et ses habitants n'ont pas été associés à la concertation obligatoire pendant toute la durée de l'élaboration du schéma. Le territoire de cet EPCI est donc considéré, là également, comme une « zone blanche », non couverte par les orientations et les objectifs du SCoT, jusqu'à la révision du schéma qui l'incorporera alors dans la réflexion sur le projet d'aménagement, sur son nouveau périmètre (Cf [rép ministérielle N° 75272 du 09/06/2015](#))

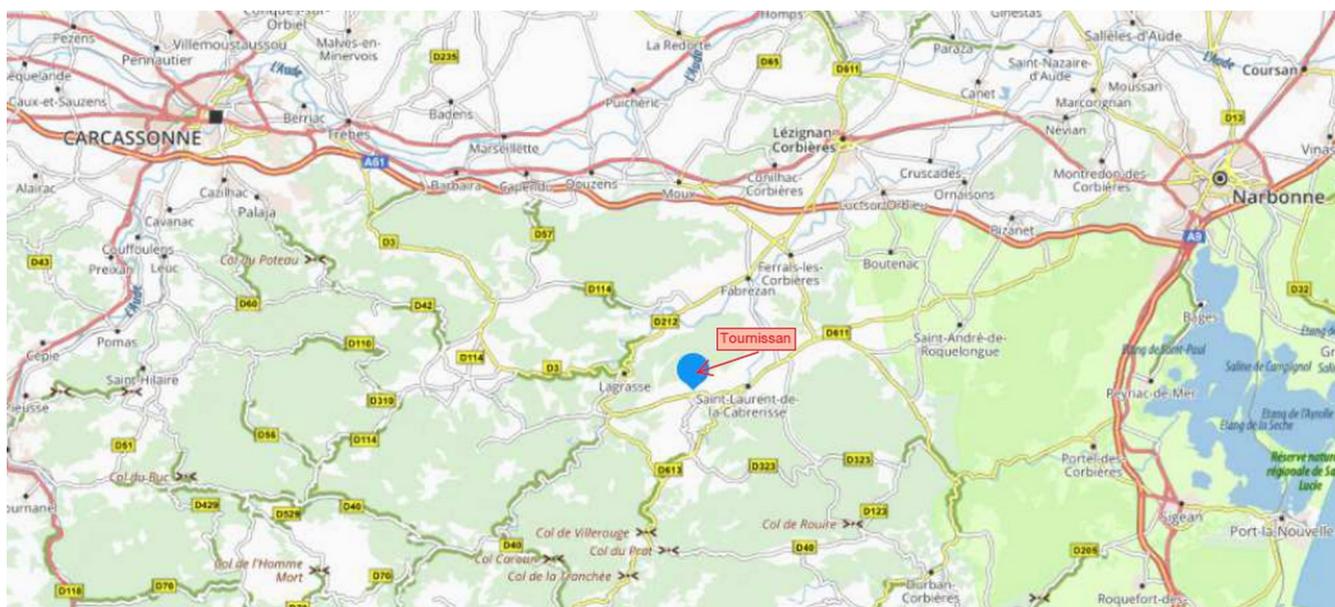


Figure 1: Plan de situation de la commune de Tournissan

Le territoire communal est concerné par une « zone spéciale de conservation » (ZPS) Natura 2000³ « Corbières occidentales » et par une zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique⁴ (ZNIEFF) de type II « Corbières centrales ». Il est également concerné par un espace naturel sensible (ENS)⁵, un réservoir de biodiversité du SRCE⁶ de l'ex région Languedoc Roussillon et par plusieurs plans nationaux d'action (PNA)⁷.

La surface de la zone naturelle (zonée N) du PLU en vigueur représente 481,01 ha, soit 39,93 % de la totalité du territoire communal.

La révision allégée n°1 du PLU de Tournissan a pour objectif de redéfinir la zone N au sein de laquelle les installations de type parcs photovoltaïques seront rendues possibles et de créer un sous-secteur Np dans lequel seront interdites les installations « susceptibles de nuire à l'environnement ou à la qualité paysagère du site ».

La révision allégée du PLU vise la détermination d'un secteur N qui occupera alors une superficie de 180,86 ha, tandis que le secteur Np atteindra 300,14 ha .

Le secteur d'étude concerne la totalité de la zone N de la commune, découpée en 3 secteurs⁸ dans le PLU en vigueur (cf figure 3).

