



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

MRAe

Mission régionale d'autorité environnementale
NORMANDIE

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

Avis

**Mise en compatibilité du plan local d'urbanisme (PLU)
de la commune de Saint-Marcel (27) dans le cadre d'une
déclaration de projet relative à la construction d'une centrale
photovoltaïque au sol**

N° MRAe 2023-4898

PRÉAMBULE

Par courrier reçu le 19 avril 2023 par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) de Normandie, l'autorité environnementale a été saisie pour avis par la commune de Saint-Marcel (27) sur le projet de mise en compatibilité de son plan local d'urbanisme (PLU)).

Le présent avis contient l'analyse, les observations et recommandations que la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Normandie, réunie le 6 juillet 2023 par télé-conférence, formule sur le dossier en sa qualité d'autorité environnementale, sur la base des travaux préparatoires produits par la Dreal de Normandie.

Cet avis est émis collégalement par l'ensemble des membres délibérants présents : Edith CHATELAIS, Christophe MINIER, Sophie RAOUS et Arnaud ZIMMERMANN

En application du préambule du règlement intérieur de la MRAe de Normandie adopté collégalement le 27 avril 2023¹, 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.

* *

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 aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la Dreal a consulté le 26 avril 2023 l'agence régionale de santé de Normandie. Sa réponse en date du 7 juin 2023 est prise en compte dans le présent avis.

La MRAe rend l'avis qui suit, dans lequel les recommandations sont portées en italique gras pour en faciliter la lecture.

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 et de la santé humaine 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 n'est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Le présent avis est publié sur le site internet des MRAe (rubrique MRAe Normandie). Cet avis est un avis simple qui est joint au dossier de consultation du public.

¹Consultable sur internet :

<https://www.bulletin-officiel.developpement-durable.gouv.fr/notice?id=Bulletinofficiel-0032990&reqId=be9d7cb4-3077-4e98-a1d7-ba6f63fd2852&pos=6>

Avis délibéré de la MRAe Normandie n° 2023-4898 en date du 6 juillet 2023

Mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de la commune de Saint-Marcel (27) dans le cadre d'une déclaration de projet relative à la construction d'une centrale photovoltaïque au sol

AVIS

1 La démarche d'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale des projets de documents d'urbanisme est une démarche d'aide à la décision qui permet de décrire et d'apprécier de manière appropriée et proportionnée les incidences du document d'urbanisme sur l'environnement et la santé humaine. Elle est conduite 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 réalisés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement et la santé humaine.

L'évaluation environnementale présente un intérêt majeur au stade de l'élaboration des documents d'urbanisme. La démarche s'applique également, de manière proportionnée, à leurs évolutions.

2 Contexte réglementaire de l'avis

La commune de Saint-Marcel souhaite permettre la construction d'une centrale photovoltaïque au sol. Le projet est porté par la société Urba 303 et consiste à créer une centrale photovoltaïque au sol dont la production annuelle d'électricité est estimée à environ 4 080 MWh (mégawattheure), ce qui correspond à la consommation annuelle d'électricité d'environ 900 foyers. L'emprise du projet concerne 7,13 hectares et est située en zone naturelle, contiguë à une zone agricole, et en secteur inondable.

Les centrales photovoltaïques au sol de puissance égale ou supérieure à 250 kilowatts-crête² sont considérées comme des installations industrielles. À la date du lancement de l'étude d'impact du projet, elles étaient soumises à évaluation environnementale systématique au titre de la rubrique 30 « *Ouvrages de production d'électricité à partir de l'énergie solaire* » de l'annexe à l'article R. 122-2 du code de l'environnement. La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) Normandie a émis un avis sur le projet le 18 novembre 2022³. Il est annexé au présent avis et relève que le choix d'implantation du projet dans un espace naturel où la biodiversité peut être altérée était insuffisamment justifié, que l'analyse des incidences potentielles du projet, notamment en ce qui concerne le climat, la consommation d'espace et les sols, la biodiversité et le risque d'inondation devait être approfondie et les mesures d'évitement, de réduction voire de compensation renforcées en conséquence.

La commune de Saint-Marcel est couverte par un PLU approuvé le 17 mai 2017 ainsi que par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) de la communauté d'agglomération des Portes de l'Eure (CAPE) approuvé le 17 octobre 2011. Pour la mise en œuvre de ce projet, ces deux documents d'urbanisme doivent faire l'objet d'une mise en compatibilité pour permettre, en ce qui concerne le PLU, l'installation du projet en zone naturelle, et en ce qui concerne le SCoT, l'installation du projet sur une zone agricole et sur une zone inondable.

