



Mission régionale d'autorité environnementale

Pays-de-la-Loire

**Avis délibéré de la Mission Régionale d'Autorité
environnementale des Pays de la Loire
sur le projet de mise en compatibilité par déclaration de
projet du plan local d'urbanisme (PLU)
de la commune de Grand-Auverné (44)**

n° : PDL-2019-4386

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La MRAe¹ des Pays de la Loire s'est réunie le 13 février 2020, à Nantes. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet de mise en compatibilité par déclaration de projet du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Grand-Auverné (44).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Daniel Fauvre, Thérèse Perrin et en qualité de membres associés, Paul Fattal et Vincent Degrotte.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants 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.

Étaient absents : Bernard Abrial et Mireille Amat.

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) des Pays de la Loire a été saisie par le maire de la commune de Grand-Auverné pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 12 novembre 2019.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 104-6 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la DREAL a consulté par courriel du 13 novembre 2019 l'agence régionale de santé des Pays de la Loire.

Sur la base des travaux préparatoires de la DREAL, et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

Pour chaque plan et document soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Le présent avis est publié sur le site des MRAe et sur le site de la DREAL. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

1 Mission régionale d'autorité environnementale des Pays de la Loire (MRAe).

L'évaluation environnementale des projets de documents d'urbanisme est une démarche d'aide à la décision qui contribue au développement durable des territoires. Elle est diligentée au stade de la planification, en amont des projets opérationnels, et vise à repérer de façon préventive les impacts potentiels des orientations et des règles du document d'urbanisme sur l'environnement, à un stade où les infléchissements sont plus aisés à mettre en œuvre. Elle doit contribuer à une bonne prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux et permettre de rendre plus lisibles pour le public les choix opérés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement.

Les textes réglementaires prévoient que certains documents d'urbanisme et leurs procédures d'évolution relèvent après examen au cas par cas de la procédure d'évaluation environnementale. C'est le cas de la mise en compatibilité par déclaration de projet du PLU du Grand-Auverné pour la réalisation d'un parc photovoltaïque sur le site de Lambrun, suite à la décision de la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) du 13 septembre 2019.²

1. Contexte, présentation du territoire, du projet et de ses principaux enjeux environnementaux

1.1 Contexte et présentation du territoire

Grand-Auverné est une commune rurale de Loire-Atlantique située à une quinzaine de kilomètres au sud de Châteaubriant et à 50 km au nord de Nantes. 772 habitants (*source : Insee 2016*) y résident. Elle fait partie de la communauté de communes Châteaubriant – Derval.

Le plan local d'urbanisme (PLU) communal a été approuvé le 27 février 2004. Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) Châteaubriant – Derval a été approuvé le 18 décembre 2018.

1.2 Présentation de la mise en compatibilité par déclaration de projet du PLU de Grand-Auverné pour la réalisation d'un parc photovoltaïque sur le site de Lambrun

La déclaration de projet portée par la commune concerne la réalisation d'une centrale photovoltaïque sur le site de Lambrun.

Ce site est celui d'une ancienne carrière de sable dont les installations ont été démantelées en 2013. La remise en état du site, telle que prévue par l'arrêté préfectoral du 11 mai 2016, doit être achevée d'ici 2022 et consiste, en dehors des plans d'eau et de la renaturation du ruisseau de la Haluchère, en un retour à la vocation agricole. Une demande de modification de la remise en état final du site est en cours d'élaboration par l'exploitant de la carrière pour passer d'un usage agricole à un usage photovoltaïque. La justification de cette demande repose, selon le dossier, sur la forte teneur en argile des sols, les rendant difficiles à cultiver.

2 [Décision de la MRAe Pays de la Loire du 13 septembre 2019](#)

La construction de panneaux photovoltaïques sur le site de Lambrun n'étant actuellement pas permise par le PLU de Grand-Auverné, il est prévu que la déclaration de projet emporte mise en compatibilité du PLU. Cette mise en compatibilité consiste à :

- reclasser le site d'une superficie de 26,8 ha, actuellement situé en zone naturelle N, dans une nouvelle zone naturelle Npv, à créer ;
- prévoir que le règlement du secteur Npv différera de celui de la zone N au niveau des points suivants : dans le secteur Npv, seuls sont admis les panneaux photovoltaïques au sol ainsi que les constructions et installations nécessaires à leur fonctionnement, à leur entretien, à leur gardiennage et à la sécurité de la zone ; les hauteurs maximales (3,5 m à l'égout du toit) ne s'appliquent pas aux installations techniques de grand élancement indispensables dans la zone (pylônes, antennes), cheminées et autres éléments annexes à la construction ;
- imposer que les constructions du reste de la zone N soient éloignées de la limite séparative du projet de parc photovoltaïque d'une distance au moins égale à la moitié de la hauteur de la construction.

