Mission régionale d'autorité environnementale

OCCITANIE

Avis de la Mission régionale d'Autorité environnementale de la région Occitanie sur la mise en compatibilité par déclaration de projet du plan local d'urbanisme de Poucharramet (31)

n°saisine 2018-6793
n°MRAe 2018AO109

Préambule

Il est rappelé ici que pour tous les plans et documents soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public.

Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du projet de plan ou document, mais sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage, et 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 plan ou du document et à permettre la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.

Par courrier reçu le 21 septembre 2018 par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et de logement (DREAL) Occitanie, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) du Conseil général de l'environnement et du développement durable a été saisie pour avis sur la déclaration de projet emportant mise en compatibilité du plan local d'urbanisme (PLU) de Poucharramet pour permettre la création d'un parc photovoltaïque en zone agricole. L'avis est rendu dans un délai de 3 mois à compter de la date de saisine.

Le présent avis contient les observations que la MRAe Occitanie formule sur le dossier en sa qualité d'autorité environnementale.

Conformément à l'article R104-23 et R104-24 du Code de l'environnement, l'avis a été préparé par la DREAL avant d'être proposé à la MRAe. Pour ce faire, la DREAL a consulté l'agence régionale de santé et la direction départementale des territoires. Conformément au règlement intérieur du CGEDD et aux règles de délégation interne de la MRAe, l'avis a été adopté par M. Philippe Guillard, président de la MRAe.

Synthese

Le projet de mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de Poucharramet soumis à l'avis de la MRAe fait suite à l'avis rendu sur le permis de construire d'un projet de parc photovoltaïque. Ce dernier prévoit la construction et l'exploitation d'une centrale photovoltaïque au sol sur une surface clôturée de 21 ha, sur des terrains agricoles non exploités.

Actuellement, les dispositions du PLU en zone agricole ne permettent pas l'accueil de systèmes de production d'énergie photovoltaïque. La mise en compatibilité a donc pour objet de modifier le règlement graphique et écrit par la création d'une zone naturelle Np destinée à l'implantation de systèmes de production d'énergie photovoltaïque.

Malgré quelques ajustements effectués, la mise en compatibilité par déclaration de projet ne tient que partiellement compte des remarques émises par la MRAe sur le permis de construire.

En l'état, la MRAe considère que le projet de parc photovoltaïque sur ce secteur et la mise en compatibilité du PLU pour permettre sa réalisation demeurent susceptible de présenter des incidences résiduelles notables sur des espèces (notamment sur les passereaux nicheurs protégés) et des habitats patrimoniaux, ces impacts n'étant pas suffisamment évités et réduits.

Par ailleurs, la MRAe recommande d'analyser plus finement l'impact du projet sur les fonctionnalités écologiques du secteur, de compléter l'étude portant sur l'identification des zones humides et, en fonction des résultats obtenus, de garantir la préservation de ces enjeux.

Enfin, la MRAe recommande de traduire dans le règlement du PLU les mesures d'évitement proposées relatives à la préservation des friches arbustives, des zones humides, du lupin réticulé (espèce de flore protégée) et des vieux chênes isolés.

L'ensemble des recommandations sont détaillées dans les pages suivantes.

