



Mission régionale d'autorité environnementale

**Auvergne-Rhône-Alpes**

**Avis délibéré de la mission régionale d'autorité environnementale  
sur la mise en compatibilité n°1 du plan local d'urbanisme (PLU)  
de la commune de La Chapelaude (03) pour la création d'un parc  
photovoltaïque**

**Avis n° 2023-ARA-AUPP-1256**

**Avis délibéré le 9 mai 2023**

## Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) Auvergne-Rhône-Alpes de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (Igedd), s'est réunie le 9 mai 2023 en visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la mise en compatibilité n°1 du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de La Chapelaude (03) pour la création d'un parc photovoltaïque.

Ont délibéré : Pierre Baena, Hugues Dollat, François Duval, Marc Ezerzer, Jeanne Garric, Igor Kisseleff, Jacques Legaigoux, Jean-Philippe Strebler et Véronique Wormser.

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 l'avis à donner sur le document qui fait l'objet du présent avis.

\*\*\*

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) Auvergne-Rhône-Alpes a été saisie le 13 février 2023, par les autorités compétentes, pour avis au titre de l'autorité environnementale.

Cette saisine étant conforme à 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 le délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, l'agence régionale de santé a été consultée par courriel le 14 février 2023 et a produit une contribution le 17 mars 2023. La direction départementale des territoires du département de l'Allier a également été consultée le 14 février 2023 et a produit une contribution le 31 mars 2023.

La Dreal a préparé et mis en forme toutes les informations nécessaires pour que la MRAe puisse rendre son avis. Sur la base de ces travaux préparatoires, et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit. Les agents de la Dreal qui étaient présents à la réunion étaient placés sous l'autorité fonctionnelle de la MRAe au titre de leur fonction d'appui.

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

**Cet avis porte sur la qualité du rapport environnemental présenté par la personne responsable, 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 internet des MRAe. Conformément à l'article R. 104-25 du code de l'urbanisme, il devra être inséré dans le dossier du projet soumis à enquête publique ou à une autre procédure de consultation du public prévue par les dispositions législatives et réglementaires en vigueur.**

**Aux termes de l'article R.104-39 du même code, l'autorité qui a arrêté le plan ou le programme met à disposition une déclaration résumant la manière dont il a été tenu compte du rapport environnemental et des consultations auxquelles il a été procédé.**

## Synthèse de l'avis

Le présent avis de l'Autorité environnementale porte sur la mise en compatibilité n°1 du plan local d'urbanisme (PLU) élaborée par la commune de La Chapelaude (03). Sont analysées à ce titre la qualité du rapport d'évaluation environnementale et la prise en compte des enjeux environnementaux de la mise en compatibilité. L'Autorité environnementale constate que le rapport environnemental traite surtout du projet à l'origine de la mise en compatibilité et de ses incidences sans évaluer celles de la mise en compatibilité elle-même.

Ses recommandations sont les suivantes :

- au regard du contenu réglementaire attendu de l'évaluation environnementale :
  - reprendre l'évaluation environnementale de la mise en compatibilité du PLU en s'attachant à évaluer ses incidences environnementales propres et non celles du projet, présenter les mesures pour les éviter ou les réduire ainsi que l'articulation avec les autres documents d'ordre supérieur, la justification des choix et le dispositif de suivi ; et
  - intégrer un résumé non technique proportionné à la mise en compatibilité du PLU ;
  
- en matière de :
  - gestion économe de l'espace, analyser la consommation d'espace et l'artificialisation des sols à l'échelle de la commune, dans la perspective du projet de mise en compatibilité du PLU, d'en caractériser le niveau d'enjeu, les incidences et de présenter les mesures réglementaires associées ;
  - biodiversité et de milieux naturels :
    - justifier l'absence de prospection en période automnale et hivernale ;
    - indiquer le niveau d'enjeu retenu pour chaque espèce ;
    - compléter le diagnostic relatif aux zones humides en réalisant de nouveaux sondages pédologiques ;
    - approfondir les incidences de la création des voiries et de tranchées sur la fonctionnalité des zones humides ;
  - paysage : compléter le dossier par des photomontages en période hivernale et justifier la limite est du périmètre d'étude « Échelle immédiate » au regard du lieu-dit « les Couteaux » à proximité de la RD 70 ;
  - émissions de gaz à effet de serre : compléter le dossier en produisant un bilan carbone de l'opération et en détaillant le déstockage de carbone attendu du fait de l'artificialisation et de la suppression du boisement ;
  
- mobiliser tous les outils réglementaires du PLU pour encadrer plus finement la réalisation du projet photovoltaïque afin d'éviter toute incidence sur l'environnement.