Le dossier indique (page 5 de la notice) que la mise en compatibilité du PLU est soumise à examen au cas par cas. Néanmoins, la mise en compatibilité du PLU est soumise à évaluation environnementale en application des articles R. 104-13 et R. 104-11 du code de l'urbanisme, les surfaces impactées étant supérieures à cinq hectares. L'autorité environnementale a accusé réception d'une part le 19 avril 2023 de la saisine pour avis sur le présent projet de mise en compatibilité du PLU, d'autre part, le 12 avril 2023 de la saisine pour avis sur le projet de mise en compatibilité du SCoT dans le cadre d'une déclaration de projet. Ces deux procédures font l'objet d'avis distincts de l'autorité environnementale.

² Un Watt-crête est l'unité de mesure de la puissance maximale produite par un panneau photovoltaïque avec un ensoleillement maximal standard de 1 000 watts/m² à 25 °C.

³ https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/a_2022-4630_centrale_photovoltaique_sol_saint-marcel_delibere.pdf

La commune de Saint-Marcel, compétente en matière de document d'urbanisme, a décidé de se prononcer par une déclaration de projet sur l'intérêt général de l'opération d'aménagement, conformément à l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme, afin de rendre compatibles les dispositions du PLU avec le projet. La démarche a été engagée par une délibération du conseil municipal du 12 janvier 2023.

La mise en compatibilité du PLU est régie par les articles L. 153-54 à L. 153-59 du code de l'urbanisme. Elle prévoit notamment que l'enquête publique réalisée dans le cadre de cette déclaration de projet « porte à la fois sur l'intérêt général de l'opération et sur la mise en compatibilité du PLU qui en est la conséquence », et que les dispositions proposées pour assurer la mise en compatibilité du PLU feront l'objet d'un examen conjoint de l'État, de la collectivité en charge de l'évolution du document d'urbanisme et des personnes publiques associées (mentionnées aux articles L. 132-7 et L. 132-9 du code de l'urbanisme).

À l'issue de l'enquête publique, le conseil municipal pourra adopter la déclaration de projet qui emportera alors approbation des nouvelles dispositions du PLU de la commune de Saint-Marcel.

3 Présentation du projet de mise en compatibilité du PLU

L'objectif de la mise en compatibilité du PLU est de permettre la construction d'une centrale photovoltaïque au sol sur la commune de Saint-Marcel, au lieu-dit Le Bas Marais, sur une friche industrielle (ancien site SMURFIT-SOCAR), située dans un secteur classé en zone naturelle du PLU en vigueur. Au nord-ouest du site d'implantation se trouvent des espaces agricoles (A), à l'ouest et au sud-ouest se trouvent des zones urbaines spécifiques (UM) composées notamment d'une zone d'activité. Il est bordé à l'est par la Seine. Une station d'épuration est installée au nord-est du site sur une zone classée Ne par le PLU en vigueur et une zone de dépôt au sud-est. La réalisation du projet prend en compte les modalités de raccordement au réseau électrique ainsi que l'accès au parc solaire.

La mise en compatibilité du PLU présentée prévoit les évolutions suivantes :

- l'intégration de la friche industrielle actuelle (7,13 ha) au sous-secteur Ne existant (spécifique aux équipements culturels (cimetière et son extension) et techniques (station d'épuration)) ;
- l'élargissement des implantations dans le secteur Ne en autorisant « les constructions et installations, les exhaussements et affouillements des sols permettant la production et la transformation d'énergie produite par des panneaux photovoltaïques » ;
- le classement au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme d'espaces naturels (boisements, ripisylves, haies et alignements d'arbres).

