



Mission régionale d'autorité environnementale

OCCITANIE

**Avis de la mission régionale d'autorité environnementale  
de la région Occitanie sur le projet  
de révision allégée du plan local d'urbanisme de la commune de  
Villegly-en-Minervois (11)**

n° saisine 2017-5764  
n° MRAe 2018AO18

## 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 12 décembre 2017 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 révision allégée de la commune de Villegly (Aude).

Le présent avis contient les observations que la MRAe Occitanie, réunie le 9 mars 2018 à Montpellier, formule sur le dossier en sa qualité d'autorité environnementale. Cet avis est émis collégalement par l'ensemble des membres présents: Philippe Guillard président, Bernard Abrial, Magali Gérino et Jean-Michel Soubeyroux. 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 aux articles R104-23 et R104-24 du Code de l'urbanisme, 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 Occitanie le 12 décembre 2017.

## Synthèse

La commune de Villegly-en-Minervois souhaite procéder à la révision allégée de son PLU pour supprimer un zonage actuellement dédié aux énergies renouvelables et créer sur un autre site une zone dédiée à l'accueil d'un projet photovoltaïque.

Le rapport de présentation, incomplet, ne répond pas aux attendus de l'article R.151-3 du code de l'urbanisme. Il devra être complété notamment par un résumé non technique, une analyse de l'articulation avec les plans et programmes de niveau supérieur applicables au territoire, ainsi que par des indicateurs de suivi.

Le site d'implantation choisi pour l'accueil du projet photovoltaïque est situé dans un espace naturel sensible du département de l'Aude, dans une ZNIEFF de type 2, dans un site favorable à des espèces protégées en voie de disparition et dans un réservoir et un corridor de biodiversité identifié par le schéma régional de cohérence écologique de l'ex-région Languedoc-Roussillon. Au regard de ces sensibilités importantes, il est essentiel d'explicitier les raisons du choix de ce site en présentant d'autres alternatives envisageables à l'échelle communale, conformément aux exigences de l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme.

L'évaluation environnementale devrait être complétée par un état initial plus précis des sensibilités naturalistes et paysagères, par une analyse argumentée des impacts du projet et par des mesures adaptées définies, au stade de la révision allégée, dans le règlement du PLU.

En l'état, le projet apparaît susceptible de conduire à des impacts notables sur l'environnement, particulièrement sur des espèces et habitats protégés et sur le paysage, dont le rapport de présentation ne démontre pas une prise en compte suffisante.

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

## Avis détaillé

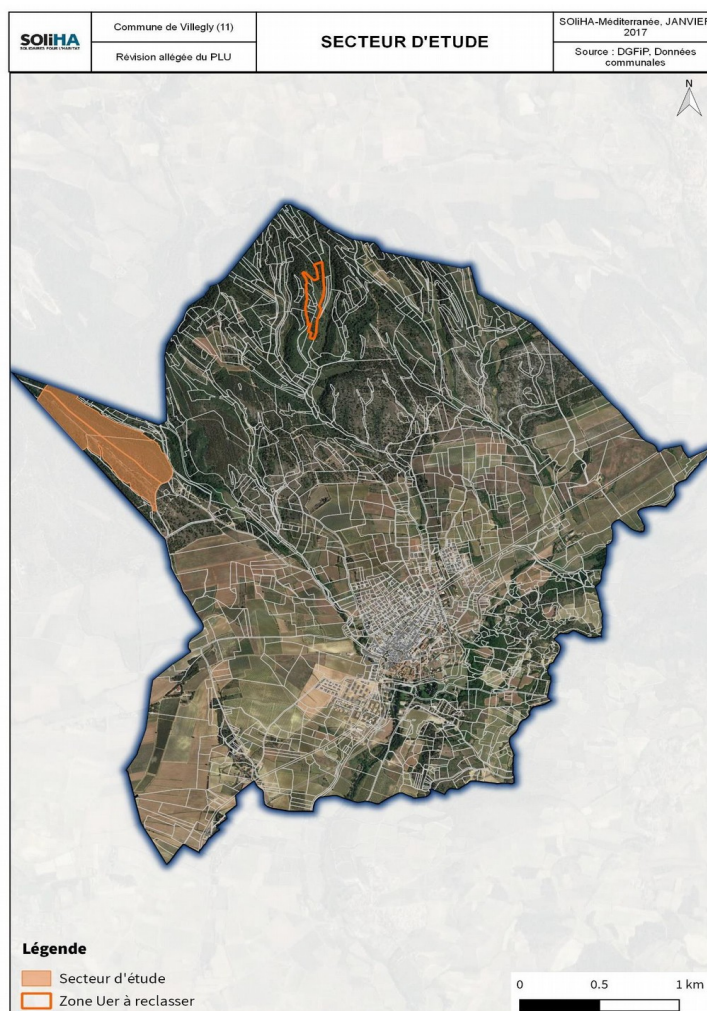
### I - Présentation du territoire et du projet de révision allégée

