

C – Conclusions et avis du Commissaire Enquêteur

Concernant la demande de Permis de Construire d'un parc photovoltaïque au sol, lieux-dits « Clayrac Ouest » et « Saintonges »,
sur le territoire de la commune de La Ville-Dieu-du-Temple,

à la demande de la SAS SOLEIL ELEMENTS 13



**Enquête publique du 11 avril au 11 mai 2023, prescrite par arrêté préfectoral du 9 mars 2023
du préfet de Tarn et Garonne**

Conclusions du commissaire enquêteur (24 pages)

Commissaire enquêteur: Jean René ODIER.

Destinataires (article R123-19 Code de l'Environnement) :

Monsieur le Préfet de Tarn et Garonne, autorité organisatrice de l'enquête publique.

Copie : Madame la Présidente du Tribunal Administratif de Toulouse

COMPOSITION DU DOSSIER

Les documents rédigés par le commissaire enquêteur dans le cadre de la présente enquête unique s'articulent de la façon suivante:

Document A1 : Le rapport d'enquête publique, rapport unique concernant la demande de décision d'autorisation relative aux enjeux humides et la demande de Permis de Construire auquel sont associées toutes les annexes au rapport.

Document A2 : Les annexes au rapport d'enquête publique, rapport unique concernant la demande de décision d'autorisation relative aux enjeux humides et la demande de Permis de Construire.

Document B : Les conclusions et l'avis du commissaire enquêteur concernant la demande de décision d'autorisation relative aux enjeux humides

Document C : Les conclusions et l'avis du commissaire enquêteur concernant la demande de Permis de Construire

Pour chacune des deux demandes mises à l'enquête publique, le rapport d'enquête et les conclusions et l'avis motivé du commissaire enquêteur sont indissociables.

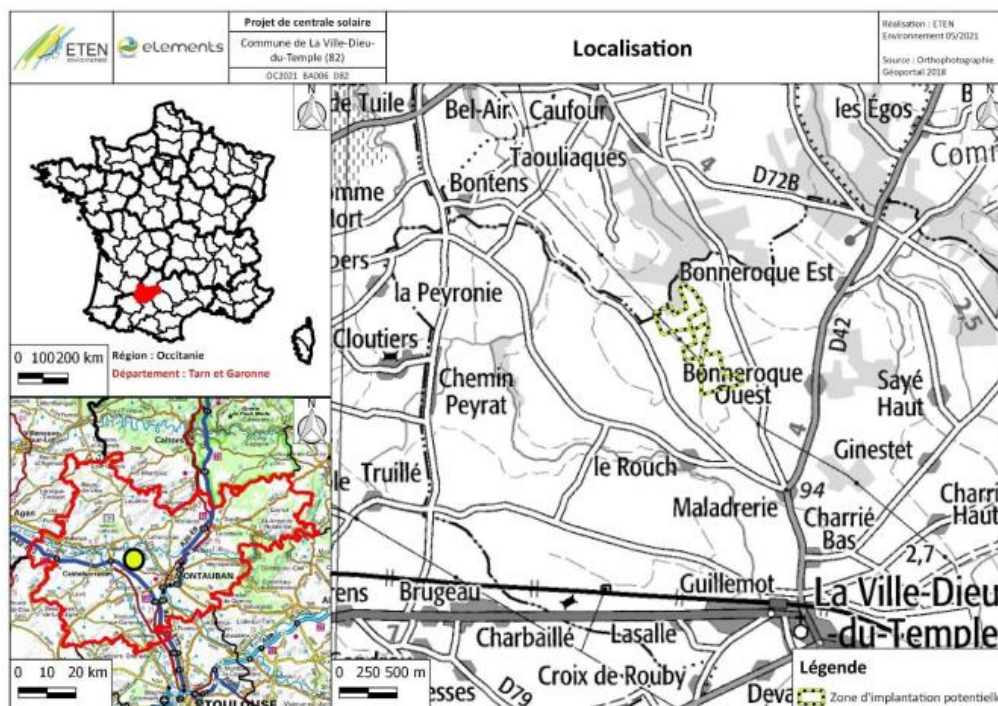
SOMMAIRE

COMPOSITION DU DOSSIER.....	2
SOMMAIRE	3
1. Objet et organisation de l'enquête publique	4
1.1. L'objet de l'enquête publique	4
1.2. Les enjeux du projet de centrale photovoltaïque	5
1.3. L'organisation et le déroulement de l'enquête publique unique.....	7
2. Conclusions concernant le déroulement de l'enquête publique et le dossier d'enquête publique 9	
2.1. Conclusions concernant le déroulement de la procédure d'enquête publique.....	9
2.2. Conclusions concernant la qualité de l'information fournie au public	10
2.2.1. Un dossier d'enquête unique globalement complet et accessible	10
2.2.2. La qualité de l'état initial de l'environnement.....	12
3. Conclusions concernant la demande de Permis de Construire déposée par la sas Soleil Eléments 13.....	13
3.1. Conclusions concernant le respect des règles d'urbanisme	13
3.1.1. Le respect du PLU de La-Ville-Dieu-du-Temple	13
3.1.2. Le respect du RSD Règlement Sanitaire Départemental	14
3.2. Conclusions concernant la préservation des continuités écologiques.....	14
3.3. Conclusions concernant l'atteinte des objectifs du PCAET Plan Climat Air Energie Territorial.....	17
3.4. Conclusions concernant le développement de l'agriculture	18
3.4.1. La reconquête de terres agricoles en friche	18
3.4.2. L'importance de la production attendue.....	19
3.4.3. L'adéquation du projet aux nouveaux critères de la loi ENR.....	20
3.5. Conclusions concernant l'atteinte aux paysages ou aux intérêts des tiers	22
4. Bilan des avantages et inconvénients du projet et avis du commissaire enquêteur	23

1. Objet et organisation de l'enquête publique

1.1. L'objet de l'enquête publique

La présente enquête concerne le projet de centrale photovoltaïque au sol porté par la société par actions simplifiée SOLEIL ELEMENTS 13 aux lieux-dits « Clayrac Ouest » et « Saintonges » sur la commune de La Ville-Dieu-du-Temple dans le département de Tarn et Garonne.



Carte 1 : Localisation de la Zone d'Implantation Potentielle du projet de La Ville-Dieu-Du-Temple

Le site correspond à une ancienne exploitation agricole. Les terres, gorgées d'eau au printemps, sont difficilement cultivables. Elles sont en friche depuis plus de 10 ans et embroussaillées. Le milieu naturel est en voie de fermeture avancée.

Le projet, incluant les parcelles évitées et utilisées pour des actions de compensation, comporte deux sites séparés par le chemin agricole qui traverse et dessert le site depuis la route de Labastide du Temple, pour une surface globale de 19,76 ha.

La zone d'implantation finalement retenue, clôturée, en deux sites, sera de 10,07 ha dont 4,4 ha correspondent à l'emprise des panneaux et 1,2 ha à l'emprise des pistes de desserte et des installations de transformation et de raccordement électrique ainsi qu'à l'emprise des installations agricoles intégrées au projet (le défrichage des terres et si nécessaire leur réensemencement permettront l'installation d'un élevage ovin de 28 à 50 brebis selon l'abondance du fourrage). Un abri tunnel, deux aires de tri et une zone de stockage de fourrage d'appoint sont compris dans le projet.

