



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Mission régionale d'autorité environnementale
Grand Est

**Avis sur le projet de Mise en compatibilité du Plan local
d'urbanisme (MEC-PLU) de la commune de Joeuf (54)
emportée par déclaration de projet d'une centrale photovoltaïque**

n°MRAe 2024AGE5

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

Pour tous les plans, programmes ou schémas soumis à évaluation environnementale ou à étude d'impact, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public.

En application du décret n° 2016-519 du 28 avril 2016, modifiant l'article R.104-21 du code de l'urbanisme, l'autorité environnementale est, dans le cas présent, la Mission régionale d'autorité environnementale¹ (MRAe) Grand Est, de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD).

La MRAe a été saisie pour avis par la communauté de communes Orne Lorraine Confluences pour la Mise en compatibilité du Plan local d'urbanisme (MEC-PLU) emportée par déclaration de projet d'une centrale photovoltaïque, sur la commune de Joeuf (54). Le dossier ayant été reçu complet, il en a été accusé réception le 30 novembre 2023. Conformément à l'article R.104-25 du code de l'urbanisme, l'avis sur l'évaluation environnementale et le projet de document doit être fourni dans les trois mois suivant la date de sa saisine.

Selon les dispositions de l'article R.104-24 du même code, la MRAe a consulté l'Agence régionale de santé (ARS) et la Direction départementale des territoires (DDT) de la Meurthe-et-Moselle.

Par délégation de la MRAe, son président a rendu l'avis qui suit, dans lequel les recommandations sont portées en italique gras pour en faciliter la lecture.

Il est rappelé ici que cet avis ne porte pas sur l'opportunité du plan ou du 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 plan ou document. Il vise à permettre d'améliorer la conception du plan ou du document, et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur celui-ci. Les observations et propositions recueillies au cours de la mise à disposition du public sont prises en considération par l'autorité compétente pour adopter le plan, schéma, programme ou document (article L. 104-7 du code de l'urbanisme).

Note : les illustrations du présent document sont extraites du dossier d'enquête publique ou proviennent de la base de données de la DREAL Grand Est.

1 Désignée ci-après par l'Autorité environnementale (Ae).

La MRAe attire l'attention des porteurs de projet sur :

- la loi n°2021-1104 du 22 août 2021, portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (Loi Climat et Résilience) ;
- le SRADDET² de la région Grand Est ;
- la stratégie nationale bas carbone (SNBC) ;
- le document qu'elle a publié sur son site internet, qu'elle complète et actualise régulièrement (« les points de vue de la MRAe Grand Est³ ») et qui précise ses attentes sur différentes thématiques environnementales pour l'évaluation des plans-programmes et des projets.

La loi Climat et Résilience ancre les préoccupations environnementales dans la société française : dans les services publics, l'éducation, l'urbanisme, les déplacements, les modes de consommation, la justice.

Le SRADDET, document de planification régionale, a été approuvé le 24 janvier 2020 par le préfet de région après son adoption par le Conseil régional. Il regroupe et orchestre les enjeux et objectifs poursuivis par des schémas thématiques pré-existants (SRADDT⁴, SRCAE⁵, SRCE⁶, SRIT⁷, SRI⁸, PRPGD⁹).

Les autres documents de planification : SCoT¹⁰ (PLU(i)¹¹ ou CC¹² à défaut de SCoT), PDU¹³, PCAET¹⁴, charte de PNR¹⁵, doivent se mettre en compatibilité à leur première révision.

Un PLU(i) ou une CC faisant partie d'un SCoT devra en cascade se mettre en compatibilité avec celui-ci dans un délai d'un an ou de 3 ans si cette mise en compatibilité implique une procédure de révision du PLU(i) (Article L.131-6 du code de l'urbanisme).

Lors de l'examen des projets qui lui sont présentés, la MRAe invite systématiquement les porteurs de projet à prendre en compte dès à présent les règles du SRADDET, ceci dans la recherche d'une gestion optimale de l'environnement à laquelle les documents qui lui sont présentés pour avis, affirment être attachés.

Par ailleurs, la France s'est dotée d'une stratégie nationale bas carbone (SNBC) en 2015 fixant pour objectif la division par quatre des émissions de gaz à effet de serre (GES) à l'horizon 2050.

La SNBC révisée et approuvée le 21 avril 2020 a pour but de respecter les termes de l'Accord de Paris signé lors de la COP21, avec l'objectif d'aboutir à une neutralité carbone dès 2050.