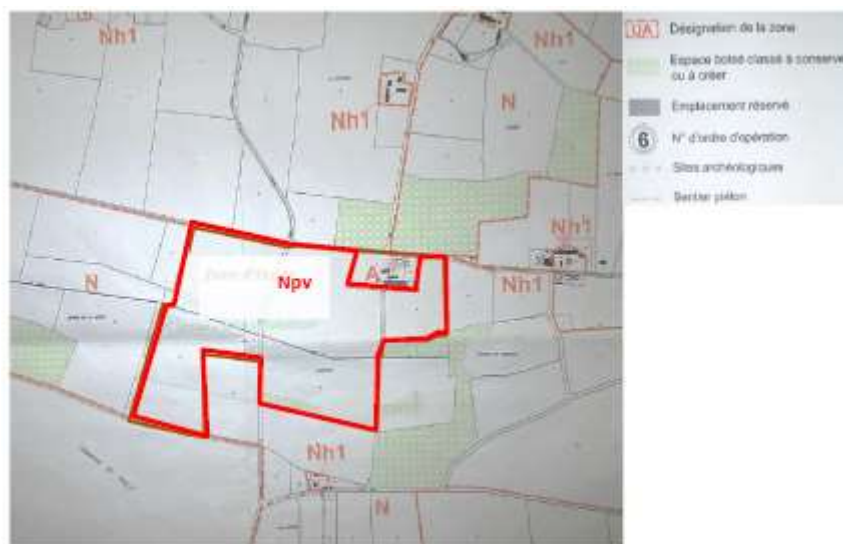


Figure 1: zonage proposé (source : dossier n°2 page 72)

1.3 Principaux enjeux environnementaux identifiés par la MRAe

Saisie par la commune et par décision du 13 septembre 2019, la MRAe a soumis la mise en compatibilité par déclaration de projet du PLU de Grand-Auverné pour la réalisation d'un parc photovoltaïque sur le site de Lambrun à évaluation environnementale. Pour mémoire, cette décision précise que « *Les objectifs spécifiques poursuivis par la réalisation de cette évaluation environnementale [...] concernent notamment la présentation des alternatives à l'affectation de la zone, et l'analyse de leur impact global sur l'environnement, concernant plus particulièrement les enjeux de biodiversité et de paysage, ainsi que l'analyse des conséquences de ce choix sur l'équilibre général du zonage réglementaire de la commune.* »

Dans la continuité de cette décision et au regard des effets attendus du fait de la mise en œuvre du plan d'une part, et des sensibilités environnementales du territoire d'autre part, les enjeux environnementaux de la modification par déclaration de projet du PLU de Grand-Auverné identifiés comme principaux par la MRAe sont :

- le changement d'usage des sols, d'une vocation agricole à une vocation de production d'énergie électrique ; cet enjeu n'est pas identifié dans le dossier alors qu'il était cité dans la décision du 13 septembre 2019 comme un des objectifs spécifiques motivant la réalisation d'une évaluation environnementale ;
- la prise en compte de la biodiversité, notamment les zones humides et les espèces protégées (amphibiens et oiseaux) ;
- l'intégration paysagère.

2. Caractère complet et qualité des informations contenues dans le rapport de présentation

D'après le déroulement de la procédure présenté dans le document n°1 « *Notice valant déclaration de projet* » page 6, il ne sera pas fait usage de la possibilité offerte par l'article L. 122-14 du code de l'environnement qui autorise la mise en œuvre d'une procédure commune à l'évaluation environnementale de la mise en compatibilité du PLU et à l'étude d'impact du projet de centrale photovoltaïque. Le dossier présenté concerne donc uniquement la mise en compatibilité du PLU et son évaluation environnementale.

Le projet de centrale photovoltaïque, quant à lui, sera l'objet de plusieurs procédures en parallèles, notamment une demande de modification de la remise en état de la carrière, afin de permettre l'éligibilité du site aux appels d'offre de la commission de régulation de l'énergie (CRE), ainsi qu'une demande de permis de construire.

2.1 État initial de l'environnement

La situation des terrains est clairement présentée dans le schéma page 14 du dossier n°2 de mise en compatibilité du PLU.