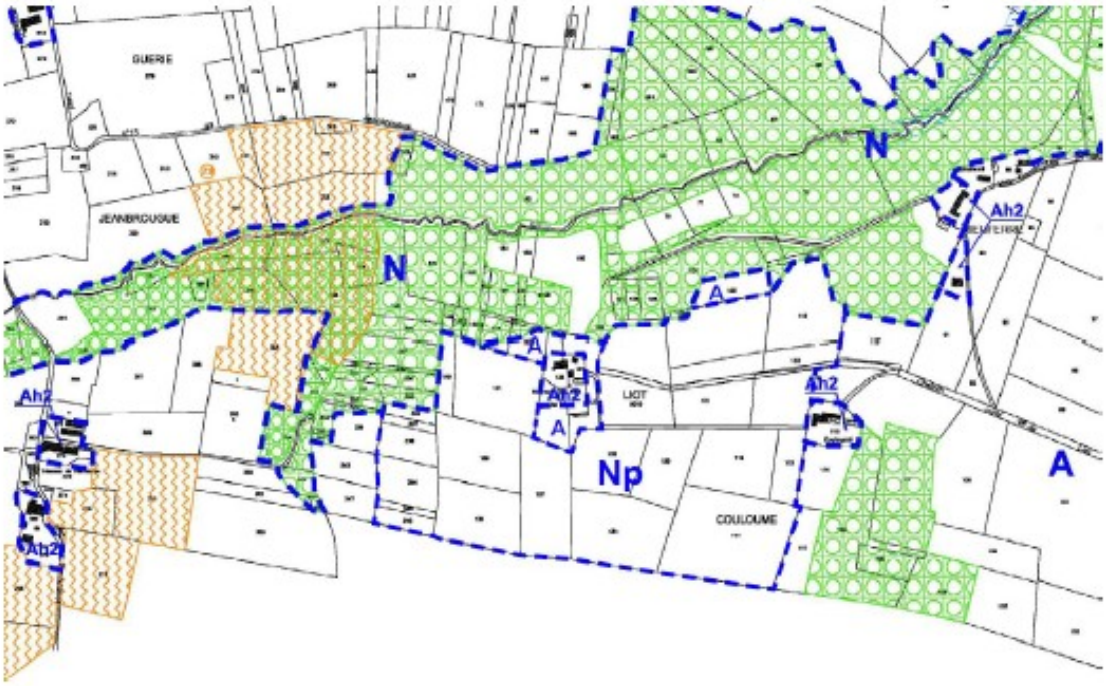
Avis détaillé

I. Contexte juridique du projet de mise en compatibilité du PLU

Le projet de mise en comptabilité du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Poucharramet par déclaration de projet a été soumis à évaluation environnementale par décision de la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) le 2 mai 2018, en application de l'article R104-28 du code de l'urbanisme.