Pour une puissance installée d'environ 9,9 MWc, ce projet permettra une production d'énergie annuelle estimée à 13 GWh/an, soit l'équivalent de la consommation annuelle de 3100 foyers ou 6800 habitants (selon normes actuelles).

Le projet repose sur 21 900 panneaux photovoltaïques installés sur des tables inclinées de 1,2 à 2,8 mètres de hauteur, fixées sur des pieux battus sans fondations. Trois postes de transformation et un poste de livraison, préfabriqués, seront installés sur le site pour une emprise au sol de 82 m².

Les onduleurs des tables photovoltaïques seront raccordés aux postes de transformation par des câbles posés dans des tranchées traversant le site, de 80 cm de profondeur (et 60 cm en zone humide) pour une largeur de 50 à 70 cm.

L'évitement des zones les plus sensibles en partie Nord et à proximité du ruisseau traversant le site permet d'éviter environ 75 % des zones humides du secteur. Toutefois, la zone d'implantation finale prévue pour la centrale photovoltaïque impacte encore 5723 m² de zones humides.

Les secteurs qualifiés de zones humides en application de la réglementation sont très ponctuels, points ou petits linéaires d'accumulation des eaux sur le trajet des anciens réseaux de drainage. Ces îlots humides représentant environ 5,7 % de la surface du site d'implantation in fine retenu.

Du fait de leur origine, ces îlots humides sont disséminés par petites tâches ou petits linéaires sur l'ensemble du site, de telle sorte qu'ils sont impossibles à éviter sauf à abandonner le projet.

L'avis de synthèse de la DDT Direction Départementale des Territoires, est globalement positif et favorable au projet.

L'avis de la MRAe est critique. Cet avis s'appuie sur un avis de l'OFB Office Français pour la Biodiversité suggérant que les zones humides seraient supérieures à ce qu'indique l'étude d'impact, avis catégoriquement contesté par le porteur de projet et son bureau d'études.

Formellement, l'enquête porte sur les deux demandes déposées par la SAS SOLEIL ELEMENTS 13, demande de décision d'autorisation au titre des enjeux du projet sur les zones humides, et demande de permis de construire,

Les deux demandes concernent un projet unique, elles font donc l'objet d'une étude d'impact et d'une enquête publique uniques selon modalités exposées ci-après.

Le projet d'investissement n'est pas soumis à d'autres procédures (défrichement, diagnostic archéologique, compensation agricole, ..).

1.2. Les enjeux du projet de centrale photovoltaïque

Le projet a pour caractéristiques principales :

- d'éviter la plupart des zones humides de la zone initialement prévue sur 19 ha, in fine ramenée à 10 ha,
- d'impacter néanmoins 5 723 m² de zones humides,
- d'être situé entièrement en zone agricole zone A du PLU, sur des friches agricoles anciennes,
- d'intégrer l'installation d'un élevage ovin,
- d'intercepter une continuité écologique inscrite au PLU communal et au projet de PLUi arrêté,

- de ne présenter que très peu de co-visibilité, sans atteinte significative aux paysages.

Au regard de ces caractéristiques, le projet soumis à enquête publique présente les principaux enjeux ci-après :

- ✓ garantir sa conformité aux règles d'urbanisme en vigueur
- ✓ produire une énergie renouvelable contribuant à l'atteinte des objectifs de la programmation pluriannuelle de l'énergie et du PCAET Plan Climat Air Energie Territorial de la communauté » de communes Terres des Confluences,
- ✓ contribuer au développement agricole,
- ✓ préserver les continuités écologiques,
- ✓ préserver les intérêts des tiers,
- ✓ préserver les zones humides.

Ce dernier enjeu, concernant les zones humides, est traité dans le document B « Conclusions et avis concernant la demande de décision d'autorisation au regard des enjeux liés aux zones humides ».

1.3. L'organisation et le déroulement de l'enquête publique unique

La préfète de Tarn et Garonne a prescrit et organisé l'enquête publique par arrêté n° AP 82-2023-03-09-00001 du 9 mars 2023.

Les publicités règlementaires ont été faites en nombre et en délais conformément à la réglementation, utilement complétées par un affichage sur le panneau d'information numérique de la mairie de La Ville Dieu du Temple situé au centre du village et par publication sur le site internet de la mairie.

L'enquête s'est déroulée sur 31 jours, du mardi 11 avril à 00h00 au jeudi 11 mai à 24h00. (dates et heures d'ouverture et de clôture du registre numérique, et d'accès au dossier dématérialisé).

Le siège de l'enquête a été fixé à la mairie de La Ville Dieu du Temple, toute information sur le projet pouvant par ailleurs être obtenue auprès du porteur de projet.

Quatre permanences pour accueillir le public et recevoir ses observations ont été assurées dans les locaux de la mairie de La-Ville-Dieu-du-Temple :

- le mardi 11 avril 2023 de 9h00 à 12h00,
- le vendredi 21 avril 2023 de 14h00 à 18h00,
- le samedi 29 avril 2023 de 9h00 à 12h00,
- le jeudi 11 mai 2023 de 14h00 à 18h00.

Le public a pu consulter le dossier aux jours et heures habituels d'ouverture de la mairie.

Le dossier sous forme dématérialisé a pu également être consulté sur un poste informatique mis gratuitement à la disposition du public dans les locaux de la maison France Services, bureau de la Poste, Place de l'Eglise à La-Ville-Dieu-du-Temple, pendant les heures d'ouverture au public, à savoir : du lundi au vendredi, de 9h00 à 12h00, puis de 13h30 à 16h30 (sauf le lundi et le jeudi après-midi), ainsi que à l'adresse :

<https://www.registre-numerique.fr/projet-photovoltaïque-de-la-ville-dieu-du-temple>

Le public pouvait consigner ses observations sur un registre à feuillets non mobiles, en mairies, aux jours et heures habituels d'ouverture de celles-ci.