## Avis détaillé

### 1. Contexte, présentation de la mise en compatibilité n°1 du plan local d'urbanisme (PLU) et enjeux environnementaux

#### 1.1. Contexte de la mise en compatibilité n°1 du plan local d'urbanisme (PLU)

La commune de La Chapelaude est une commune rurale située dans le centre-ouest du département de l'Allier, à un peu moins de dix kilomètres au nord-ouest de Montluçon, d'une superficie d'environ 2 860 ha. Elle accueille 945 habitants (Insee 2020), la population étant en légère baisse depuis 2010 avec une évolution de -0,37 % par an. La commune appartient au territoire du schéma de cohérence territoriale (Scot) du pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) du pays de la Vallée de Montluçon et du Cher approuvé en 2017 et est couverte par un plan local d'urbanisme (PLU) approuvé le 20 juin 2013.

Le PLU de la commune de La Chapelaude a été approuvé le 24 juillet 2011. La commune a pris le 8 février 2021 un arrêté de déclaration de projet emportant mise en compatibilité n°1 de son PLU pour réaliser un parc photovoltaïque au sol porté par la société Urba44, lequel a fait l'objet d'une absence d'avis de l'Autorité environnementale en date du 5 mars 2022<sup>1</sup>. Le territoire communal est concerné par d'autres projets de parcs photovoltaïques<sup>2</sup>.

#### 1.2. Présentation de la mise en compatibilité n°1 du plan local d'urbanisme (PLU)

Le projet de mise en compatibilité du PLU de la commune de La Chapelaude porte sur une modification du règlement graphique au niveau du lieu-dit « Souvol », situé à moins d'un kilomètre au nord-est du bourg dans l'unité paysagère du bocage du Bas Berry. Elle consiste à réduire d'environ 1,36 ha l'emprise d'une zone classée UI (zone à vocation économique) et à reclasser les terrains en zone A (zone agricole).

---

1 Dossier n°2022APARA32 / 2021-ARA-AP-01291 : Implantation d'une centrale photovoltaïque au sol sur la commune de La Chapelaude.

2 Par exemple par le parc photovoltaïque au sol porté par CPV SUN 40 (Luxel) sur les communes de Vaux et La Chapelaude (03) objet de l'[avis du 14 février 2023 / 2022-ARA-AP-1466](#)

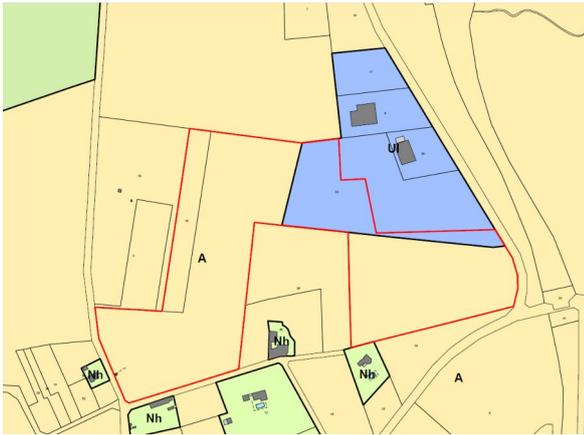


Figure 1: Règlement graphique avant mise en compatibilité. Source : Dossier - Rapport de présentation, page 31.