Zonage actuel

Zonage après mise en compatibilité



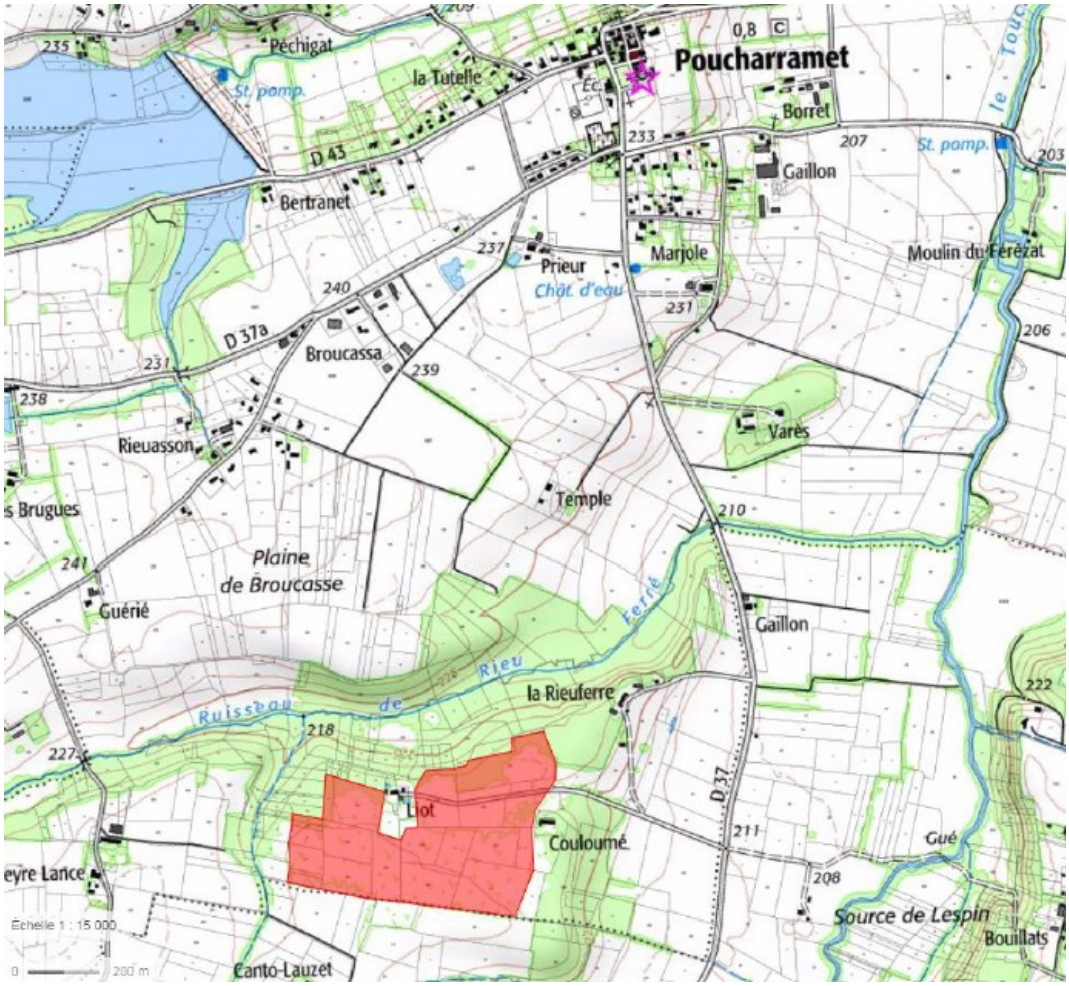
Pièces graphiques avant et après mise en compatibilité

Le dossier de mise en compatibilité est par conséquent soumis à l'avis de la MRAe. Le présent avis devra être joint au dossier d'enquête publique et sera publié sur le site internet de la MRAe ainsi que sur celui de la DREAL Occitanie.

Le projet de parc photovoltaïque, qui nécessite la mise en compatibilité du PLU, relève d'une étude d'impact systématique en application de l'article R122-2 du Code de l'environnement. La demande de permis de construire, comprenant l'étude d'impact, a fait l'objet d'un avis de la MRAe émis le 23 avril 2018[1]. Conformément à l'article L122-1 du Code de l'environnement, l'avis précité a fait l'objet d'une réponse écrite de la part du maître d'ouvrage transmise pour information à la DREAL le 5 octobre 2018.

II. Présentation de la déclaration d'intérêt général emportant mise en compatibilité du PLU de Poucharramet

La commune de Poucharramet, localisée dans le département de la Haute-Garonne, s'étend sur une superficie de 2253 hectares et compte 855 habitants en 2015 (source INSEE, population municipale). Le secteur d'étude se situe à 2 km au sud-ouest du centre bourg.



Secteur de projet (extrait du rapport de présentation)

L'emprise parcellaire du projet de parc photovoltaïque est d'environ 21 ha. Le projet est situé en zone agricole A du PLU, approuvé le 17 septembre 2012, sur des terrains en friche inexploités depuis plusieurs années. Actuellement, les dispositions du PLU en zone A ne permettent pas l'accueil de système de production d'énergie photovoltaïque. La mise en compatibilité a donc pour objet de modifier le règlement graphique et écrit par la création d'une zone naturelle Np destinée à l'implantation de systèmes de production d'énergie photovoltaïque.

