

**Avis délibéré 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 Royères (87) pour permettre l'implantation d'une
centrale photovoltaïque dans le secteur "Les Catherines"**

n°MRAe 2024ANA13

dossier PP-2023-15110

Porteur du Plan : commune de Royères

Date de saisine de l'Autorité environnementale : 5 décembre 2023

Date de la consultation de l'Agence régionale de santé : 26 janvier 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).

Conformément au règlement intérieur et aux règles internes à la MRAe Nouvelle-Aquitaine, cet avis de l'autorité environnementale a été rendu le 22 février 2024 par délibération de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine.

Ont participé et délibéré : Annick BONNEVILLE, Didier BUREAU, Patrice GUYOT, Jérôme WABINSKI.

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.

I. Contexte général

Le présent avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) porte sur la manière dont l'environnement a été pris en compte par le projet de mise en compatibilité par déclaration de projet n°1 du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Royères (87) pour permettre l'implantation d'une centrale photovoltaïque dans le secteur "Les Catherines".

La commune de Royères fait partie de la communauté de communes de Noblat. Elle se situe à l'est de Limoges et le site de projet est situé au sud de la route départementale RD941, à environ cinq kilomètres à l'ouest de Saint-Léonard-de-Noblat. Royères compte 951 habitants en 2020 selon l'INSEE sur une superficie de 17,42 km². Le PLU de Royères a été approuvé le 21 décembre 2006 sans faire l'objet d'évaluation environnementale. Royères est couverte par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) de l'agglomération de Limoges, approuvé le 07 juillet 2021 et ayant fait l'objet d'un avis¹ de la MRAe en date du 16 juin 2020.



Localisation de la commune de Royères (Source : OpenStreetMap)

Le site sur lequel doit être réalisé le projet de parc solaire est classé en zone agricole et naturelle dans le PLU en vigueur. La présente procédure a pour objectif d'adapter les dispositions réglementaires du PLU pour permettre la réalisation de la centrale solaire et des équipements techniques nécessaires à son fonctionnement. La surface concernée par le projet de centrale photovoltaïque est d'environ 28 hectares pour une production électrique d'une puissance totale d'environ 31 MWc.

Le projet de parc photovoltaïque a fait l'objet d'une étude d'impact à partir de laquelle l'évaluation environnementale de la mise en compatibilité a été réalisée.

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.

À ce jour, l'autorité environnementale n'a pas été saisie pour formuler un avis sur ce projet de parc photovoltaïque. Le présent avis de la MRAe porte uniquement sur le projet de mise en compatibilité du PLU de Royères au titre des articles L.104-1 à L.104-8 et R.104-1 à R.104-14 du Code de l'Urbanisme.

La MRAe signale que le projet de parc photovoltaïque et le projet de mise en compatibilité du PLU Royères auraient pu faire l'objet d'une procédure d'évaluation environnementale commune². Une telle procédure aurait en effet permis de fournir en un seul document le projet et l'objet des évolutions du plan rendues nécessaires, une analyse des enjeux environnementaux liés aux aménagements et aux activités projetés. Ceci aurait permis de présenter conjointement l'ensemble des impacts liés au projet et à la mise en compatibilité du PLU, ainsi que les mesures d'évitement-réduction, voire de compensation, prises tant à l'échelle du projet que du plan. Un avis unique de l'autorité environnementale aurait dès lors été établi sur l'ensemble du dossier.

II. Objet de la mise en compatibilité n°1 du PLU de Royères

Le périmètre de projet de parc photovoltaïque est classé en zone agricole et en zone naturelle dans le PLU en vigueur. Son règlement n'autorise pas l'implantation d'un parc photovoltaïque.

