



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Mission régionale d'autorité environnementale
OCCITANIE

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

Avis
sur la 1ère modification du PLU de Lannemezan et sur le projet
de construction d'une serre photovoltaïque sur la commune de
LANNEMEZAN (65)

N°Saisine : 2024-013509 et
2024-13671

N°MRAe : 2024APO102

Avis émis le 09 octobre 2024

PRÉAMBULE

Pour tous les projets soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage, de l'autorité décisionnelle et du public.

Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du projet, mais sur la qualité de l'étude d'impact et la prise en compte de l'environnement dans le projet.

Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à améliorer la conception du projet et à permettre la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.

Par courrier reçu le 09 juillet 2024, l'autorité environnementale a été saisie par la commune de Lannemezan pour avis sur le projet de 1^{re} modification du PLU de la commune de Lannemezan (Hautes-Pyrénées).

Par courrier reçu le 13 août 2024, l'autorité environnementale a également été saisie par la commune de Lannemezan pour avis sur le projet de construction d'une serre photovoltaïque sur la commune de Lannemezan (objet de la modification du PLU).

Le dossier comprenait une étude d'impact du projet datée de juillet 2024, l'ensemble des pièces constituant le dossier de demande de permis de construire.

L'avis est rendu dans un délai de 3 mois à compter de la date de réception de la saisine concernant la modification du PLU et du dossier complet à la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de la région (DREAL) Occitanie.

En application du 3° de l'article R. 122-6 I relatif à l'autorité environnementale compétente et de l'article R. 122-7 I du Code de l'environnement, le présent avis est adopté par la mission régionale d'autorité environnementale de la région Occitanie (MRAe).

Cet avis a été adopté en collégialité électronique le 09 octobre 2024 conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (décision du 07 janvier 2022) par Philippe Chamaret, Florent Tarris, Annie Viu et Bertrand Schatz.

En application de l'article 8 du règlement intérieur de la MRAe du 29 septembre 2022, 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.

L'avis a été préparé par les agents de la DREAL Occitanie apportant leur appui technique à la MRAe et placés sous l'autorité fonctionnelle de sa présidente.

Conformément à l'article R. 122-7 III du Code de l'environnement et à l'article R. 104-24 du Code de l'urbanisme, ont été consultés le préfet de département au titre de ses attributions en matière d'environnement, et l'agence régionale de santé Occitanie (ARS).

Conformément à l'article R. 122-9 du Code de l'environnement et à l'article R. 104-25 du Code de l'urbanisme, l'avis devra être joint au dossier d'enquête publique ou de la procédure équivalente de consultation du public.

Il est également publié sur le site internet de la MRAe¹.

¹ www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/occitanie-r21.html

SYNTHÈSE

La MRAe a été saisie sur un dossier de construction d'une serre photovoltaïque pour la mise en place d'une culture maraîchère biologique. Le projet, porté par Reden Solar, l'EARL de la ferme de Saint-Just et la commune de Lannemezan, s'implante en partie sur une friche militaire de la commune de Lannemezan. En parallèle, la MRAe a reçu un deuxième dossier qui intègre une procédure d'évaluation environnementale pour la modification simplifiée du PLU de la commune de Lannemezan. Compte tenu du lien entre les deux procédures, la MRAe a rédigé un avis commun pour les deux saisines.

L'évaluation environnementale incluse au dossier est proportionnée aux enjeux comme le permet le Code de l'environnement. Elle est donc centrée sur l'enjeu de préservation de la santé humaine en lien avec la contamination des sols. La MRAe considère que cette méthodologie est adaptée au contexte du projet. Elle note toutefois que la description du projet n'est pas assez claire et mérite d'être reprise en un seul endroit et en intégrant l'ensemble des composantes du projet, ainsi que des éléments à compléter dans le dossier de la modification du PLU tels que le nom du zonage initial du projet dans le PLU actuel ainsi que la superficie totale concernée par la modification de zonage.

