



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Mission régionale d'autorité environnementale
OCCITANIE

**Inspection générale de l'environnement
et du développement durable**

Cadrage préalable portant sur des projets de modifications du PLUi Quercy Rouergue Gorges de l'Aveyron

N°Saisine : 2024-14428

N°MRAe : 2025AO19

Avis émis le 13 mars 2025

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 26 septembre 2024, l'autorité environnementale a été saisie par la communauté de communes Quercy Rouergue Gorges de l'Aveyron pour une demande de cadrage préalable au titre de l'article R.122-19 du Code de l'urbanisme sur le projet de modification du PLU intercommunal Quercy Rouergue Gorges de l'Aveyron (département de Tarn-et-Garonne).

En application de l'article R. 122-21 du Code de l'urbanisme, 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 11 mars 2025 conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (décision du 07 janvier 2022) par Stéphane Pelat et 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.

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

La modification n°3 du PLUi Quercy Rouergue Gorges de l'Aveyron a fait l'objet d'un premier examen au cas par cas et d'un avis conforme de soumission à évaluation environnementale par la MRAe Occitanie (2024ACO157) en date du 19 septembre 2024¹.

Suite à cet avis conforme, la communauté de communes a retiré les objets susceptibles d'incidences sur l'environnement de son dossier de modification. Elle a déposé une nouvelle demande d'examen au cas par cas pour un nouveau projet de modification n°3 du PLUi, qui maintenait seulement les objets de modification qui n'avaient pas motivé l'avis conforme de soumission, essentiellement l'identification de bâtiments autorisés à changer de destination. Ce projet a fait l'objet d'un avis conforme de dispense d'évaluation environnementale de la MRAe Occitanie en date du 30 décembre 2024².

La communauté de communes entend reprendre trois des quatre projets de développement touristiques initialement envisagés. Dans le cadre de la présente saisine, elle questionne la MRAe sur le degré de précision des informations que doit contenir le rapport d'évaluation environnementale, notamment sur les 3 points suivants :

- les attendus sur la consommation d'ENAF, compte-tenu des mesures de compensation envisagées par la collectivité ;
- le niveau de précision attendu pour les études environnementales de chaque projet, « *notamment au regard du contenu habituellement attendu pour les études d'impact des projets* » ;
- la notion d'impacts cumulés, et en particulier le périmètre à prendre en compte pour cette analyse.

2 Présentation du projet de modification et des questions posées par la communauté de communes

Le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) du Quercy Rouergue et Gorges de l'Aveyron a été approuvé le 27 septembre 2022, après un avis rendu par la MRAe en date du 20 octobre 2016³. Cet avis relevait le niveau « conséquent » de consommation foncière planifiée par le document, et recommandait de le réduire : 178 ha pour l'habitat, 6 ha pour les activités économiques s'ajoutant aux 11 ha de foncier résiduel, sans compter la consommation d'espace prévue pour des secteurs de projets dans les zones naturelles et agricoles, qui n'était pas mentionnée. Elle recommandait aussi une meilleure prise en compte des enjeux écologiques des zones destinées à être aménagées, parfois dans des secteurs à forts enjeux.

L'évolution de ce document présentée dans le projet de modification est « *motivée par la volonté de la collectivité de disposer d'un document d'urbanisme à jour et répondant aux nouveaux enjeux d'aménagement du territoire, lesquels sont présentés en préambule de chaque objet* » :

- la création d'un secteur permettant le développement d'activités économiques et d'habitat en zone agricole (Ah) de 6,5 ha au lieu-dit « *Fourcou* », dans la commune de Féneyrols ;
- la création d'un secteur hôtelier en zone naturelle (Nt2) de 791 m² en vue de permettre la réalisation d'un projet de restauration et d'hébergement touristique au lieu-dit « *Gineste* », dans la commune d'Espinas ;
- la création d'un secteur agricole de tourisme (At) de 4,7 ha permettant le développement d'espaces de loisirs et d'hébergements touristiques au lieu-dit « *Cayrounet* », dans la commune de Saint-Antonin-Noble-Val.