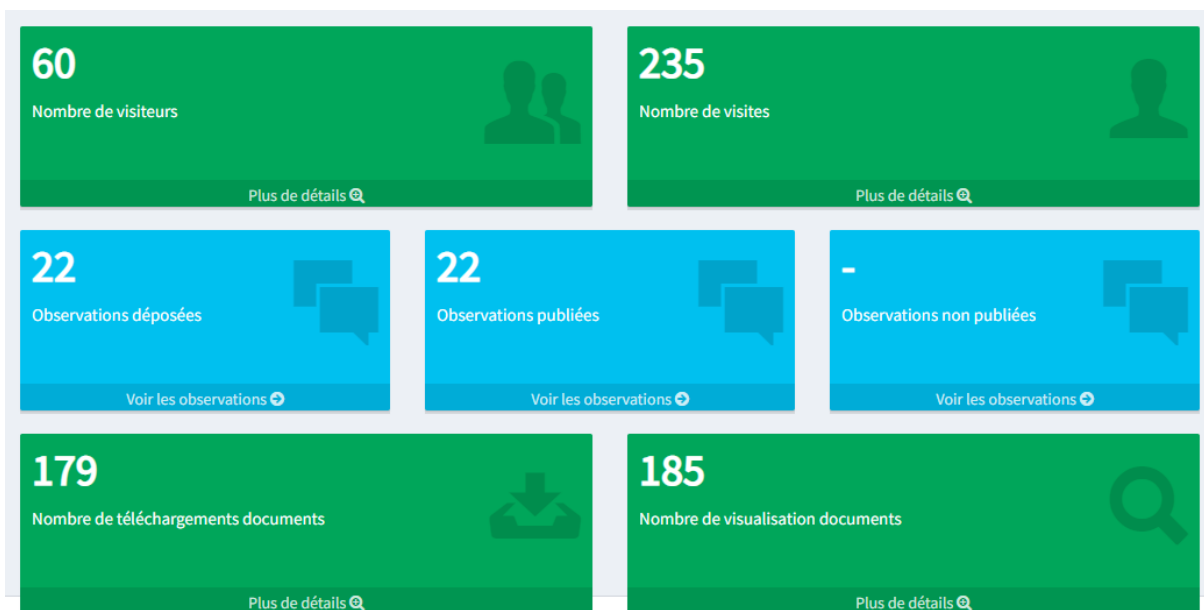
Les observations et propositions ont pu aussi être adressées pendant cette même période, par correspondance au commissaire enquêteur en mairie de La Ville Dieu du Temple..

Un registre dématérialisé a été mis en place, accessible à l'adresse <https://www.registre-numerique.fr/projet-photovoltaïque-de-la-ville-dieu-du-temple> où les observations et propositions du public transmises de façon dématérialisée étaient accessibles.

Enfin, une adresse électronique a également été mise en place. Pendant toute la durée de l'enquête publique, toutes observations ou propositions ont pu également être envoyées par courrier électronique à l'adresse suivante : projet-photovoltaïque-de-la-ville-dieu-du-temple@registre-numerique.fr

Le dossier, aisément accessible, consultable et téléchargeable sur le site gestionnaire du registre numérique, y a fait l'objet de **179 téléchargements de fichiers et de 185 visualisations de fichiers de la part de 60 visiteurs différents** selon décompte au 12 mai 2023 du prestataire gestionnaire du site registre-numérique.fr.

Les dossiers visualisés ou téléchargés le plus fréquemment sont le résumé non technique (9 visualisations, 11 téléchargements), et les pièces administratives.



La dématérialisation de la mise à disposition du dossier d'enquête montre une fois encore son efficacité, le nombre de consultations, modeste mais satisfaisant pour ce dossier peu polémique, étant sensiblement plus important que ce qui aurait pu résulter de la seule mise à disposition du dossier en mairie.

L'accueil de la mairie de La Ville Dieu du Temple et la salle de réunion où se sont tenues les permanences du commissaire enquêteur et où le public pouvait accéder au dossier et au registre d'enquête, sont accessibles aux personnes à mobilité réduite. Il en est de même pour les locaux France Service où un poste informatique était accessible.

L'enquête s'est déroulée conformément aux textes en vigueur et aux prescriptions de l'arrêté préfectoral du 9 mars 2023, sans incident à signaler.

Lors des permanences il y a eu **une visite** le 11 mai, de la propriétaire des terres concernées, pour rappeler son intérêt au projet.

22 contributions ont été reçues, dont 21 sur le registre numérique et 1 sur la boîte mail dédiée à l'enquête, l'ensemble regroupant **37 observations**.

Orientation et provenance des avis :

En première partie d'enquête, du 11 avril au 27 avril 2023, ont été enregistrés 17 avis, tous favorables, tous locaux (Tarn et Garonne) à l'exception d'un avis toulousain et d'un avis d'une entreprise œuvrant dans ce secteur, de Paris.

En deuxième partie d'enquête, du 12 avril au 11 mai 2023, ont été enregistrés 5 avis, tous défavorables, tous originaires de l'extérieur du département de Tarn et Garonne (Ariège, Pyrénées Atlantiques, Aveyron, Haute Garonne).

Les 17 avis favorables sont succincts, comportant 18 observations.

Les 5 avis défavorables sont plus argumentés, et comportent 19 observations.

En complément des avis reçus, le commissaire-enquêteur a entendu à sa demande, dans le cadre de l'article L 123-13 du code de l'environnement, plusieurs agents des services publics :

- Le service de la DDT en charge de l'instruction des autorisations d'urbanisme.
- La chargée de mission « Elevage ovin » de la Chambre d'Agriculture de Tarn et Garonne.
- Le chargé de mission en charge du PCAET Plan Climat Air Energie Territorial de la communauté de communes Terres de Confluences
- L'OFB Office Français pour la Biodiversité, auteur d'une analyse du site.

2. Conclusions concernant le déroulement de l'enquête publique et le dossier d'enquête publique

2.1. Conclusions concernant le déroulement de la procédure d'enquête publique

L'engagement de la procédure a été fait par application des textes en vigueur, après concertation entre l'autorité organisatrice et le commissaire enquêteur :

La publicité de l'enquête publique a été faite conformément aux textes applicables :

- L'arrêté préfectoral d'ouverture d'enquête et l'avis d'enquête publié et affiché comportent les mentions obligatoires,
- Les publications dans la presse locale ont été faites en nombre et délais conformes aux textes,
- L'avis d'enquête a été publié sur le site internet de l'autorité organisatrice ainsi que sur le site gestionnaire du registre dématérialisé,
- L'affichage de l'avis d'enquête a été effectué en mairie et en divers lieux de la commune, sur les accès au projet et sur les routes desservant les propriétés riveraines du projet..

La publicité n'a été affectée par aucun retard d'affichage en amont de l'enquête, ni par aucune interruption d'affichage en cours d'enquête, ces points ayant été vérifiés par le commissaire à chacun de ses passages pour visite du site ou à l'occasion des permanences.

L'efficacité de la publicité a en outre été renforcée :

- par pré-information de la population, un « journal du projet » établi par le porteur de projet, présentant celui-ci sur 8 pages, a été diffusé en mars 2022 par la commune à tous les habitants qui voient le site (route de Meuzac, route de Grellery, route de Labastide). Cette brochure, incluant plans, photomontages, adresses mail et coordonnées des responsables du projet à contacter, informait le public de façon correcte du projet en cours
- par annonce sur le site internet de la commune,
- par affichage de l'avis d'enquête de façon très visible à l'entrée de la mairie
- et par l'affichage sur le panneau d'information numérique de la commune.



Les permanences pour accueillir le public et recevoir ses observations ont été assurées en nombre (4) et avec des horaires variés, incluant un samedi.

Le nombre de contributions reçues, 22, pour 37 observations, témoignent de ce que le public disposait bien de l'information à même de lui permettre de participer à l'enquête.

Au final, j'estime donc que l'enquête publique a été organisée et s'est déroulée de façon satisfaisante et conforme aux textes applicables.