Le projet s'implante à proximité de zones humides identifiées lors des inventaires de terrain. La MRAe note favorablement l'évitement de ces zones. Pour s'assurer de leurs préservations complètes, elle estime toutefois nécessaire d'intégrer des prescriptions de protection réglementaire dans la modification simplifiée du PLU, comme une réduction du zonage 1AUcm dans le périmètre des zones et un reclassement en zone naturelle N, ou bien une protection réglementaire au titre de l'article R. 151-23 du Code de l'urbanisme.

Des contaminations à l'arsenic ont été mises en évidence dans le sol de la future serre. La MRAe estime pertinent l'ensemble des études menées visant à justifier l'usage de maraîchage au regard de la qualité des sols. Néanmoins, elle considère que ce travail s'appuie sur des hypothèses et des extrapolations qui méritent d'être vérifiées, avant de conclure sur la compatibilité de l'usage. Elle considère comme indispensable de mettre en place une mesure de suivi destinée à analyser les concentrations en arsenic dans les légumes produits dans la serre et dans l'eau d'arrosage provenant du bassin de rétention.

L'ensemble des recommandations est détaillé dans les pages suivantes.

AVIS DÉTAILLÉ

1 Présentation du contexte territorial et du projet

1.1 Contexte et présentation du projet

Lannemezan est une commune située dans le département des Hautes-Pyrénées à 30 km au sud-est de Tarbes. Elle comptait 5 810 habitants en 2021 avec un taux de variation annuel de -0,24 % par an depuis 2015 selon l'INSEE.

Plusieurs documents cadres coexistent sur le territoire du projet : le SDAGE Adour-Garonne 2022-2027, le SAGE Neste & rivières de Gascogne et le Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET) de la région Occitanie. Le territoire de la commune n'est pas couvert par un schéma de cohérence territoriale (SCoT).

Présentation du projet :

Le projet présenté consiste à construire une serre agricole équipée de panneaux photovoltaïques pour le maraîchage. Il est porté par Reden Solar, l'EARL de la ferme de Saint-Just et la commune de Lannemezan. Le projet s'implante sur une parcelle située au sud-est de la commune de Lannemezan en partie sur un ancien site militaire.

L'ensemble des travaux comprend :

- la création d'une serre d'une surface de 2,4 ha dimensionnée de la manière suivante : L=178,74 m, l=137,15 m, H(au faîtage)=5,3 m ;
- l'équipement sur les pans sud de la toiture de la serre de panneaux photovoltaïques pour une puissance totale installée de 2 892 kWc ;
- la création d'un poste de livraison d'une surface de 22,32 m² et d'une hauteur de 9 m ;
- le raccordement au réseau électrique public au niveau de la rue des Résistants située à 420 m du projet ;
- la création d'un bassin de rétention des eaux pluviales destiné également à l'irrigation ;
- la création d'une aire de stockage/déchargement de 2 150 m² ;
- la création d'un réseau d'irrigation en goutte à goutte et aspersion ;
- le raccordement au réseau du canal de la Neste situé à moins de 400 m de la parcelle en secours (selon le dossier, les besoins en irrigation peuvent être assurés uniquement par la récupération des eaux de pluie) ;
- la mise en place, sous la serre, d'une culture de maraîchage en culture biologique.

Présentation de la modification du PLU :

La commune de Lannemezan dispose d'un Plan Local d'Urbanisme (PLU) approuvé en 2008.

La modification du PLU est proposée pour la réalisation du projet de serre photovoltaïque agricole et intègre :

- la création d'une zone 1AUcm qui intègre le projet développant énergie renouvelable et production agricole ;
- un toilettage du règlement graphique et notamment des emplacements réservés ;
- une modification du règlement écrit qui est complété par des règles spécifiques à la zone 1AUcm en cohérence avec le projet.

