



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

MRAe

Mission régionale d'autorité environnementale
NORMANDIE

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

Avis délibéré

**Mise en compatibilité du plan local d'urbanisme (PLU)
de la commune de Touffréville (14) dans le cadre d'une
déclaration de projet relative à la création d'une
centrale photovoltaïque**

N° MRAe 2022-4653

PRÉAMBULE

La MRAe de Normandie, mission régionale d'autorité environnementale de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD), s'est réunie le 5 janvier 2023 par téléconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Touffréville (14) dans le cadre d'une déclaration de projet relative à la création d'une centrale photovoltaïque.

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Marie-Claire BOZONNET, Edith CHATELAIS, Corinne ETAIX, Noël JOUTEUR, Sophie RAOUS et Arnaud ZIMMERMANN.

En application du préambule du règlement intérieur de la MRAe de Normandie adopté collégalement le 3 septembre 2020¹, 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.

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) de Normandie a été saisie par la commune de Touffréville pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 7 octobre 2022.

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 13 octobre 2022 l'agence régionale de santé de Normandie.

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 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.

¹ Consultable sur le site internet des MRAe (rubrique MRAe Normandie) : <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/textes-officiels-de-la-mrae-normandie-r457.html>

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 et la santé humaine, 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 et la santé humaine.

L'évaluation environnementale présente un intérêt majeur au stade d'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 Touffréville souhaite permettre la création d'une centrale photovoltaïque, au sud-ouest du territoire communal. Porté par la société JP Energie Environnement (JPEE), le projet prévoit de s'installer sur le site d'une ancienne carrière remblayée par des déchets inertes, sur un terrain d'une superficie de 15,4 hectares. La puissance théorique installée de la centrale sera de 15,25 MWc (mégawatt crête) et la production annuelle d'électricité attendue est de 16,5 GWh (gigawattheure).

Pour la mise en œuvre de ce projet, il s'avère nécessaire de faire évoluer le plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Touffréville, approuvé le 26 janvier 2007. La commune de Touffréville, 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.

Cette procédure de 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 fassent préalablement 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 Touffréville.

Les centrales photovoltaïques au sol de puissance égale ou supérieure à 250 kilowatts-crête² sont considérées comme des installations industrielles et sont 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 12 mai 2022³.

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 Avis n°2022-4409 du 12 mai 2022 accessible ici : https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/a_2022-4409_creation_parc_pv_touffreville_delibere.pdf

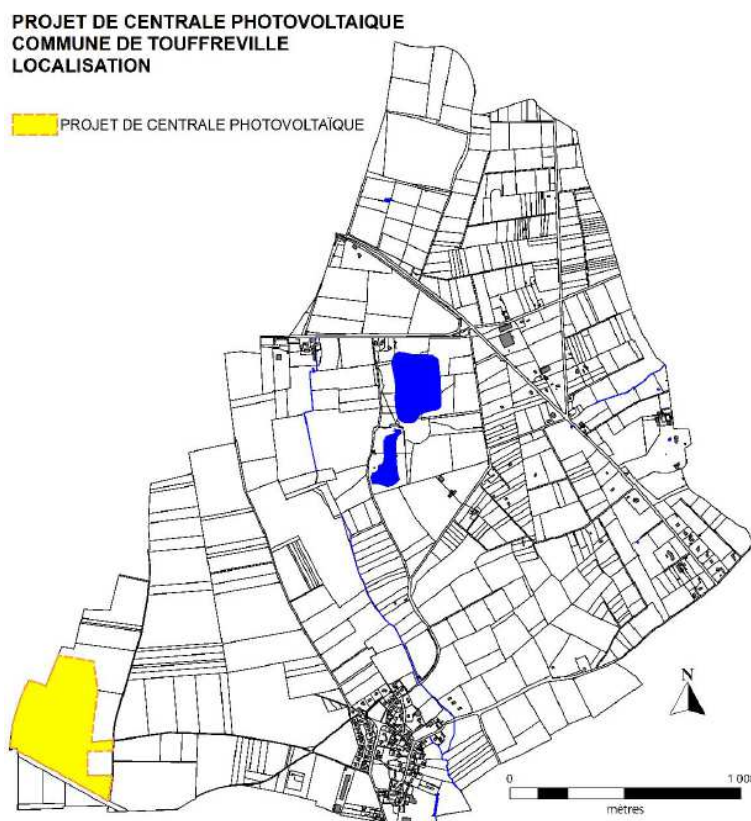
Compte tenu des évolutions réglementaires intervenues récemment dans le cadre des nouvelles dispositions introduites par la loi d'accélération et de simplification de l'action publique, la mise en compatibilité du PLU de la commune de Touffréville est soumise à évaluation environnementale systématique dans la mesure où elle emporte les mêmes effets qu'une révision et impacte des secteurs dont la superficie est supérieure à 1‰ du territoire communal (création d'une zone Npv de 15,4 hectares, soit 2,7 ‰ ou 27 ‰ de la superficie communale de 575 hectares). Par ailleurs, conformément à l'avant-dernier alinéa de l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme, dès lors qu'un projet est soumis à évaluation environnementale, la mise en compatibilité du document d'urbanisme nécessaire au projet l'est également de manière systématique.

