



*Liberté
Égalité
Fraternité*



Mission régionale d'autorité environnementale
OCCITANIE

Inspection générale de l'environnement
et du développement durable

Avis sur 1ère révision du PLU de la commune de BOURG SAINT BERNARD (31)

N°Saisine : 2024-013069

N°MRAe : 2024AO61

Avis émis le 7 juin 2024

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 28 mars 2024, l'autorité environnementale a été saisie par la commune de Bourg-Saint-Bernard pour avis sur le projet de première révision du PLU sur la commune de Bourg-Saint-Bernard (Haute-Garonne).

L'avis est rendu dans un délai de 3 mois à compter de la date de réception 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 par délégation en date du 7 juin 2024, conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (décision du 07 janvier 2022) par Annie Viu.

En application de l'article 8 du règlement intérieur de la MRAe du 29 septembre 2022, chacun des membres 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 2 avril 2024.

Le préfet de département a également été consulté en date du 2 avril 2024.

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 1^{re} révision du PLU de Bourg-Saint-Bernard fait suite à une demande au cas par cas ayant conduit à une décision de dispense d'évaluation environnementale en avril 2023. Le projet présenté pour avis de la MRAe présente des évolutions significatives justifiant la réalisation d'une évaluation environnementale.

Les caractéristiques du projet qui ont conduit à la dispense en 2023 sont inchangées : la collectivité présente un projet de maîtrise de la population et de la consommation d'espace. Les zones ouvertes à l'urbanisation sont peu nombreuses, de faible surface cumulée, bien recentrées sur le bourg, et s'accompagnent d'une diminution importante des zones à urbaniser dans le projet de PLU.

La MRAe relève toutefois quelques points d'incomplétude dans la démarche d'évaluation environnementale :

- absence d'état initial ciblé sur les zones de projet ;
- absence de recherche de solutions alternatives ;
- manque de précision dans la description des indicateurs de suivi du PLU et des mesures correctives envisagées.

Compte tenu des faibles enjeux sur les zones à urbaniser et à densifier, l'avis de la MRAe se concentre sur les enjeux du secteur Aer de 13 hectares ouvert pour la création d'un parc photovoltaïque sur plan d'eau. La MRAe considère que la démarche d'évaluation environnementale pour cette modification est totalement manquante, alors qu'elle est susceptible d'engendrer des incidences notables. Le dossier est à reprendre totalement sur ce secteur, ou à défaut, la création du secteur Aer est à retirer du projet.

AVIS DÉTAILLÉ

1 Contexte juridique du projet de plan au regard de l'évaluation environnementale

Le projet de 1^{re} révision du PLU de Bourg-Saint-Bernard a fait l'objet d'une décision de dispense d'évaluation environnementale après examen au cas par cas en date du 27 avril 2023². Entre cet examen et l'arrêt, le projet a évolué, avec notamment la création d'un secteur Aer de 13 hectares permettant le développement d'un parc photovoltaïque sur plan d'eau, qui augmente significativement les impacts potentiels du projet.

Le projet de révision tel qu'arrêté le 26 février 2024 a fait l'objet d'une évaluation environnementale. Le dossier transmis fait par conséquent l'objet d'un avis de la MRAe de la région Occitanie. Le présent avis devra être joint au dossier d'enquête publique et sera publié sur le site internet de la MRAe³.

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 territoire et du projet

Bourg-saint-Bernard, commune de 1110 habitants (INSEE 2020), se situe à l'est de la Haute-Garonne, en limite du département du Tarn. Appartenant au canton de Revel et à la communauté de communes « Terres du Lauragais », la commune se situe à environ 25 kilomètres et à une quarantaine de minutes du centre-ville de Toulouse. La commune se situe ainsi dans l'aire urbaine de Toulouse.

Accessible au nord depuis la RN126 (Verfeil-Castres) et au sud par la RD 826, la commune se situe à 19 kilomètres de l'autoroute A680 (dite Autoroute du Pastel) menant à Toulouse et Albi.

2 <https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2023dko25.pdf>

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



Positionnement de Bourg-saint-Bernard dans l'agglomération toulousaine

Le territoire est marqué par une dynamique démographique importante (augmentation d'environ 2 % par an depuis 2014). La commune est identifiée comme pôle de proximité secondaire par le SCoT du Lauragais approuvé en 2019.