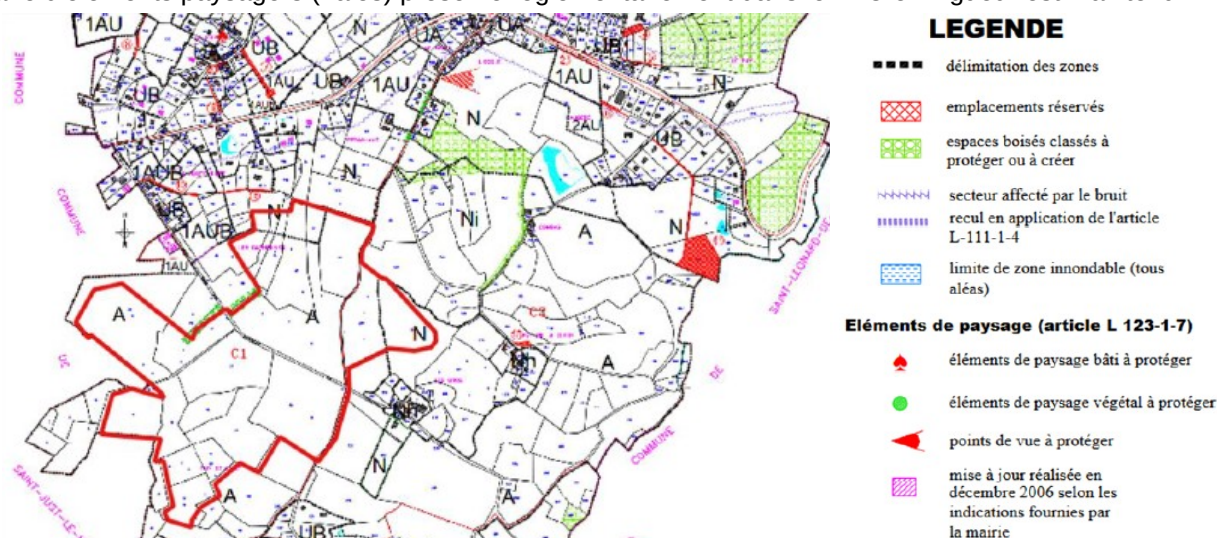
Pour permettre le projet, la mise en compatibilité du PLU vise à :

¹ https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp_2020-9707_e_scot_agglomera_c_rationlimoges_signe.pdf

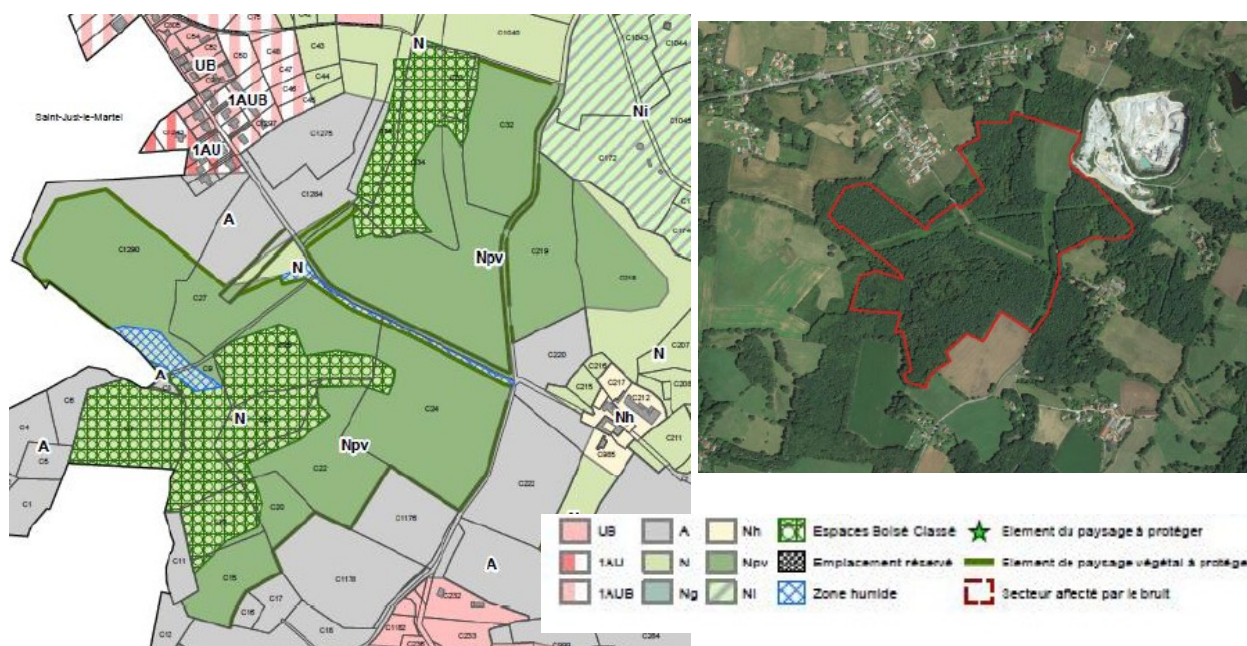
² Procédure d'évaluation environnementale commune portant à la fois sur le projet de parc photovoltaïque et sur la mise en compatibilité du PLU de Royères, en application des articles L. 122-14 et R. 122-27 du Code de l'environnement