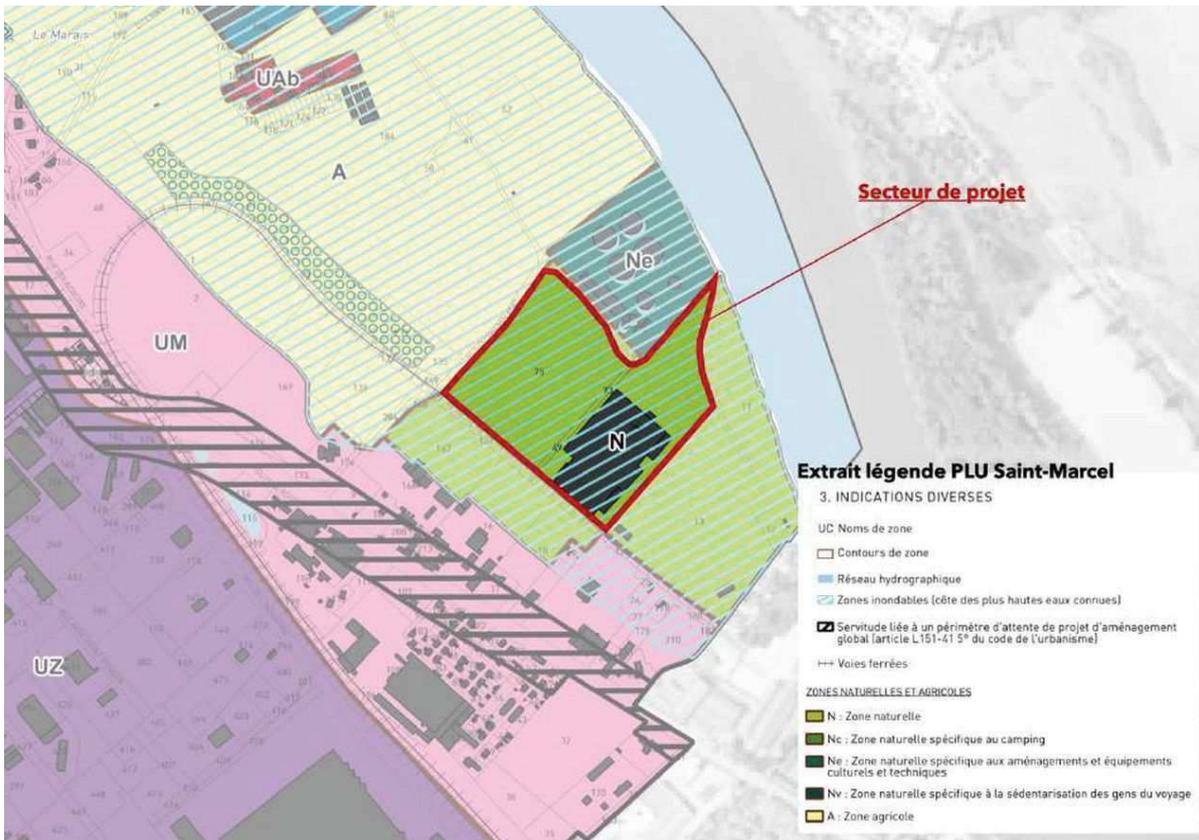


Figure 1 : Localisation du projet dans le zonage actuel du PLU (Source : p. 14 du dossier)



Figure 2 : Situation après modification du PLU (Source : p. 44 du dossier)

4 Avis sur le projet de mise en compatibilité du PLU

Il est à souligner que le présent avis porte sur la mise en compatibilité du PLU et non sur le projet lui-même, bien que les deux soient étroitement liés et auraient pu donner lieu à une évaluation environnementale unique (procédure commune prévue par l'article R.122-27 du code de l'environnement). Comme indiqué précédemment, la MRAe a déjà émis un avis sur le projet (n°2022-4630). Le présent avis s'attache donc uniquement à l'évolution du document d'urbanisme (PLU) qui permet l'implantation de la centrale photovoltaïque.

4.1 Contenu du dossier

Les documents présentés ne correspondent pas au contenu du dossier tel que prescrit par l'article R. 104-23 du code de l'urbanisme. Le dossier ne comporte pas, notamment, de rapport de présentation ou environnemental tel que défini par l'article R. 104-18 du code de l'urbanisme. Il se compose de quatre documents : l'arrêté municipal du 12 janvier 2023 prescrivant la procédure de déclaration de projet emportant mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de Saint-Marcel ; l'étude d'impact du projet d'installation de centrale photovoltaïque au sol ; une annexe à une délibération du conseil municipal, nommée « notice » dans le présent avis ; et un plan général. La notice de présentation comporte l'objet de l'opération, la procédure, les motifs et les considérations qui justifient l'intérêt général du projet ainsi que les dispositions pour assurer la mise en compatibilité du projet avec le PLU.