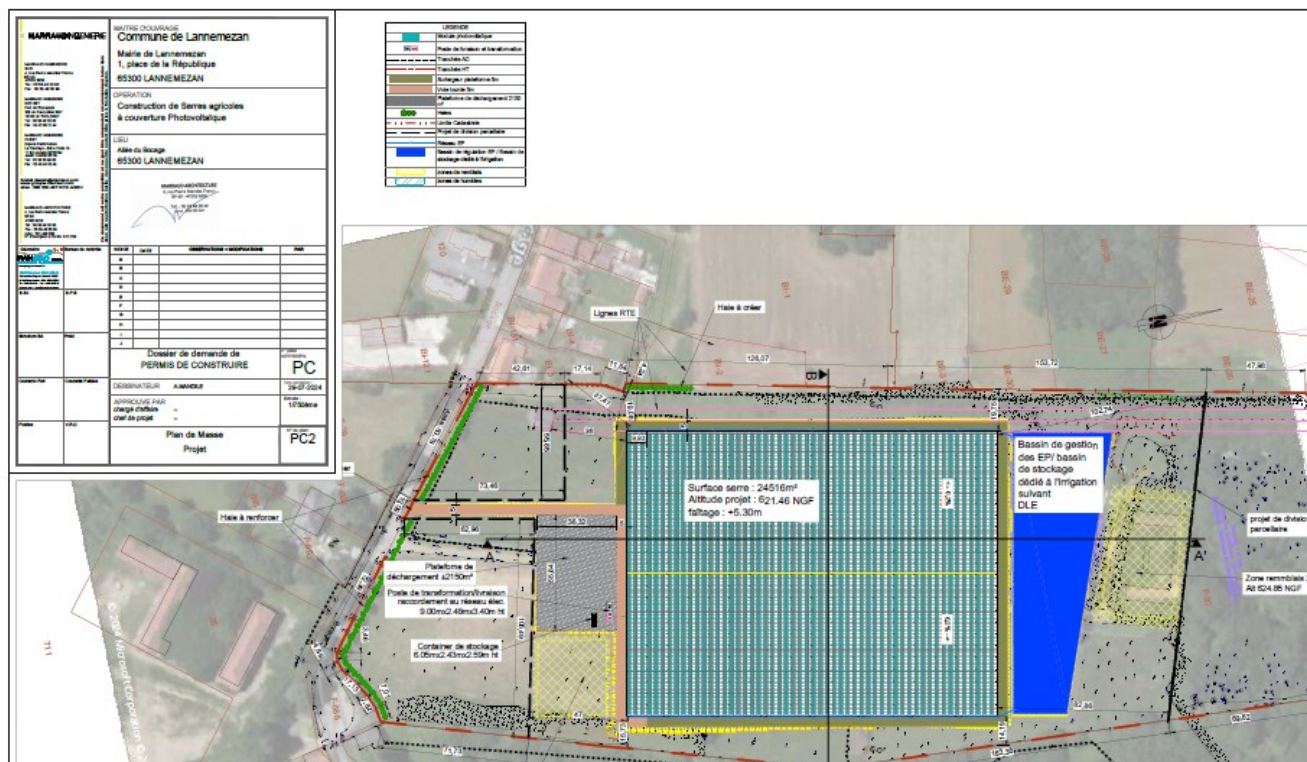


Figure 1 : Plan de masse du projet (source : dossier permis de construire)

1.2 Cadre juridique

Le projet de construction de serre photovoltaïque est soumis à examen au cas par cas au titre de la rubrique 39 du tableau annexé à l'article R. 122-2 du Code de l'environnement relative aux opérations d'aménagement. Le projet a été soumis à étude d'impact le 10 mai 2022².

Une modification simplifiée du PLU a été engagée, le PLU en vigueur ne permettant pas l'implantation sur le site de l'activité de serre agricole pour le maraîchage, équipée de panneaux photovoltaïques. La modification simplifiée du PLU portant sur le projet de création de la serre photovoltaïque a également été soumise à évaluation environnementale le 20 juin 2022³, après examen au cas par cas. Les motifs des soumissions ciblent la localisation sur un ancien site militaire potentiellement composé de terrains pollués, que les projets sont sensibles aux pollutions et que l'étude de sol, jointe à la demande d'examen au cas par cas, était incomplète, concernant l'usage sensible des productions de végétaux destinées à la commercialisation et à la consommation humaine, une concentration de 60 mg/kg en arsenic ayant été mesurés sur un sondage.