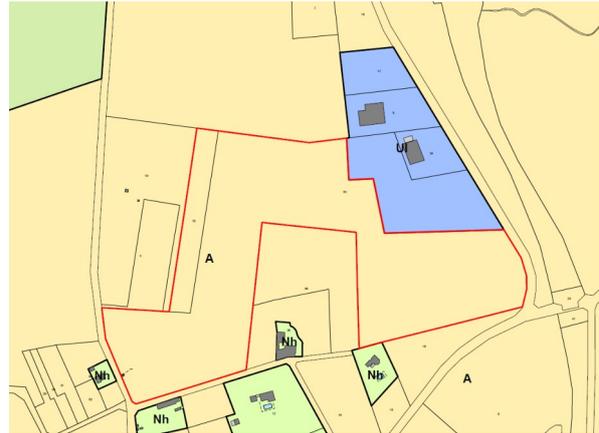


Figure 2: Règlement graphique après mise en compatibilité. Source : Dossier - Rapport de présentation, page 31.

Le projet que la modification rend possible est un projet de parc photovoltaïque au sol d'une emprise clôturée de 8,4 ha, en zone A. Les panneaux photovoltaïques qui recouvriront 3,33 ha et culmineront à 3,2 m de hauteur auront une puissance maximale crête totale de 7,42 MWc. Le parc photovoltaïque nécessitera de réaliser notamment, outre les voiries<sup>3</sup>, un merlon de terre<sup>4</sup>, trois postes de transformations<sup>5</sup>, un poste de livraison<sup>6</sup> et un local de maintenance<sup>7</sup>. Enfin, pour évacuer l'énergie générée, le projet sera raccordé au réseau national par le poste source de Saint-Victor à une distance d'environ onze kilomètres au sud-est.

3 Largeur de 5 m et 1 774 m de longueur.

4 2 m de hauteur et 124 m de longueur.

5 Surface de 13 m<sup>2</sup>, hauteur de 3,5 m.

6 Surface de 13 m<sup>2</sup>, hauteur de 3,3 m.

7 Surface de 15 m<sup>2</sup>.



Figure 3: Plan masse paysager du projet de parc photovoltaïque. Source : Dossier - Rapport de présentation, page 72.

### 1.3. Principaux enjeux environnementaux de la mise en compatibilité n°1 du plan local d'urbanisme (PLU) et du territoire concerné

Pour l'Autorité environnementale, les principaux enjeux du territoire et du projet de mise en compatibilité du PLU sont :

- l'artificialisation des sols s'agissant de terrains naturels ;
- la biodiversité au regard de la présence d'espèces protégées et d'une mare ;
- le paysage du fait du contexte bocager et de la visibilité depuis la route RD 40 et des habitations ;
- le changement climatique et les émissions de gaz à effet de serre en raison de la suppression de boisements.

## 2. Analyse du rapport environnemental

### 2.1. Observations générales

Selon le dossier lui-même (Cf. page 5 du rapport de présentation), qui est par ailleurs clair et largement illustré « L'évaluation environnementale de la déclaration de projet (cf. page 32 et suivante) s'appuie sur l'étude d'impact environnemental du projet » placée en annexe du dossier ; ainsi le rapport environnemental traite surtout du projet à l'origine de la mise en compatibilité et de ses incidences et pas suffisamment de celles de la mise en compatibilité elle-même. La mise en compa-

tibilité du PLU ne transcrit pas l'objet des mesures éviter-réduire-compenser (ERC) portées par le projet sachant qu'ainsi la mise en œuvre de ces mesures n'est pas assurée pour la collectivité<sup>8</sup>.

**L'Autorité environnementale recommande de reprendre l'évaluation environnementale de la mise en compatibilité du PLU en s'attachant à évaluer ses incidences environnementales propres et non celles du projet de parc photovoltaïque.**

Le résumé non technique, élément essentiel pour la bonne compréhension du projet par le public, est absent du dossier ce qui ne permet pas d'appréhender facilement les différentes thématiques environnementales.

