



Mission régionale d'autorité environnementale

OCCITANIE

**Avis de la Mission Régionale  
d'Autorité environnementale de la région Occitanie  
sur le projet d'élaboration de la carte communale  
de Saint Chels (46)**

n° saisine 2017-5819  
n° MRAe 2018AO23

## 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 26 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 d'élaboration de la carte communale de la commune de Saint Chels (Lot).

Le présent avis contient les observations que la MRAe Occitanie formule sur le dossier en sa qualité d'autorité environnementale.

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.

Conformément au règlement intérieur du CGEDD et aux règles de délégation interne à la MRAe (délibération n°2016-02 du 24 juin 2016), cet avis a été adopté par M. Philippe Guillard, président de la MRAE.

## Synthèse

La communauté de communes du Grand Figeac, Haut Ségala, Balaguier d'Olt élabore une carte communale sur la commune de Saint Chels dans l'attente d'un futur plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi).

De façon générale, la modestie du projet de carte communale fait que le risque d'impact notable sur l'environnement est limité.

Cependant le document ne répond pas aux attendus de l'évaluation environnementale stratégique d'un document d'urbanisme même de faible ampleur. Les orientations de la carte communale sur la localisation des zones ouvertes à l'urbanisation, susceptibles de poursuivre la dispersion de l'habitat, sont insuffisamment justifiées.

L'analyse des incidences sur les paysages, le patrimoine et les milieux naturels est insuffisante.

La MRAe recommande de compléter l'évaluation environnementale et de recentrer l'urbanisation sur un nombre de secteurs plus limités.

Sur le plan formel, le rapport de présentation devra être complété conformément aux exigences de l'article R.. 161-3 du code de l'urbanisme applicable au projet de carte communale.

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

## Avis détaillé

### I - Présentation du territoire et du projet de carte communale

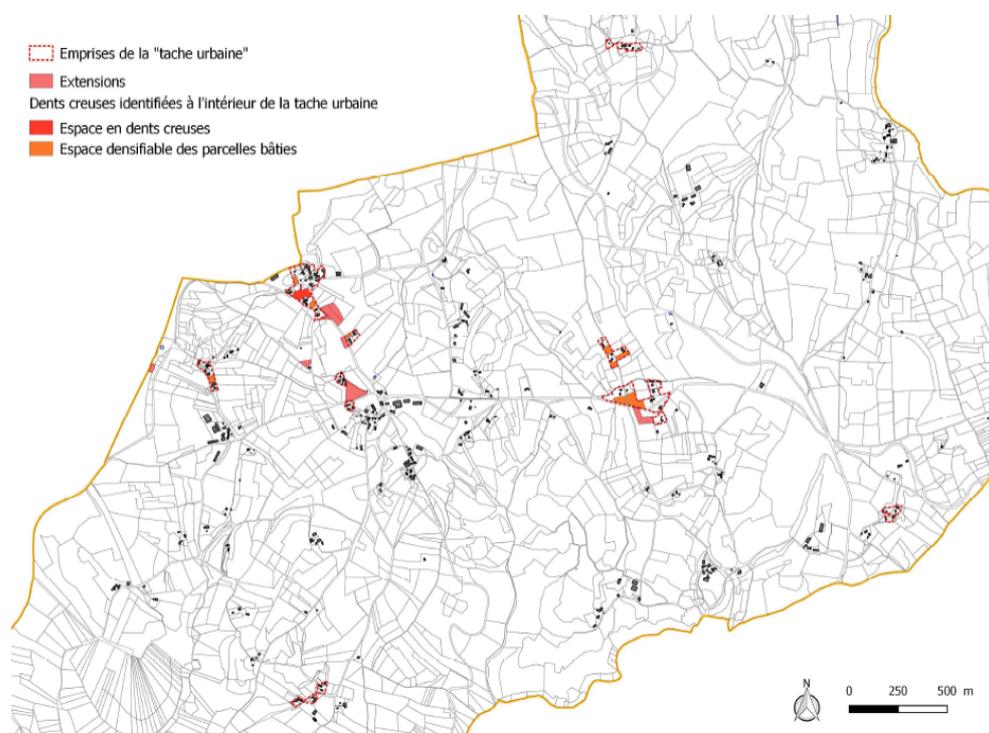
La commune de Saint Chels (142 habitants en 2014 - source INSEE), commune située dans le département du Lot, fait partie des 92 communes membres de la communauté de communes du Grand Figeac, Haut Ségala, Balaguiet d'Olt, qui assure la conduite de la procédure d'élaboration de la présente carte communale. Cette carte serait le premier document d'urbanisme de la commune, dans l'attente du futur plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), prescrit par la communauté de communes.