Située dans le département de l'Aude, au nord-est de Carcassonne, la commune de Villegly-en-Minervois (population municipale de 1 130 habitants en 2016) est membre de la communauté de communes du Minervois au Cabardès et fait partie du nouveau territoire du schéma de cohérence territorial (ScoT) de Carcassonne Agglomération en cours de révision (73 communes).

Selon les informations trouvées sur le site de la commune, le PLU a été approuvé le 9 janvier 2012. La commune souhaite l'adapter pour permettre le développement d'un projet photovoltaïque porté par la société Langa, en reclassant en zone naturelle les 3,4 ha de zone Uer au lieu-dit l' « Arpaillan » actuellement dédiée au photovoltaïque, et en créant une nouvelle zone Npv de 5,34 ha au lieu-dit « la Verdure ».

Le rapport de présentation indique que le nouveau site serait plus accessible, mieux desservi par les réseaux, et respecterait mieux les contraintes environnementales. Il est également mentionné que la maîtrise foncière des parcelles par la commune motive également ce choix qui pourrait rendre le projet plus rapidement opérationnel.

Une zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF) de type 2, « Causses du Piémont et de la Montagne Noire » occupe la partie nord-ouest du territoire communal et couvre l'intégralité de la future zone Npv, également incluse dans le périmètre de l'espace naturel sensible départemental « Causses de la Vernède aux Escoumes ». Le site se situe également dans un réservoir et un corridor de biodiversité identifié par le schéma régional de cohérence écologique de l'ex-région Languedoc-Roussillon.



*Secteur d'étude englobant la future zone Npv, issu du rapport de présentation*

## **II - Contexte juridique du projet de révision allégée au regard de l'évaluation environnementale**

La révision allégée de Villegly a été soumise à évaluation environnementale par la décision de la MRAe d'Occitanie en date du 24 avril 2017 prise après demande d'examen au cas par cas, qui a considéré qu'au vu des enjeux identifiés et des éléments du dossier, la révision allégée était susceptible d'entraîner des incidences notables sur l'environnement.

Par conséquent, le dossier fait l'objet d'un avis de la MRAe Occitanie. Il sera publié sur le site internet de la MRAe<sup>1</sup> et sur le site internet de la DREAL Occitanie.

Il est rappelé qu'en application de l'article 9 de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 « plans et programmes », l'autorité compétente pour approuver un plan doit 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, la façon dont 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 alternatives qui avaient été envisagées, et enfin, les mesures arrêtées concernant le suivi de la mise en œuvre du plan.

Le projet de centrale photovoltaïque est lui-même soumis à étude d'impact au titre des articles L.122-1 et R.122-2 du code de l'environnement. Il fera l'objet d'un nouvel avis de l'Autorité environnementale, la collectivité et le porteur de projet n'ayant pas décidé de mettre en œuvre une procédure commune d'évaluation environnementale au titre de l'article R122-27 du Code de l'environnement.

## **III – Enjeux identifiés par la MRAe**

Pour la MRAe, les principaux enjeux environnementaux à prendre en compte dans le projet de révision allégée du PLU, en lien avec le projet photovoltaïque envisagé, résident dans la préservation des milieux naturels et de la biodiversité et dans la préservation du paysage.

## **IV. Analyse de la qualité du rapport de présentation et de la démarche d'évaluation environnementale du PLU**

### IV.1. Complétude réglementaire

Un rapport de présentation d'un PLU soumis à évaluation environnementale doit être conforme aux dispositions de l'article R.151-3 du Code de l'urbanisme.

Le dossier examiné par la MRAe comprend une pièce intitulée « rapport de présentation – pièce 1 », et une pièce nommée « évaluation environnementale - présentation des impacts et des mesures envisagées pour éviter, réduire, compenser les conséquences dommageables de la mise en œuvre de la révision du PLU sur l'environnement », qui reprennent de manière synthétique certains éléments tirés d'un projet d'état initial relatif à l'étude d'impact du projet, lui-même proposé en annexe.