2.2. Conclusions concernant la qualité de l'information fournie au public

2.2.1. Un dossier d'enquête unique globalement complet et accessible

Le sommaire du dossier d'enquête unique est clair. Notamment, sur le site du registre numérique, le nom des fichiers est exprimé « en clair », comme le nom de la pièce correspondante, et non par références numériques n'ayant de sens que pour les auteurs du fichier.

Un simple clic permet d'ouvrir le document souhaité.

Le résumé non technique de l'étude d'impact est clair et correctement dimensionné. Il est par contre peu mis en valeur, et traité comme une annexe à l'étude d'impact au lieu d'en être la porte d'entrée dédiée au public.

Les plans, notamment les plans du dossier de permis de construire, sont à une échelle généreuse, permettant une lecture aisée des plans des ouvrages ou des plans parcellaires.

Des photomontages informent correctement le public des co-visibilités attendues à la périphérie du projet.

Une « Notice d'enquête publique » de 24 pages, rappelle en entête du dossier l'objet de l'enquête et les coordonnées du maître d'ouvrage, signale l'existence et l'intérêt du « Résumé non technique » de l'étude d'impact, de l'avis de la MRAE et du mémoire en réponse aux avis reçus, et fournit les informations prescrites par l'article R 123-8 du code de l'environnement (textes applicables, décisions pouvant être prises au terme de l'enquête, ...). Ces derniers éléments sont toutefois centrés sur la demande de permis de construire, et ne traitent pas explicitement de la demande de décision d'autorisation des travaux au titre des zones humides.

Les annexes sont généreuses.

Il est toutefois à regretter quelques inexactitudes ou des absences de mises à jour du dossier, susceptibles d'en affecter à la marge la pertinence ou la compréhension.

Ainsi :

- page 13 de l'étude d'impact, il est fait état d'une gravière dont il ne sera plus fait état ensuite: « l'analyse du potentiel a conclu que le site de l'ancienne gravière était la meilleure possibilité »,
- pages 32, 35 et 36, le document traite d'une nécessaire mise en compatibilité du PLU, hypothèse de fait abandonnée ensuite,
- page 104 : « selon la DRAC, le projet doit donner lieu à une prescription de diagnostic archéologique », hypothèse contredite ensuite par courrier de la DRAC,
- pages 29-30, la présentation du photovoltaïque en France comporte encore pour cette enquête 2023 des données de 2014, et des situations juridiques de 2003.

L'étude agricole, heureusement produite alors qu'elle n'était pas obligatoire, comporte parfois un jargon incompréhensible par les tiers : il y est ainsi fait état d'AER et d'AEE, d'OTEX et d'OTH, sans indication de la signification de ces mentions.

Enfin, et plus important, on peut regretter l'absence dans le dossier de deux avis :

- l'avis de la Chambre d'Agriculture de Tarn et Garonne, qui aurait utilement pu éclairer le public et l'autorité préfectorale sur la pertinence du projet agricole. La Chambre d'Agriculture a été consultée et n'a pas jugé utile ou possible d'émettre un avis circonstancié.

- l'avis de l'OFB Observatoire Français pour la Biodiversité, émis sur demande de la MRAE, n'a pas été communiqué au porteur de projet qui n'a pu y répondre avant l'enquête publique. Ce rapport important, en date du 25 janvier 2023, a été communiqué à sa demande au commissaire enquêteur le 9 mai 2023 par la DDT, trop tardivement pour être utilement joint au dossier d'enquête, et retransmis le même jour au porteur de projet. Le commissaire enquêteur l'a annexé au Procès-Verbal de synthèse de l'enquête, demandant au porteur de projet d'y répondre. Mon rapport et mes conclusions tiennent ainsi compte de la réponse approfondie du porteur de projet à ce rapport.

Avis du commissaire enquêteur :

Le dossier d'enquête publique unique est globalement complet et accessible.
J'estime qu'il informe correctement le public.

Il comporte quelles incorrections ou lacunes qui ne compromettent pas gravement l'information du public.

La lacune la plus importante à mon sens concerne l'absence de communication de l'avis de l'OFB Observatoire Français pour la Biodiversité, qui a privé le porteur de projet et ses bureaux d'études de la possibilité d'y répondre avant l'enquête publique, et qui a privé le public de ces échanges.

J'estime qu'il s'agit d'un défaut de procédure, dont l'origine pourrait être la saisine de l'OFB par la MRAe en aval de la procédure d'instruction, au lieu d'une saisine en amont par la DDT.

Ce défaut dans la procédure a contribué à l'expression de recommandations inadéquates par la MRAe basées sur de supposées insuffisances de l'état initial de l'environnement dans l'étude d'impact, et a été à l'origine d'observations du public concernant de supposées insuffisances du projet.

J'estime que ce défaut, pour regrettable qu'il soit, n'a pas affecté de façon significative le déroulement de la procédure, qui a tout au plus souffert d'un surcroît de vérifications, le dossier d'étude d'impact s'avérant au final meilleur que ce qui en a été craint par la MRAe au vu du rapport de l'OFB.

2.2.2. La qualité de l'état initial de l'environnement

L'étude d'impact, principale pièce du dossier, est claire et la présentation de l'état initial de l'environnement et des incidences du projet y sont de qualité.

Toutefois, à propos de sa complétude et de son exactitude, la MRAe, sur la base d'un avis de l'OFB Observatoire Français pour la Biodiversité, suspecte les inventaires initiaux d'avoir ignoré la présence d'une plante hôte d'un papillon protégé, la Succise des Prés, et d'avoir sous-estimé la dimension des zones humides.

L'ensemble laisse à penser que l'état des lieux initial de l'environnement aurait pu être bâclé, ce que relèvent d'ailleurs des observations du public sur la base des remarques de la MRAe.

Or il s'avère que le premier point a été retiré par l'OFB de son avis final. La plante observée par l'OFB s'est avérée après vérification par lui ne pas être la Succise des Prés, ce qui confirme et conforte sur ce premier point les inventaires réalisés par le porteur de projet.

Concernant le second point, l'appréciation de l'OFB concernant l'hypothèse de sous-dimensionnement des zones humides mesurées par le porteur de projet a été catégoriquement contestée par le porteur de projet et par son bureau d'études spécialisé en pédologie, qui argumentent de façon approfondie à la fois sur la méthodologie d'inventaire, sur les travaux de terrain, sur les résultats obtenus, leur interprétation et leur traçabilité, mais aussi sur la qualification, la spécialisation et l'expérience des auteurs respectifs ainsi que sur l'absence de traçabilité des sondages effectués sur site par l'OFB. Le porteur de projet et son bureau d'études maintiennent fermement leurs conclusions, et offrent à l'OFB de participer à une contre-expertise, s'il le souhaite.

Par ailleurs, l'hypothèse de présence sur le site du busard cendré ou du busard Saint Martin, faite à l'occasion d'une observation du public, a été formellement démentie par

le bureau d'études Ocelle, qui l'explique l'observation faite d'un oiseau en vol par la proximité de sites favorables à ces espèces à proximité.