Les analyses de l'état initial de l'environnement et des incidences potentielles de la mise en compatibilité du PLU sur l'environnement et la santé humaine n'abordent que partiellement les enjeux liés à la mise en compatibilité du PLU : seuls sont évoqués et ont été étudiés les volets biodiversité (zones Natura 2000, flore et milieu naturel, faune et corridors écologiques) et milieu physique (risques d'inondation et ruissellement).

L'analyse s'appuie sur la démarche d'évaluation environnementale menée dans le cadre du projet, celle menée dans le cadre de la mise en compatibilité du PLU n'apparaît pas clairement puisque le dossier traite quasi-exclusivement du projet.

Les mesures d'évitement, de réduction et de compensation portent sur les incidences potentielles du projet (évitement, mise en défens et mesures de gestion des habitats d'intérêts communautaires identifiés sur le site, calendrier des travaux et des opérations d'entretien, mesures de gestion des eaux pluviales, etc.) et non sur les impacts des modifications du document d'urbanisme en vigueur.

Le dossier ne comporte pas non plus de résumé non technique de l'évaluation environnementale.

L'autorité environnementale recommande de réaliser un rapport de présentation répondant à l'ensemble des attendus de l'article R. 104-18 du code de l'urbanisme et de porter une attention particulière à l'analyse de toutes les composantes environnementales et de la santé humaine ainsi qu'au résumé non technique. Elle recommande également de bien distinguer dans ce rapport les enjeux et impacts relevant de la mise en compatibilité du document d'urbanisme de ceux relevant du projet de centrale photovoltaïque.

La justification du projet de centrale photovoltaïque et de la mise en compatibilité du PLU

La mise en compatibilité d'un document d'urbanisme avec un projet d'aménagement est une procédure spécifique, distincte de celle d'élaboration, de révision ou de modification. Elle permet de faire évoluer le document d'urbanisme en prenant en compte un projet d'intérêt général, non prévu au stade de l'élaboration initiale ou insuffisamment défini au moment de l'élaboration du document d'urbanisme ou imposé par une autorité autre que celle qui élabore le document d'urbanisme. Le recours à la procédure de mise en compatibilité suppose que le projet ne peut attendre la prochaine élaboration ou révision du document d'urbanisme ; il autorise une évolution du PLU pour les besoins du projet, au-delà de ce que permet une simple modification. Ainsi, le recours à cette procédure nécessite d'être pleinement justifié au regard de l'intérêt général du projet.

Dans le cas présent, le projet de centrale photovoltaïque est motivé par la transition énergétique, pour laquelle la France a défini une stratégie ambitieuse de développement des énergies renouvelables sur son territoire (p. 10 de la notice) ; le projet doit contribuer à l'objectif d'augmentation de la production d'énergies renouvelables sur le territoire, porté par le plan climat air énergie territorial de Seine

Normandie Agglomération, pour couvrir entre 25% et 35% des besoins énergétiques par des énergies renouvelables d'ici à 2025.

L'évolution du zonage est justifiée par la collectivité par le fait que les parcelles concernées sont situées en dehors de tout zonage environnemental réglementaire (Znieff, Natura 2000, etc.) et de tout périmètre de protection au titre des monuments historiques. Elle justifie également son choix par le fait qu'il s'agit d'un terrain « dégradé », au sens du cahier des charges de l'appel d'offres de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) portant sur la réalisation et l'exploitation d'installations de production d'électricité à partir de l'énergie solaire « centrales au sol », publié le 15 juin 2021. Toutefois, l'autorité environnementale a observé dans son avis du 18 novembre 2022 que les conditions d'implantation déterminées par ce document ne sont pas une garantie suffisante pour éviter la destruction ou l'altération des espaces naturels et de leurs fonctionnalités. En effet, le caractère « dégradé » du terrain y est considéré au sens économique et non au sens écologique. Les sites dégradés peuvent, parallèlement, être favorables au développement de la biodiversité, parfois menacée (ex : friches industrielles, anciennes carrières, anciens aérodromes). En outre, dans le cas présent, la qualification de « friche » et de site « dégradé » élude trop rapidement les enjeux environnementaux existants sur les parcelles concernées. De plus, le respect de la mise en compatibilité du PLU envisagée avec l'ensemble des dispositions du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires de Normandie (Sraddet)⁵ n'est pas étudié dans le dossier.

L'autorité environnementale recommande de mieux justifier l'évolution du zonage permettant l'implantation du projet dans un espace naturel qui présente des enjeux d'habitats et de biodiversité exposés aux risques de perte ou d'altération.