La MRAe note qu'un parc photovoltaïque de 44 ha (cf figure 2) est actuellement en projet au sein de la zone N actuelle et rappelle qu'elle a rendu un avis sur ce dossier en 2020⁹.

3 Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire.

4 Lancé en 1982, l'inventaire des ZNIEFF a pour objectif d'identifier et de décrire des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation. On distingue 2 types de ZNIEFF : type I : secteurs de grand intérêt biologique ou écologique ; type II : grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes.

5 Roc Caglière.

6 Schéma régional de cohérence écologique

7 Aigle royal (domaines vitaux), Desman des Pyrénées (effort de passage), Gypaète barbu, Lézard ocellé, Vautour fauve (domaines vitaux), Vautour percnoptère (domaines vitaux).

8 La Zone N de Tournissan est localisée sur 3 secteurs de la commune :

1) Zone N secteur 1 : Partie Nord de la commune d'une surface de 460 ha

2) Zone N secteur 2 : Au sud-ouest de la commune, au sud du lieu-dit « Les Garrigots » d'une surface de 9 ha

3) Zone N secteur 3 : Au sud-ouest de la commune, au niveau de Mir d'une surface de 11 ha ».

9 http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/avis_mrae_2020apo75.pdf

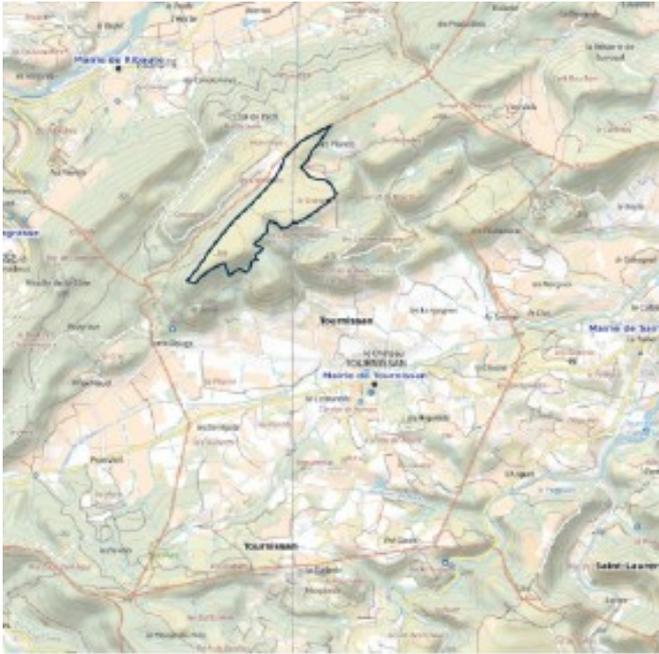


Figure 2: Projet de création d'une centrale photovoltaïque au sol lieu-dit « Grand Crès » - avis MRAe 2020APO75 (Permis de construire en cours d'instruction)

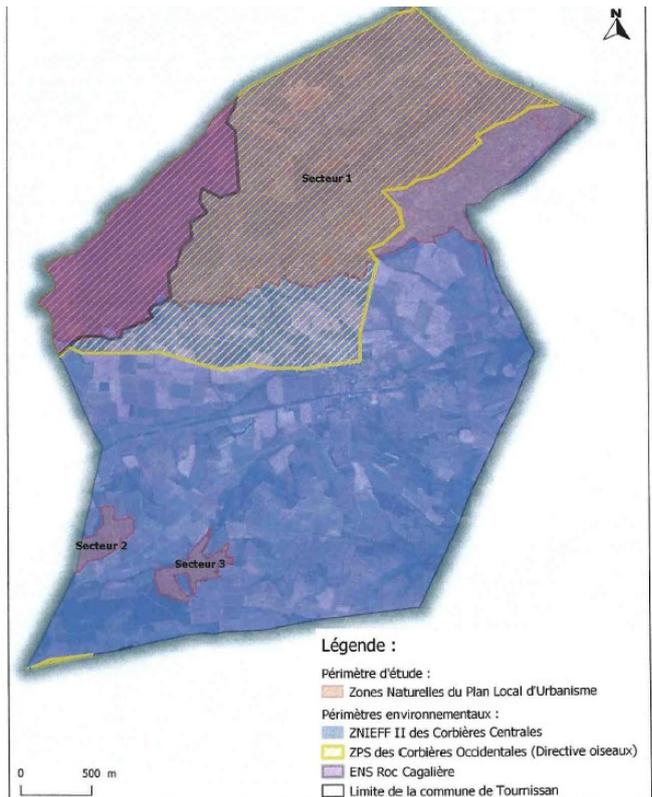


Figure 3: Les 3 secteurs du PLU (secteurs 1, 2 et 3) actuellement zonés en N et faisant l'objet de l'étude dans le cadre de la révision allégée du PLU