1 <https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2024aco157.pdf>

2 https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/avis-conformes-de-la-mrae-occitanie-en-2024-a1366.html#H_DECEMBRE

3 https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/avis_mrae_2016ao25.pdf

La MRAe a considéré, dans l'avis conforme de soumission à évaluation environnementale du 19 septembre 2024, que ce projet de modification du PLUi était susceptible d'entraîner des impacts notables sur l'environnement en supprimant plus de 11 ha d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF), dans des secteurs présentant des enjeux environnementaux, intersectant des zones naturelles identifiées pour leurs forts enjeux écologiques et présentant des risques de feux de forêt. Elle a estimé nécessaire d'analyser les impacts de chacun de ces projets ainsi que les impacts cumulés, et de décliner la démarche d'évaluation environnementale sur :

- la consommation d'ENAF ;
- la préservation des équilibres écologiques, de la faune et de la flore, ainsi que des habitats naturels.

Dans la présente saisine, la communauté de communes indique avoir retiré le projet de création d'un secteur At au lieu-dit « Mazèdes », dans la commune de Saint-Antonin-Noble-Val, qui résultait d'une erreur. Elle indique également compenser intégralement les nouveaux secteurs constructibles, en reclassant en zone naturelles et agricoles d'anciens secteurs de projets.

3 Degré de précisions attendu dans le rapport d'évaluation environnementale

Les questions posées par la communauté de communes étant d'ordre général sans proposition de méthodologie, la MRAe se limitera, dans sa réponse, à lister les attendus du code de l'environnement, en les adaptant au mieux aux évolutions proposées.

3.1 Généralités sur la démarche d'évaluation environnementale du PLU et des projets⁴

L'évaluation environnementale du PLU doit être réalisée dans le cadre d'une démarche itérative visant à interroger le contenu du projet au regard de ses incidences sur l'environnement, retranscrit dans un rapport de présentation établi conformément aux dispositions de l'article R.151- 3 du Code de l'urbanisme. Elle doit s'inscrire dans un ensemble hiérarchisé de planifications et de projets d'urbanisme devant, chacun à son niveau, prendre en compte les questions environnementales à la bonne échelle.

Le niveau de précision attendu de l'analyse des enjeux environnementaux⁵ dans les zonages de PLU n'est pas aussi précis qu'à l'occasion de l'étude d'impact des projets, mais le PLU doit pouvoir disposer dès cette phase d'éléments suffisants pour assurer que les secteurs de développement sont compatibles avec le respect de l'environnement. Il s'agit de vérifier que le type de projet attendu est compatible avec la sensibilité environnementale du secteur, d'affiner, en cas de doute, la connaissance de l'état initial et si nécessaire d'éviter les zones à enjeux. Si l'évitement des secteurs à enjeux n'est pas possible, il convient de réduire les incidences en intégrant des mesures dans le PLU en déclinaison de la démarche « éviter, réduire, compenser ». La démarche doit aller jusqu'à une réinterrogation du projet ou de ses composantes, si les atteintes à l'environnement sont trop importantes pour pouvoir être compensées. Ainsi il convient de distinguer l'approche au niveau du PLU, qui est l'outil à l'amont permettant l'évitement des secteurs à plus fort enjeu et l'approche par projet qui interviendra dans un second temps et à une échelle plus fine, dans le cadre d'un PLU respectueux de l'environnement (cf infra parag 3.2).

La collectivité s'interroge sur le fait de réaliser des démarches communes ou coordonnées d'évaluation environnementale des projets et des modifications du PLUi. En l'occurrence, certains projets envisagés sur le

4 Le maître d'ouvrage peut se reporter aux guides de l'évaluation environnementale du ministère : <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publices/evaluation-environnementale>