Il aurait pu être utile que le dossier rappelle le contexte réglementaire propre à l'évaluation environnementale.

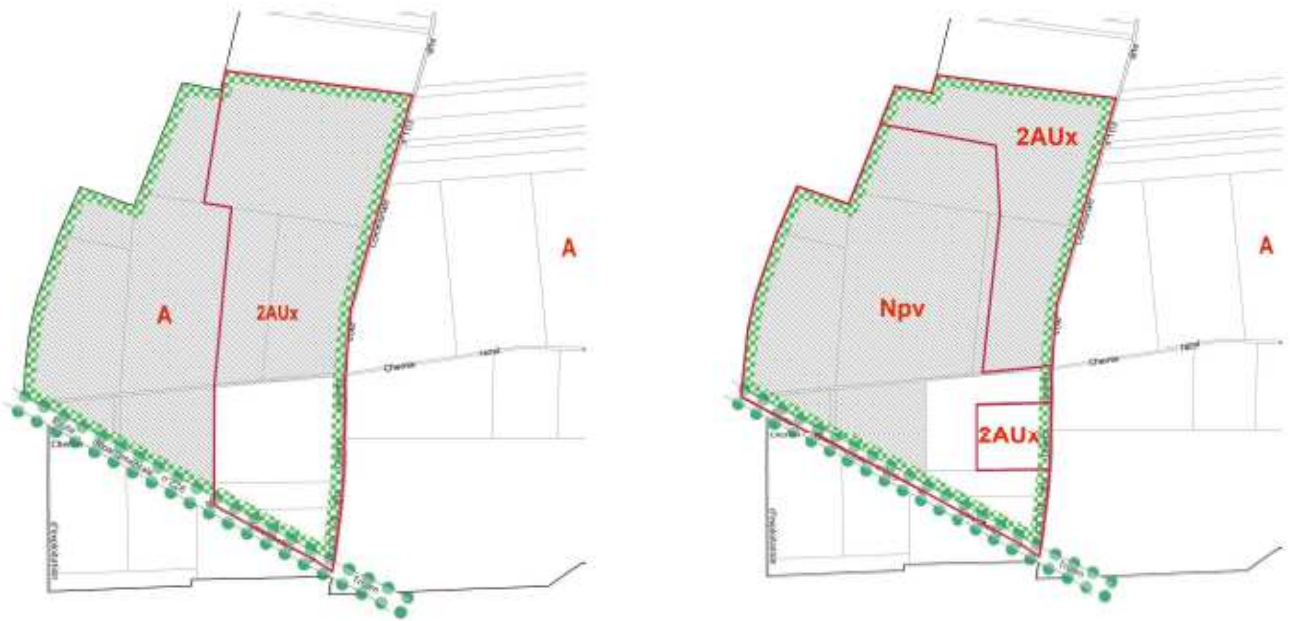
3 Présentation du projet de mise en compatibilité du PLU

L'objectif de la mise en compatibilité du PLU de la commune de Touffréville est de permettre la création d'une centrale photovoltaïque. Dans le PLU en vigueur, le terrain sur lequel le projet est envisagé est classé en zone agricole (A) et en zone à urbaniser à vocation d'accueil d'activités économiques (2AUx). La mise en compatibilité a pour objet de créer une zone spécifique dédiée au projet, nommée Npv (zone naturelle destinée à l'implantation de systèmes de production d'énergie photovoltaïque), sur une emprise de 15,4 hectares et de redéfinir les limites des zones classées A et 2AUx.

La mise en compatibilité du PLU implique la modification du plan d'aménagement et de développement durable (PADD) pour intégrer l'objectif de « permettre le développement des systèmes de production d'énergie photovoltaïque au sud-ouest du territoire communal ». Le schéma du PADD est aussi modifié afin d'intégrer le repérage du lieu du projet. Enfin, le règlement écrit est complété pour y intégrer les règles de la zone Npv.