[1] Disponible sur le portail du système d'information du développement durable et de l'environnement (SIDE) à l'adresse suivante : http://www.side.developpement-durable.gouv.fr

La centrale projetée a une puissance estimée de 14 MWc, permettant de produire 20 450 MWh/an, et comporte 2 îlots d'implantation. Elle est composée de :

- 31 700 panneaux ancrés par pieux ;
- 2 transformateurs et 1 poste de livraison d'une surface au sol totale de 252 m² ;
- 14 000 m² de piste en graves naturelles et 3150 m de clôture périphérique ;
- 2 citernes incendie de 108 m².

L'accès est prévu par la RD 37, puis par le chemin communal de Liot. Le projet prévoit d'entretenir la végétation grâce au pâturage ovin ou par la fauche mécanique tardive.

La durée du chantier est estimée à environ 10 mois.

III. Prise en compte des enjeux environnementaux

Compte tenu des terrains concernés, de la nature du projet et des incidences potentielles de son exploitation, le principal enjeu environnemental identifié par l'Autorité environnementale est la préservation de la biodiversité et des fonctionnalités écologiques.

L'avis de la MRAe du 23 avril 2018[2] avait en particulier souligné le manque de prise en compte des zones humides et des fonctionnalités écologiques du secteur. Dans son mémoire en réponse, le porteur de projet a apporté des ajustements au projet en intégrant les résultats d'une étude pédologique effectuée le 27 juillet 2018 sur une partie de la zone d'implantation du projet. 1334 m² de zones humides ont été identifiées et 928 m² sont exclues de l'implantation du projet.

IV. Analyse de la qualité du rapport de présentation et de la démarche d'évaluation environnementale

Le dossier comprend un rapport de présentation (titré « additif au rapport de présentation ») et des annexes qui rassemblent l'étude d'impact, le mémoire en réponse à l'avis de la MRAe du 23 avril 2018, les modifications de l'étude d'impact, le règlement écrit et graphique.

Sur la forme, le résumé non technique de l'additif au rapport de présentation, situé en fin de rapport, est dépourvu de document cartographique permettant de localiser les enjeux environnementaux et les mesures d'évitement proposées.

Afin de faciliter l'accessibilité du résumé non technique et son appropriation par le public, la MRAe recommande de le présenter dans un document séparé unique, mis à jour et illustré par des cartes localisant les enjeux environnementaux et les mesures d'évitement proposées.

Au regard des dispositions de l'article R151-3 du Code de l'urbanisme, le rapport de présentation semble complet.

La MRAe relève également que les recommandations émises dans l'avis de la MRAe du 23 avril 2018 n'ont été que très partiellement prises en compte. Elles sont donc en partie reprises ci-après.

En particulier, s'agissant du raccordement de la centrale au réseau électrique national, il est simplement évoqué, dans l'étude d'impact jointe au dossier, que la centrale sera connectée au poste source de Bérat à 2,5 km au sud-est du projet et que les travaux sont de la responsabilité d' ENEDIS. Le raccordement électrique faisant partie intégrante du projet d'aménagement, il doit être traité dans l'étude d'impact. Il convient donc de se rapprocher du gestionnaire du réseau (en charge de proposer la solution de raccordement) et de l'ensemble des acteurs concernés pour compléter le rapport de présentation.

La MRAe recommande que l'étude d'impact soit complétée par un document cartographique représentant le ou les tracés de raccordement envisagés et par une analyse de leurs impacts environnementaux potentiels ainsi que des mesures environnementales à mettre en place.

[2] Disponible à l'adresse suivante : http://www.side.developpement-durable.gouv.fr

V. Prise en compte de la biodiversité et des fonctionnalités écologiques

La zone d'étude n'est incluse dans aucun périmètre de protection ou d'inventaire naturaliste. Le site d'implantation est principalement composé d'une friche rudérale herbacée à arbustive suite à l'arrêt de son exploitation agricole. Ce type de milieu présente un intérêt particulier dans le contexte d'agriculture intensive dans lequel il s'insère et constitue un habitat favorable pour des espèces d'oiseaux relativement communes mais protégées et dont les populations connaissent des baisses notables.

