



Mission régionale d'autorité environnementale

Pays-de-la-Loire

**Avis délibéré de la Mission Régionale d'Autorité
environnementale des Pays de la Loire
sur le projet de révision du
plan local d'urbanisme (PLU)
de Châteaubriant (44)**

n° : 2018-3616

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La MRAe¹ des Pays-de-la-Loire s'est réunie le 18 février 2019, par conférence téléphonique. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet de révision du PLU de la commune de Châteaubriant (44).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Fabienne Allag-Dhuisme, Odile Stefanini-Meyrignac et en qualité de membre associé, Vincent Degrotte.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, 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 le présent avis.

Était excusé : Antoine Charlot

Membre présente sans voix délibérative : Thérèse Perrin

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) des Pays-de-la-Loire a été saisie par la commune pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 19 novembre 2018

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 104-6 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la DREAL a consulté par courriel du 27 novembre 2018 l'agence régionale de santé de la Loire-Atlantique.

Sur la base des travaux préparatoires de la DREAL, et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

Pour chaque plan et document soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Le présent avis est publié sur le site des MRAe et sur le site de la DREAL. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

¹ Mission régionale d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Synthèse

Dotée d'une population stabilisée à un peu moins de 12 000 habitants ces dernières années, la commune de Châteaubriant est la ville-centre d'un territoire rural situé au nord-est du département de la Loire-Atlantique, entre les agglomérations de Nantes, Rennes et Angers. Son territoire présente une structure de type bocager et est exposé à un risque d'inondation lié aux quatre cours d'eau qui le traversent. La commune a été sélectionnée dans le programme « Action cœur de ville » de revitalisation de centres-villes.

Le projet de PLU se donne pour objectif d'augmenter la population de 1 400 habitants d'ici 2030 et de poursuivre le développement de ses équipements et de ses zones d'activités. Il prévoit la création d'un parc photovoltaïque et d'une voie de contournement ouest.

Le rapport de présentation du PLU intégrant l'évaluation environnementale pâtit d'une surabondance d'informations, pour partie inadaptées, qui nuisent à la clarté attendue de ce document. Les nombreuses erreurs et approximations qu'il contient desservent la compréhension du projet porté par la collectivité.

Si la localisation des secteurs de développement urbain tient globalement compte des enjeux liés, identifiés en matière de risque d'inondation et milieux naturels, le projet de PLU induit néanmoins d'ici 2030 une consommation d'espace au-delà de l'enveloppe urbaine d'environ 88 ha, ce qui semble important au regard de la dynamique actuelle et ne traduit pas l'évolution qualitative attendue en termes de formes urbaines économes en espace. La MRAe recommande d'optimiser l'urbanisation envisagée au sein de l'enveloppe urbaine existante, tant par une mobilisation des logements vacants plus ambitieuse que par le recours à des formes urbaines moins consommatrices d'espace et plus en adéquation avec le rôle de pôle d'équilibre territorial de la commune.

La capacité de traitement de la station d'épuration, est d'ores et déjà en situation de surcharge. La MRAe recommande d'adopter un zonage différant l'ouverture à l'urbanisation de nouveaux secteurs tant que la station d'épuration n'est pas en capacité de traiter les effluents supplémentaires liées à l'urbanisation projetée dans le PLU.

La MRAe fait d'autres recommandations détaillées dans le corps de l'avis.

Avis détaillé

L'évaluation environnementale des projets de documents d'urbanisme est une démarche d'aide à la décision qui contribue au développement durable des territoires. Elle est diligentée au stade de la planification, en amont des projets opérationnels, et vise à repérer de façon préventive les impacts potentiels des orientations et des règles du document d'urbanisme sur l'environnement, à un stade où les infléchissements sont plus aisés à mettre en œuvre. Elle doit contribuer à une bonne prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux et permettre de rendre plus lisibles pour le public les choix opérés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement.

Les textes réglementaires prévoient que certains documents d'urbanisme et leurs procédures d'évolution relèvent obligatoirement ou après examen au cas par cas de la procédure d'évaluation environnementale. Au cas présent, la collectivité semble avoir fait le choix de conduire volontairement une évaluation environnementale de son projet de PLU qui ne relève pas d'une obligation réglementaire.