Aussi, la MRAe examinera la façon dont les projets qui lui sont soumis, contribuent à la réalisation de cet objectif fondamental pour les générations à venir.

2 Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires.

3 <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/les-points-de-vue-de-la-mrae-grand-est-a595.html>

4 Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire.

AVIS

1. Contexte et présentation générale du projet

1.1. La collectivité

Joeuf est une commune du département de la Meurthe-et-Moselle qui fait partie de la communauté de communes Orne Lorraine Confluences, couverte par le Schéma de cohérence territoriale (SCoT)¹⁶ Nord Meurthe-et-Mosellan approuvé le 11 juin 2015.

Joeuf dispose d'un Plan local d'urbanisme (PLU) approuvé le 01 mars 2008.

La Communauté de Communes Orne Lorraine Confluences a initié, par délibération du 20 décembre 2022, une déclaration de projet visant à des adaptations du PLU pour permettre l'implantation d'une centrale photovoltaïque au sol sur la commune de Joeuf.

Ce projet a fait l'objet d'un avis de la MRAE Grand Est n°2023APGE114 du 2 novembre 2023¹⁷.

L'Autorité environnementale (Ae) regrette que la collectivité n'ait pas fait le choix de réaliser une évaluation environnementale commune au projet et à la mise en compatibilité du PLU comme le permet l'article L.122-14 du code de l'environnement¹⁸. Cette procédure aurait permis de s'assurer de la cohérence entre le projet de centrale photovoltaïque et la MEC-PLU qui le rend possible, notamment au niveau de la bonne prise en compte, au niveau du PLU, des mesures environnementales nécessaires au projet. L'avis qui suit montre des insuffisances en la matière. Elles engendrent ainsi les principales recommandations de l'Ae sur la MEC-PLU.

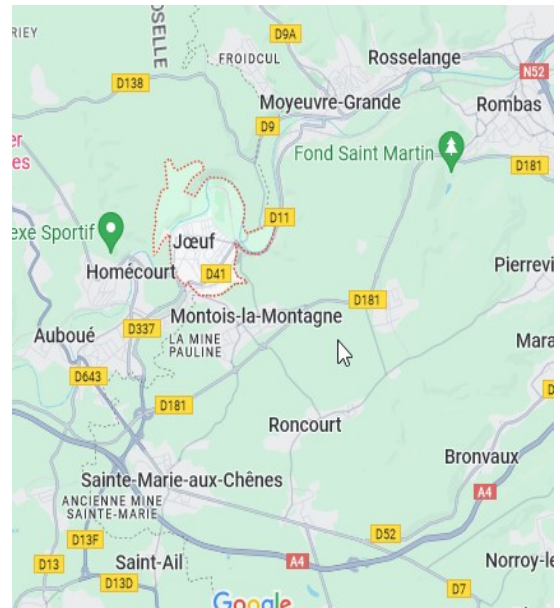


Figure 1: localisation de la commune de Joeuf

1.2. Le projet de territoire

La Mise en compatibilité du PLU (MEC-PLU) est nécessaire à la réalisation du projet. Elle prévoit de classer en zone 1AUXs des zones UX et 1AU au droit de l'emprise du projet, et ceci sur 11,6 ha. Il s'agit de l'emprise comprenant les panneaux photovoltaïques (qui occuperont 6 ha), 3 postes de transformation, 1 poste de livraison et les voies de circulation internes de 4 à 5 m de

5 Schéma régional climat air énergie.

6 Schéma régional de cohérence écologique.

7 Schéma régional des infrastructures et des transports.

8 Schéma régional de l'intermodalité.

9 Plan régional de prévention et de gestion des déchets.

10 Schéma de cohérence territoriale.

11 Plan local d'urbanisme (intercommunal).

12 Carte communale.

13 Plan de déplacements urbains.

14 Les plans climat-air-énergie territorial sont obligatoires pour l'ensemble des intercommunalités de plus de 20 000 habitants depuis le 1er janvier 2019 et, depuis 2017, pour les intercommunalités de plus de 50 000 habitants.

15 Parc naturel régional.

16 Le schéma de cohérence territoriale a été créé par la loi solidarité et renouvellement urbain du 13 décembre 2000, modifiée par la loi urbanisme et habitat du 2 juillet 2003 et l'ordonnance du 17 juin 2020 relative à la modernisation des SCoT. C'est un outil de planification qui permet aux communes appartenant à un même bassin de vie, de mettre en cohérence leurs politiques dans les domaines de l'urbanisme, de l'habitat, des déplacements, de l'environnement, etc.