Le dossier précise ainsi que le périmètre du projet est occupé par des parcelles en prairies (en vert clair sur la carte) actuellement exploitées. Ces parcelles représentent une surface de 5,8 ha, soit 6,6 % de la surface agricole exploitée par l'agriculteur concerné. Le reste de la surface du périmètre du projet est principalement occupé par des plans d'eau et d'anciennes zones d'extraction remblayées (croix rouges sur le schéma).

En termes d'enjeux de biodiversité, plusieurs zones humides ont été identifiées. Des espèces animales protégées dont certaines à enjeux ont également été repérées, principalement le long des haies et dans les zones humides, dont 7 espèces d'oiseaux et 5 d'amphibiens mais aussi des chauves-souris, des reptiles et le lucane cerf-volant.



Figure 2: Carte de l'occupation initiale des sols (source : dossier n°2 page 14)

En termes d'enjeux paysagers, des habitations (ronds rouges sur le schéma) sont présentes à proximité immédiate. D'une façon générale, la localisation du site à la lisière d'un paysage dominé par les boisements limite assez fortement les enjeux de perception visuelle, notamment au sud du site.

2.2 Articulation de la mise en compatibilité par déclaration de projet du PLU de Grand-Auverné avec les autres plans et programmes

Pour mémoire, comme évoqué dans la décision du 13 septembre 2019, le schéma régional climat air énergie (SRCAE) approuvé le 18 avril 2014 prévoit, en priorité, d'éviter la consommation de terres agricoles et d'espaces naturels protégés ou non pour l'implantation de centrales solaires au sol. Ce point n'est pas rappelé dans la présentation du SRCAE page 22 de la notice valant déclaration de projet.

Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) de la communauté de communes Châteaubriant – Derval approuvé le 18 décembre 2018 prévoit, quant à lui, que « la remise en état d'anciens sites d'exploitation doit s'inscrire dans un projet de valorisation qualitative en privilégiant prioritairement la restitution des espaces à l'activité agricole. La remise en état de ces sites peut également servir en faveur de la biodiversité (habitats) ou enfin pour la production d'énergie renouvelable ». Ce point est rappelé dans la notice valant déclaration de projet mais le dossier ne fait pas apparaître si un scénario de maintien de la vocation agricole du site a été examiné.

En particulier, l'évaluation environnementale ne distingue même pas la situation des terrains actuellement à usage de prairie de ceux remblayés suite à l'exploitation de la carrière.

La MRAe rappelle que l'évaluation environnementale de la mise en compatibilité du PLU de Grand-Auverné doit être complétée avec la présentation de scénarios alternatifs à celui proposé

justifiant que la priorité à l'usage agricole ou aux espaces naturels du site a bien été examinée.

En outre, le dossier annonce que le site est éligible aux appels d'offres de la commission de régulation de l'énergie (CRE) au titre d'une installation sur un site dégradé. Toutefois, le cahier des charges des appels d'offre de la CRE, retranscrit page 40 du dossier de mise en compatibilité, précise bien que la reconnaissance d'un site comme « dégradé » résulte d'une implantation sur « *une ancienne mine ou carrière, sauf lorsque la remise en état agricole ou forestier a été prescrite* ». En l'état, l'arrêté de fin d'exploitation de la carrière prévoit toujours un usage agricole à l'issue de l'exploitation du site. Les conditions d'éligibilité aux appels d'offre de la CRE ne sont donc pas actuellement remplies. La rédaction du dossier doit être corrigée sur ce point pour ne pas induire le public en erreur.

Par ailleurs, le schéma directeur d'aménagement et de gestion de l'eau (SDAGE) Loire-Bretagne et le schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) de la Vilaine sont évoqués. De même, le plan de prévention des risques technologiques (PPRT) du site Titanobel sur Riaillé est cité, car sa zone d'aléa faible concerne l'extrémité sud-est du périmètre de la mise en compatibilité du PLU, sans toutefois remettre en cause l'installation d'une centrale photovoltaïque.

2.3 Incidences notables probables et mesures pour éviter, réduire et compenser les conséquences dommageables de la mise en compatibilité du PLU

D'une façon générale, les impacts et les mesures d'évitement, de réduction puis de compensation des impacts résiduels présentés dans le dossier de mise en compatibilité du PLU constituent en fait les impacts et mesures du projet de parc photovoltaïque et non ceux relatifs aux évolutions rendues possibles par le document d'urbanisme. Ainsi parler d'impact en phase chantier et en phase d'exploitation pour un document d'urbanisme n'est pas pertinent.