5 Art. L.122-1 du Code de l'environnement : « L'évaluation environnementale permet de décrire et d'apprécier de manière appropriée, en fonction de chaque cas particulier, les incidences notables directes et indirectes d'un projet sur les facteurs suivants : 1° La population et la santé humaine ; 2° La biodiversité, en accordant une attention particulière aux espèces et aux habitats protégés au titre de la directive 92/43/ CEE du 21 mai 1992 et de la directive 2009/147/ CE du 30 novembre 2009 ; 3° Les terres, le sol, l'eau, l'air et le climat ; 4° Les biens matériels, le patrimoine culturel et le paysage ; 5° L'interaction entre les facteurs mentionnés aux 1° à 4° . »

territoire sont susceptibles d'être soumis à examen au cas par cas et éventuellement étude d'impact au titre du tableau annexé à l'article R. 122-2 du Code de l'environnement : a minima, l'aménagement d'un secteur de plus de 5 ha sur la commune de Féneyrols (rubrique 39 b) est soumis à examen au cas par cas, et les autres pourraient l'être par exemple s'ils créent une aire de stationnement ouverte au public de plus de 50 unités (rubrique 41) ou une emprise au sol de plus de 10 000 m² (rubrique 39 a). Tous les projets ne sont donc pas systématiquement soumis à étude d'impact, mais lorsqu'ils le sont, le fait de présenter une évaluation commune permet une meilleure coordination des réponses apportées aux enjeux environnementaux (par exemple, pour intégrer les incidences prévisibles des projets dans les perspectives d'évolution, ou pour bien définir dans le PLUi les dispositions pertinentes d'évitement et réduction des impacts), et donne lieu à un seul avis de la MRAe.

En conséquence, pour les projets devant faire l'objet d'une étude d'impact, la MRAe recommande la réalisation d'une démarche d'évaluation environnementale commune pour le projet et la modification du PLUi destinée à le permettre, en application de l'article R.122-27 du Code de l'environnement.

3.2 Justification des choix et étude des solutions alternatives

Dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique, la justification des choix prenant en compte l'environnement est particulièrement importante à l'échelle du document d'urbanisme. Dès lors que la localisation de secteurs de projets comporte des risques d'incidences sur l'environnement, la première étape de la démarche consiste à analyser la possibilité de solutions alternatives, à l'échelle du territoire intercommunal et non du seul site du projet.

En outre, la démonstration d'absence d'alternatives et d'un intérêt public majeur sont des conditions indispensables à l'obtention d'une éventuelle dérogation à la législation relative aux espèces protégées, si une telle dérogation s'avérait nécessaire pour l'aménagement de ces secteurs. L'évitement des secteurs comportant le plus d'enjeux a priori, à chaque niveau de planification, permet de réduire les impacts sur l'environnement et facilite la réalisation des projets ultérieurs. Cette démarche permet au PLUi d'analyser les secteurs les plus propices et non simplement de prendre acte des projets.

La MRAe recommande de justifier le choix des sites sur la base d'analyse de solutions alternatives prenant en compte l'environnement. Les différentes alternatives devront être comparées sur la base de plusieurs critères environnementaux, dont la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers qu'elles engendrent et les incidences sur les milieux naturels.

3.3 Consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers

La MRAe considère que la lutte contre la consommation d'espace est l'un des axes majeurs de la planification territoriale. Elle vise à limiter le mitage des espaces naturels et agricoles, qui altère la qualité des paysages, nuit à la biodiversité et aux écosystèmes, constituant l'une des principales causes de l'effondrement de la biodiversité, éloigne les populations des centralités, allonge les déplacements, accroît les émissions de gaz à effet de serre et accroît l'imperméabilisation des sols.

La collectivité estime que la compensation intégrale à l'échelle de chaque commune mise en place dans le cadre du projet de modification conduit à une absence d'impact sur la consommation d'ENAF, compte-tenu du bilan nul sur l'ensemble du document.

Or, si la compensation prévue aboutit sur un plan quantitatif à ne pas consommer plus d'espace que ce qui était prévu dans le PLUi initial, la MRAe observe que les motifs présidant au reclassement en zone naturelle ne traitent pas de la qualité des espaces concernés, mais se fondent seulement sur l'absence d'émergence de projets : ainsi le secteur Nt du lieu-dit « *Roquegude* » à Laguëpie, comme le secteur Nt du lieu-dit « *Le Magal* » sur la même commune, « *est supprimé en l'absence de projet touristique en 2024* ». Ces secteurs n'allaient peut-être pas être aménagés, alors que les nouveaux secteurs prévus devraient l'être de façon plus certaine en raison de projets. Ainsi, le reclassement en N de secteurs qui ne faisaient l'objet d'aucun projet d'aménagement est une mesure d'accompagnement intéressante, mais ne peut en aucun cas être assimilée à une mesure de compensation. La compensation doit précéder les dégâts à l'environnement et prendre en compte les fonctionnalités écologiques des milieux de façon à éviter une perte nette de biodiversité. La destruction de milieux fonctionnels ne peut être compensée par des espaces déjà naturels.

