



Mission régionale d'autorité environnementale

Pays de la Loire et Normandie

**Avis délibéré des Missions Régionales d'Autorité
environnementale Pays de la Loire et Normandie
sur la révision allégée du Plan Local d'urbanisme
intercommunal (PLUI)
de la communauté urbaine d'Alençon (72-61)**

N°: PDL-2021-5564

n°: Norm-2021-4137

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

Le projet de révision allégée du PLUi de la communauté urbaine d'Alençon concerne les deux régions Pays de la Loire et Normandie. Il porte toutefois exclusivement sur le secteur de Saint-Paterne-le-Chevain, commune de la Sarthe située en région Pays de la Loire. Le présent avis a fait l'objet d'un échange entre les missions régionales de Normandie et de Pays de la Loire avant d'être validé par la MRAE de Normandie¹ en séance du 13 octobre 2021 et par la MRAE des Pays de Loire lors de sa séance du 15 octobre 2021.

La MRAE de Normandie s'est réunie le 13 octobre 2021 par visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la révision allégée du PLUi de la Communauté urbaine d'Alençon (n°2021-4137).

Ont délibéré collégalement l'ensemble des membres délibérants présents : Marie-Claire BOZONNET, Édith CHÂTELAIS, Corinne ETAIX, Noël JOUTEUR, Olivier MAQUAIRE et Sophie RAOUS.

En application du préambule du règlement intérieur de la MRAE, adopté collégalement le 3 septembre 2020² 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.

La MRAE Pays de la Loire s'est réunie le 15 octobre 2021, par visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la révision allégée du PLUi de la Communauté urbaine d'Alençon (n° 72-61).

Ont délibéré collégalement : Daniel Fauvre, Bernard Abrial, Audrey Joly et, en qualité de membres associés, Mireille Amat, Vincent Degrotte, Paul Fattal.

En application du règlement intérieur de la MRAE, 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.

Était présent sans voix délibérative : Stéphane Le Moing, chef de la division Évaluation Environnementale à la DREAL Pays de la Loire.

* * *

1 Mission régionale d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

2 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>

Les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Normandie et des Pays de Loire ont été saisies par la communauté urbaine d'Alençon pour avis des MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 19 juillet 2021 pour la MRAe de Normandie et pour la MRAe des Pays de la Loire.

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 Pays de Loire a consulté par courriel du 11 août 2021 l'agence régionale de santé de Sarthe, qui a transmis une contribution en date du 16 septembre 2021. La DREAL Normandie a consulté par courriel du 28 juillet 2021 l'agence régionale de santé de Normandie qui n'a pas apporté de contribution.

Sur la base des travaux préparatoires des DREAL, après échanges, et après en avoir délibéré, la MRAe Pays de Loire et la MRAe Normandie rendent l'avis conjoint 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.

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 de la procédure d'évaluation environnementale. C'est le cas de la présente révision allégée du PLUi de la communauté urbaine d'Alençon, le territoire couvert par ce PLUi étant concerné par des sites Natura 2000.

1. Contexte, présentation du territoire de la révision allégée du Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté urbaine d'Alençon (CUA)

1.1 Contexte et présentation du territoire et du projet de révision allégée

La Communauté urbaine d'Alençon est composée de 31 communes réparties sur les régions Normandie et Pays-de-la-Loire.

La communauté de communes dispose d'un PLUi approuvé le 13 février 2020. La présente révision allégée concerne plus particulièrement la commune de Saint-Paterne-le Chevain, localisée au nord du département de la Sarthe. Elle est motivée par le souhait de réduire la marge de recul de 100 m imposée de part et d'autre de l'axe de l'autoroute A28 (au titre de l'article L.111-6 du code de l'urbanisme), pour la réduire à 30 m au droit d'un secteur identifié au PLUi en N³ à l'ouest de l'A28 et en A⁴ à l'est de l'A28. Cette révision implique des changements dans les règlements graphique et écrit du PLUi, la création d'une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) dédiée, et la présentation de l'étude spécifique prévue à l'article L 111-8 du code de l'urbanisme⁵.