Le territoire est concerné par trois sites pollués identifiés dans la base BASIAS⁴ et une ZNIEFF⁵ de type I (Girou). Il ne comporte aucune zone Natura 2000, aucun autre zonage de protection ou d'inventaire, aucune zone humide référencée à l'atlas départemental de la Haute-Garonne. L'église du village est classée monument historique.

Le SDAGE Adour-Garonne fait état d'une mauvaise qualité du Girou en raison des pressions agricoles et domestiques. La commune a procédé à la reconstruction de sa station de traitement des eaux usées en 2010 afin de réduire les pressions domestiques sur ce cours d'eau.

Le projet de PLU prévoit de :

- maintenir en zone U ou AU 5,6 hectares de zones actuellement classées en zone U ou AU et non artificialisées, à vocation essentiellement d'habitat. Les zones AU font l'objet d'un phasage fin pour leur ouverture. L'ensemble des secteurs de développement font l'objet d'OAP.
- reclasser 11 ha de zones UL et AU0 en zone A ;
- reclasser 5,5 ha de zone UL (base de loisirs) en zone NI permettant des aménagements légers ;
- créer un secteur Aer de 13 ha afin de permettre l'implantation d'un parc photovoltaïque flottant sur le lac du Dagour ;
- créer une zone Ntvb qui couvre un total de 135,40 ha, qui n'existe pas dans le PLU antérieur et est destinée à protéger les éléments de la TVB ; à noter que ni le projet de PLU, ni le PLU actuel ne comportent de zone N
- réduire le secteur de protection paysagère Ap d'une part pour en exclure les bâtiments d'exploitation agricoles (reclassés en A) et d'autre part pour mieux protéger les corridors écologiques (reclassés en zone Ntvb) ;
- créer 3 secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL)⁶ :

4 Base de données des anciens sites industriels et activités de services

5 Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique

6 Les STECAL sont des secteurs délimités au sein des zones inconstructibles des PLU (zones A et N) et au sein desquels certaines constructions ou installations peuvent être édifiées de manière dérogatoire (CU, art. L. 151-13).

- un secteur Avv sur le site de l'aérodrome, précédemment en zone UL et dont le périmètre a été réduit ; l'objectif est de permettre la réalisation d'un projet photovoltaïque composé de panneaux sur toitures de bâtiments existants et d'ombrières ;
- un secteur Am d'environ 3000 m² qui vise à permettre le maintien et le développement d'une entreprise de travaux publics à partir d'une ancienne ferme existante ;
- un secteur Nps de 250 m² afin de permettre la construction d'un bâtiment associé au terrain de football.