Avis du commissaire enquêteur sur la qualité de l'état initial de l'environnement:

La MRAe et l'OFB n'ont pas démontré l'insuffisance supposée du dossier d'état initial de l'environnement produit par le maître d'ouvrage. Parce que cela a des conséquences sur la suite de la procédure, je ne peux que constater que les avis techniques de l'OFB et de la MRAe émis sur cette partie fondamentale du dossier sont soit factuellement erronés, soit manquent de justification et de fiabilité.

Au vu de ces avis et des mémoires en réponse détaillés du porteur de projet et de ses bureaux d'étude, j'estime que l'état initial de l'environnement produit par le porteur de projet est de bonne qualité, qu'il informe correctement le public et l'administration quant aux enjeux environnementaux du projet, et qu'il constitue une base fiable et pertinente pour la définition et l'analyse des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation des atteintes à l'environnement par le projet.

3. Conclusions concernant la demande de Permis de Construire déposée par la sas Soleil Eléments 13

3.1. Conclusions concernant le respect des règles d'urbanisme

3.1.1. Le respect du PLU de La-Ville-Dieu-du-Temple

Après évitement du secteur Nord, la totalité du projet de centrale photovoltaïque est située en zone Agricole, zone A au PLU communal.

Le Règlement du PLU autorise, à l'article A2 Occupations ou Utilisations des sols soumises à des conditions particulières, « les constructions et installations d'intérêt collectif, à condition d'être compatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière dans l'unité foncière où elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages ».

Dans les secteurs de trame verte et bleue délimités sur le document graphique, qui concernent deux parcelles du présent projet, seules « sont admises (...) les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif ».

En l'occurrence, la production d'énergie renouvelable relève d'un service d'intérêt collectif, et son développement est une nécessité, conformément à la législation afférente à la transition énergétique. Le public, au travers de ses observations dans le cadre de l'enquête publique, a largement confirmé cette nécessité.

Avis du commissaire enquêteur :

Le présent projet agrivoltaïque comportant en zone A un renouvellement agricole sur des friches anciennes et une installation photovoltaïque, est conforme au Règlement du PLU pour ce qui concerne les constructions autorisées en zone Agricole.

Une difficulté subsiste toutefois, concernant ... le projet d'élevage ovin.

3.1.2. Le respect du RSD Règlement Sanitaire Départemental

Les élevages d'ovins non soumis au régime des Installations Classées pour la Protection de l'Environnement ICPPE sont soumis au RSD, Règlement Sanitaire Départemental. .

L'article 153-1 du RSD de Tarn et Garonne (distance minimale de 50 mètres par rapport aux constructions d'habitation existantes) est respecté : la maison riveraine la plus proche est située à 90 mètres du parc photovoltaïque et à plus de 100 mètres de l'abri d'élevage.

Mais le respect de l'article 153-2 du RSD de Tarn et Garonne n'est pas acquis. Cet article interdit l'implantation de bâtiments renfermant des animaux à demeure ou en transit à moins de 35 mètres des berges des cours d'eau, cette prescription pouvant être modulée en fonction des caractéristiques topographiques, pédologiques et hydrogéologiques locales. **Or le tunnel agricole dédié à l'abri du troupeau et intégré à la demande de permis de construire de la centrale photovoltaïque, est prévu d'être implanté à 16,5 mètres du ruisseau longeant le site, soit la moitié du minimum requis, sans raison topographique, pédologique ou hydrologique autorisant une dérogation à la règle.**

Avis du commissaire enquêteur :

Les déjections des ovins ne génèrent pas d'écoulements humides ; elles restent néanmoins susceptibles de polluer les points d'eau. Sauf erreur de ma part, le RSD ne prévoit donc pas de dérogation pour les élevages ovins.

Le respect du Règlement sanitaire départemental fera donc l'objet d'une réserve, pour éloigner l'abri agricole du ruisseau.

3.2. Conclusions concernant la préservation des continuités écologiques

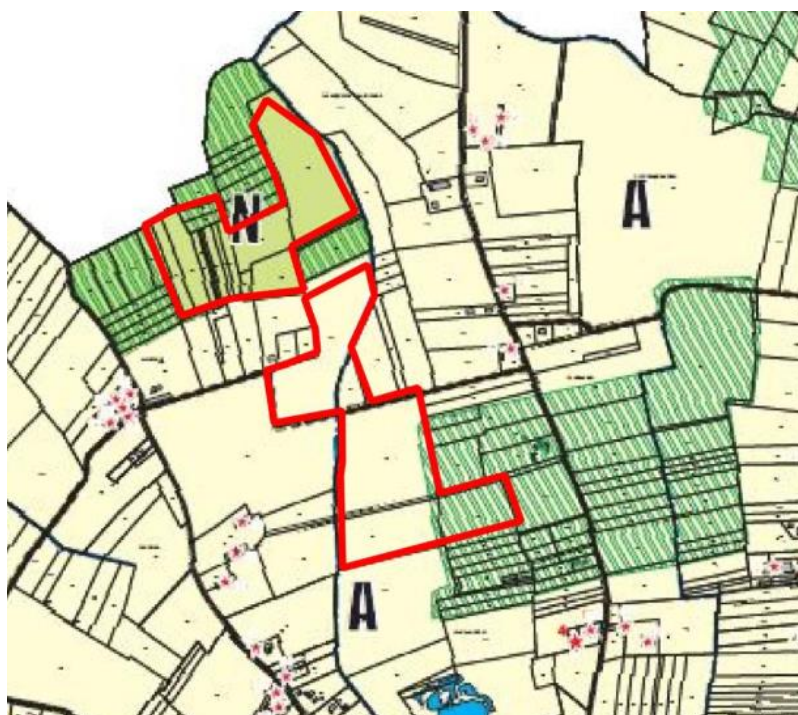
L'avis de synthèse de la DDT précise que «Au niveau de la faune, les espèces observées sont caractéristiques des milieux ouverts de plaine. (...) L'ensemble des mesures proposées semble cohérent et leur mise en place devrait permettre de garantir le bon état de conservation des espèces ».

La MRAE énumère par ailleurs les espèces à enjeux moyens ou forts, qui sont presque toutes des espèces de nourrissage ou de nidification en milieux ouverts (à quelques rares exception dont la tourterelle des bois).

La fermeture actuelle et l'enfrichement du site ne sont pas favorables au maintien des secteurs humides affectés par l'évapotranspiration de la végétation envahissante ni à sa biodiversité, et leur réouverture devrait au contraire y être favorable à la biodiversité et à la conservation des espèces des milieux ouverts et/ou humides.

Sur le secteur Sud du site retenu pour l'installation du projet photovoltaïque, deux parcelles concernées par le projet sont classées au PLU comme élément de la **trame verte et bleue** : parcelle OA143 et partie de la parcelle OA 819, pour une surface totale de 17 370 m² environ, en bordure de la zone protégée au titre de la trame verte et bleue dont la surface totale est de 290 000 m² environ (surfaces calculées avec l'outil de mesure des aires du site Géoportail de l'urbanisme).

La zone protégée au PLU au titre de la trame verte et bleue est donc amputée de 6 % de sa surface.