La consommation d'espace

L'autorité environnementale rappelle les enjeux liés à la consommation d'espace. En effet, la consommation d'espace et l'artificialisation des sols constituent en région Normandie un enjeu fort. La progression de l'artificialisation des sols y a été, ces dernières années, presque cinq fois supérieure à la croissance démographique⁴ et, selon l'Insee⁵, la croissance du parc de logements a été cinq fois plus importante que celle de la population. Cet étalement urbain, en plus de réduire la surface des terres consacrées à la production alimentaire, affaiblit les sols dans leurs différentes fonctionnalités (biodiversité, épuration, régulation de l'eau, stockage du carbone notamment).

Pour lutter contre l'artificialisation des sols, la loi climat et résilience du 22 août 2021 fixe un objectif de zéro artificialisation nette (Zan) à atteindre en 2050. Cet engagement dessine une trajectoire de réduction de l'artificialisation progressive. En effet, les territoires, les communes, les départements, les régions devront tout d'abord réduire de 50 % le rythme d'artificialisation et de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers d'ici 2030 par rapport à la consommation mesurée entre 2011 et 2020.

Le projet de mise en compatibilité n'induit pas d'évolution de la superficie des surfaces dévolues aux zones naturelles dans le PLU. Elles représentent 322,6 ha de la superficie du territoire communal avant et après l'évolution du PLU présentée, soit 62,5 % du territoire.

La zone N comporte trois sous-secteurs : un sous-secteur Nc, spécifique au camping de 5ha ; des sous-secteurs Ne, spécifiques aux équipements culturels (cimetière et son extension) et techniques (station d'épuration) de 4,8 ha au total ; et des sous-secteur Nv spécifiques à la sédentarisation des gens du voyage de 7,1 ha.

Le projet de mise en compatibilité du PLU prévoit d'augmenter de plus du double la superficie du sous-secteur Ne qui couvrira alors une surface totale de 11 ha. La modification envisagée autorise également la « construction et l'installation, les exhaussements et affouillements des sols permettant la production et la transformation d'énergie produite par des panneaux photovoltaïques », sans circonscrire

4 Source : Direction générale des finances publiques (DGFiP), fichiers Majic 2011-2015, Insee, Recensement de la population 2008-2013.

5 « En Normandie, le parc de logements s'accroît cinq fois plus vite que la population », Insee Analyses Normandie, n°48, juin 2018.

l'élargissement des implantations autorisées aux seules parcelles accueillant actuellement la friche industrielle (ancien site SMURFIT-SOCAR) sur laquelle s'implantera le projet de centrale photovoltaïque. Par conséquent, le projet de modification du PLU ouvre la possibilité d'installer des centrales photovoltaïques sur l'ensemble des zones Ne identifiées sur le territoire communal sans que la collectivité n'ait analysé les impacts de ces évolutions réglementaires sur l'artificialisation, l'imperméabilisation et les fonctionnalités écologiques des sols de l'ensemble des parcelles identifiées Ne dans le PLU.

En outre, le projet de mise en compatibilité du PLU réglemente la zone Ne qui ne l'est pas actuellement. Le dossier ne justifie cependant pas la limite retenue de 35 % de l'unité foncière concernée par le projet en secteur Ne, ni l'autorisation de l'extension des constructions existantes dont l'emprise au sol dépasse le plafond prévu dans la zone, dans la limite d'une extension cumulée maximale de 20% de la surface d'emprise au sol existante.

L'autorité environnementale recommande d'analyser les impacts de toutes les modifications permises par la mise en compatibilité du PLU s'agissant de l'artificialisation, l'imperméabilisation et de l'atteinte aux fonctionnalités écologiques des sols sur la totalité des sous-secteurs Ne identifiés dans le PLU.

La biodiversité et le paysage

La description de l'état initial de l'environnement est basée sur l'étude faune-flore menée dans le cadre du projet. Des enjeux de biodiversité ont été relevés dans le cadre du projet de centrale photovoltaïque, sur lesquels la MRAe a émis des recommandations dans son avis du 18 novembre 2022.