Saint Chels fait également partie du territoire du schéma de cohérence territoriale (ScoT) du pays de Figeac, du Segala au Lot-Cele en cours d'élaboration, sur lequel l'autorité environnementale, qui était alors la préfète du Lot et le préfet de l'Aveyron, a rendu un avis le 17 décembre 2015. Elle appartient également au parc naturel régional des Causses du Quercy.

Le site Natura 2000 « Basse vallée du Célé » intersecte le territoire communal sur une petite partie au nord, le long du Célé. Le territoire communal est également couvert par trois ZNIEFF :

- deux ZNIEFF de type 1 : « Rivière Célé », compris dans la zone Natura 2000, et « Combe de Bazos, Bois de Mars, Camp du Verdier et Pech de Fourès » ;
- une ZNIEFF de type 2 : « Basse vallée du Célé », recoupant la partie du site Natura 2000 qui touche la commune.

Le projet prévoit d'autoriser 17 habitations sur 2,5 ha, situés sur 3 secteurs principaux très diffus. De plus 1,8 ha seraient dédiés à un petit secteur d'activités d'intérêt local dans le centre bourg, et une petite parcelle de 900 m<sup>2</sup> permettrait la construction d'un local de chasse.



Localisation des zones constructibles – extrait du rapport de présentation

## **II - Contexte juridique et présentation de l'avis**

L'élaboration de la carte communale de Saint Chels est soumise à évaluation environnementale au titre de l'article R.104-15 du code de l'urbanisme du fait de la présence sur le territoire d'une zone Natura 2000. En conséquence elle donne lieu à avis de la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) d'Occitanie.

Le projet de carte communale, d'ampleur modeste, n'est pas susceptible d'avoir des incidences majeures sur l'environnement, ce qui conduit la MRAe à cibler son analyse sur trois enjeux environnementaux :

- la maîtrise de la consommation d'espace ;
- la préservation des milieux naturels ;
- la préservation des paysages.

Cet avis est complété par les recommandations relatives à la complétude réglementaire et à la qualité de l'évaluation environnementale.

L'avis devra être joint au dossier d'enquête publique. Il sera publié sur le site internet de la MRAe<sup>1</sup> ainsi que sur celui de la DREAL Occitanie.

## **III - Analyse de la qualité du rapport de présentation et de la démarche d'évaluation environnementale**

### III.1. Caractère complet du rapport de présentation

Une carte communale soumise à évaluation environnementale doit présenter un rapport de présentation établi conformément aux dispositions de l'article R. 161-3 du code de l'urbanisme.

Le rapport de présentation est ici incomplet. Il manque :

- Une analyse de l'articulation du projet communal avec les documents d'urbanisme et les plans et programmes avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte.

Dans l'attente de l'approbation du ScoT, le projet de Saint Chels doit être compatible avec la charte du parc naturel régional (PNR) des Causses du Quercy ainsi qu'avec les orientations fondamentales et les objectifs du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Adour-Garonne 2016-2021 ; il doit également prendre en compte le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) de l'ex-région Midi-Pyrénées. En l'espèce, le rapport de présentation se limite à une simple affirmation de la compatibilité du projet avec le SDAGE sans la démontrer. Le SRCE et la charte du parc ne sont pas évoqués. L'articulation avec le futur ScoT est évoquée au fur et à mesure des thèmes étudiés. Mais le rapport n'identifie pas clairement quels documents sont opposables à la carte communale et comment le projet les prend en compte.

- Des indicateurs de suivi permettant d'évaluer les effets de la carte communale sur l'environnement et permettant d'en établir un bilan au plus tard 6 ans après son approbation.