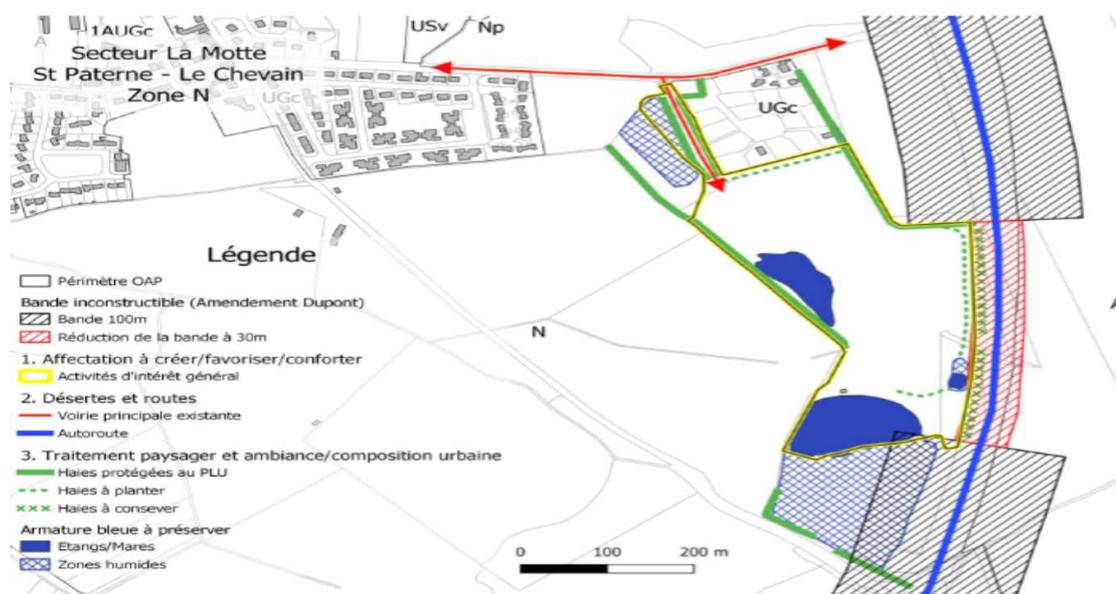
-
- 3 La zone N du PLUi concerne les espaces naturels et forestiers équipés ou non, à protéger du fait de l'intérêt de leurs milieux naturels et/ou de leurs paysages, du point de vue esthétique, historique ou écologique, de la présence de forêts ou de zones de risques ou de leur caractère d'espaces naturels, préservés de l'urbanisation, à ce stade du développement urbain.
 - 4 La zone A concerne les secteurs agricoles, équipés ou non destinés à une mise en valeur agricole en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles.

L'objectif poursuivi est l'implantation d'un parc photovoltaïque au sol sur le secteur de « la Motte ». Le site concerné par le projet est une ancienne carrière d'argile à l'état de friche.

Les MRAe précisent que la société URBASOLAR par sa filiale URBA323, porteur du projet de parc photovoltaïque, a déposé un permis de construire au droit du site. La MRAe Pays de la Loire a rendu un avis le 24 septembre 2021 sur l'évaluation environnementale de ce projet⁶. Celui-ci interroge notamment la compatibilité du site d'implantation retenu avec un maintien à l'état naturel, le schéma régional climat air énergie (SRCAE) des Pays-de-la-Loire prévoyant dans son orientation n° 24 d'utiliser en priorité les sites artificialisés pour l'implantation de centrales solaires au sol, de façon à éviter la consommation de terres agricoles et d'espaces naturels (protégés ou non). Il relevait par ailleurs la nécessité de justifier l'application aboutie de la démarche d'évitement des espaces identifiés à enjeux (pour les chiroptères au droit du boisement notamment), et l'efficacité des mesures liées à la réduction du risque d'éblouissement.

Les MRAe relèvent que l'opportunité de réalisation d'une procédure commune n'a pas été saisie.

Carte issue du rapport de présentation – page 23.



5 Article L111-8 du CU « Le plan local d'urbanisme, ou un document d'urbanisme en tenant lieu, peut fixer des règles d'implantation différentes de celles prévues par l'article L. 111-6 lorsqu'il comporte une étude justifiant, en fonction des spécificités locales, que ces règles sont compatibles avec la prise en compte des nuisances, de la sécurité, de la qualité architecturale, ainsi que de la qualité de l'urbanisme et des paysages.