La MRAe a été saisie pour avis sur ces deux procédures par la commune de Lannemezan. Compte tenu du lien entre les deux procédures, la MRAe a rédigé un avis commun pour les deux saisines. Le présent avis devra être joint au dossier d'enquête publique ou de participation du public et sera publié sur le site internet de la MRAe⁴.

2 https://autorite-environnementale-entrepot.developpement-durable.gouv.fr/internet_2076/2022-010482-59069_decision.pdf

3 <https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2022dco147.pdf>

4 www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/occitanie-r21.html

En outre, il est rappelé qu'en application de l'article L. 122-9 du Code de l'environnement la collectivité compétente en matière d'urbanisme devra, à l'issue de l'adoption du plan, mettre à la disposition de l'autorité environnementale et du public les informations suivantes :

- le plan approuvé ;
- une « déclaration environnementale » qui résume :
 - la manière dont il a été tenu compte du rapport environnemental et de l'avis de la MRAe ;
 - les motifs qui ont fondé les choix opérés par le plan, compte tenu des diverses solutions envisagées ;
 - les mesures destinées à évaluer les incidences sur l'environnement de la mise en œuvre du plan.

1.3 Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

Compte tenu des terrains concernés, de la nature du projet et des incidences potentielles de son exploitation, le principal enjeu environnemental identifié par la MRAe est la préservation de la santé humaine en lien avec la contamination des sols en arsenic.

2 Qualité de l'évaluation environnementale

2.1 Qualité et caractère complet de l'évaluation environnementale

Étant donné l'implantation du projet sur une zone anthropisée (ancien site militaire) en dehors de tout zonage de protection ou d'inventaire au titre de la biodiversité mais sur des zones présentant des sols susceptibles d'être pollués, le porteur de projet a choisi de centrer l'étude d'impact sur l'enjeu pollution des sols et en réalisant des analyses très synthétiques pour les autres enjeux. La MRAe considère que la méthodologie employée est satisfaisante et en cohérence avec l'article R 122-5 du Code de l'environnement qui précise que « *Le contenu de l'étude d'impact est proportionné à la sensibilité environnementale de la zone susceptible d'être affectée par le projet, à l'importance et la nature des travaux, installations, ouvrages, ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage projetés et à leurs incidences prévisibles sur l'environnement ou la santé humaine* ». Le résumé non technique est clair et permet une compréhension globale du dossier.

En revanche la description du projet manque de précision et est dispersée dans l'ensemble des documents joints au dossier. La serre est décrite dans les premiers paragraphes de l'étude d'impact, le projet agricole est décrit dans un document spécifique en annexe, les éléments du réseau d'irrigation sont décrits dans le paragraphe traitant des incidences sur les milieux aquatiques. Le bassin de rétention des eaux pluviales n'est pas décrit (taille, profondeur, pente des berges). Des incohérences peuvent en résulter. À titre d'exemple, le plan de masse inclus dans le dossier agricole n'est pas celui qui est présenté dans le dossier de demande de permis de construire. Pour la bonne information du public, la MRAe juge indispensable que l'étude d'impact intègre dans sa partie 3 « *description du projet* » une présentation complète du projet incluant les éléments du projet photovoltaïque et du projet agricole accompagné d'un plan de masse. Elle doit également inclure la description du projet d'irrigation qui comprend le bassin de rétention des eaux de pluie.

Plusieurs éléments essentiels font également défaut pour décrire le projet de modification du PLU. Le zonage initial du périmètre du projet, qui sera classé en zone « 1AU cm », n'est pas indiqué dans le rapport de présentation. La superficie de la zone du PLU modifiée n'est pas non plus clairement établie, le rapport ne permet pas de savoir s'il s'agit de 3 ha ou de 5 ha.

Pour la bonne information du public, la MRAe recommande d'intégrer au dossier une description complète de l'ensemble des composantes du projet et de mettre en cohérence l'ensemble des documents. Elle recommande également de compléter le dossier de la modification du PLU en précisant le zonage initial du périmètre du projet, le zonage final, ainsi que la superficie totale qui sera couverte par le zonage « 1AU cm ».