**L'Autorité environnementale recommande d'intégrer un résumé non technique proportionné à la mise en compatibilité du PLU.**

## **2.2. Articulation du projet de plan local d'urbanisme (PLU) avec les autres plans, documents et programmes**

L'articulation de la mise en compatibilité du PLU est traitée dans une partie dédiée du dossier (page 88). Cette partie du dossier prend en compte :

- la loi Montagne ;
- la loi Littoral ;
- le schéma de cohérence territoriale (Scot) du PETR du pays de la vallée de Montluçon et du Cher ;
- le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Loire-Bretagne 2022-2027 ;
- le schéma d'aménagement et de gestion des eaux Cher-Amont ;
- le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) ;
- le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet)<sup>9</sup> ;
- la charte du parc naturel régional (PNR) des Volcans d'Auvergne.

Pour les documents traités, l'analyse est insuffisante. La prise en compte des plans et schémas est rapide et partielle : des éléments particuliers et importants ne sont pas examinés. À titre d'exemple, s'agissant du Sraddet, l'examen du respect de la règle 29<sup>10</sup> dédiée au développement des parcs photovoltaïques n'est pas effectué.

**L'Autorité environnementale recommande de reprendre l'analyse de l'articulation entre la mise en compatibilité du document d'urbanisme et les autres plans programmes en développant la présentation de chacun d'eux et l'examen de leur adéquation.**

---

8 Cf le rapport d'activité 2022 de la mission régionale d'autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes (pages 40 à 44) : [https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/mrae\\_ara\\_ra\\_2022.pdf](https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/mrae_ara_ra_2022.pdf)

9 Le dossier analyse à tort le schéma régional de cohérence écologique qui n'est plus d'actualité car depuis son approbation le Sraddet s'est substitué au SRCE.

10 Règle N°29 : « Par ailleurs, les sites de production d'énergie renouvelable devront prendre en compte la préservation de la trame verte et bleue et du foncier (dont les espaces agricoles) ».

## **2.3. État initial de l'environnement, incidences du plan local d'urbanisme (PLU) sur l'environnement et mesures ERC**

L'Autorité environnementale s'appuie sur l'étude d'impact du projet de parc pour éclairer le public. Le résumé non technique est absent du dossier. Les enjeux environnementaux en présence et les mesures d'évitement, de réduction et de compensation avancées par la maîtrise d'ouvrage du parc nécessitent d'être sécurisés par le PLU du fait de la mise en compatibilité que le projet suscite.

### **2.3.1. Artificialisation des sols**

Les terrains accueillant le projet ne font plus l'objet d'une exploitation agricole, ce que mentionne le dossier. Le rapport de présentation ne présente pas la potentialité agronomique des terrains, le sujet étant abordé dans l'étude d'impact du projet. La fertilité agricole y est alors qualifiée de bonne (Cf. page 47 de l'étude d'impact du projet).

Même si le projet de mise en compatibilité du PLU, ne consomme pas de zone agricole au sens du code de l'urbanisme puisqu'il vise à créer un zonage agricole pour accueillir le projet de parc photovoltaïque, le site concerné sera, au moins en partie, artificialisé. En effet, il fera l'objet d'un défrichage, d'installation de réseaux électriques, de création de chemins d'accès, de bâtiments techniques, d'implantation de pieux pour les tables, etc.

Or, le dossier ne présente pas l'analyse de l'impact du projet de mise en compatibilité du PLU et les mesures réglementaires associées sur les surfaces consommées et artificialisées à l'échelle de la commune.

**L'Autorité environnementale recommande d'analyser la consommation d'espace et l'artificialisation des sols à l'échelle de la commune, liées au projet de mise en compatibilité du PLU, d'en caractériser le niveau d'enjeu, les incidences, et de présenter les mesures réglementaires associées.**

### **2.3.2. Biodiversité**

Le site concerné par le projet n'intercepte aucun zonage d'inventaire ou de protection du patrimoine naturel. Le site Natura 2000 le plus proche est à environ 14 kilomètres. L'analyse des incidences est centrée principalement sur l'argument lié à la distance, associé aux mesures d'évitement et de réduction mises en œuvre et elle conclut à une absence d'incidences significatives notables (Cf. page 87 du rapport de présentation). Ceci n'appelle pas de remarque particulière<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> La mention page 87 du rapport de présentation : « Conformément à l'article R. 414-22 du code de l'environnement, aucune évaluation des incidences n'est à mener », est erronée : ce n'est pas l'évaluation des incidences au titre de Natura 2000 qui n'est pas à mener mais le dossier d'évaluation des incidences au titre Natura 2000 qui n'est pas à produire et cela sous réserve que le dossier du document d'urbanisme satisfasse aux exigences de l'article R. 414-23 du code de l'environnement.

