



Mission régionale d'autorité environnementale

Région Nouvelle-Aquitaine

**Avis délibéré de la Mission régionale d'autorité environnementale  
de la région Nouvelle-Aquitaine  
sur le projet de mise en compatibilité par déclaration de projet  
du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi)  
de Mont de Marsan (40)**

n°MRAe 2022ANA18

dossier PP-2021-11908

**Porteur du Plan** : communauté d'agglomération de Mont-de-Marsan

**Date de saisine de l'Autorité environnementale** : le 26 novembre 2021

**Date de l'avis de l'Agence régionale de santé** : le 29 décembre 2021

## Préambule

*Il est rappelé ici que, 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 sur la qualité de l'évaluation environnementale, ainsi que sur la prise en compte de l'environnement dans le dossier qui lui a été soumis.*

*En application du décret n° 2016-519 du 28 avril 2016, l'autorité environnementale est, dans le cas présent, la Mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).*

*Conformément au règlement intérieur du CGEDD et aux règles internes à la MRAe Nouvelle-Aquitaine, cet avis de l'autorité environnementale a été rendu le 23 février 2022 par délibération de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine.*

Ont participé et délibéré : Raynald VALLEE, Didier BUREAU, Annick BONNEVILLE, Françoise BAZALGETTE.

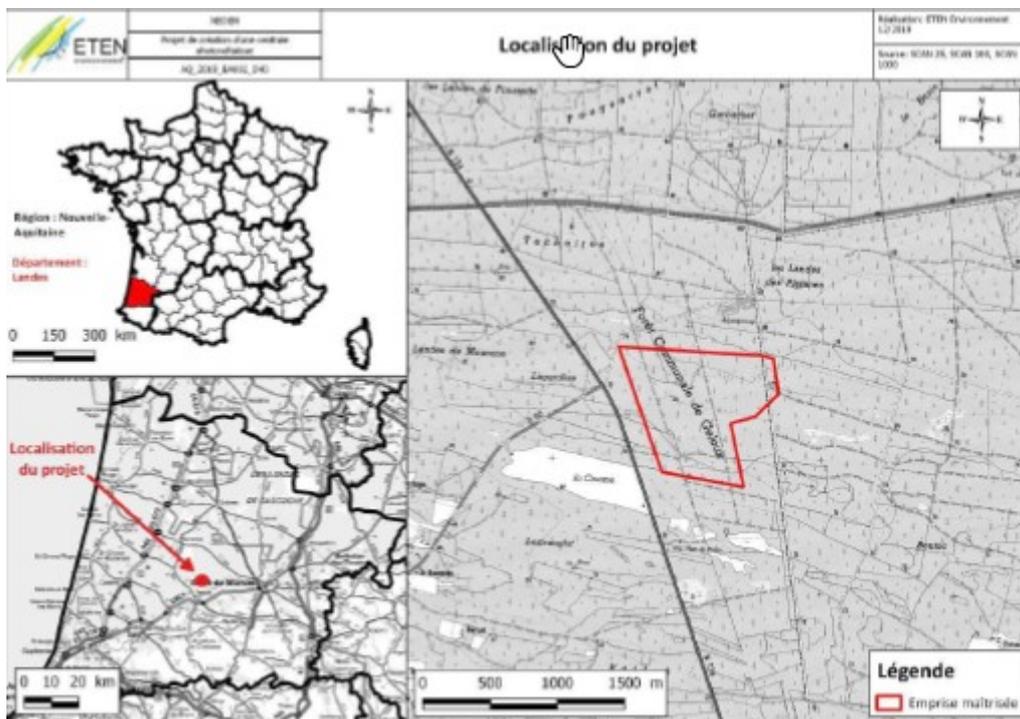
*Chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.*

Étaient absents ou excusés : Hugues AYPHASSORHO, Freddie-Jeanne RICHARD, Jessica MAKOWIAK.

## 1. Contexte et objectifs généraux du projet

Le présent avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) porte sur le projet de mise en compatibilité par déclaration de projet du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de Mont-de-Marsan, porté par la communauté d'agglomération de Mont-de-Marsan et approuvé en décembre 2019<sup>1</sup>.