17 <https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2023apge114.pdf>

18 Extrait de l'article L.122-14 du code de l'environnement : « Lorsque la réalisation d'un projet soumis à évaluation environnementale et subordonné à déclaration d'utilité publique ou déclaration de projet implique soit la mise en compatibilité d'un document d'urbanisme également soumis à évaluation environnementale en application de l'article L.122-4, soit la modification d'un plan ou d'un programme, l'évaluation environnementale, lorsqu'elle est requise, de la mise en compatibilité de ce document d'urbanisme ou de la modification de ce plan ou programme et l'étude d'impact du projet peuvent donner lieu à une procédure commune ».

large. La centrale photovoltaïque aura une puissance de 12,6 MWc¹⁹ et occupera un site ayant accueilli une Installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE). Le dossier de MEC-PLU comporte une Orientation d'aménagement et de programmation (OAP) de la zone 1AUXs qui détaille les principes d'aménagement, de desserte et de prise en compte de l'environnement.

Le Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD) est complété par un objectif de « *valorisation des ressources naturelles du territoire, notamment le développement des potentialités de production d'énergie renouvelable, en cohérence avec les enjeux de préservation des paysages et de l'environnement* ».

Le dossier justifie l'intérêt général de la MEC-PLU par :

- la poursuite des objectifs nationaux et régionaux de production d'énergie renouvelable ;
- le soutien à l'économie locale, en particulier en phase travaux ;
- la résorption d'une friche industrielle polluée ;
- une réversibilité du site.

Les principaux enjeux environnementaux identifiés par l'Ae sont les milieux naturels et la biodiversité, la pollution des sols et des eaux, le paysage et les covisibilités.

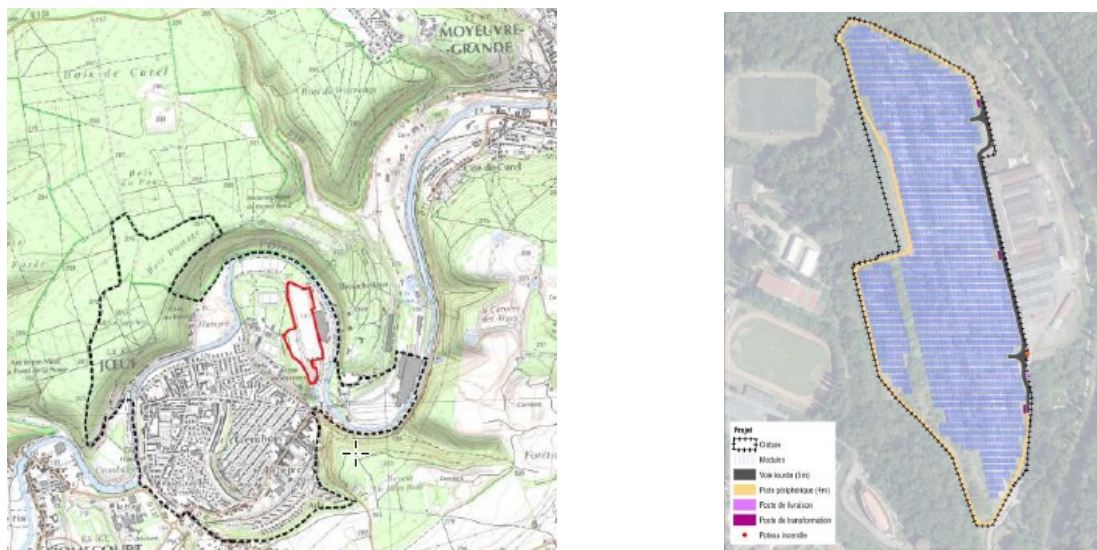


Figure 2: localisation du projet et plan de masse

2. Articulation avec les documents de planification de rang supérieur

Le dossier de mise en compatibilité du plan local d'urbanisme comporte une analyse de l'articulation avec les documents suivants :

- le SCoT Nord Meurthe-et-Mosellan ;
- le Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE)²⁰ Rhin-Meuse ;
- le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) du bassin ferrifère lorrain ;
- le Plan de gestion des risques d'inondation (PGRI)²¹ Rhin-Meuse ;

19 Le watt-crête (Wc) est une unité de puissance maximale d'une installation. Dans le cas d'une centrale photovoltaïque, l'unité est utilisée pour exprimer la puissance maximale théorique pouvant être délivrée dans des conditions d'ensoleillement optimales.