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

La commune indique ne pas mettre en place d'indicateurs parce qu'aucune mesure d'évitement, de réduction ou de compensation par rapport au site Natura 2000 n'est nécessaire<sup>2</sup>. Ce mécanisme de suivi est pourtant obligatoire pour une carte communale soumise à évaluation environnementale, et concerne l'ensemble des effets potentiels du projet sur l'environnement pris au sens large, en fonction des enjeux du territoire : consommation d'espaces naturels et agricoles, paysages,...., et non les seuls effets sur le site Natura 2000.

**La MRAe rappelle que le rapport de présentation doit comprendre une partie dédiée à l'analyse, précisément argumentée, de l'articulation du projet de carte communale avec les dispositions des plans et programmes de rang supérieur relevant du champ de l'évaluation environnementale, en particulier le SDAGE Adour-Garonne, la charte du PNR et le SRCE, tant que le schéma de cohérence territoriale n'est pas approuvé.**

**Elle rappelle également que le document doit contenir des indicateurs précis et pertinents permettant de suivre les effets de la carte communale sur l'environnement. Une valeur initiale doit être définie, de manière à constituer une base fiable en comparaison de laquelle les effets de la carte communale pourront être analysés au terme des 6 ans.**

### III.2. Qualité du rapport de présentation et de la démarche d'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale stratégique d'une carte communale doit permettre d'établir un projet de moindre impact environnemental, affiné au fur et à mesure des études : la restitution de cette démarche doit se retrouver tout au long du rapport de présentation, comme prévu à l'article R. 161-3 du code de l'urbanisme, et non dans une annexe. L'évaluation doit reposer sur un état initial des enjeux environnementaux de la commune, avec des focus sur les zones d'extension de l'urbanisation prévues ; les enjeux doivent être hiérarchisés pour expliquer, parmi plusieurs possibilités, les choix de la collectivité entre les différentes possibilités d'urbanisation.

De façon générale, cette démarche ne ressort pas du dossier transmis.

La lecture du dossier est rendue difficile par l'éparpillement des informations fournies au travers de divers documents, dont une partie aurait dû nourrir le rapport de présentation et justifier les choix d'urbanisation :

- Un document intitulé « évaluation environnementale » résume certains éléments du rapport de présentation, parfois en contradiction avec celui-ci. Il y est par exemple indiqué que le projet prévoit d'atteindre 175 habitants en 2020<sup>3</sup>, au contraire du rapport de présentation qui indique vouloir porter la population municipale à 163 habitants en 2028<sup>4</sup> ;
- Quatre documents joints en annexe concernent le petit patrimoine local. Certains éléments fournis auraient mérité d'être résumés dans le rapport de présentation afin de présenter un diagnostic paysager plus complet ;

<sup>2</sup> Evaluation environnementale p.33

<sup>3</sup> Objectifs expliqués p.7 de l'évaluation environnementale

<sup>4</sup> Rapport de présentation p.68

- Une « note de synthèse » annexée au schéma communal d'assainissement, datant de 2004, contient des informations sur le territoire qui auraient du être analysées dans le rapport de présentation, et mises en perspectives avec les secteurs ouverts à l'urbanisation.

Par ailleurs et comme évoqué ci-après, l'état initial de l'environnement décrit à travers le rapport de présentation et le document « évaluation environnementale » est trop imprécis pour permettre une analyse des secteurs projetés de développement de l'urbanisation. Il manque également une identification des enjeux environnementaux sur les zones prévues de développement. De plus, aucun scénario alternatif n'est évoqué, le dossier se contentant de présenter les solutions retenues comme incluant les terrains « les plus susceptibles de servir le projet communal »<sup>5</sup>.

**La MRAe recommande de compléter l'état initial par des éléments de diagnostic ciblés sur les secteurs ouverts à l'urbanisation, sur les différentes thématiques : biodiversité, milieux naturels, qualité des eaux et assainissement, paysage et petit patrimoine. Tous ces éléments devant participer à une démarche itérative venant éclairer et influencer sur les choix communaux, la MRAe recommande d'inclure l'évaluation environnementale ainsi complétée dans le rapport de présentation.**

Un résumé non technique est présenté dans un document distinct, ce qui facilite son appréhension par le public. Cependant, la démarche d'évaluation environnementale n'étant pas complète, ne peut être retranscrire correctement.

