



Mission régionale d'autorité environnementale

OCCITANIE

**Avis de la Mission régionale
d'Autorité environnementale de la région Occitanie
sur la mise en compatibilité par déclaration de projet
du plan local d'urbanisme de Martres-Tolosane (31)**

n°saisine 2019-7863
n°MRAe 2019AO181

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 permettre la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.

Par courrier reçu le 27 août 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 a été saisie pour avis sur la déclaration de projet emportant mise en compatibilité du plan local d'urbanisme (PLU) de Martres-Tolosane pour permettre la création d'un parc photovoltaïque en zone Ngravières. L'avis est rendu dans un délai de 3 mois à compter de la date de saisine.

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

Conformément au règlement intérieur du CGEDD et aux règles de délégation interne à la MRAe (délibération du 28 mai 2019), cet avis a été adopté en collégialité électronique, par Philippe Guillard, Président et Marc Challéat. En application de l'article 9 du CGEDD, ces derniers attestent qu'aucun intérêt particulier ou élément dans leurs activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause leur 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.

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 MRAe ¹ ainsi que sur celui de la DREAL Occitanie²

¹ www.mrae.developpement-durable.gouv.fr

² www.occitanie.developpement-durable.gouv.fr/les-avis-et-decisions-de-lautorite-r7142.html

Synthèse

Le projet de mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de Martres-Tolosane est soumis à l'avis de la MRAe. Ce dernier prévoit la construction et l'exploitation d'une centrale photovoltaïque flottante sur une surface clôturée de 61 ha sur trois plans d'eau, dont environ 45 ha sur la commune de Martres-Tolosane et 15 ha sur la commune de Palaminy.

À ce jour, le projet de parc photovoltaïque flottant est compatible avec le document d'urbanisme de Palaminy, mais ne l'est pas avec le plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Martres-Tolosane. En effet, la zone du-projet se situe dans la zone naturelle destinée aux gravières (zone Ngravières).

La mise en compatibilité a donc pour objet de modifier le règlement graphique et écrit, par la création d'une zone naturelle Np destinée à l'implantation de systèmes de production d'énergie photovoltaïque.

En l'état, la MRAe considère que la mise en compatibilité du PLU mérite d'être complétée. Elle recommande d'analyser plus finement l'impact du projet sur les fonctionnalités écologiques du secteur, de compléter l'étude portant sur l'identification des zones humides et, en fonction des résultats obtenus, de garantir la préservation de ces enjeux.

Enfin, la MRAe recommande de traduire dans le règlement du PLU les mesures d'évitement proposées relatives à la préservation du secteur nord-ouest, des zones humides et des couverts arborés sur les berges des plans d'eau.

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

Avis détaillé

I. Contexte juridique du projet de mise en compatibilité du PLU

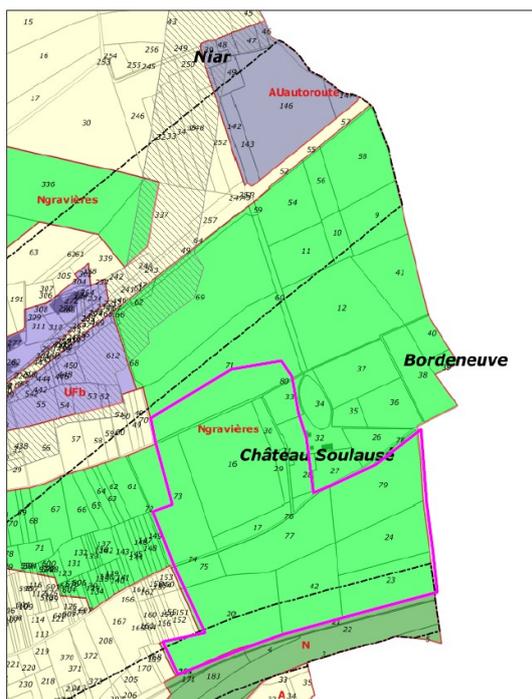
Le projet prévoit la construction et l'exploitation d'une centrale photovoltaïque sur trois plans d'eau (nommés lac 1, lac 2 et lac 3) d'une ancienne carrière exploitée et réaménagée sur les communes de Martres-Tolosane et Palaminy au lieu-dit « Bordeneuve ».