20 Institué par la loi sur l'eau de 1992, le SDAGE est un instrument de planification qui fixe pour chaque bassin hydrographique les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau

21 Le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) est un outil stratégique définissant à l'échelle de chaque grand bassin (district hydrographique) les priorités en matière de gestion des risques d'inondation.

- le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) Grand Est.

L'Ae considère que les analyses présentées sont satisfaisantes.

3. Analyse par thématiques environnementales de la prise en compte de l'environnement

3.1. Les espaces naturels, habitats et biodiversité

Bien qu'actuellement classé en UX et 1AU, le site du projet est devenu un espace naturel riche en biodiversité comportant des espèces protégées qui doivent davantage être prises en considération. Le rapport de présentation de la MEC-PLU rappelle, à juste titre, les impacts du projet photovoltaïque sur les habitats naturels et les espèces : destruction ou altération d'habitats, dérangement, perturbation, voire destruction d'espèces, rupture ou altération de corridors écologiques.

L'Ae rappelle que l'étude d'impact du projet de centrale concluait à la nécessité de procéder à une demande de dérogation pour destruction d'espèces protégées et prévoyait des mesures compensatoires visant à garantir l'état de conservation des espèces concernées (plusieurs espèces d'oiseaux et de chauves-souris). Ces mesures compensatoires consistaient notamment à créer des milieux semi-ouverts. Le rapport de présentation de la MEC-PLU rappelle à juste titre ces mesures compensatoires sans toutefois préciser les modalités de leur prise en compte dans le PLU et le dossier de MEC-PLU omet de classer en zone naturelle N la totalité des mesures compensatoires. Notamment, la partie nord est classée en zone UX (activités économiques) et la partie sud en zone 1AU (urbanisation à court terme), comme le montre les deux illustrations ci-dessous.

L'Ae recommande à la collectivité de protéger les secteurs dédiés aux mesures compensatoires, telles que localisées dans l'étude d'impact du projet, par un classement spécifique (zone naturelle N) garantissant de façon pérenne leur inconstructibilité.

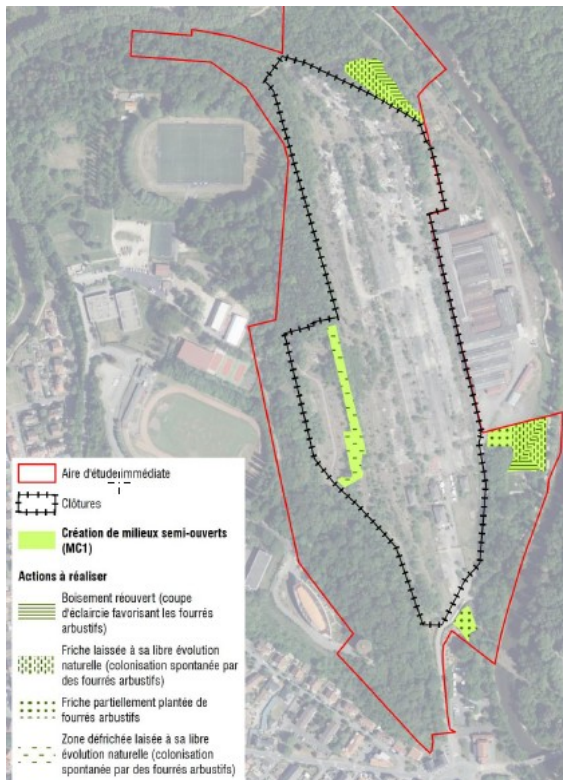


Figure 3 : localisation des mesures compensatoires (étude d'impact du projet)