Localisation du secteur de projet (en jaune) (source : geoportail)



Extrait du plan de zonage avant et après mise en comptabilité, la partie grisée correspondant au secteur de carrière dans le PLU en vigueur (source : 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. Le présent avis s'attache donc uniquement à l'évolution du document d'urbanisme (PLU) qui permet l'implantation du projet de centrale photovoltaïque.

Le dossier présenté comporte cinq documents, dont la notice explicative et l'évaluation environnementale de la mise en compatibilité. Les documents sont globalement de bonne qualité. Ils s'appuient sur l'étude d'impact récente réalisée dans le cadre de la demande d'autorisation environnementale du projet.

La démarche d'évaluation environnementale a été menée dans le cadre du projet. Celle de la mise en compatibilité du PLU n'apparaît donc pas clairement puisque le dossier « évaluation environnementale » traite quasi-exclusivement du projet. Pour un projet de cette nature, la distinction peut en effet s'avérer délicate dans le cadre d'une mise en compatibilité.

Les mesures d'évitement, de réduction et de compensation, issues de l'étude d'impact, sont bien identifiées, mais portent sur le projet. À titre d'exemple, les mesures concernant la phase chantier n'ont pas de rapport avec un document d'urbanisme.

Le dossier (p. 3 de l'évaluation environnementale) indique que des compléments ont été apportés suite à l'avis de la MRAe sur le projet ; bien qu'ils relèvent en effet du projet, ces compléments auraient pu être brièvement présentés.

L'autorité environnementale recommande de bien distinguer dans le rapport de présentation nommé « évaluation environnementale » les éléments 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. Ce projet est la plupart du temps imprévu, 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, et il autorise à faire évoluer le 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 l'enjeu de la transition écologique, pour laquelle la France a défini une stratégie ambitieuse de développement des énergies renouvelables sur son territoire. (p. 32 de la notice).

Le choix du site est justifié par la collectivité par le fait qu'il s'agit d'un terrain « artificialisé », étant donné l'ancienne activité de carrière, qui a été depuis remblayée. Le terrain a en effet été exploité en carrière de calcaire, puis en décharge de déchets inertes.

La consommation d'espace et le sol

Le projet de création de la zone Npv (naturelle photovoltaïque) n'induit pas de réelle consommation d'espace naturel ou agricole dans le sens où il prend place sur une ancienne carrière remblayée par des déchets inertes. Le zonage actuel est certes en partie agricole (A) mais les terrains sont considérés comme impropres à l'agriculture et ont perdu toute vocation agricole (p. 30 de la notice) du fait de l'activité passée. Le dossier rappelle que le code de l'urbanisme permet par ailleurs la construction de centrales photovoltaïques au sol au sein des zones agricoles (A) ou naturelles (N) des PLU. Le choix du zonage naturel Npv n'est pas expliqué dans le dossier et un zonage Apv (agricole photovoltaïque) aurait été tout autant pertinent, étant donné que le site est actuellement classé en partie en A et que le porteur de projet envisage la pâture d'ovins par conventionnement avec des agriculteurs (p. 18 de la notice).

Le projet apparaît compatible avec le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires de Normandie (Sraddet), qui fixe l'objectif d'interdire l'installation de panneaux photovoltaïques sur des terrains agricoles et naturels, mais le permet sur des terrains dégradés (p. 33 de la notice), ce qui est le cas ici.

L'impact indirect de cette mise en compatibilité sur le PLU en vigueur n'est pas décrit. Ainsi, puisqu'une partie seulement de la zone 2AUx est reclassée en Npv, on peut s'interroger sur le devenir à long terme des espaces restants en 2AUx, d'autant plus que le découpage des zones suit plus une logique foncière (les propriétés sont d'ailleurs bien décrites en page 14 de la notice) qu'une logique urbaine. De plus, le PADD modifié par la présente mise en compatibilité garde le principe de « conforter les entreprises existantes », et retire l'objectif initial d'« organiser l'implantation d'entreprises à vocation industrielle ou artisanale autour de la centrale à béton sur l'ancienne carrière ». Il serait utile que le dossier explique la vision à long terme de ce secteur global, autour de la centrale photovoltaïque, d'autant plus que dans le projet de révision du PLU arrêté en 2017 (qui a fait l'objet d'un avis de la MRAe en janvier 2018 et qui n'a finalement pas été approuvé par la collectivité), il était prévu de supprimer la zone 2AUx (seule une zone Ax correspondant à l'entreprise Unibéton subsistait). Le dossier ne comporte par ailleurs pas de donnée chiffrée sur le nouveau zonage (quelle surface de zone 2AUx perdue, etc.) modifié dans le cadre de la présente mise en compatibilité.