2.2 Justification des choix retenus au regard des alternatives

En application de l'article R.122-5 du Code de l'environnement, l'étude d'impact doit comporter une description des solutions de substitution raisonnables qui ont été examinées par le maître d'ouvrage.

La localisation du projet est justifiée par son implantation sur un site « artificialisé » correspondant à une friche militaire. Aucune implantation alternative n'est étudiée. Le projet s'insère pleinement dans les orientations du schéma régional d'aménagement de développement durable et d'égalité des territoires Occitanie (SRADDET) en ce qui concerne la localisation des projets photovoltaïques et des projets agricoles (cf. paragraphe 2.3 sur l'articulation avec les documents de planification existants). Ainsi, la MRAe considère que la justification du site retenu est suffisante.

Sur la zone d'implantation du projet, le dossier ne comporte pas formellement d'analyse de variantes équivalentes et vraisemblables.

Le rapport indique qu'une superficie de 0,20 ha de zone humide a été mise en évidence dans le secteur nord de la zone d'étude. L'implantation de la serre prend en compte la présence de la zone humide détectée lors des inventaires de terrain et qui est évitée par le projet. La MRAe note favorablement l'évitement de la zone humide. Elle constate néanmoins qu'aucune prescription de protection n'est introduite dans la révision du PLU pour cette zone humide. Une réduction du zonage « 1AU cm » au niveau de la zone humide ou une protection au titre de l'article L. 151-23 du Code de l'urbanisme permettrait d'assurer une véritable protection réglementaire.

La MRAe recommande de proposer dans le règlement du PLU des prescriptions de protections complémentaires, telle qu'une réduction du zonage « 1AU cm » au niveau des zones humides identifiées au nord de la zone d'implantation du projet de serre et leur reclassement en zonage naturel N, ou bien par un classement au titre de l'article L. 151-23 du Code de l'urbanisme, afin d'assurer une véritable protection à ces espaces naturels sensibles.

2.3 Articulation avec les documents de planification existants

La commune de Lannemezan dispose d'un Plan Local d'Urbanisme (PLU) approuvé en 2008. Le dossier intègre la modification du PLU pour la réalisation du projet de construction de la serre photovoltaïque.

La commune n'est pas couverte par un SCoT. En revanche, elle est concernée par le schéma régional d'aménagement de développement durable et d'égalité des territoires Occitanie (SRADDET), approuvé le 14 septembre 2022. L'articulation de la modification du PLU avec le SRADDET est justifiée par :

- l'implantation de panneaux photovoltaïques en toiture et sur un site artificialisé en cohérence avec la règle n°20 qui indique « *Identifier les espaces susceptibles d'accueillir des installations ENR en priorisant les toitures de bâtiments, les espaces artificialisés (notamment les parkings) et les milieux dégradés (friches industrielles et anciennes décharges par exemple), et les inscrire dans les documents de planification* »
- la mise en place d'un projet d'agroécologie urbaine encouragé par le SRADDET pour créer une offre de production agricole de proximité. Ce principe est inscrit dans la règle n°13 « *Préserver et reconquérir les unités d'espaces agricoles fonctionnelles et identifier les territoires agricoles à préserver au vu par exemple des critères suivants [...] parcelles relevant de pratiques agricoles durables (agriculture biologique, agroécologie)* ».

Une analyse de l'articulation du projet avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin Adour-Garonne est également incluse au dossier. Le projet implique la mise en place d'une agriculture biologique où les quantités de produits phytosanitaires utilisées sont très limitées en accord avec la disposition B18 du SDAGE « *Améliorer les pratiques et réduire l'usage des produits phytosanitaires* ». Par ailleurs, le projet intègre la réutilisation des eaux de pluie collectées pour l'irrigation des cultures tel que préconisé dans la disposition C23 « *Encourager l'utilisation des eaux non conventionnelles* ».

La MRAe considère que l'analyse de l'articulation avec les documents de planification existants est suffisante.