Carte : l'évitement de la partie Nord permet d'éviter les espaces naturels. Au sud, le projet empiète sur une zone protégée au PLU au titre de la Trame Verte et Bleue.

Le PLU précise la portée de la protection « Trame Verte et Bleue » dans son article 4 « Autres dispositions délimitées sur le document graphique » : « Pour les haies et boisements : ces continuum végétaux ne doivent pas être détruits ».

Avis du commissaire enquêteur :

Le projet de centrale photovoltaïque :

- évite in fine toute la partie Nord, composée d'espaces naturels, pour environ 10 ha,
- recréera des prairies permanentes favorables à la biodiversité,
- au Sud, n'ampute la zone protégée de 290 000 m² au titre de la trame verte et bleue que pour 6 % de sa surface, ne réduit sa profondeur que d'environ $\frac{1}{4}$, et **n'affecte donc ni les continuum végétaux ni la fonctionnalité écologique de la zone protégée,**

- préserve le lit du ruisseau traversant la zone, ainsi que la saulaie le bordant, et respecte le recul imposé de 10 mètres de part et d'autre des bords des ruisseaux (sauf, très ponctuellement, sur les deux franchissements du ruisseau par la piste d'exploitation du site),
- préserve, au nord et au sud de la parcelle OA143 classée en Trame Verte et Bleue, le couvert végétal en place, et préserve à l'Est de cette parcelle une haie de 3 m de large,
- prévoit des passages à petite faune dans la clôture à intervalles rapprochés, tous les 30 mètres,

En définitive, le projet me paraît conforme aux prescriptions fonctionnelles édictées à l'article 4 du Règlement du PLU visant au maintien des continuités écologiques et continuum végétaux.

Enfin, le projet de PLUi de la communauté de communes Terres de Confluences tend à préserver un corridor écologique qui traverserait le site.

Le président de la communauté de communes Terres de Confluence a communiqué à la DDT un avis favorable au projet de PC, par courrier du 30 août 2022, exprimant toutefois une réserve quant à la prise en compte « *dans la mesure du possible* » d'une continuité écologique traversant la zone, prévue au projet de PLUi non encore approuvé, en prévoyant une « *clôture perméable pour la faune* ».

Avis du commissaire enquêteur :

Le respect de la continuité écologique évoquée dans l'avis de la CC Terres de Confluence ne concerne en pratique que la grande faune, et non la petite faune, l'avifaune, les chiroptères, reptiles, poissons, batraciens ou insectes.

Or, s'agissant d'un projet d'élevage ovin couplé à un parc photovoltaïque, il ne paraît en pratique pas possible de prévoir une clôture agricole stable qui soit à la fois perméable à la grande faune et imperméable aux ovins, aux chiens et aux humains.

En cas de mise en œuvre du projet, la grande faune devra donc longer la zone au lieu de la traverser, ce qui me semble ne poser aucune difficulté dans ce secteur compte tenu de son couvert végétal et des rares clôtures en place dédiées à des élevages équestres, clôtures largement transparentes pour la grande faune, notamment les sangliers et chevreuils, mais compte tenu aussi des caractéristiques du projet qui comporte deux secteurs clos séparés par un large chemin d'exploitation enherbé et ouvert, ledit chemin constituant déjà une importante « perméabilité » pour la grande faune qui pourra ainsi longer chacun des deux secteurs du site alternativement par l'Est ou par l'Ouest, sous couvert végétal.

Concernant la clôture du site, la MRAE indique que « la perméabilité de la clôture pourrait être améliorée par le non jointement entre le bas de la clôture et le terrain naturel ».

Avis du commissaire enquêteur concernant la conception de la clôture

Je recommande au porteur de projet de mettre œuvre la proposition de la MRAe concernant le non jointement entre le bas de la clôture et le sol naturel, si la faisabilité de cette proposition lui paraît avérée.

Avis de synthèse du commissaire enquêteur concernant le respect des continuités écologiques

Le bilan des avantages et inconvénients du projet en matière de continuités écologiques me paraît globalement neutre, entre la modestie des impacts négatifs et les avantages liés à la réouverture du site et à la création de prairies permanentes.

3.3. Conclusions concernant l'atteinte des objectifs du PCAET Plan Climat Air Energie Territorial

Le PCAET de la CC Terres des Confluences a été arrêté par délibération du conseil communautaire le 14 décembre 2021 (non encore approuvé).

L'étude d'impact a été rédigée avant connaissance du PCAET, et ne cite son élaboration que pour mémoire.

Le PCAET arrêté prévoit, dans son axe 2, le développement des énergies renouvelables à hauteur de **14 GWh** d'énergies renouvelables installées **annuellement**, ce qui visait à quadrupler le rapport production locale/consommation locale à l'horizon 2030 (en passant de 7% à 30%). Cette stratégie permettait d'approcher l'objectif de 32% fixé par la loi de transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015.

L'objectif inscrit dans le projet de directive européenne négocié entre les états membres en 2023 rehausse l'objectif à atteindre en 2030 à 42.5 % de la consommation finale d'énergie.

Au regard des puissances installées et produites sur le territoire de la communauté de communes (source : ORCEO Observatoire Régional Climat Energie en Occitanie, données publiées par la DREAL Occitanie sur son site PictoStat), l'objectif du PCAET, bien qu'inférieur aux objectifs européens, paraît difficile à atteindre : la production annuelle d'énergie renouvelable en 2020 sur le territoire de la communauté de communes Terres des Confluences s'élève à seulement 76 GWh, dont 57 GWh provenant du bois de chauffage et 11 GWh seulement en solaire photovoltaïque :

Le présent projet de 9,9 MWc, pour un productible estimé à 1320 kWh/kWc/an (étude d'impact page 15), correspond à une production annuelle de 10,3 GWh, soit 74 % de l'objectif annuel d'installation d'ENR du PCAET tous modes de production d'énergie confondus.

En terme de puissance installée, le présent projet de 9,9 MW doublerait la puissance photovoltaïque installée sur le territoire base 2020.

Selon le service urbanisme de la CC Terres de Confluences (communication du 3 mai 2023), un dépôt de demande de PC auprès de la DDT concernerait un projet de parc photovoltaïque flottant sur les communes de Garganvillar et Fajolles.

Un autre projet serait en réflexion sur la commune de La Ville Dieu du Temple, dont l'issue serait incertaine selon la commune.

Avis du commissaire enquêteur :

Faute de projets alternatifs en nombre suffisant, le présent projet d'environ 10,3 GWh me paraît absolument nécessaire à l'atteinte de l'objectif du PCAET Terres des Confluences d'une installation annuelle de 14 GWh d'énergies renouvelables.

3.4. Conclusions concernant le développement de l'agriculture

3.4.1. La reconquête de terres agricoles en friche

Le projet est entièrement situé en zone agricole, sur des friches anciennes.

Les dernières parcelles à avoir été déclarées à la PAC, en 2019¹, pour seulement 2.17 ha, l'étaient en qualité de friches de plus de six ans, soit friches de plus de dix ans aujourd'hui. En 2019, la quasi-totalité des parcelles n'étaient ainsi plus déclarées à la PAC, même en qualité de friches, les cultures de labour ayant été abandonnées dès 2005 il y a 18 ans (sols pauvres, et gorgés d'eau au printemps et de ce fait à la fois difficilement cultivables et peu productifs).