À ce jour, le projet de parc photovoltaïque flottant est compatible avec le document d'urbanisme de Palaminy, mais ne l'est pas avec le plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Martres-Tolosane. En effet, la zone du-projet se situe dans la zone naturelle destinée aux gravières (zone Ngravières).

Pour permettre l'implantation du projet, la commune de Martres-Tolosane doit donc adapter le PLU au niveau du document graphique et du règlement écrit. La commune de Martres-Tolosane comportant sur son territoire deux sites Natura 2000 : la ZPS (zone de protection spéciale) « vallée de la Garonne de Bousens à Carbonne » et la ZSC (zone spéciale de conservation) « Garonne, Ariège, Hers, Salat, Pique et Neste », la mise en compatibilité de son document d'urbanisme relève d'une procédure d'évaluation environnementale systématique au titre du code de l'urbanisme.

Une demande de mise en compatibilité de PLU est donc réalisée en parallèle de la demande de permis de construire pour classer en zone Npv la zone du projet en application aux articles L153-54 à L153-59 et L300-6 du code de l'urbanisme.

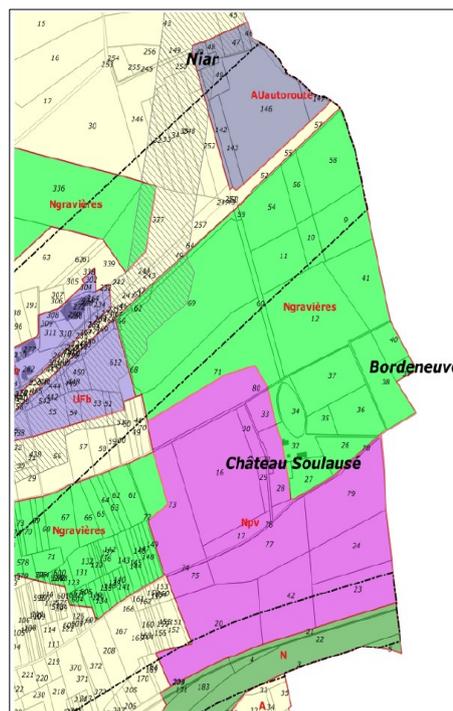
Le dossier de mise en compatibilité est par conséquent soumis à l'avis de la MRAe. Le présent avis devra être joint au dossier d'enquête publique et sera publié sur le site internet de la MRAe ainsi que sur celui de la DREAL Occitanie.



Pièces graphiques avant la mise en compatibilité

La zone du projet entourée en rose sur l'extrait ci-dessus se situe dans la zone naturelle destinée aux gravières (zone Ngravières). Il convient donc de classer en zone Npv la zone du projet de parc photovoltaïque.

Le règlement écrit doit également être adapté pour permettre l'implantation du projet.



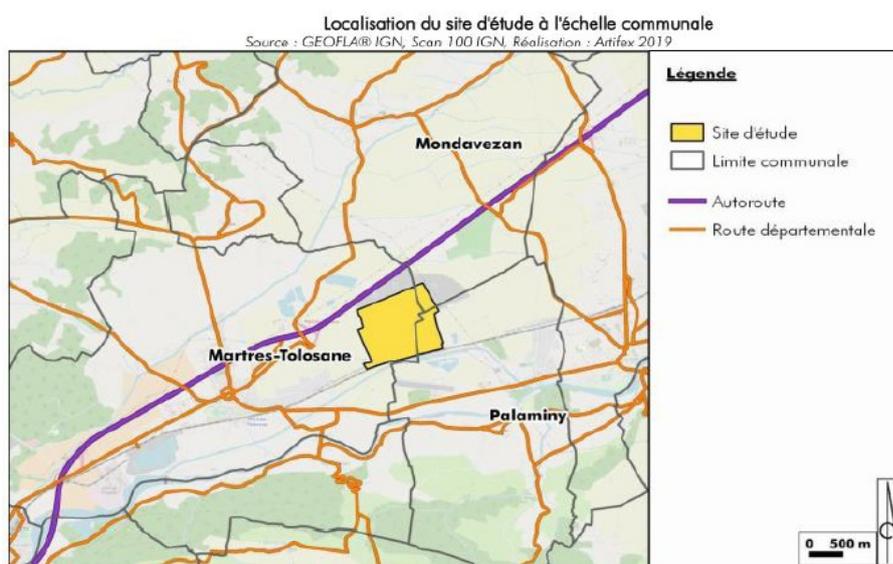
Pièces graphiques après la mise en compatibilité

Le document graphique du PLU est modifié par l'ajout d'un secteur Npv (photovoltaïque)

Le projet de parc photovoltaïque qui nécessite la mise en compatibilité du PLU, relève d'une étude d'impact systématique en application de l'article R122-2 du code de l'environnement. La demande de permis de construire, comprenant l'étude d'impact, fait l'objet d'un avis de la MRAe en parallèle de la présente mise en compatibilité.