La mise en compatibilité du PLUi vise à permettre la réalisation d'une centrale photovoltaïque sur le territoire de la commune de Geloux sur une surface de 11,16 hectares.



Localisation du projet (source : rapport environnemental, p. 9)

Ce projet a fait l'objet d'un avis de la MRAe en date du 16 septembre 2020, dans le cadre de la procédure de permis de construire et d'autorisation de défrichement<sup>2</sup>. Dans cet avis, la MRAe a relevé les insuffisances du dossier s'agissant de la prise en compte du risque incendie et s'agissant des impacts de la destruction du couvert forestier et des zones humides. La MRAe a demandé au porteur de projet de rechercher des sites alternatifs de moindre impact, tout en veillant à améliorer leur évaluation environnementale.

Le projet de mise en compatibilité du PLUi de Mont-de-Marsan est soumis à évaluation environnementale en vertu des dispositions du 2° de l'article R. 104-13 du Code de l'urbanisme, la mise en compatibilité ayant pour effet de réduire une zone naturelle de plus de cinq hectares.

L'évaluation environnementale est une démarche itérative qui doit permettre au maître d'ouvrage, ainsi qu'au public, de s'assurer de la meilleure prise en compte possible des enjeux environnementaux, entendus dans une large acception, aux différents stades d'élaboration du document.

Cette démarche a pour but d'évaluer les incidences du plan sur l'environnement et d'envisager les mesures visant à éviter, réduire ou en dernier lieu compenser les incidences négatives.

## 2. Objet de la mise en compatibilité et justification du projet

Les parcelles concernées par la présente mise en compatibilité sont actuellement classées en zone naturelle N du PLUi. Le règlement de la zone N n'autorise pas l'implantation d'installations de production d'énergies renouvelables.

La collectivité souhaite donc reclasser en secteur AUenr les parcelles cadastrées AD 128 et AD 132 pour permettre la création d'une centrale photovoltaïque au sol. L'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) créée pour ce secteur précise les modalités d'accès au terrain, l'emplacement des panneaux photovoltaïques et définit une zone tampon soumise à l'aléa feu de forêt autour de la centrale.

1 [http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp\\_2019\\_8337\\_plui\\_e\\_montdemarsan\\_avis\\_ae\\_dh\\_mrae\\_signe.pdf](http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp_2019_8337_plui_e_montdemarsan_avis_ae_dh_mrae_signe.pdf)

2 [http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/p\\_2020\\_9948\\_a\\_mrae\\_signe.pdf](http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/p_2020_9948_a_mrae_signe.pdf)

Le rapport précise qu'une recherche de sites anthropisés utilisables pour le développement de centrales photovoltaïques a été menée. Les critères de recherche portaient sur l'ensoleillement, la topographie et la proximité des sites par rapport à un poste source. Selon le dossier, cette recherche n'a pas permis d'identifier de sites alternatifs. Cependant, la MRAe constate que le PLUi approuvé en 2019 prévoyait dans son règlement graphique des surfaces importantes réservées pour des projets d'énergies renouvelables :

- 69 hectares inscrits en tant qu'espaces réservés pour des projets d'énergies renouvelables classés en zone AUenr ;
- 25 hectares de zones agricole Aenr également identifiés pour le développement de projets d'énergies renouvelables.

De plus, le rapport du PLUi identifie 47 hectares supplémentaires comme pouvant accueillir des projets économiques ou de développement des énergies renouvelables alors même qu'ils ne font pas l'objet d'un zonage adapté à cet effet dans le règlement graphique du PLUi en vigueur. La collectivité affirme donc sans le démontrer que le projet de centrale photovoltaïque de Geloux est comptabilisé dans ces 47 hectares, ce qui ne constituerait pas une consommation d'espace supplémentaire par rapport aux prévisions du PLUi.

**La MRAe relève que la recherche attendue de sites alternatifs de moindre impact ne semble pas avoir été réellement menée, et qu'au surplus, le projet présenté accentue la consommation d'espace non anthropisé du PLUi actuel, qui ouvrirait pourtant déjà de larges possibilités (69 hectares en zone AUenr) pour le développement des énergies renouvelables. A ce titre est attendu un état des lieux de la consommation réalisée sur la zone déjà prévue, et de la manière dont le nouveau projet a pris en compte les espaces déjà dédiés.**

**La MRAe considère ainsi que le dossier doit démontrer l'impossibilité d'implanter le projet de centrale photovoltaïque sur les sites d'ores et déjà planifiés dans le PLUi en vigueur avant d'ouvrir un espace supplémentaire en zone Auenr, en veillant à limiter le mitage du territoire.**

Le PLUi ne comporte en outre aucun objectif quantifié permettant d'apprécier la justification de ce projet par rapport à la stratégie énergétique du territoire. À cet égard, la MRAe rappelle qu'en vertu des dispositions de l'ordonnance du 17 juin 2020 relative à la modernisation des SCoT, le futur SCoT révisé peut valoir plan-climat-air-énergie territorial (PCAET).

### 3. Qualité de l'évaluation environnementale et prise en compte de l'environnement par le projet de mise en compatibilité

La collectivité a transmis à la MRAe la déclaration de projet présentant les motifs et le contenu de la mise en compatibilité du PLUi. S'agissant de l'évaluation environnementale, la déclaration de projet renvoie au rapport environnemental du projet, mis à jour suite à l'avis de la MRAe en date du 16 septembre 2020.



*Emprise du projet par rapport à l'aire d'étude élargie (source : rapport environnemental du projet, p. 220)*

Pour mémoire, l'étude d'impact porte sur une aire d'étude élargie d'une superficie de 80 hectares. Selon le dossier, le site de projet, d'une superficie de 11,16 hectares, a été défini au sein de cette aire d'étude élargie avec l'objectif d'éviter les principaux enjeux environnementaux identifiés.

Les documents transmis permettent de retrouver la majeure partie des éléments attendus au titre des articles R. 151-1 à 5 du Code de l'urbanisme. **La MRAe estime toutefois qu'il manque aux éléments de justification de la mise en compatibilité un bilan de l'utilisation des zones AUenr déjà ouvertes sur le territoire de la collectivité. La MRAe demande également que les mesures d'évitement et de réduction intégrées dans le PLUi fassent l'objet d'une partie spécifique dans l'étude d'impact et la déclaration de projet portant mise en compatibilité du document d'urbanisme.**

La MRAe relève que les zones à urbaniser AUenr ne sont pas réglementées dans le règlement écrit et que seules les OAP sont opposables. **La MRAe rappelle que les OAP sont des principes d'aménagement et que le lien juridique entre une OAP et une autorisation d'urbanisme est un lien de compatibilité, qui ne garantit pas une protection. L'absence de prescriptions réglementaires ne permet pas l'intégration des mesures d'évitement et de réduction contraignantes dans le document. Le règlement écrit doit être complété avec les dispositions particulières s'appliquant au secteur AUenr afin d'assurer la prise en compte de ces mesures.**

### 3.1 Milieux naturels

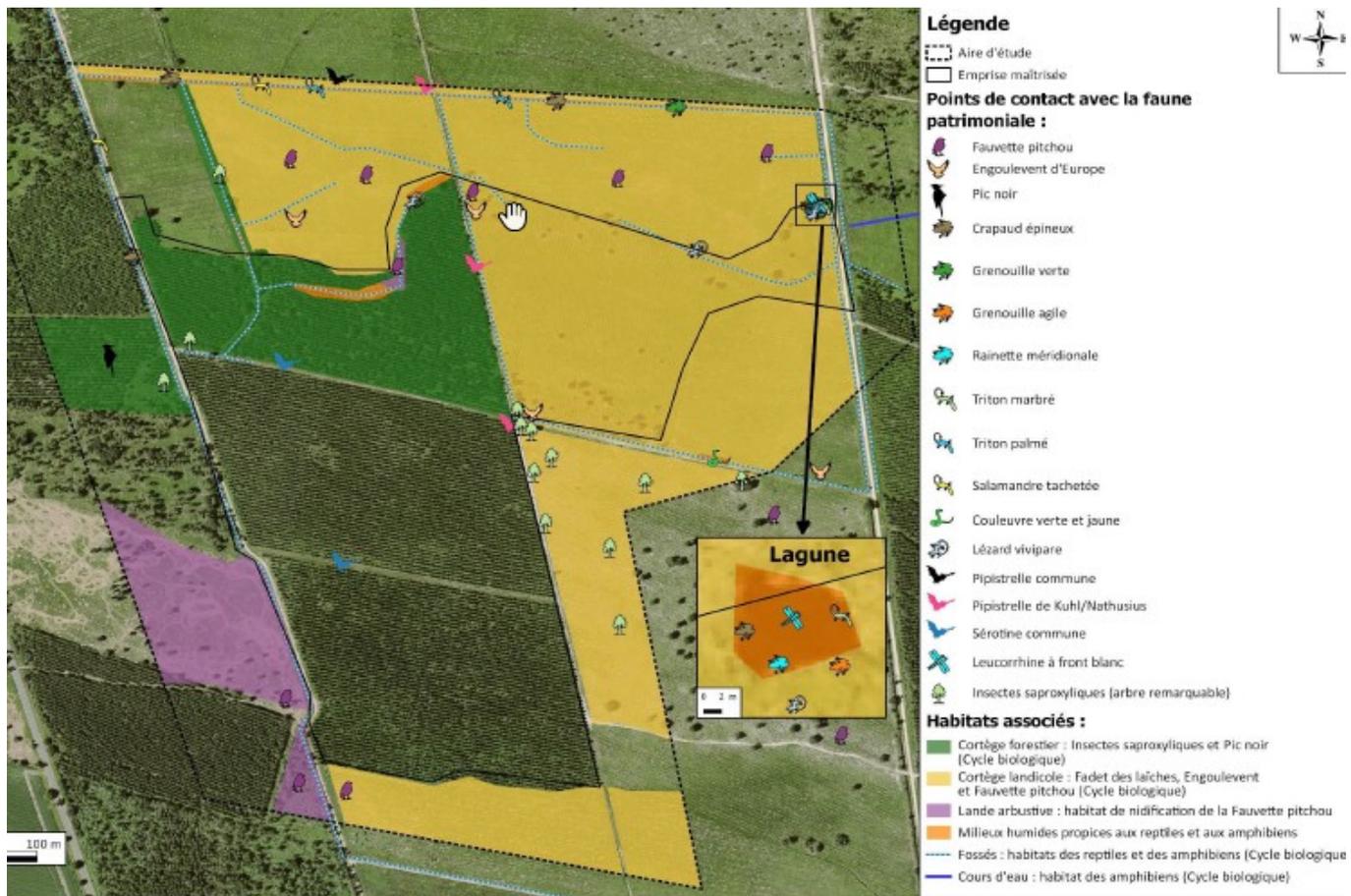
La méthodologie d'analyse des incidences du projet sur les habitats naturels et les espèces est présentée dans une partie spécifique du rapport de présentation. Celui-ci fait notamment état de huit visites de terrain s'étalant entre février et septembre 2019. Les espèces inventoriées sont présentées, l'intérêt écologique du site pour chacune étant précisé,

Selon le dossier, l'un des enjeux en matière de biodiversité tient à la présence potentielle, sur le site de projet, d'habitats d'intérêt communautaire caractéristiques du site Natura 2000 situé à deux kilomètres de la future centrale photovoltaïque. Il s'agit du site Natura 2000 *Réseau hydrographique des affluents de la Midouze*, référencé FR 7200722 au titre de la directive « habitats, faune, flore »<sup>3</sup>.

Le rapport constate une absence de liens hydrologiques entre les fossés bordant le site de projet au nord et à l'ouest et ce site Natura 2000. Ces fossés, qui constituent un habitat pour les amphibiens, sont en outre situés hors de la future zone AUenr. **La MRAe demande à ce que l'absence de lien hydrographique avec ce site Natura 2000 soit démontrée et que les fonctionnalités de la zone humide soient étudiées.**

Il est précisé que l'implantation du site de projet permet d'éviter toute incidence sur les habitats et les espèces d'intérêt patrimonial identifiées sur l'aire d'étude élargie. Selon le dossier, le site de projet présente très peu d'enjeu pour la faune, du fait de la densité des plantations de pins et du caractère peu développé du sous-bois. Le rapport précise que le site constitue un espace d'alimentation pour les chiroptères, aucun gîte n'ayant en revanche été repéré dans l'emprise du projet. Le rapport fait état d'incidences faibles à nulles sur des espèces communes de chiroptères disposant d'espaces de report à proximité immédiate du site.

3 Cf. Rapport environnemental, p. 268 et suivantes. Le site Natura 2000 *Réseau hydrographique des affluents de la Midouze* s'étend sur 3 600 hectares, 85 % de cette surface étant couverte par des zones boisées, notamment des forêts cultivées de pins maritimes. Il est également parcouru par 313 km de cours d'eau. Le site accueille notamment de nombreuses espèces de chauve-souris, le maintien d'une continuité des zones forestières représentant un enjeu pour ce taxon.



Faune contactée et habitats associés (source : rapport environnemental, p. 172)

Le principal enjeu faunistique concerne le Fadet des Laïches. Cette espèce n'a pu être observée lors des visites de terrain en raison de conditions météorologiques défavorables. Toutefois, sa présence est présumée compte-tenu de la présence d'une lande à Molinie, habitat qui est favorable à son cycle de vie. Cette lande à Molinie caractérise en outre le site en tant que zone humide floristique.

Le rapport environnemental identifie un faible impact pour le déplacement de la petite faune (petits mammifères, avifaune, amphibiens), les clôtures devant être perméables. Cette disposition permettra notamment de maintenir les fonctionnalités du site pour le Lézard vivipare, qui d'après le rapport de présentation, fréquente les landes humides. **Sur ce point, la MRAe demande que l'OAP et le règlement écrit du PLUi rappellent l'obligation d'aménager des clôtures laissant passer la petite faune.**

La MRAe observe également que des arbres propices aux insectes saproxyliques se situent hors zone de projet, mais à l'intérieur de la bande soumise à obligation de débroussaillage autour de la centrale photovoltaïque. **La MRAe demande à la collectivité d'étudier des mesures de protection pour ces arbres remarquables, en veillant à leur compatibilité avec les préconisations du service de défense contre les incendies.**

### 3.2 Zones humides

L'aire d'étude élargie présente un réseau hydrographique important avec un réseau de fossés qui parcourt le site et un cours d'eau à l'est.

L'implantation de la centrale photovoltaïque vise selon le dossier à éviter les principales composantes de ce réseau hydrographique. L'emprise du projet est cependant bordée au nord et à l'ouest par un réseau de fossés favorables aux reptiles et aux amphibiens.

Le projet a fait l'objet d'une caractérisation des zones humides en application des dispositions de l'article<sup>4</sup> L. 211-1 du Code de l'environnement modifiée par la loi du 24 juillet 2019 renforçant la police de l'environnement (détermination prenant en compte le critère pédologique ou floristique). Cette caractérisation met en évidence que le site du projet est situé intégralement en zone humide.

4 Cet article définit notamment les zones humides comme « les terrains, exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou temporaire, ou dont la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année »

Le dossier de mise en compatibilité apporte les modifications suivantes :

- la suppression d'une partie des pistes « lourdes » envisagées, la moitié sud de la piste centrale traversant le site du nord au sud n'étant réalisée qu'à titre temporaire ;
- la réduction de la largeur des pistes « lourdes » maintenues (de 5 à 3,5 mètres) ;
- la suppression d'un poste de conversion.

Le rapport fait valoir une amélioration du projet initial par une réduction des incidences sur la zone humide, de 5 160m<sup>2</sup> à 2 902 m<sup>2</sup>. Il fait état d'une compensation de cette incidence sur un site de 8 732 m<sup>2</sup> situé en zone naturelle N, à proximité du site du projet<sup>5</sup>.

L'évaluation de cette nouvelle surface impactée résulte du fait que le projet n'impacterait que les zones humides situées au droit des bâtiments et des pistes lourdes. Il s'agit d'une affirmation que la MRAe avait déjà considérée comme une nette sous-évaluation de l'impact réel du projet sur le site d'accueil du projet, intégralement en zone humide<sup>6</sup>.

**La MRAe maintient son avis du 16 septembre 2020, à savoir que l'évaluation des impacts sur les zones humides reste clairement sous-évaluée, et que le projet est en nette contradiction avec les orientations du SDAGE Adour Garonne en matière de protection des zones humides. Pour mémoire, au sens de l'article L. 131-6 du code de l'urbanisme, en l'absence de SCoT, le PLUi doit être compatible avec les orientations et les objectifs du SDAGE : « Tout porteur de projet doit, en priorité, rechercher à éviter la destruction, même partielle, ou l'altération des fonctionnalités et de la biodiversité des zones humides, en recherchant des solutions alternatives à un coût raisonnable » .**

Le PLUi n'interdit pas les affouillements en zone AUenr et n'impose aucune mesure de limitation de l'artificialisation (coefficient de biotope ou d'emprise au sol). L'OAP ne contient aucune prescription relative à la qualité environnementale des projets.

S'agissant de la mesure de compensation proposée, elle consiste à remettre en état des landes à Molinie en cours de fermeture identifiées au nord de l'aire d'étude élargie. La remise en état consistera à supprimer les ligneux à l'origine de la fermeture de la lande (Bourdaine, Brande et petits Pins Maritimes) et à éradiquer la Fougère agile qui colonise le site. **La MRAe avait signalé dans son avis du 16 septembre 2020 le caractère insuffisant de cette compensation.**

**La MRAe rappelle que l'évitement et la réduction des incidences doivent être privilégiées et que la collectivité n'a pas démontré qu'elle ne dispose pas d'autres terrains déjà classés en zone AUenr pour réaliser ce projet.**

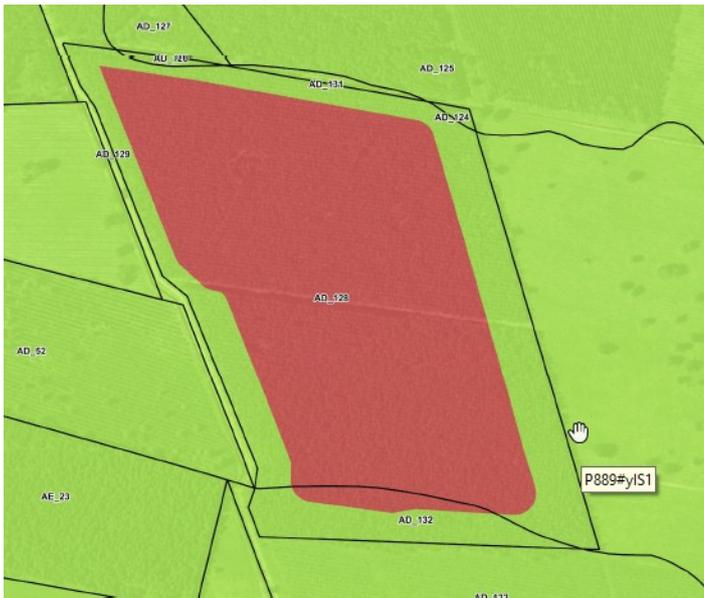
### 3.3. Risques

Le site de projet est situé dans une zone fortement exposée au risque feu de forêt. La prise en compte de ce risque avait paru insuffisante à la MRAe dans son avis du 16 septembre 2020. Le rapport environnemental a été complété afin de tenir compte de cet avis et des prescriptions du service de défense contre les incendies en Nouvelle Aquitaine (DFCI). Un recul de 30 mètres de la clôture de la centrale par rapport aux premiers boisements est proposé, ainsi que le maintien de bandes non boisées le long des pistes et chemins prévus sur le site. Le rapport évoque également, sans précisions suffisantes, l'aménagement d'accès réguliers aux parcelles.

Le périmètre de la zone AUenr proposé au règlement graphique paraît tenir compte de l'augmentation du recul de la clôture. Le rapport ne permet cependant pas de comprendre comment il a été tenu compte des demandes de la défense des forêts contre les incendies (DFCI) relatives au maintien d'une bande à « sable blanc » d'une largeur de cinq mètres autour de la centrale, et à l'aménagement d'une piste de six mètres de large en périphérie intérieure, pouvant coïncider avec la bande « à sable blanc », à condition qu'elle soit stabilisée.

5 Carte compensation des zones humides p256

6 Le décompte des incidences présenté ne tient en particulier pas compte des remaniements du sol rendus nécessaires par le dessouchage des arbres, les raccordements électriques, l'installation des clôtures, l'obligation de maintenir tondu la végétation sous les panneaux photovoltaïques à la demande du service de défense contre les incendies



Extrait du plan de zonage après mise en compatibilité à gauche (source : déclaration de projet, p. 15) ; Obligation légale de débroussaillage à droite (source : rapport environnemental, p. 220)

En outre, alors que le plan de masse de la centrale photovoltaïque présenté dans le rapport environnemental prévoit cinq accès, dont un accès principal au nord-ouest du site et quatre accès secondaires (nord, sud, est, ouest), l'OAP ne fait apparaître que trois accès (sud, est, ouest).