6 http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pdl-2021-5538_projetcentralepv_stpaternechevain_2021appdl65.pdf

Les MRAe relèvent une incohérence entre d'une part le choix affiché par la collectivité, dans la notice de présentation de son projet de révision allégée n° 1 (cf. carte reproduite ci-dessus), de réduire des deux cotés de l'autoroute à la fois la marge de recul imposée par le code de l'urbanisme, et d'autre part l'ensemble du dossier présenté qui porte exclusivement sur le côté ouest de l'autoroute et la zone N où se trouvera le parc photovoltaïque motivant cette évolution du PLUi. Il est même indiqué, page 7 de la notice de présentation, « *la zone d'étude est bordée sur sa limite est par l'autoroute* » et en page 13, au sujet de la réduction de la bande inconstructible, « *cette réduction sera effective seulement le long des parcelles concernées par l'implantation du parc photovoltaïque* ». Il semble donc s'agir d'une erreur dans la transcription graphique de l'évolution envisagée ; la suite de l'avis est basée sur cette hypothèse et suppose une mise en cohérence du dossier en vue d'une réduction de marge de recul exclusivement à l'ouest de l'autoroute.

Les MRAe recommandent que soient mises en cohérence les différentes pièces du dossier, notamment que soit rectifiée l'erreur graphique de façon à faire figurer la réduction de la marge de recul par rapport à l'axe de l'autoroute exclusivement sur sa partie ouest.

1.2 Principaux enjeux environnementaux de la révision allégée du PLUi de la communauté de communes Sud Sarthe identifiés par les MRAe

Les principaux enjeux relevés par les MRAe concernent la prise en compte des nuisances, de la sécurité, et de la qualité des paysages, compte tenu des finalités de la fixation d'une marge de recul dérogeant à celle de l'article L.111-6 du code de l'urbanisme et des spécificités locales.

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

Le rapport de présentation reprend majoritairement les éléments contenus dans le dossier de permis de construire du parc photovoltaïque ou issu des analyses conduites lors de l'élaboration récente du PLUi.

2.1 Analyse de l'état initial de l'environnement

L'état initial est intégré dans la partie relative aux incidences du projet sur l'environnement. Il s'agit d'une reprise partielle de l'état initial produit à l'appui du dossier de projet photovoltaïque.

2.2 Articulation de la révision allégée du PLUi de la CUA avec les autres plans et programmes

Le dossier se limite à récapituler brièvement l'analyse conduite lors de l'élaboration du PLUi. Aucun développement propre à la présente révision allégée n'est mené.

2.3 Incidences notables probables et mesures pour éviter, réduire et compenser les conséquences dommageables de la révision allégée du PLU

Les incidences de la présente révision allégée ainsi que les mesures ERC associées sont essentiellement reprises du dossier de parc photovoltaïque.

Un paragraphe est toutefois dédié aux incidences liées à la création de l'OAP sectorielle dont l'objectif est de définir l'aménagement du secteur et préciser les règles d'implantation des constructions par rapport à l'alignement des emprises publiques et des voies .

Le dossier s'appuie sur la définition des conditions d'aménagement (maintien des haies existantes et plantation de nouvelles haies sur environ 300 mètres) pour conclure qu'en réduisant la bande inconstructible de 100 mètres à 30 mètres, l'OAP permet de maintenir la qualité urbanistique, architecturale et paysagère, et de prendre en compte les nuisances et la sécurité.

Il convient par ailleurs de remarquer que le périmètre de l'OAP ne comprend que la partie ouest de ladite bande inconstructible à savoir celle concernée par le projet photovoltaïque, et que les incidences éventuelles ne sont pas appréhendées si la bande inconstructible devait également être réduite sur sa partie est (cf. développement et recommandation de la partie 1.1 ci-dessus).

L'OAP nouvellement créée impose une mesure paysagère consistant en la création d'un linéaire de 300 m de haies. Compte tenu de l'importance du site pour les chiroptères et la présence à 300 m au nord du secteur du site Natura 2000 de la Vallée de la Haute Sarthe, il était attendu du dossier qu'il analyse le risque d'attractivité nouvelle du secteur pour ces espèces sensibles qui plus est à proximité de l'autoroute et au regard notamment du risque de surmortalité lié aux collisions.

En l'état, le dossier se limite à reprendre les mesures de réduction et d'accompagnement liées au projet photovoltaïque sans appréciation des incidences propres à la création de l'OAP.

Les MRAe recommandent que le dossier soit complété d'une analyse propre à l'identification des incidences des mesures proposées dans l'OAP au regard des enjeux identifiés sur le secteur et, le cas échéant, y apporte la démonstration de la mise en œuvre de mesures adaptées.