- classer en zone naturelle N des parcelles actuellement classées en zone agricole A ;
- identifier dans le règlement graphique des zones humides, d'éléments de paysage et d'espaces boisés classés (EBC) à préserver ;
- classer en une nouvelle zone naturelle Npv des parcelles actuellement classées en zones agricole A et naturelle N pour accueillir les installations du parc photovoltaïque sur 28,12 hectares ;
- créer un règlement écrit relatif à la nouvelle zone naturelle Npv ;
- créer une orientation d'aménagement et de programmation « paysage » sur le site de projet.

Le linéaire d'éléments paysagers (haies) préservé réglementairement dans le PLU en vigueur est maintenu.



Règlement graphique du PLU en vigueur sur le site de projet (Source : dossier de mise en compatibilité, page 6)



règlement graphique après mise en compatibilité et vue aérienne du site de projet (Sources : dossier de mise en compatibilité page 1 et note de présentation, page 12)

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

1. Qualité générale du dossier

Le dossier comporte une présentation du projet de parc photovoltaïque, une justification du choix du site, une analyse de l'environnement issue de l'étude d'impact du projet, une analyse des incidences du projet et une analyse de la compatibilité du PLU modifié avec les documents d'urbanisme de rang supérieur. Il conviendrait d'annexer l'étude d'impact du projet au dossier de mise en compatibilité du PLU.

Il comporte également un dossier de mise en compatibilité qui présente les justifications des changements apportés au règlement du PLU. Mais, il ne contient pas de résumé non technique, ni d'indicateurs de suivi du PLU modifié.

Le résumé non technique est un élément essentiel et obligatoire de l'évaluation environnementale destiné en particulier à permettre au public de prendre connaissance, de manière simple et lisible, du projet d'évolution PLU et de ses effets sur l'environnement.

La MRAe demande de compléter le dossier par un résumé non technique et par des indicateurs de suivi de la mise en œuvre du PLU à l'issue de sa mise en compatibilité.

Le dossier présente l'articulation du PLU avec le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) Nouvelle-Aquitaine, avec le SCoT de l'agglomération de Limoges comprenant la commune de Royères, et avec le plan climat air-énergie territorial (PCAET) de la communauté urbaine de Limoges Métropole³.

La MRAe recommande de présenter l'articulation du projet de mise en compatibilité du PLU de Royères avec la politique de développement des énergies renouvelables de la commune que cette dernière doit définir dans le cadre de la loi relative à l'accélération de la production des énergies renouvelables du 10 mars 2023.

2. Choix du site

Selon le dossier, le territoire communal ne dispose pas de sites dégradés ou laissés en friches pour l'installation d'une centrale solaire. Une recherche de friches à l'échelle intercommunale ne semble pas avoir été menée.

La collectivité justifie le choix du site par le respect de contraintes techniques (ensoleillement, superficie suffisante, topographie, proximité d'un poste source). La prise en compte de ces contraintes a abouti à l'identification de zones potentielles propices au développement de parc photovoltaïque à l'échelle intercommunale selon le dossier.