II. Présentation de la déclaration d'intérêt général emportant mise en compatibilité du PLU de Martres-Tolosane

La commune de Martres-Tolosane, localisée dans le département de la Haute-Garonne, s'étend sur une superficie de 2 350 ha et compte 2 369 habitants en 2016 (source INSEE, population municipale). Le projet est situé à l'est du village de Martres-Tolosane, entre l'A64 au nord et la voie ferrée au sud. Le site est également à l'ouest de Palaminy et au sud de Mondavezan.



Secteur de projet (extrait du rapport de présentation)



La carrière actuelle s'étend sur une surface totale d'environ 166 ha. Aujourd'hui, elle est toujours en cours d'exploitation au nord-est du site d'étude et une partie du site est utilisée par les locaux de la carrière. Le parc photovoltaïque flottant aura une surface globale clôturée de 61 ha dont environ 45 ha sur la commune de Martres Tolosane et 15 ha sur la commune de Palaminy.

Cette centrale photovoltaïque a une puissance estimée à environ 23 à 28 MWc³ et sera composée de :

- blocs assemblés en une structure flottante sur la zone en eau avec un ancrage sur berge ou immergé ;
- quinze postes transformateurs localisés sur la partie terrestre d'une hauteur de 2,5 mètres d'une surface maximale de 21 m² chacun ;
- deux postes de livraison d'une hauteur de 2,5 mètres d'une surface maximale de 21 m² chacun ;
- câbles électriques sur l'îlot flottant pour rejoindre la berge et les onduleurs ;
- une piste périphérique qui s'étend sur une longueur d'environ 3 km avec environ : 1,4 km de piste existante et environ 1,6 km de piste à créer. La piste sera décapée et recouverte de matériaux concassés et compactés ;
- clôtures d'une hauteur de 2 m sur 4 920 mètres linéaires.

Le raccordement de la centrale est envisagé sur le poste source de Palaminy. Le poste est situé à 1,1 km par la route du terrain d'implantation du projet. Le raccordement électrique sera souterrain et suivra le réseau routier et les ouvrages d'art.

L'accès au parc photovoltaïque de Martres-Tolosane est possible depuis le chemin de Loumagne, traversant le parc par le centre. La durée du chantier est estimée à environ 7 à 12 mois.

III. Prise en compte des enjeux environnementaux

Compte tenu des terrains concernés, de la nature du projet et des incidences potentielles de son exploitation, le principal enjeu environnemental identifié par l'Autorité environnementale est la préservation de la biodiversité et des fonctionnalités écologiques.

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

Le dossier comprend un rapport de présentation, le règlement écrit du PLU et les documents graphiques.

Sur la forme, le rapport de présentation est clair et bien illustré. Cependant, au regard des dispositions de l'article R151-3 du code de l'urbanisme (CU), le rapport de présentation n'est pas complet. En effet, il ne présente pas de résumé non technique, ni les évolutions éventuelles des critères, indicateurs et modalités retenus pour l'analyse des résultats de l'application du PLU et de sa mise en compatibilité.

Enfin, le rapport de présentation n'apporte aucune information sur le plan local d'urbanisme en dehors du secteur du projet de parc photovoltaïque, et ne permet donc pas de replacer le projet dans le cadre du projet communal (protection des éléments naturels et paysagers, stratégie de développement des énergies renouvelables...).

La MRAe recommande que le rapport de présentation soit complété par un résumé non technique qui décrit les installations projetées et aborde les principaux éléments du rapport de présentation pour permettre l'appréhension de ce dossier par un public non averti.

V. Prise en compte de la biodiversité et des fonctionnalités écologiques

Le site d'étude prend place au sein d'une ancienne gravière alluvionnaire qui s'étend sur une surface d'environ 100 ha, dont 50 ha de plans d'eau, vestiges de l'activité d'extraction. La zone d'étude n'est incluse dans aucun périmètre de protection ou d'inventaire naturaliste. Les habitats naturels ont un caractère commun et fortement artificialisé (terrains en friches, sablières en exploitation, fourrés et ronciers). Une végétation arborée et arbustive borde les plans d'eau.