Si la présentation du projet de parc photovoltaïque reste nécessaire dans l'évaluation environnementale de la mise en compatibilité du PLU, car il lui sert de justification, les impacts et mesures doivent en revanche être ciblés sur ce qui sera rendu possible par le PLU mis en compatibilité.

La MRAe recommande d'explicitier du point de vue du document d'urbanisme notamment la partie du dossier de mise en compatibilité du PLU consacrée à la synthèse des enjeux et aux mesures.

2.4 Résumé non technique

Le résumé non technique est absent du dossier présenté. Sa présence est pourtant nécessaire, notamment pour une facile appropriation de la mise en compatibilité et de ses enjeux environnementaux par le grand public.

La MRAe rappelle que le dossier doit comprendre un résumé non technique de l'évaluation environnementale.

Des éléments d'appréciation plus détaillés sur la qualité de l'évaluation environnementale, au regard de l'éclairage qu'elle permet sur la prise en compte de l'environnement par le projet de mise en compatibilité du PLU, sont portés au chapitre suivant.

3. Prise en compte de l'environnement par la mise en compatibilité par déclaration de projet du PLU de Grand-Auverné pour la réalisation d'un parc photovoltaïque sur le site de Lambrun

La présente partie se concentre sur les thématiques porteuses des principaux enjeux environnementaux tels qu'identifiés ci-dessus.

3.1 Changement d'usage des sols

Comme indiqué dans la décision du 13 septembre 2019, une comparaison entre différents scénarios d'affectation des sols sur le site de Lambrun était attendue, de même que l'évolution de l'équilibre général du zonage réglementaire de la commune.

Est certes évoqué un site alternatif pour l'implantation sur la commune d'un parc photovoltaïque, ainsi que différents scénarios d'implantation du parc photovoltaïque sur le site de Lambrun. Cependant, l'évaluation environnementale ne présente aucune alternative à l'usage des sols proposé, que ce soit par un maintien d'une vocation agricole de pâturage sur la totalité du site ou sur la seule partie actuellement pâturée. De plus elle ne précise pas l'impact agricole du changement d'usage que la mise en compatibilité du PLU va autoriser et n'analyse pas les évolutions du zonage à l'échelle communale.

Concernant la vocation agricole du site, le dossier reste superficiel et contradictoire dans son approche. L'exploitation agricole du site est présentée comme difficile (« *sols difficiles à cultiver* », « *espace difficilement valorisable* », « *terrain peu propice au développement d'une activité agricole* ») du fait de la topographie actuelle du site (fond de vallon est-ouest avec une pente latérale de 5 à 10 %) et de la qualité des sols (« *forte teneur en argile* »). Une activité de pâturage est toutefois actuellement exercée sur une partie du site.

En outre le dossier prévoit, après mise en exploitation du parc photovoltaïque, que la maîtrise de la végétation se fasse par pâturage de moutons par un agriculteur de la commune, ces nouvelles surfaces lui permettant de « *développer son activité agricole et d'avoir un revenu complémentaire* ». La vocation agricole du site n'est finalement pas totalement exclue. En revanche, le dossier n'explique pas comment le projet permettra de développer l'activité d'un éleveur de moutons sans que soit remise en cause celle de l'actuel éleveur qui fait pâturer ses bêtes sur le site. Le dossier conclut qu'« *en définitive une pratique agricole similaire à celle actuellement pratiquée sera donc maintenue, ce qui permettra de limiter l'impact du projet sur l'activité agricole* ». Or l'activité résiduelle de pâturage pour entretenir la végétation du parc photovoltaïque ne représentera qu'une part de l'activité agricole de pâturage qui serait possible sur le site s'il gardait une vocation agricole sur toute sa surface. Cette part pourrait être estimée.

En l'état, le dossier reste extrêmement flou sur l'impact agricole du changement d'usage.

La MRAe recommande de compléter l'évaluation environnementale de la mise en compatibilité du PLU avec l'analyse de l'évolution de la répartition des différents types d'affectation des sols par le PLU à l'échelle communale.

3.2 Prise en compte de la biodiversité

Les zones humides identifiées, tant sur critères pédologiques que liés à la végétation, sont caractérisées en enjeu fort. Les inventaires faunes et flores qui ont été réalisés ont permis de

localiser des secteurs à enjeux. Ces deux types de secteurs à enjeu ont été épargnés (en totalité pour les zones humides et en grande majorité pour les espèces protégées) par l'implantation finale retenue à ce stade par le projet de parc photovoltaïque. Néanmoins, le PLU, à l'occasion de sa mise en compatibilité et indépendamment des obligations qui relèvent de la démarche du projet de parc photovoltaïque, n'apporte aucune protection à ces secteurs alors même qu'il autorise désormais leur aménagement.