3 Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

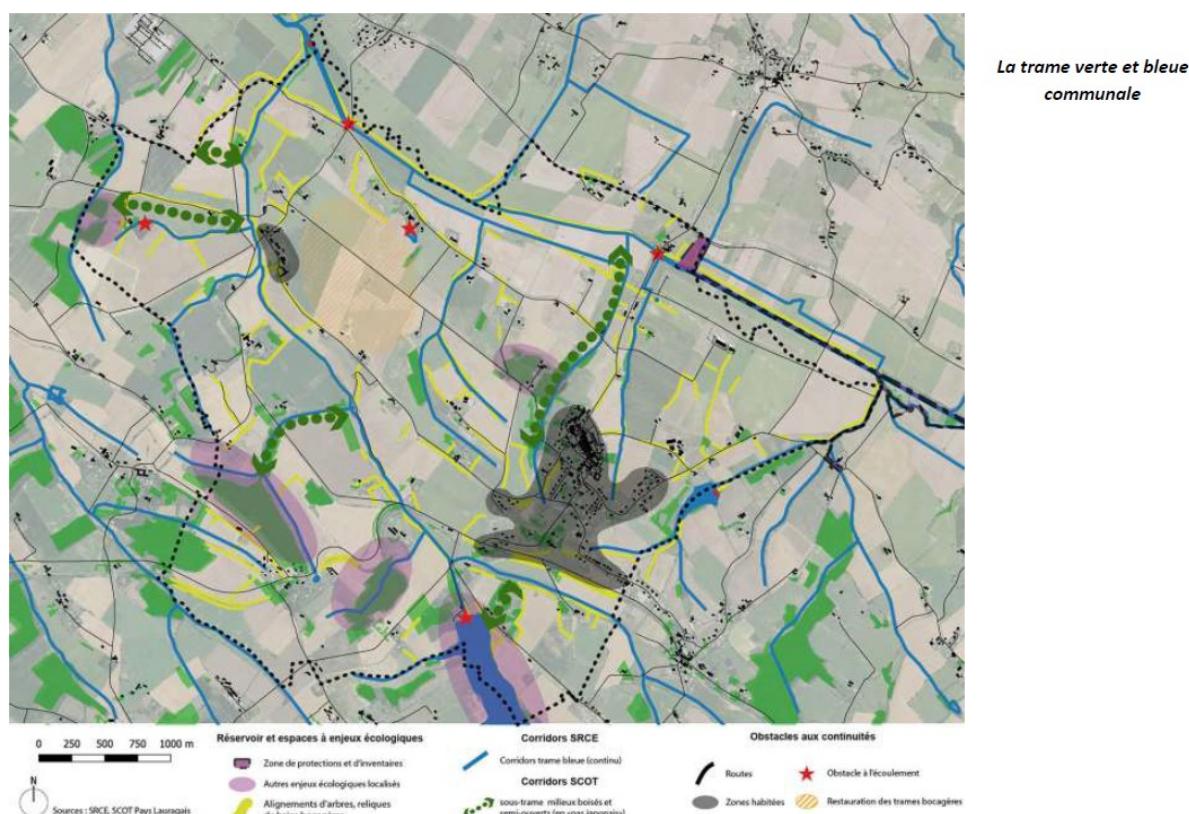
Pour la MRAe, les principaux enjeux pour ce projet de révision du PLU de Bourg-Saint-Bernard concernent essentiellement :

- la maîtrise de la consommation d'espace, enjeu bien traité par le projet de PLU (cf. paragraphe 5.1) ;
- la territorialisation du développement des énergies renouvelables, et notamment le choix du secteur du lac du Dagour pour le principal secteur de développement ;
- la préservation des espaces naturels, de la biodiversité et des milieux aquatiques, notamment dans le cadre du secteur de développement du parc photovoltaïque sur le lac du Dagour.

4 Contenu du rapport de présentation et qualité de la démarche d'évaluation environnementale

Le rapport de présentation est clair et bien présenté. Il permet globalement une bonne compréhension du projet et des choix effectués au regard des enjeux environnementaux, par ailleurs plutôt faibles sur le territoire communal.

La trame verte et bleue fait l'objet d'une restitution graphique à l'échelle de la commune relativement complète. Un zoom sur le centre bourg sur lequel se concentrent les projets de développement aurait toutefois été appréciable.



Les indicateurs de suivi sont clairs et adaptés. La MRAe note toutefois que la valeur des indicateurs au T0 n'est pas renseignée et est renvoyée à l'approbation du PLU, alors que certains auraient aisément pu être calculés dès l'arrêt afin de les verser au rapport d'évaluation environnementale. Cet exercice aurait également pu permettre de fixer des valeurs d'alerte nécessitant la mise en œuvre de mesures correctives, ce qui n'est pas prévu dans le dossier.

La MRAe recommande de renseigner la valeur des indicateurs au T0, de fixer pour chaque indicateur une valeur d'alerte, et de préciser les mesures correctives à adopter lorsque les valeurs d'alerte sont dépassées.

Le rapport de présentation ne présente pas les solutions alternatives au projet de révision présenté, et ne propose pas d'analyse fine des enjeux environnementaux sur les secteurs de développement. Notamment, aucun inventaire de terrain n'a été réalisé (faune, flore, habitats naturels, zones humides...). Ces lacunes sont toutefois à relativiser au regard des choix opérés : les secteurs d'urbanisation sont réduits par rapport au PLU actuel et la sélection opérée par la collectivité à conduire à retenir des secteurs en densification de la trame urbaine et hors de toute zone à enjeu référencée dans la bibliographie. Les choix de la commune se sont donc portés sur des projets de développement *a priori* à faible impact.