L'autorité environnementale recommande d'analyser l'impact de la création de la zone Npv sur le devenir global du secteur correspondant à la zone 2AUx actuelle du PLU en vigueur.

La biodiversité et le paysage

La zone Npv envisagée n'est pas concernée par un zonage de protection. Néanmoins, elle se situe dans une matrice verte de biodiversité de plaine et des enjeux de biodiversité ont été mis en avant dans le cadre du projet de centrale photovoltaïque, sur lesquels la MRAe a émis des recommandations dans son avis du 12 mai 2022.

En matière d'urbanisme, la mise en compatibilité se limite à identifier la zone Npv sur le plan de zonage, et reprend à l'identique la trame de l'alignement d'arbres présent le long de la route départementale (RD) 226 en tant qu'éléments du patrimoine naturel et paysager à préserver au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme. Elle reprend les principes d'aménagement qui définissent des « plantations à créer » tout autour du secteur (p. 44-45 de la notice). Or, dans le projet de centrale photovoltaïque, il est prévu la préservation d'une mare temporaire et l'instauration d'une bande tampon autour ; il paraîtrait nécessaire d'identifier ces dernières au titre de l'article L. 151-23 du code de l'environnement pour assurer sa préservation à long terme. Les végétaux existants et utiles à la trame verte et à l'intégration paysagère gagneraient aussi à être identifiés.

De même, si le projet de centrale photovoltaïque prévoit des dispositifs de passage de la petite faune pour réduire l'impact de la clôture du site, cette disposition mériterait d'être reprise dans le PLU modifié pour lui conférer une valeur réglementaire. L'article N2 devrait donc d'être complété en ce sens (p. 50 de la notice).

La mise en compatibilité ne prévoit pas la création d'une orientation d'aménagement et de programmation (OAP). Or, une OAP aurait pu être efficace pour définir les principes d'aménagement et ainsi mettre en valeur dans le PLU modifié les mesures de la démarche « éviter-réduire-compenser » identifiées dans le projet de centrale photovoltaïque (ex. création d'un ourlet arbustif linéaire le long de la RD226, p. 16 de la notice).

L'autorité environnementale recommande de compléter le règlement écrit et le règlement graphique du PLU par la figuration des éléments présents et des aménagements écologiques et paysagers prévus par le projet de centrale photovoltaïque. 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.

L'eau

Le terrain concerné se situe en totalité dans l'emprise du périmètre de protection éloignée (PPE) du forage sous le château d'eau à Sannerville (déclaration d'utilité publique du 10 août 1994). Bien que ce périmètre ait valeur de servitude et s'applique indépendamment des règles du PLU, il pourrait être utile que le règlement de la zone naturelle (N) le mentionne spécifiquement en préambule de l'article N2 (p. 49 de la notice), en précisant par exemple, à propos des occupations autorisées, qu'elles sont admises « sous réserve que les dispositions de l'arrêté préfectoral du 10 août 1994, définissant les périmètres de protection du forage d'eau potable du château d'eau sur la commune de Sannerville, soient respectées », au même titre que les autres réserves prévues au règlement.

De la même manière, étant donné que le maître d'ouvrage du projet de centrale photovoltaïque prévoit de réaliser une étude géotechnique avec reconnaissance des sols, dans l'objectif annoncé de ne pas percer la couche imperméable par les fondations des tables pour ne pas mettre en relation les eaux superficielles et l'aquifère, le PLU modifié pourrait intégrer cette recommandation dans la réglementation des affouillements et exhaussements du sol. L'article N2 nécessiterait donc d'être complété en ce sens (p. 50 de la notice).

Des zones humides sont également présentes sur le site du projet ; elles mériteraient de bénéficier d'un tramage sur le plan de zonage et de prescriptions dans le règlement écrit pour renforcer leur préservation au titre du document d'urbanisme..

L'autorité environnementale recommande de compléter le règlement du PLU (parties écrite et/ou graphique) par des dispositions visant à préserver la qualité de l'eau et les zones humides.

Le climat

En permettant l'installation d'une centrale photovoltaïque à travers le PLU, la commune de Touffréville 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 schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sradet) de Normandie) et du plan climat air énergie territorial (PCAET) de la communauté de communes Normandie Cabourg Pays d'Auge en cours d'élaboration. Des réserves ont toutefois été émises par la MRAe sur le volet climatique dans le cadre du projet de centrale photovoltaïque⁴.

4 Avis n°2022-4409 du 12 mai 2022 accessible ici : https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/a_2022-4409_creation_parc_pv_touffreville_delibere.pdf