La MRAe recommande de concentrer l'analyse sur les espaces naturels, agricoles et forestiers qui seront consommés du fait des modifications envisagées. Elle recommande de rechercher des solutions

permettant d'éviter et de réduire ces surfaces de consommation d'espace. Si malgré ces recherches, les consommations d'espaces restent importantes et que des solutions de compensation doivent être trouvées, la MRAe recommande de proposer des compensations réelles, en prévoyant dans le PLUi des espaces dégradés destinés à la renaturation, par exemple.

Dans le PLUi actuellement applicable, le foncier prévu en extension pour l'habitat et les activités est déjà très important, sans compter les espaces de projets dans les zones naturelles et agricoles. Au-delà de la procédure de modification, qui ne concerne que les trois nouveaux espaces de projets, un bilan chiffré des consommations effectives et prévues dans les zones naturelles et agricoles doit être réalisé et des mesures doivent être proposées pour pouvoir inscrire le territoire dans les trajectoires de réduction de la consommation d'espace prévues au niveau régional et national.

3.4 Préservation des équilibres écologiques, de la faune et de la flore locales, ainsi que de leurs habitats

Les nouveaux secteurs de projets prévus dans le cadre de la modification du PLUi et, principalement les deux plus importants secteurs prévus à Féneyrols et à Saint-Antonin-Noble-Val, comportent une grande richesse en matière de biodiversité et de milieux naturels (trame verte et bleue, ZNIEFF de type I et II, sites Natura 2000, zones humides, plan national d'action en faveur d'espèces menacées...),.

Etat initial naturaliste

Compte tenu du niveau d'enjeux sur le territoire, la MRAe recommande à la collectivité de compléter l'état initial naturaliste comme suit :

- sur les trois secteurs :
 - situer les secteurs de projet dans la trame écologique et montrer leur cohérence avec la trame ;
 - élaborer une typologie des habitats naturels susceptibles d'être impactés dans le cadre de la mise en œuvre du plan ; il s'agit ensuite de hiérarchiser les enjeux attachés à ces habitats, en s'appuyant notamment sur la bibliographie existante, des orthophotos et des inventaires de terrain, pendant les périodes les plus favorables aux espèces susceptibles d'être présentes, sur l'ensemble des zones ; en fonction des résultats et enjeux, des inventaires complémentaires (ou le renforcement des mesures d'évitement et de réduction) pourront être nécessaires ;
 - réaliser un inventaire des zones humides sur le site ;
- pour les deux sites situés à Féneyrols et à Saint-Antonin-Noble-Val, présentant *a priori* les plus fortes sensibilités naturalistes (ZNIEFF de type I et II, Natura 2000), le niveau de détail doit être guidé par la recherche des habitats naturels et espèces qui ont justifié l'identification de ces sites : localisation et description des habitats et des espèces à enjeux (cartographie), identification des modalités de fonctionnement écologique, identification et hiérarchisation des enjeux.

Analyse des incidences

L'analyse des incidences devra être proportionnée aux enjeux de conservation des habitats naturels et espèces en présence et à l'importance et à la nature des aménagements prévus, permis ou autorisés. Cette analyse doit inclure tous les aspects du projet, y compris les mesures de prévention des incendies susceptibles d'impacter la biodiversité, notamment sur le site « *Fourtou* », très fortement exposé en raison de sa situation sur un large versant collinaire boisé, enfriché et faiblement équipé en système de défense. Si les risques d'incidences sur des enjeux sont importants, la réponse est alors l'évitement et la recherche d'un site alternatif au niveau du PLUi, sans nécessiter de nouveaux inventaires.