Par contre, l'identification des secteurs de développement d'énergie photovoltaïque auraient mérité une démarche d'évaluation environnementale complète. En effet, le projet de révision du PLU oriente clairement la production photovoltaïque sur deux secteurs précis. Si le secteur de l'aérodrome est anthropisé et présente manifestement peu d'enjeux environnementaux, il n'en va pas de même du secteur du lac du Dagour, retenue connectée au cours d'eau du Dagour et donc susceptible de présenter de multiples enjeux environnementaux, qui n'ont fait l'objet d'aucune identification. Le rapport de présentation ne permet à aucun moment d'identifier pourquoi le choix des secteurs de développement des Enr conduit à retenir prioritairement ce site.

La MRAe recommande de mener une démarche d'évaluation environnementale complète pour l'identification des secteurs de développement d'énergie photovoltaïque : recherche prioritaire de zones anthroposées ou dégradées, recherche et comparaison d'alternatives raisonnables au regard des enjeux environnementaux, identification des sites et variantes de moindre impact, déclinaison de la séquence éviter, réduire et compenser. Les zones retenues et en particulier celle du lac du Dagour doivent être questionnées à la suite de cette analyse.

5 Prise en compte des enjeux environnementaux

5.1 Maîtrise de la consommation d'espace

La consommation d'espace sur la période 2011-2021 est évaluée à environ 10 ha sur la base des données du portail national de l'artificialisation et des données des autorisations d'urbanisme délivrées par la commune. Le PADD affiche une ambition de réduction de 70 % de la consommation d'espace sur la décennie 2021-2031 par rapport à 2011-2021.

La collectivité s'inscrit résolument dans une volonté de maîtriser l'accueil de population et l'extension foncière. Son analyse repose sur un scénario démographique à +1,4 % d'augmentation de population par an alors que la tendance des 10 dernières années est à +2 %. Le taux d'occupation des logements programmé est de 2,4 habitants par résidence principale, ce qui est conforme à la situation actuelle. La commune en déduit un besoin de 81 logements + 10 pour les besoins de desserrement ménages, soit un total 91 logements pour 195 habitants en plus. La commune compte très peu de logements vacants. La densité prévisionnelle de construction est de 20 logements à l'hectare, d'où un besoin foncier identifié de 5 hectares.

Dans l'identification du foncier à mobiliser, la commune fait également preuve d'une volonté de modérer les extensions urbaines.

1,85 ha de potentiel foncier est classé en zone AU. Ces secteurs sont situés au sein de la tâche urbaine, comme le montre la carte ci-après.



De plus, le projet prévoit un phasage fin de l'ouverture des zones AU, qui font toutes l'objet d'OAP :

- OAP 4 - Chemins des Roques et de la Font de la Pierra (Aua, 0,35 ha) : à compter de 2026
 - OAP 5 - Route D66 (Aub, 0,35 ha) : à compter de 2031
 - OAP 6- Allée du Stade (Auc, 0,25 ha) : à compter de 2026
 - OAP 7 - Côte des Rouillères (Aud, 0,37 ha) : à compter de 2029
 - OAP 8 - Terrain de sport (Aue, 0,51 ha) : dès l'approbation du PLU

3 OAP ont été définies en zone UB car équipées et correspondant à des secteurs de projets relativement avancés et liés à la zone UB. Ces secteurs sont ouverts à l'urbanisation à compter de l'approbation du PLU et représentent un peu plus de 1ha.

- UB : OAP1 - Derrière l'école
 - UBa : OAP2 - Le Pestre
 - UB : OAP3 – En Craque

Le reste du potentiel foncier est identifié au sein de la zone UA et de la zone UB, déjà très urbanisées, en mobilisant les dents creuses et les fonds de parcelles, pour un total d'environ 3,8 ha.

La MRAe note par ailleurs le reclassement de 11 ha de zones U et AU en zone A par rapport au PLU actuel.