1. Contexte, présentation du territoire, du projet de PLU et de ses principaux enjeux environnementaux

Dotée d'une population d'environ 12 000 habitants, la commune de Châteaubriant est la ville-centre d'un territoire rural situé au nord-est du département de la Loire-Atlantique, entre les agglomérations de Nantes, Rennes et Angers.

Son territoire, d'une surface de 33,62 km², prend place dans une cuvette entourée de collines. Il présente une structure de type bocager et est exposé à un risque d'inondation lié aux quatre cours d'eau qui le traversent.

La commune s'était dotée d'un PLU en 2003. La municipalité a prescrit sa mise en révision le 30 mai 2011. L'arrêt du projet de PLU est intervenu par une délibération du 17 octobre 2018.

A cette date, le territoire Châteaubriant-Derval était doté d'un projet de schéma de cohérence territoriale arrêté².

Le projet de PLU se donne pour objectif d'augmenter la population de 1400 habitants d'ici 2030.

Au regard des effets attendus du fait de la mise en œuvre du plan d'une part, et des sensibilités environnementales du territoire d'autre part, les principaux enjeux environnementaux du PLU identifiés par la MRAe sont :

- la maîtrise de la consommation d'espace et des risques d'inondation ;
- la cohérence des objectifs de développement avec la capacité de traitement des eaux usées ;
- la préservation du patrimoine naturel et bâti.

²Projet de schéma de cohérence territoriale de la communauté de communes Châteaubriant – Derval arrêté le 22 février 2018 sur le quel la MRAe a rendu un avis le 1^{er} juin 2018.

2. Caractère complet et qualité des informations contenues dans le rapport de présentation

Le dossier de PLU transmis à la MRAe ne comporte pas de liste de pièces.

Le rapport de présentation se compose de 4 volumes totalisant plus de 500 pages. Les trois volumes intitulés « diagnostic » et « justification des choix », tous deux réalisés en régie, et « évaluation environnementale », réalisé par un prestataire privé, sont assemblés par une reliure commune mais font l'objet de paginations distinctes. Le résumé non technique figure quant à lui de façon inappropriée parmi les annexes du PLU, ce qui le rend peu accessible au lecteur.

Le rapport comporte, mais c'est aussi le cas d'autres pièces du dossier (cf. par exemple les premières pages du règlement écrit), de nombreux doublons, imprécisions, paragraphes sans rapport évident avec leur intitulé et renvois peu éclairants, liés à des défauts de construction interne des documents et d'actualisation des données (cf. par exemple la référence obsolète au « futur aéroport de Notre-Dame-des-Landes ») ou de reprographie.

La MRAe recommande :

— d'un point de vue formel, l'ajout au dossier d'une liste de pièces, la mise en évidence du résumé non technique dans le dossier et, dans le rapport de présentation, d'une page de garde, d'un sommaire général et d'une pagination commune permettant au lecteur de repérer facilement les paragraphes qu'il recherche ;

— sur le fond, de veiller à actualiser les données et à mieux articuler les différentes parties du rapport de présentation, pour en augmenter la cohérence et la clarté.

2.1 Diagnostic socio-économique du territoire

Le diagnostic socio-économique donne un bon aperçu du territoire et de son fonctionnement. Cependant, les données démographiques, pour partie erronées (cf. partie 3 du présent avis), peuvent être de nature à fausser le parti de développement démographique retenu.

2.2 Articulation du PLU avec les autres plans et programmes

Deux parties, distinctes et non pleinement concordantes, du rapport de présentation traitent, parfois en termes très généraux, de l'articulation du PLU avec les documents avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte. La liste des documents examinés n'y est pas la même et omet certains d'entre eux, tel que le plan de gestion des risques d'inondation du bassin Loire-Bretagne. L'indication à certaines pages d'une approbation du SCoT intervenue en février 2018 résulte apparemment d'une confusion avec la date d'arrêt de ce document. Dans la mesure où le SCoT a notamment vocation à encadrer le développement démographique et économique de la commune et à assurer une transivité entre le PLU et les autres plans et programmes qui s'imposent à lui, ce manque de précision est particulièrement préjudiciable. Ce chapitre serait donc à actualiser si l'approbation du SCoT est intervenue depuis lors.