La zone Ne envisagée, actuellement classée N, n'est pas concernée par un zonage de protection. Au regard des critères floristiques et/ou pédologiques, le diagnostic réalisé dans le cadre de l'évaluation environnementale du projet a mis en évidence la présence d'une zone humide sur la pointe nord-est du site. Le bois présent sur la pointe nord de la parcelle est identifié comme réservoir humide de biodiversité dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet)⁶ normand. Plusieurs secteurs boisés de la parcelle sont également recensés comme des corridors sylvo-arborés, dont certains sont considérés par la collectivité à forts enjeux écologiques (p. 22 de la notice).

En matière d'urbanisme, la mise en compatibilité prévoit le classement au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme d'espaces naturels (boisements, ripisylves, haies et alignement d'arbres) en tant qu'éléments du patrimoine naturel et paysager à préserver. Il est à souligner que les zones humides n'apparaissent pas dans le projet de plan de zonage joint au dossier.

Dans le cas présent, le projet de mise en compatibilité du PLU ne prévoit pas la création d'une orientation d'aménagement et de programmation (OAP). Or, une OAP aurait pu définir les principes d'aménagement et ainsi présenter, dans le PLU modifié, les mesures de la démarche « éviter-réduire-compenser » identifiées dans le projet de centrale photovoltaïque (ex. dispositifs de passage de la petite faune pour réduire l'impact de la clôture du site).

L'autorité environnementale recommande de faire figurer, dans le règlement graphique du PLU modifié, les zones humides à préserver. Elle recommande également de justifier l'absence de création d'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) définissant les principes d'évitement et de réduction des impacts sur la biodiversité et le paysage.

Le risque d'inondation

Les enjeux liés au risque d'inondation, identifiés dans le cadre du projet de centrale photovoltaïque, ont fait l'objet de recommandations de la part de la MRAe dans son avis du 18 novembre 2022.

La zone concernée par la MEC du PLU s'inscrit dans le bassin versant de la Seine qui s'écoule au nord-est du site. La commune est couverte par le projet de plan de prévention des risques inondations (PPRI) de la Seine dans l'Eure prescrit le 10 janvier 2020. Le site d'étude se trouve dans un secteur d'aléas

⁶ Prévue par la loi NOTRe (loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015), le Sraddet a été adopté par la Région en 2019 et approuvé par le préfet de la région Normandie le 2 juillet 2020. Le Sraddet fusionne plusieurs documents sectoriels ou schémas existants : schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT), plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD), schéma régional de l'intermodalité (SRI), schéma régional de cohérence écologique (SRCE) et schéma régional climat-air-énergie (SRCAE).

Avis délibéré de la MRAe Normandie n° 2023-4898 en date du 6 juillet 2023

faibles à forts pour les inondations et dans la zone sensible aux remontées de nappe. Ce PPRI est en cours d'élaboration mais les aléas de référence, qui ont été identifiés et portés à la connaissance de la collectivité, ont d'ores et déjà été pris en compte dans le règlement écrit du PLU en vigueur sur la commune de Saint-Marcel qui précise que, en zone N : « *sont interdits en zone inondable (repérée au document graphique) : – Toute installation ou construction en zone inondable qui peut constituer un obstacle à l'écoulement naturel des eaux en cas de crue de la Seine ; – Les remblais, digues, exhaussements, dépôts de toute nature et les sous-sols* ». Dans ce contexte, il est nécessaire que le projet de mise en compatibilité du PLU spécifie les dispositions applicables au projet de centrale photovoltaïque au sol, visant à ne pas augmenter le risque d'inondation en amont et en aval.

L'autorité environnementale recommande de spécifier, dans le règlement écrit du PLU modifié, les dispositions applicables au projet de centrale photovoltaïque au sol pour ne pas augmenter les risques d'inondation en zones Ne.

Le climat

En permettant l'installation d'une centrale photovoltaïque par le projet de MEC de son PLU, la commune de Saint-Marcel participe à la mise en œuvre de la transition énergétique. Le PLU contribue ainsi aux objectifs du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) de l'ex Basse-Normandie approuvé en 2013 (désormais intégré au Sradet de Normandie) et du plan climat air énergie territorial (PCAET) de la communauté de communes Seine Normandie Agglo.

Dans le cadre du projet de centrale photovoltaïque, la MRAe avait mentionné la nécessité de présenter le calcul des émissions de gaz à effet de serre (GES) évitées et générées par le projet de parc photovoltaïque sur son cycle de vie complet et dans l'ensemble de ses composantes, en y intégrant la réduction des capacités à stocker le carbone de l'ensemble sol – végétation remis en cause par le projet.