Toutefois, le rapport de présentation n'est pas complet. En particulier, le choix du site n'est pas justifié au regard des solutions de substitution raisonnable à l'échelle du territoire communal, comme l'exige pourtant le 4<sup>e</sup> alinéa de l'article R.151-3 du code de l'urbanisme. 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. Le seul argument de la maîtrise foncière des terrains par la commune ne saurait suffire à justifier la localisation retenue.

L'analyse de l'articulation du projet de révision avec les plans et programmes de niveau supérieur applicables au territoire n'apporte aucune démonstration de la prise en compte du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) de Languedoc-Roussillon, qui identifie pourtant le terrain du projet en partie comme corridor écologique, et en partie comme réservoir de biodiversité.

<sup>1</sup> <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr>

Le rapport de présentation ne comporte pas non plus de dispositif de suivi des effets de la révision allégée. Des critères, indicateurs et modalités permettant d'effectuer un bilan de la mise en compatibilité du PLU doivent être établis, de façon distincte des indicateurs contenus dans l'étude d'impact du projet puisqu'en relation avec les autres indicateurs de suivi du PLU ; les indicateurs du PLU en vigueur peuvent d'ailleurs en être modifiés.

Est également absent, le résumé non technique exigé pour la compréhension de la démarche par le public.

**La MRAe rappelle que le rapport de présentation doit être conforme à l'article R.151-3 du code de l'urbanisme. Le dossier doit pour cela justifier la localisation du site choisi au regard des sensibilités environnementales et des alternatives envisageables à l'échelle communale.**

**La MRAe rappelle que le dossier doit également comporter un résumé non technique, une analyse complète de l'articulation avec les plans et programmes applicables au territoire avec lesquels le projet de PLU doit être compatible ou doit prendre en compte, ainsi que des indicateurs de suivi adaptés au PLU.**

#### IV.2. Qualité du dossier et de la démarche d'évaluation environnementale

De façon globale, le rapport de présentation est peu clair et l'évaluation environnementale insuffisante.

Le projet de révision allégée a donné lieu à une décision de la MRAe en date du 24 avril 2017, qui a décidé de soumettre la procédure à évaluation environnementale parce que les éléments du dossier ne démontraient pas l'absence d'incidences notables sur l'environnement, du fait notamment :

- de la présence sur le site d'habitats naturels à enjeux modérés de conservation, susceptibles d'être détruits de façon irréversible par le projet ;
- de la présence d'habitats favorables au lézard ocellé, espèce protégée à très fort enjeu à l'échelle régionale ;
- d'enjeux paysagers ;
- de l'absence de démonstration du fait que d'autres sites d'implantation aient été envisagés et comparés à celui retenu.

Le rapport de présentation n'évoque pas cette décision afin d'expliquer, notamment au public, le contexte qui a conduit à une obligation d'évaluation environnementale.

Le rapport de présentation n'a d'ailleurs fait l'objet d'aucune évolution depuis celui qui a fait l'objet d'une demande de cas par cas. Un document « évaluation environnementale - présentation des impacts et des mesures envisagées pour éviter, réduire, compenser (...) » a été ajouté, mais n'a pas été intégré au rapport de présentation, ce qui ne facilite pas la lecture d'ensemble. Aucune démarche substantielle d'évaluation environnementale ne semble avoir été mise en œuvre depuis le dossier d'examen au cas par cas.

Le rapport de présentation s'appuie partiellement sur des extraits d'un projet d'état initial de l'environnement, joint en annexe, qui fait référence à une zone de projet, plus large que la zone Npv effectivement retenue. Cela nuit fortement à la compréhension de la démarche. La pièce « impacts et mesures » compile des analyses peu précises qui s'attachent exclusivement au projet de parc photovoltaïque, sans expliquer en quoi la révision allégée contribue à préserver les sensibilités environnementales identifiées.

Enfin, le rapport de présentation ne restitue pas le projet dans le contexte plus global de la commune de Villegly (principes du PADD, zones ouvertes à l'urbanisation,...), ce qui aurait mérité d'être pris en compte dans l'analyse des incidences du projet.

**La MRAe recommande de compléter le rapport de présentation en faisant référence aux motifs de la soumission à évaluation environnementale, et en intégrant l'ensemble des pièces dans un rapport de présentation unique et cohérent.**

**Elle recommande d'améliorer les illustrations en veillant à la cohérence des périmètres de projet à représenter. Elle recommande également de compléter le rapport de présentation en présentant les éléments pertinents du PLU approuvé.**

**Elle recommande enfin d'intégrer l'ensemble des documents annexés au corps du rapport de présentation, en veillant à la cohérence des informations fournies.**

De manière générale, l'état initial de l'environnement, l'analyse des incidences et les mesures environnementales appellent des compléments significatifs, détaillés dans la partie suivante.