Les méthodologies d'inventaires sont décrites dans le rapport de présentation, les prospections s'étant déroulées en 2020 du 26 mars au 9 septembre. Les périodes automnales et hivernales n'ont donc pas fait l'objet de suivi et ce, sans aucune justification dans le dossier.

La méthode de cotation des enjeux mise en œuvre est présentée dans le dossier. Les critères retenus conduisent, pour l'avifaune, comparativement aux autres groupes, à sous-estimer le niveau d'enjeu.

De plus, pour plusieurs groupes taxonomiques, le niveau d'enjeu de chaque espèce n'est pas indiqué (par exemple : flore, insectes).

Enfin, le travail mené est conclu par une carte de synthèse des enjeux (Cf. page 56 du rapport de présentation).

L'identification et la délimitation des zones humides ont été conduites sur la base des critères botaniques et pédologiques (quatre sondages et quatre fosses pédologiques), sans que toutefois une synthèse ne soit produite. Dans le même sens, des habitats sont qualifiés de « pro-parte » au titre des habitats naturels et sont considérés comme non humides et ce sans réalisation de sondages pédologiques<sup>12</sup>.

Globalement, les types d'impacts attendus liés à la réalisation du projet de parc photovoltaïque sont correctement identifiés ce qui n'est pas le cas de leur intensité (pour les impacts bruts) qui est notablement sous-estimée. A tout le moins, il y a une incohérence entre le qualificatif retenu de l'intensité des impacts bruts et le texte justificatif. En effet à titre d'exemple, il est indiqué page 57 du rapport de présentation s'agissant des chiroptères « *Les impacts bruts du projet sur les chiroptères sont modérés en phase travaux en raison de la destruction d'habitats d'espèces remarquables (de chasse et transit et potentiellement de repos en cas de gîte arboricole) et du risque de dérangement, voire de destruction directe pour des espèces arboricoles comme la Barbastelle ou la Noctule commune* ».

Le rapport de présentation du document d'urbanisme passe sous silence l'analyse des impacts sur la zone humide quand l'étude d'impact du projet aborde la question du maintien de l'alimentation en eau mais ne prend pas en compte les tranchées et voiries réalisées.

Enfin, les mesures d'évitement et de réduction des impacts présentées sont celles du projet.

#### **L'Autorité environnementale recommande :**

- **de justifier l'absence de prospection en période automnale et hivernale ;**
- **d'indiquer le niveau d'enjeu retenu pour chaque espèce ;**
- **de compléter le diagnostic relatif aux zones humides en réalisant de nouveaux sondages pédologiques ;**

---

<sup>12</sup> Ainsi, il est indiqué au 2.2.2 de l'arrêté du 24 juin 2018 précisant les critères de définition et de délimitation des zones humides : "Dans certains cas, l'habitat d'un niveau hiérarchique donné ne peut pas être considéré comme systématiquement ou entièrement caractéristique de zones humides, soit parce que les habitats de niveaux inférieurs ne sont pas tous humides, soit parce qu'il n'existe pas de déclinaison typologique plus précise permettant de distinguer celles typiques de zones humides. Pour ces habitats cotés p » (pro parte), de même que pour les habitats qui ne figurent pas dans ces listes (c'est-à-dire ceux qui ne sont pas considérés comme caractéristiques de zones humides), il n'est pas possible de conclure sur la nature humide de la zone à partir de la seule lecture des données ou cartes relatives aux habitats. Une expertise des sols ou des espèces végétales conformément aux modalités énoncées aux annexes 1 et 2.1 doit être réalisée".