Une végétation arbustive et des ronciers se sont développés sur le site, le rendant largement impénétrable.

L'usage des terres agricoles périphériques au site se résume désormais à deux élevages équestres à l'Est et à l'Ouest du site. A proximité, de nombreux petits ronciers se développent sur les quelques champs limitrophes le long de la route de Labastide du Temple, qui semblent n'avoir été ni fauchés ni labourés depuis au minimum deux ans.

Au-delà de la zone retenue pour le présent projet photovoltaïque, c'est donc l'ensemble du secteur qui fait l'objet d'une grave déprise agricole.

Le projet comporte l'installation d'un élevage ovin, par :

- débroussaillage du site,
- réensemencement des prairies si nécessaire,
- clôture du site,
- installation d'un hangar – abri d'une capacité de 50 brebis,

¹ Il doit en réalité s'agir de la dernière mention au RPG. L'avis de synthèse de la DDT indique que l'EARL de Pégurier, exploitant du site, a été liquidée en 2018 après le départ à la retraite de l'agriculteur et que les parcelles n'ont pas été transmises.

- Installation de deux parcs de tri mobiles,
- installation d'une aire de stockage de fourrage d'appoint ou de secours,
- installation de points d'eau mobiles.

Un contrat a été conclu avec un éleveur, monsieur Deguine, joint au dossier d'enquête dans la réponse du porteur de projet à la MRAe.

L'avis de synthèse de la DDT indique que « *l'installation d'une centrale agrivoltaïque peut effectivement être une opportunité de financement de la reconquête de ces friches agricoles* », mais estime que « *l'activité proposée ne semble pas constituer une activité agricole significative* ».

Concernant l'importance de l'activité proposée, la dimension du troupeau à installer oscille entre 27 et 50 ovins selon les chapitres du dossier (l'étude agricole propose 27 brebis (étude d'impact page 228, MR12 Présentation du projet ovin), soit 3 par ha enherbé, alors que la mesure de réduction MR13 (étude d'impact page 252), la notice explicative du permis de construire et le contrat conclu avec l'éleveur (annexé à la réponse du porteur de projet à l'avis de la MRAe) prévoient 50 brebis.

Cette fourchette est conforme à l'appréciation de la Chambre d'Agriculture de Tarn et Garonne. Contactée le 20 avril 2023, sa conseillère pour les élevages ovins m'a indiqué qu'il est possible d'élever 6 à 7 brebis à l'hectare sur des bonnes prairies, avec un apport fourrager complémentaire régulier pour les saisons de moindre production végétale, mais seulement 3 brebis /ha sur des sols peu riches avec peu d'apport fourrager externe.

Le dossier précise (notamment réponse à l'avis MRAe et contrat conclu avec l'éleveur) que la capacité fourragère du site et le besoin éventuel de réensemencement, seront analysés à la fin des travaux liés à la centrale photovoltaïque.

Avis du commissaire enquêteur concernant l'intérêt agricole du projet:

J'estime que l'installation d'un élevage ovin sur ces terres à l'occasion de l'implantation de la centrale photovoltaïque est aujourd'hui une chance inespérée pour le retour à l'agriculture de ces 10 ha de friches anciennes sur des sols difficilement cultivables.

J'estime que l'imprécision concernant la taille du troupeau prévu ne résulte pas d'une insuffisance du projet ni d'une légèreté du dossier mais d'une prudence liée à l'incertitude sur la capacité fourragère de ces terres délaissées par l'élevage depuis 10 ans au moins.

3.4.2. L'importance de la production attendue

La déclaration des animaux à la PAC nécessite plus de 50 ovins par exploitant. Cette déclaration sera possible quelle que soit la taille du troupeau qui sera au final retenue ici au vu de l'état des prairies défrichée, car le présent troupeau viendra compléter le troupeau actuel de l'exploitant monsieur Deguine de 135 brebis (mention de 150 brebis dans le contrat conclu par monsieur Deguine avec la sas Soleil Eléments 13).

Le site internet de la Chambre d'Agriculture de Tarn et Garonne, rubrique Production et technique, élevage ovin, fournit les indications suivantes :

« Le Tarn-et-Garonne comptabilise 29 187 brebis au 1^{er} janvier 2019 (BDNI). Sur 396 détenteurs ovins, il y a 22 troupeaux laitiers (soit 8 649 brebis) et 378 troupeaux viande (soit 20 538 brebis). **Près d'un quart des troupeaux viande est constitué de plus de 50 brebis** »

Autrement dit, plus de 75% des troupeaux ovins viande du département comportent moins de 50 bêtes : la taille du nouvel élevage envisagé ici n'est pas atypique.

Le chiffre d'affaire qui serait obtenu par l'exploitant ne sera pas négligeable: le troupeau de 27 brebis (donc en hypothèse basse) permettrait de générer un produit brut supplémentaire de 7 452 euros (soit 745 € / ha) et une valeur ajoutée supplémentaire de 5130 euros (étude d'impact page 228). En hypothèse haute, pour un troupeau de 50 brebis, le produit brut supplémentaire de l'éleveur s'élèverait donc à environ 14 000 euros, soit environ 1 400 € / ha.

Ces sommes sont à comparer avec les données provisoires du recensement agricole 2020 où la Production Brute Standard moyenne sur La Ville Dieu du Temple s'élève à 1196 € / ha. (Etude agricole de NCA, page 56, dans le dossier des Annexes à l'étude d'impact).

Avis du commissaire enquêteur concernant l'importance de la production attendue:

La production agricole envisagée sur ces parcelles aujourd'hui en friche et perdues pour l'agriculture à défaut d'un réinvestissement important sur ces terres pauvres, est loin d'être anecdotique, elle est d'un ordre de grandeur comparable à la moyenne de la Production Brute Standard agricole par hectare constatée en 2020 sur la commune de La Ville Dieu du Temple.

J'estime donc que ce projet apporte une contribution réelle à l'économie agricole locale.

3.4.3. L'adéquation du projet aux nouveaux critères de la loi ENR

a) Le respect des critères des projets reconnus comme agrivoltaïques

Le nouvel article L. 314-36 du code de l'énergie, issu de la loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (ENR), adoptée le 7 février 2023 par le Parlement, prévoit qu'une installation agrivoltaïque doit répondre aux conditions cumulatives suivantes :

- contribuer durablement à l'installation, au maintien ou au développement d'une production agricole : c'est ici bien le cas (installation d'une production agricole);
- apporter directement à la parcelle agricole au moins l'un des services suivants : l'amélioration du potentiel et de l'impact agronomiques, l'adaptation au changement climatique, la protection contre les aléas, l'amélioration du bien-

être animal : le présent projet permet d'améliorer le potentiel de la parcelle, et permettra d'améliorer le bien-être animal ;

- garantir une production agricole significative et un revenu durable à l'exploitant agricole : c'est bien le cas, cf analyse ci dessus ;

- la production agricole doit être l'activité principale de la parcelle agricole et l'installation agrivoltaïque doit avoir un caractère réversible : l'installation agrivoltaïque est bien réversible (pas de fondation béton, pas de terrassements bouleversant les sols, installation démontable). Mais, compte tenu des écarts de revenus résultant respectivement de l'agriculture et du photovoltaïque, la condition « activité principale » ne sera ici pas atteinte.

b) Les critères de droit commun

Le secteur d'implantation de la présente centrale photovoltaïque au sol peut-il être inclus dans le périmètre d'une zone d'accélération des ENR telle que définie par la loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (ENR) ?