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

### V -1 Préservation de la nature et de la biodiversité

Le secteur concerné est entièrement inclus dans la ZNIEFF de type 2 « Causses du piémont et de la Montagne Noire », dont l'essentiel des enjeux biologiques sont liés à la flore se développant dans les milieux xérophiles. La diversité des habitats et leur imbrication est également un élément important dont la conservation est un enjeu fort pour la conservation de certaines espèces. Le projet est par ailleurs entièrement inclus dans un espace naturel sensible du département.

Un état initial naturaliste a été conduit sur la base de quelques journées d'inventaire entre avril et juin 2016, qui ont permis d'identifier des habitats naturels à forts enjeux et des espèces patrimoniales au niveau de la zone d'étude, notamment de flore, de reptiles et d'oiseaux. Une démarche d'évitement a conduit à réduire significativement la superficie de la zone Npv par rapport à la zone d'étude.

Cependant, la zone Npv comporte des habitats naturels à enjeux modérés de conservation, tels que des garrigues à chêne kermès et des plantations de conifères identifiés dans le rapport comme constituant des sites de nidification d'espèces d'oiseaux protégées. Ces habitats sont susceptibles d'être détruits de façon irréversible par la réalisation du projet.

Par ailleurs, l'état initial de l'environnement ne précise pas la localisation des habitats préférentiels des espèces protégées identifiées comme « potentielles » sur la zone d'étude, ce qui ne permet d'attester de l'évitement de ces secteurs.

En particulier, les habitats naturels du site sont favorables au lézard ocellé, espèce protégée à très fort enjeu à l'échelle régionale, menacé au niveau mondial et européen. Le rapport indique que s'il est effectivement présent sur le site, son habitat pourrait effectivement être détruit par le chantier.

**Au vu de l'importance des enjeux naturalistes de la zone d'étude, la MRAe recommande que l'état initial naturaliste soit complété par des prospections complémentaires visant à identifier plus précisément les zones abritant potentiellement des espèces protégées.**

**Ces compléments doivent permettre une appréciation et une hiérarchisation plus précise des enjeux naturalistes au niveau notamment de la zone Npv retenue.**

L'analyse des impacts potentiels demeure très générique. La conclusion d'impact faible sur les habitats d'espèce protégée, basée notamment sur la bonne représentation de ces habitats à l'échelle communale n'est en l'état pas recevable, compte tenu de la sensibilité des espèces concernées, et doit être argumentée.

Différentes mesures sont présentées, aboutissant selon l'évaluation environnementale à des incidences faibles voire très faibles après application des différentes dispositions prévues. Cependant les mesures exposées sont uniquement applicables au projet, et non au PLU révisé. Le règlement de la zone Npv pourrait pourtant intégrer certaines des mesures d'évitement ou de réduction proposées, par exemple l'obligation de réaliser des clôtures surélevées pour les déplacements de la petite faune.

Il n'est pas possible d'analyser la suffisance de ces mesures en raison des limites de l'état initial et de l'analyse des incidences.

**La MRAe recommande de compléter et d'argumenter l'évaluation des incidences.**

**Elle recommande également d'édicter, dans le règlement du PLU, les mesures d'évitement et de réduction à mettre en place en cohérence avec le projet.**

## V.2. Préservation des paysages

L'état des lieux est également insuffisant sur les paysages. L'état initial se contente de montrer la forte visibilité de la zone d'étude dans un environnement naturel, et donc son fort impact potentiel. Cependant, aucun complément d'étude ne vient analyser l'impact paysager de la zone Npv finalement définie, plus restreinte que la zone d'étude.

Il manque également une analyse de l'appréciation des enjeux patrimoniaux à proximité, et une analyse des incidences du projet depuis des points de vue proches, lointains, des points hauts... Des photographies, des photomontages ou croquis sont nécessaires pour évaluer correctement les incidences du projet de parc photovoltaïque sur le paysage.

Le dossier ne propose aucune mesure destinée à traiter les incidences potentielles, de manière à assurer une véritable insertion paysagère au projet.

**La MRAe recommande de compléter significativement l'état initial et l'évaluation des incidences paysagères.**

**Elle recommande de préciser les mesures d'insertion paysagère à mettre en place et de compléter le règlement et le plan de zonage en cohérence avec ces mesures : création ou préservation d'écrans végétaux, protection de certains points de vue...**