3 Prise en compte de l'environnement dans le projet

3.1 Préservation de la santé humaine

Le projet a pour objectif de mettre en place une culture de maraîchage biologique pour répondre à une demande de proximité et notamment pour les cantines de la ville. Le projet s'implante sur une friche militaire. Compte tenu de cet usage sensible, des premiers sondages pédologiques (13 sondages) ont été réalisés et des analyses chimiques (métaux lourds, hydrocarbures, composés organiques volatils, PCB⁵) ont été conduites en janvier 2022. Les résultats de ces analyses ont mis en évidence une valeur supérieure à 60 mg/kg pour l'arsenic alors que la Haute Autorité de Santé a établi dans les sols une valeur de référence de 25 mg/kg (arsenic biodisponible) pour la consommation de légumes.

Une étude historique, des sondages et analyses chimiques complémentaires ont été menés en 2023. Les résultats montrent :

- la présence de matériaux stockés au nord du site d'implantation et qui devront être évacués dans une installation de stockage de déchets inertes (ISDI) ;
- des valeurs pour les HAP et les hydrocarbures qui restent compatibles avec l'usage agricole des sols selon les références établies par le programme réalisé en île de France (REFUGE) ;
- des valeurs compatibles avec le fond géochimique pour les métaux ;
- ponctuellement, des valeurs de 35 mg/kg pour l'arsenic.

Le bureau d'étude conclut à une compatibilité d'usage entre la qualité des sols et la culture biologique de légumes. Cette analyse a été confirmée par une tierce expertise menée par un expert en toxicologie à l'université de Bordeaux et ancien expert auprès de l'ANSES et du Conseil de l'Europe, qui a évalué les risques sur la santé en modélisant les transferts de pollution des sols vers les plantes et les concentrations potentielles en arsenic dans les légumes. Les conclusions indiquent que :

- une concentration en arsenic dans les légumes de 0,02 mg/kg poids frais est calculée ;
- il n'y a pas de risque de surexposition du consommateur à l'arsenic ;
- les concentrations prédites en arsenic dans les légumes sont cohérentes avec les valeurs moyennes observées pour les légumes mis sur le marché en France (de 0,01 à 0,08 mg/kg poids frais);
- les concentrations prédites en arsenic dans les légumes restent inférieures aux valeurs indicatives d'absence d'effet sur la santé en utilisant une valeur extrapolée (valeur extrapolée estimée à 0,02 mg/kg poids frais en se basant sur la valeur incluse dans le règlement européen de 2023⁶ concernant les poudres destinées à la préparation des aliments pour enfants).

La MRAe prend acte des études réalisées. Elle considère toutefois que compte tenu des hypothèses et extrapolations réalisées dans le cadre de l'analyse des transferts des polluants du sol vers la plante, une mesure de suivi régulière des concentrations en arsenic dans les légumes est nécessaire. En cas de dépassement avéré des concentrations, pouvant avoir des effets sur la santé humaine, des mesures adaptées doivent être définies voire un usage alternatif des serres doit être précisé.

La MRAe recommande d'inclure un suivi des concentrations en métaux et métalloïdes – dont l'arsenic – dans les légumes cultivés sur le site d'implantation et dans l'eau d'arrosage issue du bassin de récupération des eaux de pluie. Ce suivi devra être au minimum annuel et inclure des analyses chimiques permettant de vérifier que les concentrations mesurées restent dans la moyenne des concentrations obser-

5 polychlorobiphényles

6 Règlement (UE) 2023/915 du 25 avril 2023 concernant les teneurs maximales pour certains contaminants dans les denrées alimentaires et abrogeant le règlement (CE) n°1881/2006

vées pour les légumes en France et restent inférieures à la valeur de référence pour la protection de la santé.

Ce suivi sera réalisé sur plusieurs types de légumes (feuilles, racines...) et sur plusieurs années.

En cas de dépassement des seuils acceptables pour le label « bio » et la santé humaine, la MRAe recommande de préciser les mesures qui seront être mises en œuvre, et, si nécessaire, la définition d'un usage alternatif des serres.