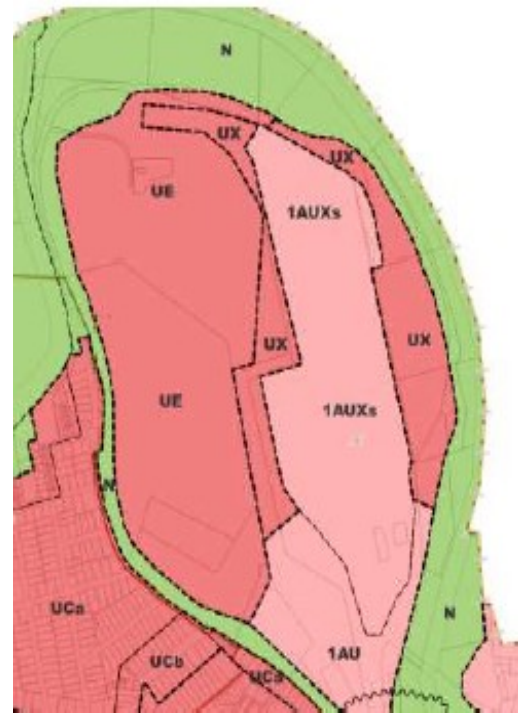


Figure 4 : plan de zonage de la MEC-PLU

Dans ce même avis, l'Ae indiquait que le service compétent de la DREAL Grand Est en matière d'espèces protégées avait confirmé la nécessité pour le pétitionnaire de demander une dérogation au titre des espèces protégées. Elle recommandait au pétitionnaire d'en faire effectivement la demande auprès de la DREAL Grand Est, **ce qui n'a pas été fait à ce jour.**

L'Ae rappelle que, selon l'article L.411-1 du code de l'environnement, la destruction des espèces protégées ou des habitats nécessaires au bon accomplissement de leur cycle biologique est interdite et qu'y contrevenir engendre un risque de poursuites pénales.

Par ailleurs, dans son avis n°2023APGE114 du 2 novembre 2023, l'Ae recommandait de conserver les 0,5 ha de boisement que le pétitionnaire envisageait de défricher et, le cas échéant, de prévoir des mesures de compensation *a minima* écologiquement équivalentes à la qualité du boisement détruit. L'Ae regrette que cette recommandation n'ait pas été prise en compte.

L'Ae rappelle l'importance d'appliquer la séquence Éviter, Réduire, Compenser²² en veillant à éviter en premier lieu les impacts, en réduisant ceux qui n'ont pas pu être évités et en compensant en dernier lieu ceux qui n'ont pu être ni évités ni réduits.

3.2. La pollution des sols et des eaux

Dans son avis du 2 novembre 2023, l'Ae avait relevé que la zone d'implantation du projet était un ancien site industriel présentant une pollution avérée, notamment en métaux et en hydrocarbures.

Le rapport de présentation de la MEC-PLU rappelle à juste titre ce point, précisant que « *la remise en état du site se fera à l'expiration du bail emphytéotique signé avec le propriétaire du terrain (Société Civile La Compagnie Lorraine de Stockage) ayant mis les terrains à disposition de Free*

22 La séquence « éviter, réduire, compenser » est codifiée à l'article L.110-1 II du code de l'environnement. Elle implique d'éviter les atteintes à la biodiversité et aux services qu'elle fournit ; à défaut, d'en réduire la portée ; et enfin, en dernier lieu, de compenser les atteintes qui n'ont pu être évitées ni réduites, en tenant compte des espèces, des habitats naturels et des fonctions affectées ; Ce principe doit viser un objectif d'absence de perte nette de biodiversité, voire tendre vers un gain de biodiversité.

Energies mais qui reste propriétaire du terrain pendant toute la durée du bail. Free Energies s'engage à restituer les terrains utilisés pour l'implantation du champ solaire libre de toute installation ».

L'Ae réitère sa recommandation de préciser la situation administrative du site (existence d'un procès verbal de récolement, de mesures de remise en état en fin d'exploitation de l'usine, de mesures de suivi, de servitudes, etc.).

3.3. Le paysage et les covisibilités

Bien que le projet ne porte pas atteinte de manière significative au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants et des paysages environnants, l'Ae recommandait dans son avis du 2 novembre 2023 de maintenir une frange arborée en pourtour du site lorsque celle-ci est existante, de la créer en se référant aux espèces indigènes présentes alentour lorsque les conditions du milieu le permettent.

L'Ae constate que l'OAP de la zone 1AUXs ne reporte pas de frange arborée en pourtour du site. Seul le principe d'une voie de desserte ceinturant complètement le site est localisé.

L'Ae recommande à la collectivité d'ajouter à l'OAP du secteur le principe d'une frange arborée en pourtour du site.

METZ, le 23 janvier 2024

Le Président de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale,
par délégation,

Jean-Philippe MORETAU