La MRAe recommande de refondre la partie « articulation du PLU avec les autres plans et programmes » dans un chapitre unique mis à jour et pleinement démonstratif.

2.3 État initial de l'environnement

Cette partie compile un large panel de données thématiques, qu'elle n'exploite pas pour certaines de façon suffisamment pédagogique. C'est le cas par exemple des données sur la qualité de l'air, qui mériteraient d'expliquer par exemple ce que mesurent les indicateurs PM10 et PM2,5.

Certaines thématiques ne sont pas traitées, ce qui appellerait des compléments ou des justifications, notamment les sites et sols pollués, les éventuelles nuisances sonores autres que celles liées aux principales infrastructures routières, l'exposition de la commune au radon, le paysage (le paragraphe dédié traite des équipements publics).

Le bureau d'études ne semble pas avoir mené de prospections naturalistes de terrain, le dossier se limitant à prendre appui sur des données préexistantes dont le caractère approprié et suffisant n'est pas démontré. En particulier, l'objet exact et le mode de référencement de la liste d'espèces faunistiques protégées recensées sur la commune dite « fournie par l'INPN³ » seraient à préciser.

La MRAe recommande de compléter l'état initial de manière à présenter plus précisément l'ensemble des enjeux du territoire communal.

2.4 Évaluation des incidences

L'évaluation des incidences du projet de PLU comporte une approche générale, suivie d'une description des zones de projets faisant l'objet d'orientations d'aménagement et de programmation.

L'évaluation réalisée ne remplit pas pleinement le rôle attendu de cet exercice, qui doit proposer un regard objectif sur le projet de PLU pour mettre en exergue ses incidences tant bénéfiques que dommageables, analyser son niveau d'ambition en matière de prise en compte de l'environnement et vérifier que les moyens sont à la hauteur des objectifs. Elle devrait par exemple questionner les incidences possibles résultant des choix de ne pas protéger davantage le patrimoine vernaculaire et paysager, de ne pas utiliser les possibilités offertes par la réglementation d'imposer aux constructions neuves de couvrir une part de leur consommation d'énergie par la production d'énergies renouvelables, etc.

L'étude de « solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan », requise à l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme n'est pas présentée au présent dossier. Cette partie a vocation à permettre au public de connaître les différentes options examinées (au-delà des seules hypothèses de croissance et de consommation d'espaces) par la collectivité et à rendre compte de la manière dont les principaux choix ont été opérés.

Il est par ailleurs difficile de comprendre dans quelle mesure l'évaluation environnementale a joué son rôle d'aide à la décision et comment la démarche « éviter, réduire, compenser » a été conduite.

L'évaluation est également incomplète en ce qu'elle se limite de façon non justifiée à certains secteurs, omettant d'argumenter la faisabilité d'autres aménagements prévus au PLU. Sans bien entendu requérir le niveau de détail d'un dossier opérationnel, elle devrait par exemple mener un

3 Le sigle INPN désigne l'inventaire national du patrimoine naturel géré par le Muséum national d'histoire naturelle.

premier niveau d'évaluation des impacts potentiels et conditions de création d'un contournement routier ouest (logiquement amené à emprunter une zone humide et inondable), de l'aménagement d'un complexe d'athlétisme près de bois de Tugny et d'un renforcement de la capacité de traitement de la station d'épuration existante.

La MRAe recommande de reprendre l'évaluation des incidences, de façon à ce qu'elle puisse jouer pleinement son rôle d'aide à la décision, à partir d'une analyse plus objective et plus exhaustive du projet de PLU.

2.5 Dispositif de suivi

Le rapport présente une série d'indicateurs de suivi. Cependant, plusieurs d'entre eux ne portent pas sur les effets du PLU alors que le suivi vise à vérifier les effets attendus du plan sur l'environnement, le cas échéant pour en rectifier les effets négatifs.

La MRAe recommande de sélectionner des indicateurs plus représentatifs des effets du PLU sur l'environnement, de renseigner l'état actuel, l'objectif chiffré visé et de préciser les modalités et périodicité de suivi.