Spécifiquement sur les sites Natura 2000 concernés par les deux secteurs les plus importants, il s'agit de vérifier que les projets prévus, y compris dans leur fonctionnement concret, ne porteront pas atteinte à l'état de conservation des habitats et espèces qui ont justifié la désignation des sites Natura 2000 considérés : examiner les effets potentiels (temporaires et permanents, directs et indirects) sur le ou les sites, leurs habitats et espèces d'intérêt communautaire, y compris cumulés, au regard de leurs objectifs de conservation, voire des objectifs de fonctionnalité entre différents sites du réseau. Le seul fait d'indiquer que les surfaces concernées représentent une faible part de l'ensemble du site Natura 2000 est insuffisant.

Dès lors que des incidences significatives potentielles sont identifiées, des mesures de suppression ou de réduction doivent être prévues et présentées. Dans l'hypothèse où ces mesures permettent de conclure à l'absence d'effet significatif sur les sites Natura 2000, l'évaluation des incidences Natura 2000 est achevée. Si ce n'est pas le cas, une procédure spécifique serait à conduire devant la Commission européenne, une fois l'intérêt public majeur démontré. A défaut, le projet doit être retiré.

Ainsi le niveau de détail des analyses ne peut être déterminé par avance. Compte tenu de ces incertitudes, la communauté de communes peut prévoir des tranches conditionnelles dans les marchés de prestations qu'elle a à passer. Ceci offre la possibilité à la collectivité d'adapter son projet et la précision des données au fur et à mesure des résultats des études ou des évolutions que suppose toute démarche itérative.

Si des mesures d'évitement et de réduction des incidences suffisantes peuvent être définies sur les sites pré-identifiés pour les projets, celles-ci doivent être traduites efficacement dans les documents réglementaires du PLUi : les enjeux à préserver doivent être protégés durablement par un zonage adapté et un règlement permettant d'éviter les incidences, en prévoyant si nécessaire des zones tampon suffisantes.

La MRAe recommande d'apprécier le niveau de détail attendu de l'analyse environnementale en fonction des enjeux observés sur le terrain et des aménagements prévus. Elle recommande de se limiter à un premier niveau d'analyse lorsque l'évaluation peut conclure à l'absence d'incidences significatives du projet, et de chercher prioritairement à éviter le secteur dans le cas contraire avant de poursuivre la réflexion sur les sites qui le nécessitent. Elle recommande d'analyser soigneusement les incidences des projets situés dans les sites Natura 2000 afin de conclure sur l'absence d'atteinte négative significative. A défaut le projet doit être retiré.

Elle recommande, pour adapter le projet et la précision des données au fur et à mesure des résultats des études et évolutions, de prévoir des tranches conditionnelles dans les marchés de prestations à passer.

Enfin, la MRAe recommande de traduire efficacement dans les documents réglementaires du PLUi les mesures d'évitement et de réduction des incidences proposées.

3.5 Le périmètre d'analyse des incidences cumulées

Les incidences sur la biodiversité et les continuités écologiques doivent nécessairement intégrer les incidences cumulées, liées à la présence d'aménagements existants et prévus, y compris dans le cadre des documents de planification ; par exemple, la modification n°3 du PLUi, qui a donné lieu à un avis conforme de dispense d'évaluation environnementale par la MRAe, prévoit d'autoriser de nombreux changements de destination dans des secteurs naturels et agricoles. Ces projets pris individuellement peuvent générer des incidences considérées comme peu significatives, mais qui peuvent le devenir si les impacts se cumulent avec les nouveaux projets d'aménagement. L'ensemble du projet de territoire doit donc être interrogé au titre des incidences cumulées, sur le secteur considéré.

Le périmètre ne peut pas être déterminé *a priori* : il dépend de la nature de l'habitat naturel ou de l'espèce concernée. Par exemple si l'aménagement du secteur détruit des zones de reproduction ou nourrissage des espèces d'oiseaux, le périmètre sera différent d'une espèce à l'autre. De même, une même surface soustraite à un habitat naturel aura davantage d'impact environnemental si elle occasionne une rupture de continuité écologique. Le périmètre retenu pour l'analyse des effets cumulés doit donc être justifié dans le dossier, en fonction des enjeux concernés.