2.2 Principaux enjeux relevés par la MRAe

Pour la MRAe, les principaux enjeux environnementaux du projet de PLU sont :

- la préservation de la biodiversité et des fonctionnalités écologiques ;
- la préservation des paysages.

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

Le rapport de présentation est découpé en deux parties : le rapport lui-même et un document intitulé « Evaluation environnementale ».

3.1 Articulation avec les documents de rang supérieur

La démonstration de l'articulation du projet de révision allégée du PLU avec les autres documents d'urbanisme et les plans ou programmes avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte est lacunaire.

En premier lieu, le rapport indique que le projet de révision allégée du PLU serait compatible avec le SDAGE¹⁰ Rhône Méditerranée en vigueur. Or, pour les deux orientations suivantes de celui-ci, la démonstration n'est pas probante :

1. *orientation fondamentale 5 : Lutter contre les pollutions, en mettant la priorité sur les pollutions par les substances dangereuses et la protection de la santé*

Le défrichement évoqué¹¹, ainsi que les phases de construction, d'exploitation et de démantèlement de parcs solaires au sol sont susceptibles de générer une pollution des sols et des eaux superficielles et souterraines.

2. *orientation fondamentale 8 : Augmenter la sécurité des populations exposées aux inondations en tenant compte du fonctionnement naturel des milieux aquatiques.*

La commune est concernée par un risque d'inondation par débordement de cours d'eau et par ruissellement¹². Le projet de révision allégée du PLU visant à autoriser les parcs solaires au sol sur une superficie totale potentielle de 181 ha dont la majeure partie est prévue sur le secteur 1 (cf. figure 3), situé au nord de la commune, en amont du bourg lui-même inséré dans la plaine, est susceptible de modifier substantiellement les écoulements autant pendant la phase de chantier que pendant la phase d'exploitation.

Le plan de gestion du risque inondation (PGRI) du bassin Rhône Méditerranée 2016-2021¹³, décliné en une stratégie locale de gestion des risques d'inondation (SLGRI) du bassin versant de l'Aude et Berre, dispose que « *des mesures doivent être prises, notamment par les collectivités par le biais des documents et décisions d'urbanisme et d'aménagement du territoire, pour limiter les ruissellements à la source, y compris dans des secteurs hors risques mais dont toute modification du fonctionnement pourrait aggraver le risque en amont ou en aval* ».

Au regard de l'ampleur de la surface potentiellement concernée par le projet de révision allégée du PLU (181 ha), la démonstration de la compatibilité de ce projet avec ces documents supra-communaux doit être revue et argumentée.

En second lieu, s'agissant de la compatibilité du projet avec le SRCE, le rapport se limite à préciser¹⁴ qu'une autorisation de défrichement devra être sollicitée alors même que le secteur 1 du projet de révision allégée du PLU est situé au cœur d'un réservoir de biodiversité du SRCE.

Le projet de révision allégée du PLU fait référence au Schéma régional climat air énergie du Languedoc-Roussillon (SRCAE-LR) approuvé le 19 avril 2013, et annulé par la Cour administrative d'appel de Marseille en date du 10 novembre 2017). Il convient de ne plus mentionner ce schéma.

Bien qu'en « zone blanche » du SCoT de la Région Lézignanaise, Corbières et Minervois, le rapport indique que le projet est compatible avec celui-ci et notamment avec « *l'objectif 2-3 du DOG, prescrivant le fait de territorialiser l'accueil du photovoltaïque au sol dans la poursuite de la réflexion intercommunale* », la MRAe relève que cette affirmation n'est pas argumentée.