2.6 Résumé non technique

Le résumé non technique de 48 pages traite de nombreuses thématiques et s'efforce de présenter le projet de PLU ainsi que ses impacts mais présente, à l'image du rapport de présentation, des approximations et un caractère décousu lié à des reports de paragraphes parfois peu judicieux ou ne faisant pas sens pris isolément. Exemples : renvoi vers une liste de 193 taxons non jointe, confusion entre l'état initial et l'impact de l'urbanisation future sur les eaux pluviales, état initial de l'agriculture centré sur la foire aux bestiaux, paragraphe sur les nuisances sonores débutant par « cet arrêté » sans référence préalable, synthèse mentionnant des dépassements de seuils non évoqués auparavant. Il aurait également dû être actualisé avec les données de 2017 concernant la station d'épuration. L'indication de la compatibilité des documents de rang supérieur vis-à-vis du PLU est quant à elle inappropriée en ce qu'elle inverse la hiérarchie des documents et les liens d'opposabilité existants.

La MRAe recommande de revoir le résumé non technique pour qu'il remplisse les fonctions attendues de lisibilité et d'éclairage du public.

Des éléments d'appréciation plus détaillés sur la qualité de l'évaluation environnementale, au regard de l'éclairage qu'elle permet sur la prise en compte de l'environnement par le projet de PLU, sont portés au § 3 ci-après.

3. Prise en compte de l'environnement par le projet de PLU

3.1 Organisation spatiale et consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers

La commune retient un objectif de croissance démographique annuelle de 1 %, représentant un apport de population de 1400 personnes d'ici 2030, en se fondant sur sa fonction de commune

centre à l'échelle du SCoT et sur une relance de la croissance qu'elle pense observer ces dernières années.

On note cependant qu'après une croissance démographique de 12 000 à 14 000 habitants environ observée entre 1968 et 1982, la population de Châteaubriant a diminué jusqu'en 1999 (12 065 habitants) et s'est stabilisée à ce niveau depuis lors malgré une progression de la construction de logements et l'artificialisation des sols à usage d'habitat. En effet, la hausse de 1,45 % présentée pages 10 et 11 du rapport de présentation concerne uniquement 2014/2015 et la population serait ensuite redescendue à 11 854 habitants selon les chiffres publiés par l'INSEE début 2019.

Le besoin estimé à 1 400 logements supplémentaires repose sur un ratio théorique d'un logement par nouvel habitant, non expliqué au dossier et qui ne correspond à aucun ratio classiquement utilisé. L'adéquation de la taille des logements avec les besoins recensés localement au regard de la taille des ménages serait également à démontrer.

La démonstration de la réduction chiffrée de la consommation d'espace présente deux écueils :

- elle intègre, dans la consommation d'espace observée sur la période 2004-2012, 15 hectares correspondant à la thématique transports, qui n'ont pas vocation à être pris en compte dans le cadre d'une comparaison visant les seuls postes « habitat » et « activités équipements »,
- elle utilise des pas de temps variables (2004-2012 ; 2004-2016).

En l'état, le projet de PLU ne peut donc se prévaloir d'une réelle réduction de la consommation d'espace par rapport à celle observée sur la période 2004-2012.

La commune considère que 65 % du besoin en logements devront se réaliser en extension de l'enveloppe urbaine (telle qu'elle la définit à la carte figurant p. 44 du chapitre III du rapport) :

- en évaluant les possibilités de densification et de renouvellement urbain à 240 logements ;
- en estimant que seuls 175 logements sur les 702 vacants puissent être mobilisés sur la durée du PLU, alors même que le taux de vacance se monte à 11 % ce qui est particulièrement élevé ;
- et, en prenant en compte quelques changements de destination et constructions rendus possibles hors zones U et AU.

Cette estimation pourrait être affinée, en augmentant notamment la mobilisation des logements aujourd'hui vacants.

Les surfaces aménageables à vocation résidentielle en extension de l'enveloppe urbaine correspondante se montent suivant le rapport de présentation à 34,1 ha. S'y ajoutent 39,5 ha à vocation d'activités (intégrant notamment un projet de parc photovoltaïque) et 14,65 à vocation d'équipements (voie de contournement non comprise).