L'état initial du rapport de présentation s'appuie essentiellement sur les données issues de l'étude d'impact.

L'état initial des enjeux naturalistes repose sur la compilation de donnée bibliographiques et 4 journées de prospection réalisées les 15 mars, 4 mai, 17 juillet et 30 août 2017. Aucune sortie nocturne n'a été réalisée.

Une bio évaluation des enjeux a été réalisée en fonction des niveaux de protection et de patrimonialité des espèces ainsi que des états de conservation des habitats observés. Les principaux enjeux identifiés dans l'étude sont la présence d'un pied de lupin réticulé (espèce protégée au niveau régional) sur la partie nord-ouest du site, la densité élevée de passereaux nicheurs patrimoniaux (fauvette grisette, cisticole des joncs, tarier pâtre) du fait d'une bonne représentativité de leur habitat sur la zone (mosaïque de friche et fourrés), une bonne représentativité des habitats favorables à la reproduction des amphibiens et/ou des odonates (fossé en limite sud, cariçaie, zones humides) et la présence de vieux chênes en périphérie est du site d'implantation favorables à la reproduction du grand capricorne (espèce protégée).

Prise en compte des continuités écologiques

Située au croisement de plusieurs corridors écologiques, la zone d'étude constitue un élément important dans le fonctionnement écologique du secteur.

A l'est, selon un axe nord/sud, un corridor écologique de type « milieu ouvert » identifié par le schéma régional de cohérence écologique traverse la zone d'étude et assure la connexion entre différents réservoirs de biodiversité en offrant des conditions favorables aux déplacements d'espèces.

En limite sud du site, la haie associée au fossé joue un rôle de corridor écologique transitoire et offre un lieu de refuge de reproduction et d'alimentation pour la petite et la grande faune (p.199 de l'étude d'impact)

Enfin, en limites nord et est, les boisements et les lisières associées constituent des corridors très favorables pour les déplacements (p.49 de l'additif au rapport de présentation).

L'analyse de l'état initial des fonctionnalités écologiques du site paraît très sommaire au regard des potentialités du site (p.103 de l'étude d'impact). La MRAe relève notamment que la destruction des lisières forestières arbustives réduit la zone de transition et son rôle de corridor laissant la place à une lisière nette à l'aspect fermé. Par ailleurs, concernant les déplacements de la petite faune, il est précisé dans le mémoire en réponse à l'avis de la MRAe émis le 23 avril 2018, que la mise en place d'une clôture perméable à la petite faune est une mesure qui n'est pas compatible avec le projet agricole de pâturage ovin.

La MRAe recommande de compléter l'analyse de l'impact du projet sur les fonctionnalités écologiques du secteur et de proposer des mesures en lien avec les impacts évalués (évitement des lisières arbustives, dispositif de nature à assurer la perméabilité de la clôture à la petite faune...)

Prise en compte des zones humides

Suite aux recommandations de l'avis de la MRAe émis le 23 avril 2018, une visite de terrain complémentaire, effectuée le 29 juin 2018, a permis d'identifier plusieurs zones humides au sein de la friche rudérale herbacée. Ces formations se situent principalement dans des dépressions locales sur une superficie estimée à 1334 m².

La MRAe relève que ces formations ne sont pas totalement évitées par l'implantation prévue des panneaux. Par ailleurs, la visite de terrain effectuée ne porte pas sur l'ensemble de la zone concernée

par la mise en compatibilité du PLU (p.49 du rapport de présentation). Cette délimitation du site d'étude n'intègre pas la dépression humide, composées d'espèces végétales hygrophiles selon l'étude d'impact (p.78), identifiée dans la partie ouest du projet (p.80).

Au regard des dispositions réglementaires applicables, la caractérisation des zones humides repose sur deux critères : la pédologie et la végétation spontanée si elle peut s'exprimer.