Les milieux composant le secteur d'étude offrent des conditions favorables à l'avifaune, principalement liées à la présence de plans d'eaux ainsi qu'à la mosaïque de milieux ouverts (cultures, friches), milieux boisés (haies, formations de Peupliers, fruticées) et milieux humides (fourrés humides, ceintures de végétation aquatique).

³ MWc(Méga Watt crête) : puissance maximale pouvant être fournie par les panneaux dans des conditions standards (ensoleillement de 1000 W/m² et 25 °C)

L'état initial du rapport de présentation s'appuie essentiellement sur les données issues de l'étude d'impact du projet photovoltaïque.

Douze journées de prospection se sont déroulées entre le 23 avril 2018 et le 19 septembre 2019, comprenant des visites diurnes et nocturnes. L'ensemble des groupes faunistiques a été prospecté.

Une évaluation des enjeux a été réalisée en fonction des niveaux de protection et de patrimonialité des espèces, ainsi que des états de conservation des habitats observés. Les principaux enjeux identifiés sont localisés au niveau du quart nord-est du site d'étude. Les milieux composant le secteur d'étude offrent des conditions favorables à la nidification de plusieurs espèces d'oiseaux dont l'Échasse blanche qui a un enjeu local de conservation « fort » et le petit Gravelot qui a lui un enjeu de conservation « moyen ». Leur secteur de reproduction sera évité dans le cadre de l'implantation du projet. Des oiseaux à enjeux plus faibles de conservation nichent également sur le site (Grèbe huppé, Grèbe castagneux et Foulque macroule). Par ailleurs, des sites d'alimentation et de repos pour des groupes d'oiseaux en halte migratoire et d'hivernage (canards plongeurs, canard de surface, limicoles, hérons) sont observés dans l'emprise du projet. Un enjeu local « moyen » a par ailleurs été attribué à l'Alyte accoucheur, amphibien identifié durant les inventaires.

Prise en compte des continuités écologiques

Située au croisement de plusieurs corridors écologiques, la zone d'étude constitue un élément intéressant dans le fonctionnement écologique du secteur.

La commune de Martres-Tolosane est incluse dans le schéma de cohérence territoriale du Pays du Sud Toulousain, adopté le 29 octobre 2012. D'après les documents supra-communaux (SRCE ex-région Midi-Pyrénées et SCOT Pays Sud Toulousain), la zone d'étude ne s'insère dans aucun élément de la trame verte et bleue locale. Il est cependant adjacent à un corridor écologique de la trame bleue, associé à la zone d'expansion des crues de la Garonne et au canal d'amenée de la centrale EDF de Palaminy.

Les plans d'eau concernés sont zonés dans le SCOT⁴ Pays Sud Toulousain comme surface en eau incluse dans un espace naturel remarquable (ENR). Ce dernier prescrit (prescription n°11 du SCOT) que ces espaces n'ont pas vocation à être aménagés mais qu'exceptionnellement les aménagements concernant en particulier les énergies renouvelables peuvent être autorisés sous réserve de prise en compte de leur incidence au regard du bon fonctionnement écologique, de la perméabilité du passage de la faune et de mesures compensatoires.

Le rapport de présentation conclut que « ce secteur a été classé en ENR en raison de son appartenance à la zone Natura 2000 (ZPS) -Vallée de la Garonne de Boussens à Carbonne -. L'analyse de l'état initial de la zone-projet montre qu'un lien est possible avec la ZPS, et donc avec l'ENR, uniquement pour des espèces à large rayon d'actions (rapaces) ».

La MRAe relève que le rapport de présentation ne présente pas de mesures pour favoriser les continuités écologiques. La MRAe précise toutefois que pour laisser passer la petite faune, la clôture ceinturant le projet sera dotée d'ouvertures en pied (0,20 m x 0,20 m), disposées régulièrement (tous les 100 mètres) ; cette mesure est évoquée dans l'étude d'impact du permis de construire, mais n'est pas présentée dans le rapport de présentation.