Les zones U et AU précédemment manifestement surdimensionnées sont réduites de 213 hectares. Pour autant, malgré cette réduction bénéfique du potentiel urbanisable par rapport au PLU en vigueur, le projet de PLU engendre la consommation de 88,3 hectares en dehors de l'enveloppe urbaine.

La densité moyenne de logements envisagée semble peu élevée pour un pôle d'équilibre territorial.

La MRAe recommande d'optimiser l'urbanisation envisagée au sein de l'enveloppe urbaine existante, tant par une mobilisation des logements vacants plus ambitieuse que par le recours à formes urbaines moins consommatrices d'espace et plus en adéquation avec le rôle de pôle d'équilibre territorial de la commune

3.2Préservation du patrimoine naturel et bâti

La localisation des secteurs de développement urbain tient compte de la trame verte et bleue (TVB) du territoire, identifiée en s'appuyant sur le schéma régional de cohérence écologique. Le projet de PLU met également l'accent sur la préservation et le confortement de cette dernière et des aménités qui lui sont liées, en combinant différentes dispositions dans le cadre du règlement écrit et graphique et des orientations d'aménagement et de programmation (OAP). Des marges d'amélioration sont néanmoins identifiées ci-après.

Haies et boisements

Les communes disposent de plusieurs outils pour assurer la protection des boisements ainsi que des haies et des arbres présents dans les zones naturelles ou dans les zones urbaines, intéressants pour des raisons écologiques ou paysagères : les articles L.113-1 et 2 (protection forte au titre d'espace boisé classé) et L.151-19 et 23 du code de l'urbanisme (protection plus souple issue de la loi "Paysages"), ainsi que les orientations d'aménagement et de programmation, globales et sectorielles.

Le projet de PLU prévoit une protection de certains boisements et haies ou alignements d'arbres dans les orientations d'aménagement et de programmation et au titre de la loi "Paysages" dans le règlement écrit. L'absence de recours à l'outil « espace boisé classé » n'est pas expliquée et on observe que seule une partie des haies bénéficient de ces mesures de protection, les autres étant dès lors susceptibles d'être détruites, au détriment du maintien ou de la restauration des fonctionnalités du maillage bocager. L'absence au dossier de l'inventaire des haies et boisements réalisé auquel se réfère le dossier ne permet pas de se prononcer sur la pertinence de la protection partielle envisagée. L'attention mérite néanmoins d'être attirée sur le message négatif que peut véhiculer cette protection peu étendue.

La MRAe recommande d'annexer l'inventaire des haies et boisements disponible et de réexaminer les choix limitatifs de protection réalisés.

Zones humides

La préservation des zones humides constitue un enjeu important et les documents d'urbanisme doivent respecter les dispositions du SDAGE du bassin Loire-Bretagne 2016-2021, qui demande aux PLU de définir des zonages protecteurs, assortis le cas échéant de dispositions spécifiques dans le règlement ou les orientations d'aménagement et de programmation, tenant compte des fonctionnalités des zones humides identifiées.

Un inventaire communal des zones humides et des cours d'eau est joint au rapport. La méthodologie employée est expliquée clairement. La typologie des zones humides recensées sur la commune est présentée. Seule l'une des trois annexes annoncées fait défaut.

Les cours d'eau sont identifiés sur les plans de zonages et assortis de mesures de protection dans le règlement (respect des zones d'expansion de crue, règle de recul des constructions).

Le projet de PLU s'attache à prendre en compte les zones humides inventoriées, par le biais du zonage et par une trame assortie de mesures de protection, encadrant strictement les occupations et usages qui peuvent y être admis sous conditions. Sur la forme, la superposition partielle des limites des zones du PLU et des zones humides serait à rectifier de façon à visualiser de façon systématique le zonage qui leur est affecté. Les incidences de l'inclusion ponctuelle de zones humides en zone urbanisable, mentionnée sans plus de précisions dans le rapport de présentation, seraient à étudier pour démontrer la cohérence des choix retenus. L'analyse de l'OAP n°5 omet par exemple de faire état de la présence d'une petite zone recensée humide et d'analyser les conditions de maintien de ses fonctionnalités.