Il semble que les incidences environnementales n'ont pas été prises en compte à ce stade du choix du site, mais seulement dans un second temps, lors de la délimitation du périmètre de projet une fois le site choisi. Cela ne correspond pas à la méthodologie d'analyse de solutions alternatives attendue lors d'une démarche d'évaluation environnementale.

De plus, les sites potentiels propices identifiés à l'échelle intercommunale ne sont pas présentés dans le dossier, ce qui ne permet pas de justifier que le site choisi est de moindre incidence sur l'environnement. Il conviendrait également d'élargir le périmètre de recherche de sites anthropisés propices à l'accueil d'un parc solaire *a minima* à l'échelle intercommunale, et pas seulement à l'échelle communale.

La MRAe recommande de prendre en compte les enjeux environnementaux comme critères de choix du site d'implantation du parc photovoltaïque à partir d'une analyse des sites potentiels à l'échelle intercommunale, dont les sites déjà anthropisés.

Sur le site choisi, le dossier indique que la délimitation du périmètre de zonage a en particulier cherché à éviter les zones d'intérêt écologique (en dehors des périmètres protégés et de toute zone inondable) et à prendre en compte le contexte paysager et patrimonial.

Le site est actuellement constitué de plantations de pins Douglas et de repousses de végétations spontanées sur d'anciennes terres plantées en céréales. Le dossier affirme que la qualité des terres s'étant fortement dégradée depuis la plantation, un projet d'installation agricole ne serait pas viable, sans toutefois le démontrer.

3. Analyse de la prise en compte de l'environnement par le projet de mise en compatibilité du PLU

a. Analyse environnementale

Le périmètre d'étude est constitué en majorité de milieux boisés (plantation de pins) et ponctuellement de milieux prairiaux. Il est traversé par des corridors écologiques terrestres et aquatiques identifiés dans la trame verte et bleue locale.

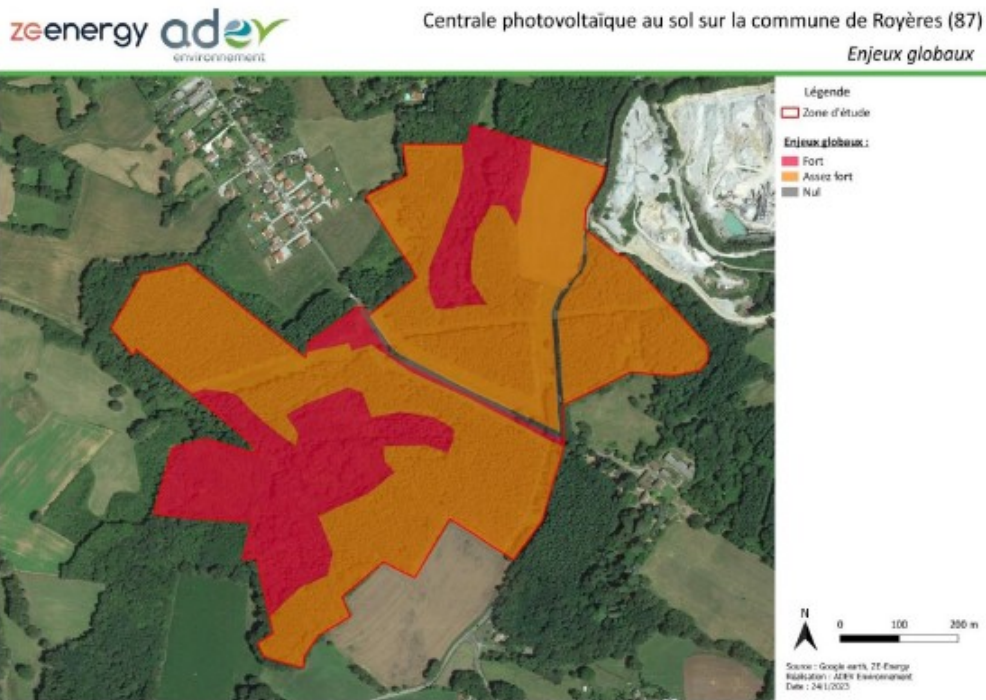
Le dossier présente une analyse des zones humides du site d'étude, identifiées selon les critères alternatifs pédologique ou floristique. Il présente également des résultats issus d'inventaires faune/flore sur le périmètre d'étude pour lesquels il conviendrait d'indiquer la méthodologie employée (en particulier les périodes d'inventaire).