Par ailleurs, l'analyse des effets cumulés évalue succinctement l'impact du projet de « Palaminy Martres-Tolosane » avec les autres projets pris un par un, mais n'éclaire pas réellement sur une analyse cumulative de l'ensemble des projets. Le dossier ne comprend aucun chiffrage sur la perte d'habitats cumulés, pour l'avifaune, de l'ensemble des projets de centrale photovoltaïques flottantes localisés à proximité. Il convient de tenir compte de ces éléments afin d'évaluer l'incidence du projet sur cet éventuel site d'hivernage et d'alimentation, alors que la Garonne, située à proximité, constitue un couloir de migration important.

Compte tenu des opportunités offertes en sites anthropisés (anciennes carrières et gravières notamment) dans la vallée de la Garonne et de l'enjeu environnemental fort qu'elle représente en particulier pour les espèces migratrices, une analyse pourrait utilement être conduite dans un cadre plus large permettant une évaluation de la perte cumulée, induite par la multiplicité des projets photovoltaïques, des surfaces d'habitats, d'alimentation, de repos ou de reproduction de l'avifaune, et de ses habitats de substitution.

⁴ Schéma de cohérence territoriale (SCoT)

La MRAe recommande de traduire dans le règlement du plan local d'urbanisme, des mesures pour maintenir des fonctionnalités écologiques, comme les dispositifs de nature à assurer la perméabilité de la clôture à la petite faune.

Prise en compte des zones humides

Un total de 26 zones humides élémentaires est signalé sur l'aire d'étude éloignée (5 km) dont l'une est inclus dans le site d'étude. Celle-ci correspond à la mosaïque de zones humides situées sur l'ancienne carrière de Soulausé, au nord-ouest du site d'étude. Aucune zone humide n'a été identifiée au droit du projet, où seront implantées les installations.

Les inventaires ont été établis sur la base des critères de l'arrêté du 28 juin 2008 modifié en 2009. Suite à l'arrêt du Conseil d'État du 22 février 2017, le ministère de la transition écologique et solidaire a émis la note technique, en date du 26 juin 2017. Cependant, la loi 2019-773 du 24 juillet 2019⁵ a modifié la définition des zones humides (article L. 211-1-I-1° du code de l'environnement). Ainsi les critères relatifs au type de sol (hydromorphe) et au type de végétation (hygrophile) sont de nouveau pris en compte de manière alternative et non plus cumulative. Cette définition, en l'absence de disposition spécifique d'entrée en vigueur, est entrée en vigueur le lendemain du jour de sa publication, soit le 27 juillet 2019. La MRAe relève cette incohérence dans la méthodologie des inventaires.

La MRAe recommande d'actualiser l'identification des zones humides. En fonction des résultats obtenus, il conviendra de réévaluer les enjeux de la zone d'étude, les impacts du projet et de privilégier une démarche d'évitement concrétisée par une traduction réglementaire dans le PLU.

Préservation de la biodiversité

Afin de limiter, les impacts du projet sur l'environnement, les zones présentant les sensibilités les plus fortes ont été prises en compte et évitées dans le choix d'implantation du parc photovoltaïque. Ainsi, ce choix d'implantation s'est orienté vers un évitement de plusieurs secteurs au nord-est des plans d'eau, afin de préserver les principaux enjeux écologiques du site, pour réduire notamment les impacts sur les oiseaux d'eau et principalement l'Echasse blanche et le petit Gravelot.

Les berges qui sont les milieux les plus sensibles seront protégées par un recul des panneaux implantés au minimum à 20 m des berges. Par ailleurs, les couverts arborés sur les berges du plan d'eau seront conservés.

Le rapport de présentation identifie plusieurs enjeux écologiques qu'il convient de préserver comme le maintien de la végétation aux abords des plans d'eau, l'évitement des zones humides et de la partie nord-ouest. Néanmoins, aucun de ces enjeux ne fait l'objet d'une identification dans le PLU pour garantir leur préservation.

La MRAe recommande de traduire dans le règlement du PLU les mesures d'évitement proposées relatives :

- à la préservation des secteurs au nord-est des plans d'eau ;
- à la préservation des couverts arborés sur les berges du plan d'eau.

Ces mesures devraient être identifiées dans le PLU par des outils de protection adaptés (par exemple au titre de l'article L151-23 du Code de l'urbanisme ou par un espace boisé classé – EBC) ou par l'élaboration d'une orientation d'aménagement et de programmation (OAP).

⁵ LOI n° 2019-773 du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000038821234&categorieLien=id>