La MRAe recommande de mieux justifier la prise en compte des zones humides incluses ponctuellement en zones urbanisables par le PLU.

Sites, paysages et patrimoine bâti et vernaculaire

Le projet de PLU prévoit que toutes les constructions sont soumises à permis de démolir et édicte des mesures de protection du patrimoine bâti et du petit patrimoine, identifiés comme un enjeu de maintien de l'identité communale. Cependant, peu d'éléments sont retenus à protéger malgré la richesse et l'importance numérique des éléments répertoriés. Par-delà la préservation évoquée ci-dessus des éléments de patrimoine vernaculaire, des composantes naturelles du paysage et des vues d'intérêt, il serait important de veiller plus étroitement à ce que les formes urbaines des secteurs à bâtir viennent enrichir et mettre en valeur les caractéristiques urbaines locales. La dimension patrimoniale des orientations d'aménagement et de programmation sectorielles gagnerait ainsi à être complétée, en vue d'une adaptation plus harmonieuse au tissu historique existant.

La MRAe recommande de renforcer la protection et la restauration du patrimoine bâti et vernaculaire et d'étendre l'approche patrimoniale aux développements urbains projetés.

Le projet de PLU assure une prise en compte satisfaisante des objectifs de protection du site classé de la Carrière des fusillés. Cependant, les indications figurant dans le rapport de présentation sont à actualiser et à rectifier : le ministère de l'équipement et le ministère de l'environnement n'existent plus, tout comme la DAU. La procédure de classement au titre des sites et monuments naturels mise en œuvre sur l'ensemble des grands sites nationaux est contemporaine de celle des monuments historiques née à la fin du 19^{ème} siècle. Les lois du 21 avril 1906 et du 2 mai 1930 qui fondent la politique des sites sont désormais codifiées (articles L 341.10 et suivants du code de l'environnement). Le classement au titre des sites, par décret en conseil d'Etat, est un dispositif réservé aux sites remarquables qui revêtent une dimension paysagère et patrimoniale d'intérêt national. Afin d'assurer la protection de ce site, servitude d'utilité publique, l'ensemble des interventions modifiant l'état des lieux sont soumises à autorisation spéciale de travaux, autorisation délivrée par le ministre en charge des sites ou par le préfet en fonction de l'ampleur et de la nature des travaux (article L. 341-10 du code de l'environnement). Ces demandes d'autorisation sont instruites localement par l'inspecteur des sites de la DREAL et par l'architecte des bâtiments de France. Les travaux dits de gestion courante (entretien des fonds ruraux – haies, chemins, clôtures agricoles) peuvent être dispensés de demande d'autorisation.

Assainissement des eaux usées et pluviales

Le rapport de présentation met en évidence une situation de surcharge de la station d'épuration existante et son incapacité actuelle à traiter les effluents liés à l'urbanisation projetée dans le PLU.

La nécessité de réflexions et de mesures visant à renforcer sa capacité de traitement est identifiée au dossier, mais reste à ce stade peu explicite. A défaut de pouvoir justifier avant l'approbation du PLU d'un calendrier d'application de mesures concrètes, il sera nécessaire d'adopter un zonage ne permettant pas l'urbanisation de nouveaux secteurs tant que la station n'est pas en capacité de traiter les effluents supplémentaires liées à l'urbanisation projetée dans le PLU.

Des indications sur la part des systèmes d'assainissement non collectif des eaux usées existants contrôlés par le SPANC⁴ et sur les mesures prises pour remédier aux dysfonctionnements observés seraient également utiles, à l'appui des choix projetés dans le cadre de la mise en place d'un zonage d'assainissement des eaux usées. A noter que la nécessité d'une saisine de la MRAe pour examen au cas par cas du projet de zonage d'assainissement des eaux usées, bien mentionnée au dossier, n'est pas intervenue à ce jour.

Le schéma directeur des eaux pluviales est en cours de révision suite à la séquence d'inondation du printemps 2018. Le dossier n'indique pas clairement si la commune est dotée d'un zonage d'assainissement des eaux pluviales approuvé opposable aux tiers ou en projet.