Si, en effet, c'est bien au niveau intercommunal que doit être conduite la réflexion sur la recherche de sites favorables aux parcs solaires, rien ne vient étayer la démonstration de la mise en œuvre d'une telle réflexion au niveau supra-communal pour le choix des sites de projet retenus. De plus, les orientations nationales réaffirment la priorité donnée à l'intégration du photovoltaïque aux bâtiments et/ou sur les sites déjà artificialisés. Ainsi, en application de la [circulaire du 18 décembre 2009, relative au développement et au contrôle des centrales photovoltaïques au sol](#), et du [guide d'instruction des demandes d'autorisations d'urbanisme pour les centrales solaires au sol de 2020](#), il convient, pour les installations au sol, de privilégier une implantation dans les zones U et AU (urbaines et à urbaniser), et en dernier recours dans les zones A et N (agricole et naturelle) sous réserve des dispositions du 1° de l'article L151-11¹⁵ du Code de l'urbanisme.

Ces éléments sont par ailleurs repris dans le projet de SRADDET¹⁶ de la région Occitanie arrêté depuis le 19 décembre 2019, et notamment sa règle n°20 qui indique « *Identifier les espaces susceptibles d'accueillir des installations ENR¹⁷ en priorisant les toitures de bâtiments, les espaces artificialisés et les milieux dégradés (friches industrielles et anciennes décharges par exemple), et les inscrire dans les documents de planification* ».

11 Cf rapport de présentation (RP) page 11

12 Cf PPRi de l'Orbieu

13 Cf PGRI page 56

14 Cf RP page 11

15 [L151-11 du code de l'urbanisme](#)

16 Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires

17 Énergie renouvelable

En conclusion, l'étude de l'articulation du projet de révision allégée du PLU de Tournissan avec les documents de rang supérieur est réalisée de manière partielle et le dossier ne présente pas la manière dont les enjeux portés par ces plans et programmes ont pu orienter le projet de révision allégée du PLU et la façon dont il en tient compte.

3.2 Analyse des enjeux et des incidences

Un état initial de l'environnement (EIE)¹⁸ sommaire est présenté dans le dossier. Il se limite à rappeler les principaux éléments inclus dans le dossier de PLU approuvé. Néanmoins cet EIE se veut conclusif sur la caractérisation des enjeux en présence. Il présente pourtant une définition, insuffisamment étayée des zones de moindres enjeux notamment pour le secteur 1 visé par le projet de révision allégée du PLU sur lequel viennent pourtant se superposer, réservoir de biodiversité du SRCE, zone Natura 2000 (ZPS), ZNIEFF et plusieurs PNA. La MRAe relève la nécessité de développer la présentation de l'EIE dans le dossier de révision allégée du PLU et de développer des arguments susceptibles de conclure sur les incidences ? Ou le niveau des enjeux ? , sans demander implicitement au lecteur de se reporter aux informations contenues dans le RP du PLU approuvé. Par ailleurs, elle note qu'une campagne d'inventaire aurait été réalisée lors de l'état des lieux environnemental sur les terrains. Mais le dossier ne précise ni le nombre des prospections ni la période au cours de laquelle elles auraient été réalisées.

Une analyse des incidences du projet de révision allégée du PLU est exposée¹⁹. Sont ainsi énumérées les incidences potentielles négatives sur l'écoulement et la qualité des eaux, l'augmentation du risque d'incendie de forêt, les nuisances sonores liées à la « circulation pour entretien et bruit des locaux », l'artificialisation du paysage, la destruction ou l'altération des habitats de la faune et de la flore, et ce, sur les trois secteurs de la zone N concernés. Le dossier, se basant sur l'EIE, considère néanmoins que les choix de localisation effectués au sein du secteur N, permettraient d'écarter les zones à enjeux forts.

La MRAe constate que cette analyse est incomplète. D'une part, car elle se limite à la description des habitats naturels sans apporter de précisions sur les modalités de réalisation de l'inventaire de la biodiversité : en particulier les enjeux relatifs à la faune et à la flore ne sont pas décrits. D'autre part, du fait de l'absence d'information sur la pression d'inventaire (i.e. répétition du nombre de passages et diversité des périodes d'inventaires), il n'est pas possible de disposer des informations suffisantes sur la répartition spatiale et temporelle des espèces, leurs habitats, leurs zones de nidification ou de gîtes, et celles de chasse ainsi que, le cas échéant, sur leurs abondances.

De plus, la MRAe observe que le dossier ne présente pas à proprement parler une évaluation des incidences Natura 2000 qui pourtant concerne tout le secteur 1 du projet de révision allégée du PLU, ce qui devra être corrigé.