En faveur d'une réponse positive au regard des nouvelles dispositions législatives, je note :

- le projet est soutenu tant par la commune (deux délibérations favorables) que par la communauté de communes (qui a arrêté le 16 mars 2023 son projet de PLUi en classant la zone concernée Npv, zone naturelle où les centrales photovoltaïques sont possibles),
- le projet préserve la souveraineté alimentaire (mieux d'ailleurs que les élevages équestres limitrophes),
- les parcelles sont inexploitées depuis plus de dix ans,
- les installations, ne nécessitent pas de terrassements et ne modifient ni le sol ni son hygrométrie, et ainsi « n'affectent pas durablement les fonctions écologiques du sol, en particulier ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques ainsi que son potentiel agronomique »,
- l'installation « n'est pas incompatible avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière sur le terrain sur lequel elle est implantée »,
- l'installation ne nécessite pas de défrichement au sens réglementaire du terme (jeunes bois de moins de 30 ans, article L 342-1- 4 du code forestier).

Avis du commissaire enquêteur concernant la conformité du projet à la loi ENR :

Le projet n'est formellement pas soumis à la récente loi ENR.

A toutes fins utiles, j'estime que ce projet, qui remet 10 ha de friches en production agricole, est compatible avec les critères récemment définis par la loi d'accélération de la production d'énergies renouvelables pour l'implantation de centrales photovoltaïques au sol.

Conclusion du commissaire enquêteur concernant le développement de l'agriculture

Le projet permet de retrouver un véritable usage agricole à un site en friche de 10 ha. L'élevage ovin envisagé apportera un revenu agricole complémentaire significatif à l'éleveur retenu, avec qui un contrat a été signé.

Par contre, l'installation des tables photovoltaïques, dont les caractéristiques sont ici adaptées à un élevage ovin mais ni à l'arboriculture ni au labour, freinera ensuite considérablement la plupart des éventuelles modifications de l'usage agricole du site au cours des prochaines décennies.

Compte tenu de l'ancienneté des friches et de l'analyse des sols jointe au dossier, qui rendent peu vraisemblable le développement sur le site d'une agriculture à haute valeur ajoutée, le bilan du projet actuel en faveur de l'agriculture me paraît très largement positif.

3.5. Conclusions concernant l'atteinte aux paysages ou aux intérêts des tiers

En pratique, les deux thèmes concernant l'atteinte aux paysages ou aux intérêts des tiers, sont liés s'agissant d'une centrale photovoltaïque, qui ne peut guère porter atteinte aux intérêts des tiers qu'en matière de paysage.

Aucune observation ne relève une atteinte aux paysages. De même, aucun tiers n'a manifesté d'hostilité au projet.

L'ensemble traduit une bonne acceptation du projet en ce qui concerne le risque d'atteinte aux paysages ou aux intérêts des tiers.

La proximité d'une maison à l'angle de la parcelle OA 143 concernée par le projet m'a conduit néanmoins à interroger le porteur de projet sur les covisibilités du secteur. Sa réponse est satisfaisante : le projet pourrait être visible depuis la route de Labastide du Temple, du moins dans l'attente de la croissance des plantes grimpantes sur la clôture, mais le projet n'est pas visible depuis la maison ou le jardin de ces riverains.

Le projet ne sera in fine visible que pour les promeneurs transitant sur le chemin traversant le site, et depuis la maison de la propriétaire des terrains loués à l'opérateur photovoltaïque.

Avis du commissaire enquêteur

Le projet respecte les paysages et ne porte pas atteinte aux intérêts des tiers.

4. Bilan des avantages et inconvénients du projet et avis du commissaire enquêteur

L'enquête publique a été organisée et s'est déroulée de façon satisfaisante, sur la base d'une étude d'impact de qualité.

Le projet comporte des inconvénients :

- interventions potentiellement perturbatrices sur les ilots humides en phase de chantier,
- destruction de ronciers ou buissons susceptibles d'accueillir diverses espèces de petite faune ou d'oiseaux,
- clôture du site et détournement d'un itinéraire utilisé par la grande faune,
- installation sur la zone de tables photovoltaïques dont la géométrie contraindra fortement toute évolution agricole du site durant des décennies.

Le projet comporte à l'inverse des avantages importants :

- réouverture de zones agricoles en voie d'enrichissement, avec reconstitution de milieux ouverts favorables aux espèces présentes sur site,
- reconquête de la zone pour l'agriculture, et création d'un élevage ovin,
- production importante d'énergie renouvelable et décarbonnée, et contribution significative aux objectifs du PCAET de la communauté de communes Terres de Confluences,
- projet réversible, qui ne comporte pas d'atteinte notable à l'environnement, pas de destruction d'espèce ou d'habitat protégé, et aucune atteinte aux intérêts des tiers,
- le projet ne comporte aucune atteinte aux paysages ni aucune atteinte aux intérêts des tiers,
- et, cela va sans dire, le projet est conforme au PLU de la commune.

J'estime que ces avantages excèdent très largement les inconvénients du projet.

Je constate que le projet doit être amendé pour que l'abri d'élevage soit implanté à plus de 35 mètres du ruisseau traversant le site, et respecte ainsi l'article 153-2 du Règlement Sanitaire Départemental de Tarn et Garonne.

Pour ces motifs, et prenant en compte les nouveaux engagements du porteur de projet dans le cadre de ses réponses aux questions du commissaire enquêteur, concernant le mode de réalisation des tranchées et le suivi environnemental du projet, et concernant le mode de défrichement des ilots humides,

J'émet un **avis favorable** à la délivrance du Permis de Construire demandé pour la réalisation d'une centrale photovoltaïque au sol aux lieux-dits « Clayrac Ouest » et « Saintonges », sur le territoire de la commune de La Ville-Dieu-du-Temple, à la demande de la sas Soleil Elements 13,

Avis assorti :

- d'**une réserve** : l'abri d'élevage doit être implanté à plus de 35 mètres du ruisseau traversant le site, et respecter ainsi l'article 153-2 du Règlement Sanitaire Départemental de Tarn et Garonne,

- d'**une recommandation** : pour améliorer la perméabilité de la clôture du site, je recommande au porteur de projet de mettre œuvre la proposition de l'OFB et de la MRAe concernant le non jointement entre le bas de la clôture et le sol naturel, si la faisabilité de cette proposition lui paraît avérée au regard des caractéristiques du terrain naturel et des risques d'affouillement sous clôture.

Fait le 08 juin 2023

Le commissaire enquêteur

Jean-René ODIER