L'analyse environnementale conclut à la présence sur le site d'étude d'enjeux « assez forts » à « forts » liés à la faune (en particulier, des espèces d'intérêt communautaire et des espèces quasi-menacées ou vulnérables), « assez forts » en matière de zones humides (boisements et prairies humides), d'habitats naturels (gazons inondés), et de flore protégée (la fougère scolopendre).

Les périmètres des habitats naturels et des secteurs à enjeux sont présentés dans des tableaux et des cartes selon la classification des habitats EUNIS⁴. Au vu des enjeux en présence, il conviendrait de fournir également les résultats des inventaires à travers une cartographie des lieux de détection des espèces, pour

3 La commune de Royères n'est toutefois pas membre de la communauté urbaine de Limoges

une meilleure compréhension des choix de classement des secteurs à enjeux.



Synthèse des enjeux habitats, faune, flore, zones humides (note de présentation, page 83)

Selon le dossier, le site du projet présente également un enjeu paysager « fort » du fait qu'il couvre une vaste superficie de boisements en point haut et qu'il est traversé ou longé par plusieurs voies et chemins de randonnée.

b. Prise en compte des incidences écologiques

Les parcelles identifiées à enjeu « forts » (habitats de boisements de type feuillus, habitats de Gazons inondés, habitats caractéristiques de zones humides) du périmètre d'étude sont classées en zone naturelle N dans le cadre de la mise en compatibilité du PLU, pour ne pas impacter la biodiversité présente sur ces milieux. Le règlement graphique protège réglementairement certains boisements présents par un classement en EBC et les zones humides par une trame graphique spécifique.

Les parcelles d'accueil du parc photovoltaïque sont classées en zones naturelles Npv dédiées aux parcs photovoltaïques et à leurs équipements. Elles sont majoritairement constituées de plantation de pins selon le dossier. Selon le dossier, les zones Npv sont peu fréquentées par la biodiversité faunistique remarquable qui a été identifié au cours des inventaires de terrain.

L'ensemble des mesures d'évitement et de réduction des impacts permettent d'éviter les secteurs les plus riches. Selon le dossier, l'ensemble des mesures proposées permettent d'avoir un impact résiduel faible à négligeable sur les habitats et les zones humides, et un impact résiduel négligeable sur la faune. Cette affirmation semble en contradiction avec l'état initial qui identifie les parcelles classées en zone Npv comme à enjeux « assez fort ».

De plus, les impacts sur les habitats (destruction des milieux boisés et de milieux ouverts), sur plusieurs pieds de Scolopendre (espèce protégée) et sur des espèces d'avifaune protégées inventoriées (dont le sonneur à ventre jaune, espèce à forte patrimonialité) nécessitent la mise en place de mesures de compensation forestière et de destruction d'espèces floristiques protégées, selon le dossier, sans plus de précision. Il convient de justifier que les incidences résiduelles peuvent être qualifiées de faibles à négligeables au vu des évolutions réglementaires apportées au PLU.

La MRAe recommande de poursuivre la démarche d'évitement-réduction des incidences écologiques du projet de mise en compatibilité du PLU avant de mettre en œuvre si nécessaire la phase de compensation. Elle recommande également de décrire dans le dossier les mesures de compensation prévues et de les identifier réglementairement dans le PLU.

c. Prise en compte des sensibilités paysagères et patrimoniales

L'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) thématique « paysage » créée répertorie les aménagements nécessaires à l'insertion du projet. Ainsi, les haies plantées sont inscrites dans l'OAP et dans le règlement graphique.