Elle considère que l'absence de réflexion à un niveau supra-communal ne permet pas d'expliquer les choix retenus au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement ainsi que les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables permettant de démontrer que le site choisi est bien celui de moindre impact environnemental. Or la zone naturelle dont il est question, présente une biodiversité riche attestée par la présence d'un nombre important de zones signalées d'intérêt ou réglementées, qui doit donc être préservée.

De plus, elle estime indispensable que soit menée une analyse des potentielles incidences cumulées avec des projets existants (cf [supra](#)) ou en cours sur la commune mais aussi sur les communes environnantes.

Au sujet des mesures envisagées pour « Eviter, Réduire et le cas échéant Compenser » les conséquences dommageables de la mise en œuvre du plan sur l'environnement (séquence ERC), la MRAe constate que l'application de cette séquence est mal appréhendée. Tout projet, de surcroît de planification urbaine, entraînant potentiellement une dégradation de la qualité environnementale des sites, doit intégrer des mesures, en priorité pour éviter de telles incidences. Seul un évitement strict de toute extension de l'urbanisation²⁰ dans les secteurs à enjeux écologiques permet de préserver les espèces et habitats. Ce n'est que lorsque les impacts négatifs n'ont pas pu être pleinement évités, notamment en l'absence de solutions alternatives satisfaisantes, que la collectivité doit chercher à réduire les incidences restantes et, en dernier lieu, les compenser. Ici, le projet de révision allégée du PLU renvoie l'application de la démarche ERC au niveau du projet d'aménagement²¹. La MRAe rappelle à nouveau que c'est au stade de la planification que la démarche « éviter » prime ; ce qui fait défaut dans ce dossier faute d'une réflexion au niveau supra-communal.

18 Cf « évaluation environnementale » pages 8 à 10

19 Cf « évaluation environnementale » pages 10 à 13

20 CAA de Marseille, 9 mars 2021, req. n°19MA00002 : Les panneaux photovoltaïques sont considérés comme une extension de l'urbanisation

21 Cf RP pages 19 et 21

Les indicateurs de suivi présentés en page 9 , tableau 2, de l'« évaluation environnementale » ne sont pas tous renseignés à une date de référence dite « état zéro » ou « T0 », ce qui est préjudiciable à un suivi de qualité. De plus, au regard des enjeux et de la richesse écologique du secteur, force est de constater que la pauvreté des trois indicateurs retenus ne permettra pas de suivre les effets du projet de révision allégée sur l'environnement afin d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées.

Enfin, le dossier ne comprend pas de résumé non technique des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée. Or, le résumé est indispensable et il doit être rendu visible (plutôt en tête de rapport ou à part). C'est un élément clef pour la bonne compréhension par le public du projet de révision allégée du PLU et de son évaluation environnementale. Il doit porter sur l'évaluation environnementale, mais aussi sur l'ensemble des choix, être clair et illustré notamment par des cartes permettant de croiser les enjeux environnementaux avec le projet.

La MRAe recommande de :

- démontrer l'articulation du projet de révision du PLU avec les autres documents de planification et programmes de rang supérieur ;**
- justifier la localisation du ou des secteurs retenus au regard des enjeux environnementaux, et produire une analyse de solutions alternatives (secteurs anthropisés notamment) au niveau supra-communal en accord avec les orientations nationales et régionales, afin de privilégier la solution de moindre impact environnemental (notamment écologique et paysager) ;**
- compléter et actualiser l'EIE permettant de caractériser les enjeux dans les secteurs de projets, et préciser le nombre et les périodes de prospection sur le terrain ;**
- analyser les incidences du projet de PLU révisé sur l'état initial de l'environnement ;**
- évaluer les incidences sur les espèces ayant permis la désignation du site Natura 2000 « Corbières Occidentales » ;**
- définir un état zéro des indicateurs afin d'assurer un suivi de qualité ;**
- inclure dans le dossier, un résumé non technique clair et illustré notamment par des cartes permettant de croiser la localisation du projet avec les sensibilités environnementales.**

De façon plus globale, la MRAe considère que l'ampleur de la zone N (181 ha) où pourraient être autorisés des parcs solaires au sol, est sans commune mesure avec l'ensemble des projets existants ou en cours en Occitanie, qui plus est sur des secteurs dont la richesse écologique est avérée. Seule une réflexion conduite au niveau intercommunal pourrait permettre de répondre aux objectifs et orientations régionaux et nationaux en matière de développement des centrales photovoltaïques.