Les MRAe relèvent également que l'article N6.1 du règlement écrit du PLUi, relatif aux clôtures, est précisé par l'ajout qui suit : « *les dispositions de cet article ne s'appliquent pas aux clôtures nécessaires à la mise en sécurité d'établissements publics ou d'intérêt collectif* ». Or, la collectivité n'identifie pas les conséquences que cette définition – apparaissant plutôt large – pourrait avoir sur l'encadrement des clôtures d'autres établissements publics ou d'intérêt collectif sur le territoire du PLUi.

Au demeurant, les MRAe ne constatent pas de règle encadrant lesdites clôtures au sein de l'OAP sectorielle nouvellement créée.

Les MRAe recommandent de reconsidérer la rédaction de l'article N6.1 tel que proposé par la présente révision allégée en vue de garantir l'application d'un encadrement adapté des clôtures sur le territoire de la collectivité.

2.4 Résumé non technique

Le dossier ne comporte pas de résumé non-technique.

Les MRAe recommandent de fournir le résumé non-technique du dossier de révision allégée.

3. Justification du projet et prise en compte de l'environnement par la révision allégée du PLUi de la CUA

La justification de l'abaissement de la marge de recul par rapport à l'axe de l'A28 repose essentiellement sur le besoin exprimé par le porteur du projet de parc photovoltaïque.

Ledit projet doit notamment permettre à la collectivité d'atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés en matière de production d'énergie renouvelable — le présent projet représentant ainsi près de 50 % des ambitions de production d'énergie solaire au sol de la CUA fixées dans le cadre de la stratégie « 100 % énergie renouvelable 2040 ».

Comme mentionné au 1.1 ci-dessus, les MRAe relèvent que la collectivité apparaît faire le choix de réduire la marge de recul de part et d'autre de l'autoroute, sans besoin identifié dans la partie est et sans apporter ni les justifications de cette réduction ni les modifications correspondantes du règlement écrit du PLUi pour les zones agricoles afin de tenir compte du classement du secteur concerné.

Par ailleurs, le choix de fixer la marge à 30 mètres nécessite d'être davantage explicité. En effet, le concessionnaire autoroutier préconise une distance de 50 mètres minimum entre l'autoroute et les premiers panneaux photovoltaïques notamment du fait du risque d'éblouissement des usagers. La délibération d'arrêt du projet de révision selon la procédure allégée (séance du 29 juin 2021) mentionne d'ailleurs « *il est proposé de réduire à au moins 50 mètres la distance de retrait de part et d'autre de l'autoroute A28* ».

Enfin, le périmètre de l'OAP s'avère plus large que le secteur de projet retenu pour l'emprise du parc photovoltaïque. La dérogation à la marge de recul s'applique notamment plus au sud.

Les MRAe recommandent de compléter de manière argumentée la justification des choix effectués en matière de périmètre retenu dans la révision allégée et en ce qui concerne la valeur de la marge retenue.

Au titre de l'article L111-8 du code de l'urbanisme, le dossier développe que la nouvelle règle d'implantation est compatible avec la prise en compte des nuisances, de la sécurité, de la qualité architecturale, de la qualité de l'urbanisme et des paysages. Aucune nuisance particulière n'est identifiée dans le dossier. Du point de vue de la sécurité, la prise en compte du risque d'éblouissement des automobilistes passe par le maintien de la végétation périphérique existante et le confortement de celle-ci avec la plantation de 302 mètres linéaires de haies. Les simulations, par photomontage, produites au dossier ne permettent pas de garantir l'absence de gêne visuelle pour les automobilistes. Par ailleurs, l'efficacité de masquage de la haie nouvelle nécessite d'être précisée à court et moyen terme. Enfin, la prise en compte de la qualité architecturale, urbaine et

paysagère se traduit par un encadrement de l'impact visuel des installations techniques et une protection de la végétation existante.

4. Conclusion

Le dossier de révision allégée se limite à reprendre de manière succincte des items de l'évaluation environnementale du PLUi et de l'étude d'impact du projet photovoltaïque, sans y apporter la justification de la prise en compte des enjeux liés à ladite révision allégée.

Il identifie au titre de l'article L111-8 du code de l'urbanisme, les dispositions nécessaires à une prise en compte des potentiels effets de l'abaissement de la marge de recul souhaité par rapport à l'A28. Cette démarche ne s'avère toutefois pas poussée à son terme dans la mesure où des interrogations relatives aux enjeux de sécurité routière demeurent.

Par ailleurs, le périmètre retenu mérite d'être mieux justifié voire réinterrogé.