**La MRAe recommande de compléter le résumé non technique en fonction des ajouts à l'évaluation environnementale : analyse de l'articulation avec les documents supérieurs, explication de la construction des choix communaux au vu des éléments pertinents et localisés, présentation du mécanisme de suivi et des indicateurs, ...**

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

### IV -1 Consommation d'espace

Le rapport de présentation fait état d'un territoire communal enclavé et éloigné des bassins d'emplois, des services et commerces. La population municipale diminue, passant de 158 habitants en 2009 à 142 habitants en 2014 (source INSEE), alors que les résidences secondaires progressent pour atteindre 50 % du parc d'habitations en 2014. Le bilan de la carte communale passée indique qu'entre 2002 et 2016, 10 constructions ont été réalisées sur 5,58 ha, soit une moyenne de plus de 5 500 m<sup>2</sup> par logement.

La collectivité affiche un objectif volontariste visant à pallier la baisse démographique au moyen d'un projet résidentiel et touristique qui lui permettrait d'atteindre 163 habitants en 2028. Pour ces 21 habitants supplémentaires, la commune souhaite permettre la construction de 17 nouvelles habitations sur 2,5 ha (incluant le besoin de voies et espaces publics) d'ici 2028.

<sup>5</sup> Rapport de présentation p.68

Le projet de répartition et la justification du besoin de nouveau foncier constructible ne sont toutefois pas clairement identifiés. Alors qu'il est indiqué en page 51 du rapport de présentation que 5 constructions nouvelles sont possibles dans l'urbanisation existante (donc 12 en dehors), le rapport mentionne page 70 que les 17 nouveaux logements sont prévus sur 2,5 ha, qui correspondent quasiment aux surfaces prévues en extension, et en page 71 que les surfaces en extension représentent 2,1 ha. Ces données méritent d'être clarifiées.

La collectivité souhaite diminuer la superficie moyenne des terrains à 1 200 m<sup>2</sup> (1 500 m<sup>2</sup> en comptant les voies et espaces publics). Pour y parvenir, le projet comporte des principes d'aménagements devant encourager la réalisation de petites opérations structurantes de 2 à 5 logements. Bien que non opposables dans une carte communale, ces principes constituent néanmoins une réflexion intéressante dont l'effet reste toutefois difficile à démontrer.

Par ailleurs, la localisation de certains secteurs définis comme nouvellement constructibles ne semble pas justifiée par une logique d'urbanisation :

- sur le « centre village et le mas de la Borie », de nouveaux terrains constructibles sont situés hors du centre bourg, le long de la RD82, dans des zones séparées de toute urbanisation<sup>6</sup> ;
- sur « les Escures, Cartayroux », le choix d'une partie de la parcelle n°300 ne semble pas non plus correspondre à un choix cohérent d'urbanisation<sup>7</sup>.

Faute de justification, le choix de ces secteurs semble aller à l'encontre de la logique de structuration du centre bourg et des quartiers existants que la collectivité affirme comme objectifs .

**La MRAe recommande de mieux définir le besoin foncier, en distinguant les terrains disponibles dans l'urbanisation actuelle et le besoin d'extension. Elle recommande de recentrer les zones constructibles sur le centre village et les terrains réellement structurants, sur la base de justifications plus développées.**

#### IV -2 Préservation des milieux naturels

L'étude des milieux naturels a été effectuée à partir des seules données bibliographiques disponibles sur le site Natura 2000, alors qu'aucune des zones ouvertes à l'urbanisation n'est située dans le site Natura 2000. Aucune investigation de terrain n'a été réalisée sur les 2,1 ha nouvellement constructibles. Partant, le rapport de présentation ne peut pas proposer de hiérarchisation des enjeux naturalistes associés aux terrains amenés à demeurer ou devenir constructibles.

L'analyse des impacts potentiels demeure très théorique, le tableau récapitulatif des incidences se contentant d'afficher les effets positifs que représente l'adoption d'un document d'urbanisme<sup>8</sup>.

A minima, un inventaire terrain des zones de développement de l'urbanisation est attendu pour poser les bases d'un diagnostic environnemental et permettre de hiérarchiser les choix.