La MRAe recommande :

- ***d'adopter un zonage différant l'ouverture à l'urbanisation de nouveaux secteurs tant que la station d'épuration n'est pas en capacité de traiter les effluents supplémentaires liées à l'urbanisation projetée dans le PLU ;***
- ***de mieux renseigner le dossier en ce qui concerne le zonage d'assainissement des eaux pluviales.***

3.3 Prise en compte des risques et limitation des nuisances

Risques naturels et technologiques

L'article L.101-2 du code de l'urbanisme assigne un objectif de prévention des risques naturels aux PLU, qui ont un rôle important à jouer à travers la définition des zones de développement de l'urbanisation et l'édiction de mesures de réduction de vulnérabilité.

La commune est concernée par un atlas des zones inondables (AZI) et par un document cadre à l'échelle du bassin dénommé plan de gestion des risques d'inondation (PGRI), adopté le 23 novembre 2015 et dont huit dispositions sont directement opposables aux documents d'urbanisme. Le rapport évoque également en plusieurs endroits un plan de prévention des risques (PPR) en cours d'élaboration.

Le rapport de présentation du PLU rappelle l'existence de risques naturels. Les zones inondables identifiées dans l'AZI sont reproduites, à titre d'alerte, sur le plan de zonage du PLU. La collectivité s'attache à ne pas développer l'urbanisation sur les espaces naturels concernés par un aléa inondation. Le règlement et les OAP du PLU y encadrent les occupations et utilisations du sol dans l'attente du futur PPR.

4 Service public d'assainissement non collectif.

3.4 Contribution au changement climatique, énergie et mobilité

Le dossier valorise les actions menées sous maîtrise d'ouvrage publique parallèlement à l'élaboration du projet de PLU, en faveur par exemple des circulations douces et de l'utilisation des énergies renouvelables (chaudière bois), ainsi que la cohérence de ces dernières avec le PCAET de la communauté de communes Châteaubriant-Derval sur lequel la MRAe a rendu un avis le 16 avril 2018.

On relève cependant que la collectivité n'exploite pas l'ensemble des facultés offertes par les « nouveaux règlements de PLU »⁵ et par la loi « Transition énergétique pour la croissance verte » en matière d'incitations et de prescriptions favorisant la transition énergétique (les PLU peuvent, par exemple, imposer aux constructions neuves de couvrir une part de leur consommation d'énergie par la production d'énergies renouvelables ou accorder des bonus de constructibilité en ce sens). Aucune indication n'est apportée sur ce point, seule une recommandation générique d'amélioration des bilans thermiques des constructions projetées dans le cadre d'opérations d'ensemble figurant dans les OAP à caractère général.

L'OAP E3 prévoit la création d'un parc photovoltaïque sur des parcelles a priori propices au maintien d'une activité agricole, situées à l'est de la commune. Or le schéma régional climat air énergie (SRCAE) des Pays-de-la-Loire, adopté par arrêté du préfet de région en date du 18 avril 2014, indique : « un cadastre régional établi en juin 2010 confirme les orientations nationales devant guider les choix d'implantation des centrales photovoltaïques au sol. Ces dernières n'ont pas vocation à être installées dans les espaces agricoles, qu'ils soient exploités ou non, ni dans les espaces naturels protégés ou non. La priorité doit être accordée aux projets implantés sur des sites artificialisés, correspondant pour l'essentiel aux emplacements sur lesquels ont été exercées des activités industrielles, sans possibilité facile ou rapide de réaffectation à un usage économique ».

Au regard de ces orientations, l'évaluation environnementale devrait justifier, dans le cadre de la mise en œuvre de la démarche « Eviter-Réduire-Compenser » (ERC), de la recherche de solutions alternatives à l'implantation retenue, visant à exclure toute emprise sur des zones naturelles ou agricoles.

La MRAe recommande de renforcer, dans les documents opposables du PLU, les incitations et prescriptions favorisant la transition énergétique et de réexaminer l'implantation envisagée pour le projet de parc photovoltaïque.

Nantes, le 18 février 2019

La présidente de la MRAe des Pays-de-la-Loire,
présidente de séance



Fabienne ALLAG-DHUISME

⁵ Cf. décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre 1er du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme.