

**Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale de
Nouvelle-Aquitaine sur le projet de mise en compatibilité par
déclaration de projet n°1 du plan local d'urbanisme (PLU) de la
commune de Bias (40) pour permettre l'implantation d'un parc
photovoltaïque**

n°MRAe 2024ANA93

dossier PP-2024-16386

Porteur du Plan : commune de Bias

Date de saisine de l'Autorité environnementale : le 8 août 2024

Date de la consultation de l'Agence régionale de santé : 20 août 2024

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 et du décret n°2022-1025 du 20 juillet 2022, l'autorité environnementale est, dans le cas présent, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe).

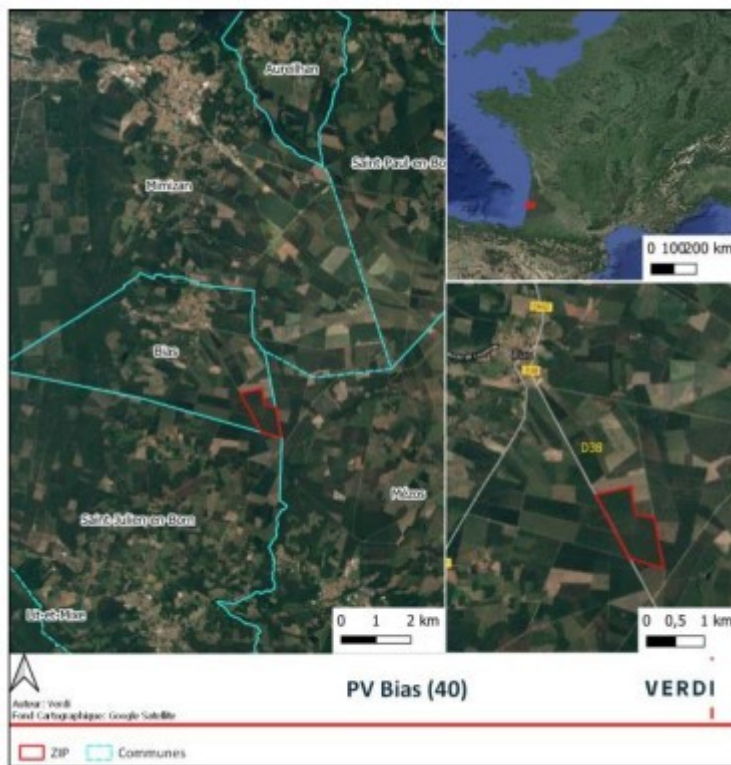
Cet avis d'autorité environnementale a été rendu le 7 novembre 2024 par délégation de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine à Jérôme WABINSKI.

Le délégataire cité 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.

I. Contexte général

Le présent avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) porte sur la qualité du rapport environnemental et sur la manière dont l'environnement a été pris en compte dans le projet de mise en compatibilité par déclaration de projet n°1 du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Bias, située dans le département des Landes. Le PLU de Bias, approuvé le 23 mai 2018, a fait l'objet d'un avis¹ de la MRAe le 13 octobre 2017.

La mise en compatibilité du PLU vise à permettre la création d'un parc photovoltaïque au sol pour une puissance de 36,6 MWc sur des terrains appartenant à la commune sur 51,7 hectares.



Localisation, Notice Déclaration de projet, page 7

La commune de Bias (763 habitants en 2019 sur 906 hectares) est membre de la communauté de communes de Mimizan² (six communes). Elle est couverte par le schéma de cohérence territorial (SCoT) du Born approuvé le 20 février 2020 et qui a fait l'objet d'un avis³ de la MRAe le 7 août 2019.

Le territoire de la commune étant concerné par le site Natura 2000 *Zones humides de l'arrière dune des pays de Born et de Buch*, la mise en compatibilité du PLU a fait l'objet d'une évaluation environnement conforme aux articles R104-1 et suivants du Code de l'urbanisme.

L'évaluation environnementale est une démarche itérative qui doit permettre au porteur de projet, 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.

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

L'évaluation environnementale de la mise en compatibilité du PLU présentée est basée sur l'étude d'impact d'un projet de parc photovoltaïque qui a fait l'objet d'un avis⁴ de la MRAe en date du 29 août 2024.

La MRAe estime que le projet de parc photovoltaïque et le projet de mise en compatibilité du PLU auraient pu faire l'objet d'une procédure d'évaluation environnementale commune en application des articles L. 122-14 et R. 122-27 du Code de l'environnement. Une telle procédure aurait permis de fournir, en un seul

1 https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp_2017_5125_plu_bias_40_dh_signe.pdf

2 Aureilhan, Bias, Mézos, Mimizan, Pontenx-les-Forges et Saint-Paul-en-Born

3 https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp-2019-8319_e_sco_t_du_born_dh_mls2_mrae_signe.pdf

4 https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/p_2024_n16159_avis_ae_delegation_pv_au_sol_bias40-1.pdf

document, une analyse des enjeux environnementaux liés aux travaux projetés et aux modifications du plan rendues strictement nécessaires.

Ceci aurait permis de présenter conjointement l'ensemble des impacts liés au projet de travaux et à la mise en compatibilité du PLU, ainsi que les mesures d'évitement-réduction prises tant à l'échelle du projet de travaux que du plan. L'ensemble du dossier aurait dès lors fait l'objet d'un avis unique de la MRAe et d'une procédure unique de consultation et de participation du public.

II. Objet de la mise en compatibilité n°1

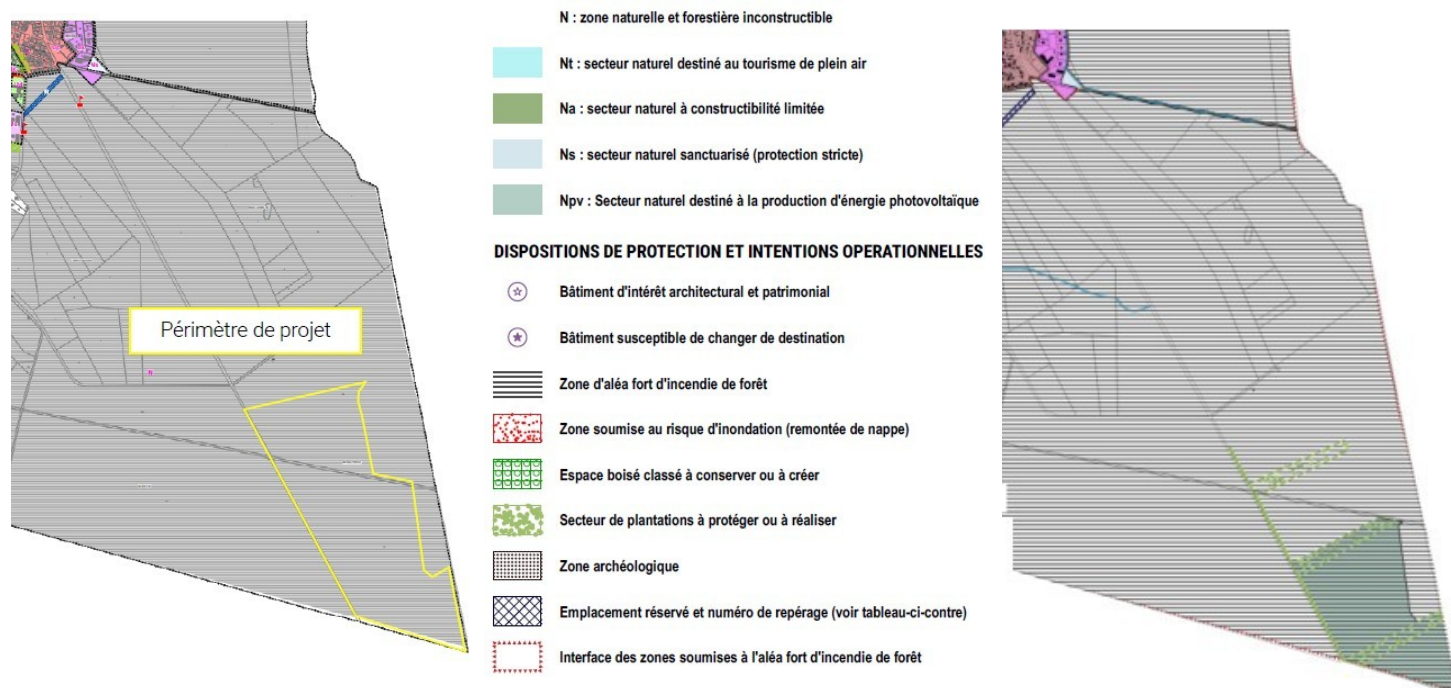
L'implantation des installations⁵ photovoltaïques est envisagée sur une zone classée naturelle et forestière N dans le PLU en vigueur dont le règlement ne permet pas l'implantation du projet. En outre, le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLU en vigueur ne contient pas d'orientation stratégique sur la transition énergétique.



Le projet de mise en compatibilité n°1 du PLU de Bias vise à :

- ajouter un cinquième axe au PADD intitulé « S'engager dans une transition énergétique et écologique » ;
- créer un secteur naturel dédié au développement photovoltaïque Npv dans le règlement écrit ;
- délimiter dans le règlement graphique un secteur Npv sur 41,2 hectares (une partie de la parcelle section C n°137) et identifier des secteurs de plantation à protéger ou à réaliser en zone naturelle sur 10,5 hectares (parcelles C n° 135 partiel sur 3,4 hectares et C n° 137 sur 7,1 hectares).

5 53 835 modules photovoltaïques, 8 postes de transformation, 2 postes de livraison, 2 locaux de maintenance, 2 réserves incendie de 120 m² chacune ainsi que les chemins et pistes nécessaires à son accès



Le règlement graphique avant et après la mise en compatibilité (Source : Dossier de présentation, pages 15 et 16)

Dans le secteur Npv, les clôtures devront être perméables à la petite faune afin de limiter les ruptures de continuités écologiques.

III. Qualité de l'évaluation environnementale et prise en compte de l'environnement par le projet de mise en compatibilité n°1

A. Remarques générales

Le dossier est constitué d'un rapport de présentation et de la justification de l'intérêt général du projet, d'un rapport relatif à la mise en compatibilité du PLU et son évaluation environnementale et des pièces du PLU modifiées (PADD, règlements écrit et graphique). Il comprend également le dossier de permis de construire, l'étude d'impact et ses annexes, et le résumé non technique du projet photovoltaïque.

La MRAe recommande de présenter un résumé non technique relatif à la mise en compatibilité, conformément à l'article R104-18 du code de l'urbanisme. Elle rappelle que le résumé non technique est un élément essentiel de l'évaluation environnementale destiné en particulier à permettre au public de prendre connaissance, de manière simple et lisible, du projet d'évolution du PLU(i) et de ses effets sur l'environnement. Il doit permettre un accès pédagogique et synthétique à l'ensemble du dossier.

L'évaluation environnementale de la mise en compatibilité précise s'appuyer principalement sur les conclusions de l'étude d'impact du projet photovoltaïque. Le présent avis reprend et complète les recommandations formulées dans l'avis de la MRAe du 29 août 2024 relatif au projet photovoltaïque.

Comme déjà indiqué dans son avis du 29 août dernier, le document d'orientations et d'objectifs (DOO) du SCoT de Born indique que « *le foncier affecté au seul usage de production photovoltaïque ne saurait dépasser les 216 hectares entre 2019 et 2035 (soit une modération de l'ordre de 36 % par rapport à la consommation 2002/2018)* » dans un but de maîtrise de l'artificialisation des sols.

La MRAe recommande de préciser la manière dont la présente mise en compatibilité s'inscrit dans le respect de cet objectif, en tenant compte des projets en cours et à venir à l'échelle du territoire du SCoT.

B. Qualité de l'évaluation environnementale

1. Choix du site et consommation d'espace

La MRAe rappelle que la loi Climat et Résilience du 22 août 2021 et le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)⁶ Nouvelle-Aquitaine privilégient le développement du photovoltaïque sur les terrains délaissés, artificialisés ou pollués. Elle rappelle l'importance d'intégrer ces projets dans une stratégie locale, ainsi que les conditions favorables à une haute intégration environnementale, notamment en termes d'incidence sur des espèces protégées ainsi que d'évitement des zones humides et des espaces protégés pour la protection de la nature et des paysages.

La loi n°2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies indique que « *les installations photovoltaïques d'une surface supérieure à 25 hectares seront interdites sur des zones forestières lorsqu'elles nécessitent une autorisation de défrichement à partir du 10 mars 2024* ». Pourtant, la mise en compatibilité du PLU a pour objet de permettre l'implantation d'un parc photovoltaïque sur un espace forestier de plus de 40 hectares.

L'étude d'impact du projet photovoltaïque identifie huit sites dégradés au sein de l'aire d'étude pouvant accueillir un projet d'énergies renouvelables. Ces sites n'ont pas été retenus selon le dossier pour des raisons environnementales, réglementaires, techniques et économiques sans justification approfondie, ni analyse comparative alors que le site retenu engendre également des incidences environnementales et réglementaires.

La MRAe recommande de s'assurer de la conformité du PLU, qui autorise un parc de plus de 25 hectares dans un espace sylvicole, avec les textes en vigueur.

Le décret 2023-14087 et l'arrêté du 29 décembre 2023⁷ définissent les caractéristiques des installations de production d'énergie photovoltaïque à respecter pour ne pas prendre en compte les parcs photovoltaïques dans le calcul de la consommation d'espace naturels, agricoles et forestiers (NAF). Il s'agit principalement de démontrer du maintien des fonctions écologiques de la zone et de respecter des caractéristiques techniques des équipements (hauteurs au point bas, dispositif d'ancrage, types de clôture, voies d'accès et plates-formes techniques, etc.).

Afin de s'assurer que la surface du parc photovoltaïque ne soit pas comptée dans les surfaces consommant de l'espace NAF⁸, la MRAe recommande de démontrer le maintien des fonctions écologiques suite au classement de parcelles en secteur Npv et en adaptant si nécessaire son règlement.

Elle recommande à cet effet d'inscrire dans le règlement du PLU du secteur Npv les caractéristiques techniques minimum à respecter dans cet objectif pour l'implantation des projets photovoltaïques. Des dispositions spécifiques devraient également garantir la réversibilité de l'usage des sols après démantèlement des installations.

2. Prise en compte de l'environnement par le projet de mise en compatibilité

Le futur secteur Npv est localisé :

- à 650 mètres du site Natura 2000 *Ancien étang de lit et Mixe* présentant un important réseau de cours d'eau et un ancien étang ayant évolué en zone humide, et abritant des espèces protégées (Vison d'Europe, Loutre d'Europe, Cistude d'Europe..) et de la zone naturelle d'intérêt faunistique et floristique (ZNIEFF) « Ancien étang de lit et mix et le courant de Contis » sur la commune de Mézos ;
- à 3 km du site Natura 2000 *Zones humides de l'arrière dune du pays de Born et de Buch*.

6 La règle n°30 du Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET) précise que « *l'accueil des activités nécessaires à l'essor de l'énergie photovoltaïque doit être privilégié dans les espaces déjà artificialisés bâtis et non bâtis* ».

7 https://www.legifrance.gouv.fr/download/file/iUnBtnNr0X9aHA0B-iV7dc24fAfgQxpCEgOpUhEK1ZE=/JOE_TEXTE et <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000048736955>

8 La loi Climat et résilience du 22 août 2021 et le SRADDET Nouvelle-Aquitaine approuvé le 27 mars 2020 prévoient une diminution de 50 % de la consommation d'espaces d'ici 2030 par rapport à la décennie précédente, par un modèle de développement

3. Comme déjà indiqué dans son avis relatif au projet de parc photovoltaïque du 29 août 2024, l'identification des zones humides sur le projet de secteur Npv n'a pas été menée selon le critère pédologique sur les sols majoritairement sableux, par absence de marques d'hydromorphies. Cependant, l'arrêté du 24 juin 2018 précise les « critères de définition et délimitation des zones humides » prescrit dans le cas de ce type de sols pour caractériser la profondeur maximale du toit de la nappe. Il est à noter que dans le contexte du projet, les coupes d'arbres peuvent entraîner une élévation du niveau de la nappe.

La MRAe recommande de caractériser les zones humides en application des dispositions de l'article L.211-1⁹ du Code de l'environnement selon les critères pédologiques ou floristiques.

Elle recommande d'évaluer les fonctionnalités de la zone humide (rôle dans la préservation de la ressource en eau, rôle en tant que puits de carbone naturel et intérêt patrimonial pour la biodiversité).

Les investigations ont mis en évidence la présence d'une espèce de fleur protégée (*Romulea bulbocodium*) et des enjeux forts avec la présence de plusieurs espèces d'oiseaux (Fauvette pitchou qui se reproduit et hiverne sur le site, Circaète Jean-le-Blanc qui niche à l'est du site). Onze espèces de chiroptères ont également été identifiées ainsi que des insectes patrimoniaux.

L'évaluation environnementale présente les différentes variantes de classement de secteur Npv sur la zone de projet afin de réduire les incidences sur les zones à enjeux. Toutefois, le projet de mise en compatibilité ne conduit pas à éviter l'ensemble des zones identifiées comme le souligne l'avis de la MRAe relatif au projet photovoltaïque du 29 août 2024. Le projet de parc photovoltaïque prévoit la mise en place de mesures de compensation pour les zones humides et les destructions d'espèces protégées.

La MRAe recommande de privilégier l'évitement des zones à enjeux avant d'envisager la compensation des incidences environnementales. Le choix du site pourrait ainsi être reconsidéré.

L'évaluation environnementale met en exergue une sensibilité au risque de pollution de la ressource en eau (souterraine et superficielle) au droit du site de projet ainsi que les aires d'alimentation en eau potable de la ZNIEFF à proximité. Selon le dossier, l'impact de la mise en compatibilité sur la ressource en eau est nul car les mesures d'évitement et de réduction du risque de pollution sont déjà mises en œuvre à travers l'article N4 du règlement écrit de la zone N du PLU de Bias en vigueur.

La commune est répertoriée comme présentant un aléa très fort de feu de forêt d'après l'atlas relatif au risque incendie de forêt des Landes (niveau le plus élevé). Le dossier indique que la mise en compatibilité ne modifie pas les règles de recul par rapport aux limites du massif forestier de 12 mètres minimum. En outre, le règlement écrit est complété par une disposition rappelant la nécessité de respecter le règlement départemental de protection de la Forêt contre l'incendie (RIPFCI) et notamment les obligations de débroussaillage. Toutefois, le projet de secteur Npv dans un espace forestier constitue un ajout d'enjeu isolé en zone à risque.

9 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 ». La zone humide correspond ainsi aux cumuls des terrains répondant à l'un au moins des deux critères pédologique ou floristique.

IV. Synthèse des points principaux de l'avis de la Mission Régionale de l'Autorité environnementale

Le projet de mise en compatibilité par déclaration de projet n°1 du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Bias (40) vise à permettre la création d'un parc photovoltaïque. Dans cet objectif, la procédure vise principalement à créer un secteur naturel dédié au parc photovoltaïque Npv sur 41,2 hectares.

L'analyse des enjeux fait apparaître de fortes sensibilités écologiques. La démarche éviter-réduire-compenser (ERC) mise en œuvre aboutit à compenser des incidences fortes sur les zones humides et les espèces associées. Au vu de ces incidences et du risque incendie, il convient de mieux justifier le choix du site en complétant l'analyse des alternatives d'implantation (notamment les sites déjà anthropisés), y compris au niveau supra-communal.

Il convient de préciser dans le règlement écrit les caractéristiques techniques qui seront imposées aux projets de parcs photovoltaïques afin de ne pas générer de consommation d'espace NAF inutile.

La Mission Régionale d'Autorité environnementale fait par ailleurs d'autres observations et recommandations plus détaillées dans le corps de l'avis. Les réponses apportées ont vocation à être prises en compte dans le dossier et son résumé non technique.

Fait à Bordeaux, le 7 novembre 2024

Pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine,
le membre délégataire

Signé

Jérôme Wabinski