- **d'approfondir les incidences sur les zones humides du point de vue de son alimentation en eau du fait de la création des voiries et de tranchées.**
- **de présenter les mesures réglementaires du PLU en réponse aux éventuelles nouvelles incidences apparues à la suite des analyses complémentaires attendues.**

### **2.3.3. Paysage**

Le rapport de présentation, ne restitue pas aussi bien que l'étude d'impact le contexte paysager dans lequel le projet s'inscrit ainsi que le patrimoine architectural avec lequel il est susceptible d'interagir. Il serait nécessaire de justifier la limite est du périmètre d'étude « Échelle immédiate » qui ne tient pas compte du lieu-dit « les Couteaux » situé à proximité de la route RD 70. L'étude des sensibilités dans le rapport de présentation du document d'urbanisme repose sur quatre photomontages ce qui est assez faible. Les photographies, prises en période végétative, maximisent les masques végétaux et conduisent à sous-estimer les impacts. Les mesures de réduction mentionnées dans le rapport de présentation sont celles du projet.

**L'Autorité environnementale recommande de compléter le dossier par des photomontages en périodes hivernales et de justifier la limite est du périmètre d'étude « Échelle immédiate » au regard du lieu-dit « les Couteaux » à proximité de la RD 70.**

### **2.3.4. Changement climatique et émissions de gaz à effet de serre**

Les sujets du changement climatique et des émissions de gaz à effet de serre ne sont pas traités dans le rapport de présentation ; ils le sont dans l'étude d'impact du projet. De plus, il n'est pas présenté de bilan carbone de l'opération et la perte de séquestration de carbone liée à l'artificialisation des sols et à la suppression du boisement.

**L'Autorité environnementale recommande de compléter le dossier en produisant un bilan carbone de la mise en compatibilité et en détaillant le déstockage de carbone attendu du fait de l'artificialisation et de la suppression du boisement.**

## **2.4. Solutions de substitution raisonnables et exposé des motifs pour lesquels le projet de plan local d'urbanisme (PLU) a été retenu**

Le dossier ne justifie pas le choix de la localisation envisagée au regard de la comparaison d'autres sites examinés à l'échelle, a minima, de l'intercommunalité. En revanche, il ressort clairement du dossier que le projet photovoltaïque a fait l'objet d'adaptations pour améliorer la prise en compte de l'environnement sans que celles-ci soient retranscrites et encadrées dans le document d'urbanisme qui n'apporte donc pas l'assurance de la préservation à son échelle des enjeux environnementaux concernés.

Au-delà, le dossier ne présente pas les choix et les variantes qui ont conduit à retenir les dispositions réglementaires du PLU dans le cadre de sa mise en compatibilité.

**L'Autorité environnementale recommande de justifier le choix d'implantation retenue et des éléments du plan local d'urbanisme qui sont modifiés, au regard de leurs incidences sur l'environnement et la santé.**

### **2.5. Dispositif de suivi proposé**

Le dispositif de suivi repose sur une seule mesure « suivi post-implantation » qui traite des impacts du projet et non de l'évolution du PLU. Par ailleurs, sans nier l'intérêt du dispositif, si les protocoles sont parfois mentionnés, tel n'est pas le cas de l'état zéro et des objectifs à atteindre. Dans ces conditions, en l'état, il sera délicat de tirer un bilan étayé du suivi effectué.

**L'Autorité environnementale recommande de définir un dispositif de suivi complet relatif au PLU, permettant de suivre les effets du plan sur l'environnement afin d'identifier à un stade précoce, les éventuels impacts négatifs et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées.**

### **3. Prise en compte de l'environnement par le plan**

La mise en compatibilité du PLU de la Chapelaude ne prend pas correctement en compte l'environnement dès lors qu'elle se limite à modifier le règlement graphique sans utiliser aucun outil du code de l'urbanisme pour s'assurer que la réalisation du projet qu'elle rend possible n'aura pas d'incidences sur l'environnement. Ainsi, les mesures d'évitement et de réduction avancées au titre du projet ne sont pas transcrites dans le règlement du PLU.

**L'Autorité environnementale recommande de mobiliser les outils réglementaires du PLU pour encadrer plus finement la réalisation du projet photovoltaïque afin d'éviter toute incidence sur l'environnement.**