4 L'European Nature Information System (EUNIS) est une base de données de l'Union européenne répertoriant les types d'habitats européens. Elle comprend tous les habitats, qu'ils soient naturels ou artificiels et qu'ils soient terrestres ou aquatiques.

L'OAP décrit les aménagements d'une plate-forme écologique pédagogique et un espace de pique-nique à mettre en place. Il présente aussi le chemin de randonnée créé dans le cadre du projet.

Les mesures en faveur des paysages et du patrimoine prévues dans le cadre de la mise en compatibilité du PLU apparaissent proportionnées aux enjeux identifiés. Il conviendrait toutefois de présenter dans le dossier des points de vue (photo-montage) afin de visualiser les effets de l'OAP et du règlement du PLU en particulier depuis les habitations les plus proches et depuis les chemins de randonnées.

d. Prise en compte des risques

Le règlement de la zone naturelle Npv prévoit un retrait des constructions de cinq mètres par rapport aux voies publiques et un retrait des limites séparatives égale à la moitié de la hauteur des bâtiments, sans être inférieur à trois mètres.

Le règlement prévoit la mise en place de réserves incendie mais aucune prescription en matière de distances d'implantation des panneaux photovoltaïques par rapport aux boisements existants à proximité, ni en matière d'obligations légales de débroussaillage (OLD).

La MRAe recommande de prévoir des mesures réglementaires afin de prendre en compte le risque incendie. En particulier, il convient d'inclure les OLD dans le périmètre prévu des zones classées Npv afin de garantir leur mise en œuvre par le porteur de projet.

e. Incidence sur la consommation d'espace

La loi Climat et Résilience définit la consommation d'espaces comme « la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés sur le territoire concerné ». Elle précise également que les installations de production d'énergie photovoltaïque au sol ne sont pas comptabilisées dans la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF) à la double condition que l'installation :

- n'affecte pas durablement les fonctions écologiques du sol ainsi que son potentiel agronomique ;
- ne soit pas incompatible avec l'exercice d'une activité agricole ou pastorale.

La MRAe recommande de préciser dans le dossier si les parcelles agricoles reclassées en zone naturelle Npv doivent être prises en compte dans les surfaces NAF consommées par la commune selon le décret n°2023 1408 du 29 décembre 2023. Si c'est le cas, elle recommande de préciser si le bilan de la consommation d'espaces NAF de la commune s'inscrit dans les objectifs nationaux et régionaux de réduction en la matière⁵.

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 Royères (87) vise à permettre l'implantation d'un parc photovoltaïque dans le secteur « Les Catherines » sur environ 28 hectares, actuellement classés en zones naturelle N et agricole A.

L'analyse de l'état initial de l'environnement du site de projet met en évidence des enjeux écologiques significatifs dans le site choisi. Le classement des parcelles à forts enjeux en zone naturelle N et la protection réglementaire des boisements et des zones humides prévus par le document d'urbanisme sont de nature à éviter des incidences les plus significatives. Cependant, des mesures de compensation sont rendues nécessaires en raison d'incidences résiduelles à mieux quantifier sur des boisements et des espèces protégées. De plus, les mesures réglementaires à mettre en œuvre au vu du risque d'incendie méritent d'être poursuivies.

Il convient de s'assurer que le bilan de la consommation d'espaces de la commune comprenant l'implantation d'un parc photovoltaïque sur des parcelles agricoles boisées s'inscrit bien dans les objectifs nationaux et régionaux de réduction en la matière.

La justification du choix du site d'implantation du parc photovoltaïque par des critères de prise en compte de l'environnement est à conforter, en intégrant une analyse à l'échelle intercommunale.

La MRAe 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.

⁵ 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 des espaces d'ici 2030 par rapport à la décennie précédente, par un modèle de développement économe en foncier.

À Bordeaux, le 22 février 2024

Pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine,

le membre délégué

Signé

Patrice Guyot