Les mesures d'évitement du projet photovoltaïque ne concernent que les surfaces qui réunissent les deux critères. Néanmoins, il est indiqué dans l'étude d'impact (p79) que la friche rudérale herbacée à arbustive *« est le résultat d'une réouverture de milieu récente (débroussaillage, gyrobroyage) et que « le milieu a été perturbé* ». Il est également précisé dans l'additif au rapport de présentation (p.49) que les zones humides « *présentent un faible enjeu en raison de la pression anthropique existante sur le site* ».

Aussi, le caractère spontané de la végétation pose question. A ce titre, la note technique de la direction de l'eau et de la biodiversité du 26 juin 2017 relative à la caractérisation des zones humides précise que « *ne saurait constituer un critère de caractérisation d'une zone humide, une végétation non spontanée*, *puisque résultant notamment d'une action anthropique (par exemple, végétation présente sur des parcelles labourées, plantées, cultivées, coupées ou encore amendées, etc.).* »

La MRAe recommande de compléter l'étude portant sur l'identification des zones humides en réalisant des relevés pédologiques au niveau de la dépression humide située dans la partie ouest du site. En fonction des résultats obtenus, il conviendra de réévaluer les enjeux de la zone d'étude, les impacts du projet et de privilégier une démarche d'évitement concrétisée par une traduction réglementaire dans le PLU.

La MRAe rappelle enfin que le certificat d'éligibilité préalable à tout dépôt de candidature auprès de la CRE ne peut être obtenu si le terrain d'implantation est situé en zone humide conformément au cahier des charges de l'appel d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation d'installations de production d'électricité à partir de l'énergie solaire.

Préservation de la biodiversité

Le rapport de présentation identifie plusieurs enjeux écologiques qu'il convient de préserver (friches herbacée et arbustives, zones humides, espèce végétale protégée, vieux chênes…). Néanmoins, aucun de ces enjeux ne fait l'objet d'une identification dans le PLU pour garantir leur préservation.

La MRAe recommande de traduire dans le règlement du PLU les mesures d'évitement proposées relatives à la préservation des zones humides, du lupin réticulé (espèce de flore protégée) et des vieux chênes isolés. Ces mesures devraient être identifiées dans le PLU par des outils de protection adaptés (par exemple au titre de l'article L151-23 du Code de l'urbanisme) ou par l'élaboration d'une orientation d'aménagement et de programmation (OAP).

L'impact du projet sur le cortège de l'avifaune inféodée aux fourrés après application des mesures d'évitement et de réduction est estimé « modéré ». Cela est lié au manque de possibilités d'habitat de substitution à proximité du site (dont les capacités d'accueil pour chaque espèce n'ont pas été évaluées). Il est indiqué à ce titre que « *les milieux nouvellement en place pourront éventuellement permettre la reproduction de quelques passereaux patrimoniaux mais de façon moins favorable et sur une surface beaucoup plus faible* » (p.200 de l'étude d'impact). Il est donc attendu une réduction importante de la densité de passereaux nicheurs patrimoniaux protégés (Tarier pâtre, Cisticole des joncs, Alouette des champs, Fauvette grisette). Par ailleurs, le territoire de chasse de plusieurs rapaces sera également impacté (Chouette effraie, Aigle botté, Milan noir...).
En l'état, la MRAe considère que le projet de parc photovoltaïque sur ce secteur et la mise en compatibilité du PLU pour permettre sa réalisation demeurent, malgré les légers ajustements proposés du projet, susceptible de présenter des incidences résiduelles notables sur des espèces et des habitats patrimoniaux faisant l'objet d''une stricte protection, ces impacts n'étant pas suffisamment évités et réduits.

La MRAe recommande d’adapter la mise en compatibilité du PLU à partir d’un projet de parc photovoltaïque revu afin de renforcer les mesures d’évitement portant sur les friches herbacées à arbustives et de traduire ces mesures de préservation dans les pièces opposables du PLU.