Au total, ce sont 5,6 ha de potentiel foncier qui sont identifiés par le projet de révision du PLU, dont 2,9 ha considérés comme ENAF et 1,8 ha en extension, comme le détaille le « tableau des surfaces » présenté en p. 132 du rapport de présentation :

Zone	SURFACE	Dont disponible densification	Dont disponible extension	Disponible Total	Dont ENAF	Avec coef rétention mixité	Potentiel logements	Densité
UA	12,5 ha	0,45 ha		0,45 ha	0,28 ha	0,32 ha	5	15 lgts/ha
UB	36,8 ha	1,91 ha	1,47 ha	3,39 ha	1,67 ha	2,37 ha	36	15 lgts/ha
UC	4,28 ha							
AUa	0,35 ha	0,35 ha		0,35 ha		0,35 ha	12	34 lgts/ha
AUb	0,37 ha		0,37 ha	0,37 ha	0,37 ha	0,37 ha	12	32 lgts/ha
AUc	0,25 ha	0,25 ha		0,25 ha		0,25 ha	6	24 lgts/ha
AUd	0,37 ha	0,37 ha		0,37 ha	0,37 ha	0,37 ha	5 à 7	13 à 19 lgts/ha
AUe	0,51 ha	0,51 ha		0,51 ha	0,51 ha	0,31 ha	12	39 lgts/ha
A	1383,99 ha							
Aer	13,01 ha							
Ap	68,36 ha							
STECAL Am	0,3 ha							
STECAL Avv	3,34 ha							
Ntvb	129,92 ha							
NI	5,47 ha							
TOTAL	1 660 ha	3,85ha	1,84 ha	5,69 ha	2,86 ha	4,34 ha	88 à 91 lgts	20,3 à 21 lgts/ha

Ce tableau, bien qu'intéressant pour la compréhension globale du projet, n'explique pas le calcul des surfaces comptabilisées comme ENAF dans la colonne bleue. Les explications ne figurent pas non plus dans le rapport. Malgré un gros travail de modération foncière et de sélection des zones à conserver en U et en AU, il est regrettable que le dossier ne permette pas de justifier le chiffre final de 3ha de consommation d'ENAF avancé par la commune pour la période 2021-2031 (0,12 ha de 2021 à aujourd'hui et 2,86 ha avancés comme consommation issue du projet de PLU).

5.2 Préservation des espaces naturels, de la biodiversité et des milieux aquatiques

Le projet de PLU prévoit une OAP thématique « continuité écologique » afin de mieux préserver la trame verte et bleue dans un contexte très anthropisé lié à l'activité agricole.

Une zone tampon inconstructible de 10m de part et d'autre des fossés-mères et cours d'eau est identifiée sur le règlement graphique.

Les boisements (65,2 ha) sont identifiés et protégés par un classement en espace boisé classé (EBC). Les ripisylves et boisements linéaires (64,7 ha) ainsi que les parcs, jardins et haies structurantes au titre de la « nature en ville » sont identifiés et protégés au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme.

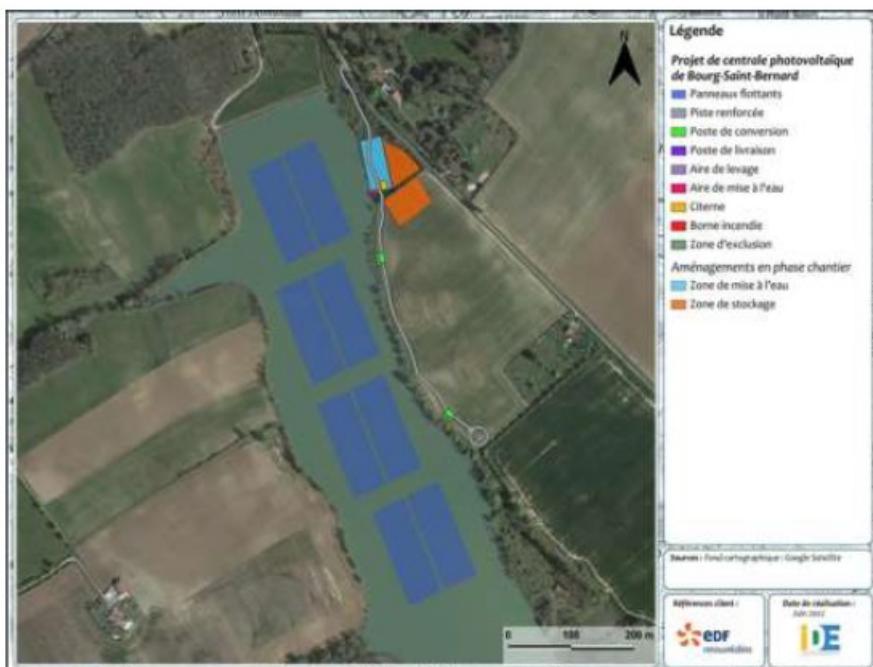
Ces dispositions sont jugées adaptées au contexte du territoire.