<sup>6</sup> Évaluation environnementale, cartographie p.29

<sup>7</sup> Évaluation environnementale, cartographie p.30

<sup>8</sup> Evaluation environnementale p.32

**La MRAe recommande de compléter l'état initial sur la base d'un inventaire de terrain en particulier sur l'ensemble des nouvelles zones constructibles. Ces compléments doivent permettre une appréciation et une hiérarchisation plus précise des enjeux naturalistes, ou conclure à leur absence, permettant dans tous les cas de justifier les choix des secteurs nouvellement constructibles voire de ceux maintenus constructibles. Elle recommande de compléter sur cette base l'évaluation des incidences.**

La prise en compte des continuités écologiques mérite d'être justifiée, notamment pour les nouveaux terrains sur « les Escures, Cartayroux », inclus dans un réservoir de biodiversité identifié par le futur ScoT selon la cartographie contenue dans le rapport de présentation.

**La MRAe recommande de justifier le choix des nouveaux terrains constructibles pour le secteur « les Escures, Cartayroux », notamment au regard du réservoir de biodiversité identifié par le futur ScoT.**

#### IV -3 Préservation des paysages et du petit patrimoine local

Les éléments contenus dans le rapport de présentation sur l'état initial du paysage et du patrimoine sont insuffisants au regard des particularités que présente le territoire communal, dans un parc naturel régional. Ils ne permettent pas d'identifier les enjeux associés aux paysages, alors que la position du village en ligne de crête confère aux terrains une visibilité importante.

Une analyse des incidences des nouveaux secteurs constructibles depuis des points de vue proches, lointains, des points hauts, des photomontages ou croquis aurait été utile pour évaluer correctement les incidences du projet de carte communale sur le paysage.

Le rapport de présentation ne permet pas non plus d'apprécier les enjeux liés au petit patrimoine, recensé précisément en annexe. La charte du parc naturel régional 2012-2024 contient pourtant des orientations concernant Saint Chels, tendant à favoriser et mettre en valeur le patrimoine bâti autour de la pierre sèche et des éléments forts du micro-paysage. Une identification précise des éléments les plus remarquables aurait eu toute sa place dans le rapport de présentation.

**La MRAe recommande de compléter significativement l'état initial au niveau du patrimoine et d'évaluer les incidences paysagères du projet.**

**Elle rappelle par ailleurs que les éléments qui présentent un intérêt paysager et écologique peuvent faire l'objet d'une protection au titre de l'article L.111-22 du code de l'urbanisme selon lequel « (...) le conseil municipal peut, par délibération prise après une enquête publique (...), identifier et localiser un ou plusieurs éléments présentant un intérêt patrimonial, paysager ou écologique et définir, si nécessaire, les prescriptions de nature à assurer leur protection». Le rapport de présentation n'étant pas opposable aux constructions, travaux et projets d'aménagements, la MRAe encourage la commune à utiliser la possibilité de prendre une délibération en vue de protéger les éléments identifiés tant du point de vue de la biodiversité que du patrimoine : haies bocagères, murets de pierre sèche, fontaines, dolmens...**

#### IV. 3 Préservation de la ressource en eau

La commune se situe dans le bassin versant du Célé, affluent du Lot. Sa situation sur un plateau au relief karstique la rend très vulnérable au risque de pollution comme le relève la note de synthèse fournie en annexe du schéma communal d'assainissement. Ce document pointe également le risque de pollution de nappes captives profondes, et indique que certains secteurs sont impropres à l'assainissement non collectif.

L'intégralité du territoire communal de Saint Chels est placé en assainissement non collectif. Le rapport de présentation indique que l'assainissement non collectif est préconisé partout, sans chercher à démontrer l'aptitude du territoire à recevoir cette méthode d'assainissement ni localiser les zones de développement de l'urbanisation par rapport aux secteurs les plus impropres à recevoir ce type d'assainissement.

**La MRAe recommande d'étudier l'aptitude du territoire à recevoir l'assainissement individuel, en démontrant l'absence d'incidences de ce choix sur les eaux souterraines, dans un milieu karstique sensible aux pollutions.**