**La MRAe demande donc que le dossier apporte clairement la démonstration de la prise en compte des demandes de la DFCI et que les modalités d'accès au site apparaissant sur l'OAP soient mises en cohérence avec le rapport environnemental. Ces modalités doivent être inscrites dans le règlement écrit afin d'être opposables.**

### 3.4. Activités humaines

Le rapport environnemental signale que le projet de création d'une centrale photovoltaïque à Geloux emporte, en tenant compte de la zone tampon à maintenir entre la centrale et les boisements alentours, la perte de 17 ha environ de surface ayant actuellement une vocation sylvicole. L'incidence économique est jugée négligeable au regard des surfaces importantes dédiées à la sylviculture à l'échelle du département.

Le rapport évoque la mise en place de compensations forestières, avec pour seule précision l'indication d'un ratio de compensation.

**La Mission Régionale d'Autorité environnementale considère que le rapport qui lui est présenté est toujours insuffisant sur la question de l'évaluation des impacts liés aux destructions du couvert forestier et des habitats/espèces associés. Elle demande que la localisation et les modalités des compensations forestières soient précisées, avec une analyse de leurs incidences environnementales et des éventuelles évolutions à apporter au document d'urbanisme pour les concrétiser.**

Il est également précisé que la centrale photovoltaïque n'est pas un équipement de nature à générer un trafic supplémentaire sur la route départementale RD 834 qui borde le site.

S'agissant de l'insertion paysagère du site, le rapport n'identifie aucun enjeu compte-tenu de l'éloignement du site par rapport au bourg, de l'absence de constructions d'intérêt patrimonial dans les environs et de l'environnement forestier qui limitera les vues sur les installations. Cette analyse est illustrée par un photomontage permettant d'apprécier la vue sur la future centrale depuis la RD 834. L'OAP précise que la limitation de la perception paysagère des installations devra être recherchée, sans autre précision.

## 4. Synthèse des points principaux de l'avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale

Le projet de mise en compatibilité par déclaration de projet du PLUi de Mont-de-Marsan vise à reclasser des parcelles forestières, actuellement en zone naturelle N, en zone AUenr afin de permettre l'implantation d'une centrale photovoltaïque au sol d'une surface de 11,16 hectares sur la commune de Geloux dans le département des Landes.

Le dossier de mise en compatibilité présenté affirme prendre en compte une partie des remarques de la MRAe, émises dans son avis du 16 septembre 2020 relatif à ce projet de centrale photovoltaïque. Néanmoins, la MRAe relève que le dossier ne comporte pas la justification d'implantation de ce projet sur ce site et que la démarche « Eviter réduire compenser » (ERC) n'a pas été conduite entièrement.

La nécessité de créer une nouvelle zone AUenr n'est pas démontrée en l'absence d'un bilan de l'utilisation des surfaces importantes déjà réservées pour le développement des énergies renouvelables dans le PLUi en vigueur.

Le rapport présenté est insuffisant sur la question de l'évaluation des impacts liés aux destructions de la zone humide, du couvert forestier et du cortège écologique du site d'accueil du projet, et les mesures proposées ne sont pas proportionnées aux enjeux.

La MRAe réitère auprès de la collectivité l'élément principal de son avis du 16 septembre 2020, à savoir que la démarche ERC d'évitement, de réduction et à défaut de compensation des impacts qui fonde l'évaluation environnementale doit conduire la collectivité à rechercher pour ce projet un site alternatif de moindre impact au sein de la réserve foncière déjà identifiée au PLUi pour le développement des énergies renouvelables.

La Mission Régionale d'Autorité environnementale fait par ailleurs d'autres observations et recommandations plus détaillées dans le corps de l'avis.

Fait à Bordeaux, le 23 février 2022

Pour le président de la MRAe Nouvelle-Aquitaine,

**Signé**

Annick Bonneville