Concernant les secteurs de développement et plus particulièrement ceux qui font l'objet d'OAP, la MRAe relève qu'aucun inventaire naturaliste de terrain n'a été réalisé ni ne semble prévu. Bien que ces secteurs fassent partie de la trame urbaine existante, l'existence d'enjeux notamment dans les habitats naturels que peuvent constituer les arbres et haies n'est pas à exclure.

La MRAe recommande de présenter précisément dans le dossier les enjeux environnementaux susceptibles d'être présents sur les secteurs de développement, d'analyser les incidences sur ces enjeux et de prévoir si nécessaire des mesures d'évitement et de réduction des impacts.

Un secteur Aer d'une superficie de 13,03 ha a été créé afin de permettre la création d'un parc photovoltaïque flottant sur le lac du Dagour. Il correspond au lac et à la zone qui accueillera les locaux techniques liés à cette installation.

Le lac artificiel du Dagour a été créé dans les années 80 pour sécuriser l'approvisionnement en eau des agriculteurs exerçant leur activité à Bourg-Saint-Bernard et sur une dizaine de communes des alentours. Le projet photovoltaïque flottant de Bourg-Saint-Bernard, porté par EDF Renouvelables, s'étend sur environ 7,2 ha (cette superficie correspond aux seules tables, en bleu sur le plan masse ci-dessous) pour une puissance totale d'environ 8,19 MWc.



Le rapport se contente d'affirmer : « Ce type de projet est soumis à une procédure d'autorisation environnementale pour assurer la prise en compte des contraintes et enjeux environnementaux. [...] Il n'y a, a priori, pas d'incidences négatives. » Il évoque également la réduction des émissions de gaz à effet de serre liée à ce projet de minimum 200 tonnes d'équivalent CO2 par an, sans en apporter la démonstration.

La MRAe ne partage pas cette affirmation faite sans aucun élément d'état initial, d'analyse des incidences ni de définition précises de mesures d'évitement et de réduction. Elle considère qu'un tel projet est susceptible d'avoir des incidences notables a minima sur la biodiversité, les milieux aquatiques, les éventuelles zones humides (étant donné qu'aucune caractérisation de terrain n'est fournie dans le dossier), la qualité des eaux du Dagour, les risques d'inondation et le paysage.

De surcroît, le projet de parc photovoltaïque a fait l'objet d'une étude d'impact, jointe au dossier de demande d'autorisation environnementale en cours d'instruction par la direction départementale des territoires de la Haute-Garonne. Le dossier présenté à la MRAe relatif à la modification du PLU, doit reprendre les éléments de cette étude afin d'en apprécier les incidences environnementales et d'en déduire les mesures ERC adaptées à l'échelle du document d'urbanisme.

La MRAe recommande de réaliser l'évaluation environnementale manquante du projet de création d'un secteur Aer de 13ha afin de permettre le projet de parc photovoltaïque sur le lac du Dagour, en s'appuyant sur l'étude d'impact du projet : le dossier d'évaluation environnementale du PLU doit exposer la recherche de solutions alternatives de moindre impact, l'état initial du site, l'évaluation des incidences du projet et les mesures d'évitement et de réduction envisagées.

A défaut, la MRAe recommande de retirer la création de ce secteur Aer du présent dossier de révision du PLU, et de modifier ce dernier ultérieurement, dans une temporalité permettant de présenter un dossier d'évaluation environnementale conjoint pour le projet et la modification du PLU permettant sa réalisation.