La MRAe recommande que la mise en compatibilité du PLU prenne en compte, à son niveau, les zones humides identifiées ainsi que les secteurs identifiés à enjeux naturalistes en utilisant les dispositions du code de l'urbanisme permettant leur protection (orientation d'aménagement et de programmation, localisation et prescriptions au titre de l'article L. 151-23, etc.).

Par ailleurs, une dizaine de mètres de haie à enjeu devrait être détruite. Au titre des mesures compensatoires, 635 mètres de haies seront replantés, pour certains en haies basses du fait des enjeux paysagers par ailleurs (cf. ci-dessous). La répartition des replantations entre haies basses et haies comportant des arbres de haut jet devrait ainsi être précisée.

La MRAe observe que la préservation des espèces protégées et de leurs habitats devra être traitée par l'étude d'impact sur le projet de centrale photovoltaïque.

3.3 Intégration paysagère

Les impacts paysagers potentiels du changement d'usage permis par la mise en compatibilité du PLU résultent des vues potentielles sur le site du projet.

Est ainsi prévue la préservation des haies limitrophes, également nécessaire pour des motifs naturalistes (cf. ci-dessus), qu'il convient d'inscrire réglementairement dans le PLU. De même, quelques plantations de haies complémentaires sont inscrites en mesures de réduction d'impact au titre du paysage. Ces plantations pourraient faire l'objet d'une inscription dans le PLU, dans le cadre d'une orientation d'aménagement et de programmation, via une localisation et des prescriptions au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme, ou bien sous la forme d'une disposition du règlement écrit prévoyant que des haies doivent être implantées pour masquer la visibilité des panneaux photovoltaïques depuis les voies publiques ou les propriétés limitrophes.

Dans le dossier, les montages photographiques du projet de parc photovoltaïque avec et sans les haies à replanter permettent de se faire une bonne idée des conditions de son insertion paysagère.

Enfin, le dossier de mise en compatibilité annonce aussi la limitation de la hauteur des panneaux photovoltaïques (3 mètres au maximum) comme une mesure de réduction d'impact. Cette mesure aurait vocation à être reprise dans le règlement du secteur Npv du PLU.

La MRAe recommande d'inscrire réglementairement dans le PLU les haies à préserver ou à planter pour des motifs paysagers ainsi que la hauteur maximale des panneaux photovoltaïques.

4. Conclusion

L'évaluation environnementale de la mise en compatibilité par déclaration de projet du PLU de Grand-Auverné pour la réalisation d'un parc photovoltaïque sur le site de Lambrun repose sur un état initial de l'environnement qui a correctement identifié les enjeux principaux du site. En revanche, la MRAe est amenée à formuler les deux remarques suivantes concernant la prise en compte de l'environnement.

En premier lieu, l'évaluation environnementale n'a pas tenu compte de toutes les motivations de la décision de la MRAe du 13 septembre 2019 soumettant la mise en compatibilité à évaluation environnementale. Elle a notamment omis l'analyse du changement d'usage qui sera permis par le PLU mis en compatibilité, via l'examen de scénarios alternatifs quant à la vocation du site et de leurs impacts notamment sur l'agriculture.

Ensuite, les impacts et mesures d'évitement, de réduction et de compensation des impacts résiduels sont présentés du point de vue du projet de parc photovoltaïque et non du point de vue du document d'urbanisme. Or le PLU se doit de prendre en compte les enjeux liés aux zones humides et à la biodiversité et d'inscrire des dispositions traduisant à son niveau les mesures d'évitement et de réduction des impacts en la matière.

Ainsi en l'état actuel de son dossier, il aurait été pertinent que le maître d'ouvrage fasse usage de la possibilité offerte par l'article L. 122-14 du code de l'environnement qui autorise la mise en œuvre d'une procédure commune à l'évaluation environnementale de la mise en compatibilité du PLU et à l'étude d'impact du projet de centrale photovoltaïque motivant la déclaration de projet.

Enfin, le dossier ne comprend pas de résumé non technique de l'évaluation environnementale.

Nantes, le 13 février 2020

Le président de la MRAe des Pays-de-la-Loire,
par délégation



Daniel FAUVRE