

Pays-de-la-Loire

Avis délibéré de la Mission Régionale d'Autorité environnementale des Pays de la Loire sur le projet de modification simplifiée n°3 du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) d'Angers Loire Métropole (ALM)

Commune de Sainte-Gemmes-sur-Loire (49)

n°: 2019-3917



Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La MRAe¹ des Pays-de-la-Loire s'est réunie le 25 juin 2019, par conférence téléphonique. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la modification simplifiée n°3 du PLUi d'Angers Loire métropole (49), commune de Sainte-Gemmes-sur-Loire.

Étaient présents et ont délibéré collégialement : Fabienne Allag-Dhuisme, Thérèse Perrin 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.

Étaient absents : Bernard Abrial, Antoine Charlot

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) des Pays-de-la-Loire a été saisie par la communauté urbaine d'Angers Loire Métropole pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 26 mars 2019.

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 3 avril 2019 l'agence régionale de santé de Maine et Loire, qui a transmis une contribution en date du 29 avril 2019.

En outre, la DREAL a consulté par mail du même jour :

• le directeur départemental des territoires de Maine et Loire, qui a transmis une contribution en date du 25 avril 2019,

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 n'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).



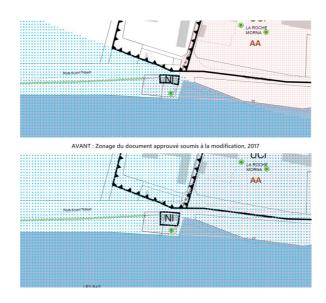
Avis

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, après examen au cas par cas, de la procédure d'évaluation environnementale. C'est le cas de la modification simplifiée n°3 du PLUi d'Angers Loire Métropole (commune de Sainte-Gemmes-sur-Loire) qui a été soumise à évaluation environnementale sur décision de la MRAe des Pays de la Loire n°2018-3621 en date du 17 janvier 2019.

1. Contexte, présentation du territoire, du projet de modification simplifiée n°3 du PLUi d'Angers Loire Métropole (ALM) et de ses principaux enjeux environnementaux

Le projet de modification simplifiée n°3 du PLUi d'Angers Loire Métropole (approuvé le 13 février 2017) a pour objet d'élargir le zonage NI (secteur à vocation d'accueil touristique ou de loisirs) sur le secteur de la Roche Morna à Saintes-Gemmes-sur-Loire, afin de permettre la réalisation d'un projet de guinguette en bord de Loire. Le secteur NI concerné, tel que défini au PLUi en vigueur, est ciblé sur un ensemble patrimonial – la maison Dabel – et la collectivité souhaite l'accroître de 130 m² environ. La MRAe note que la demande d'examen préalable au cas par cas qui a précédé cette évaluation mentionnait une surface en extension de 0,12 hectare, soit 1 200 m², ce qui représente une réduction d'un facteur 10.





Elle motive le recours à une modification simplifiée par le fait qu'il s'agit d'une erreur matérielle, la surface actuelle du zonage ne permettant pas la réalisation du projet aujourd'hui envisagé, alors que les orientations définies dans le PLUi et le rapport de présentation stipulent que les secteurs NI définis au plan de zonage identifient notamment « les espaces de loisirs en bord de rivière (base de canoë, guinguette) existants ou à créer. Les limites sont celles des emprises des équipements actuels ou nécessaires à la réalisation de ces projets ».

MRAe indique qu'il ne lui appartient pas de se prononcer sur la légalité du recours à la procédure de modification pour conduire cette évolution du PLUi d'ALM.

Le site concerné bénéficie d'une implantation exceptionnelle en bord de Loire, reconnue notamment par de nombreux inventaires ou protections réglementaires : inscription dans le périmètre du site classé « de la confluence Maine et Loire et des Coteaux Angevin » (décret du 23 février 2010) et au sein du Val de Loire inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO, en proximité immédiate des bords de Loire qui constituent un milieu naturel majeur – zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF), Natura 2000 et réservoirs de biodiversité. Du fait de cette proximité avec la Loire, le secteur NI est soumis à un risque inondation. Par ailleurs, une zone d'urbanisation future (zone 1AU de la Roche Morna) est prévue tout près du site.

L'évolution apportée au PLUi est mineure dans son emprise (+ 130 m² de zonage NI au détriment d'un espace plus protecteur zoné en N) et ne porte pas de modification du règlement. Elle apparaît toutefois comme susceptible d'incidences sur l'environnement puisqu'elle vise à permettre la réalisation d'un projet de guinguette, dans ou en grande proximité d'espaces à très forts enjeux environnementaux et paysagers et jouxtant une zone d'urbanisation future.

Les principaux enjeux environnementaux identifiés par la MRAe sont dès lors les suivants :

- insertion paysagère et architecturale du projet rendu possible par l'extension de zonage ;
- maîtrise des nuisances, notamment sonores et du risque inondation ;
- préservation des milieux et espèces, en particulier ceux ayant motivé les zonages d'inventaires et de protection qui concernent le site ou ses abords.

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

L'évaluation environnementale produite est constituée d'un document d'une trentaine de pages organisé autour d'un résumé non technique et de 6 chapitres²

S'il est clair et peut, en première approche, paraître proportionné à l'évolution du PLUi envisagée, il s'avère toutefois peu démonstratif (en particulier sur la partie incidences), et les mesures

2Les six chapitres sont constitués d'une présentation générale, d'un état initial de l'environnement du projet, des incidences potentielles sur l'environnement et mesures d'évitement, réduction, compensation – ERC – de la mise en œuvre de la modification simplifiée, de l'incidence du projet sur la zone Natura 200, des critères, indicateurs et modalités de suivi et de la présentation des méthodes utilisées pour établir l'évaluation environnementale



d'évitement, de réduction ou de compensation (ERC) qu'il présente dépendent presque toutes du projet de guinguette en tant que tel et ne trouvent pas de traduction réglementaire dans le projet de PLUi modifié. Ce faisant, la modification simplifiée n'est pas en mesure de garantir leur mise en œuvre opérationnelle et par suite, confond les mesures ERC du futur projet et celles attendues de l'évolution du PLUi.

Par ailleurs, en ce qui concerne les enjeux environnementaux propres au secteur concerné par l'évolution de zonage ou ses abords, l'état initial produit est essentiellement basé sur des données bibliographiques et s'en remet aux éléments généraux découlant des documents supra (document d'objectifs Natura 2000, descriptifs de ZNIEFF, SCoT d'Angers Loire Métropole par exemple). Il est indiqué dans la partie consacrée aux méthodes utilisées pour établir l'évaluation environnementale que des reconnaissances de terrain ont été effectuées en mars 2019 mais sans aucune précision sur la nature des investigations conduites, ni leur lien avec les enjeux pré-identifiés.

La MRAe recommande de préciser les investigations conduites en mars 2019, de démontrer leur suffisance au regard des milieux présents et susceptibles d'être impactés par le projet ou, le cas échéant, de les compléter, afin de disposer d'un état initial à la hauteur des enjeux identifiés.

2.1Articulation du projet de modification simplifiée avec les autres plans et programmes,

La démonstration de la bonne articulation du projet de modification simplifiée avec les autres plans et programmes repose sur le fait que l'extension du secteur NI s'inscrit dans la volonté du SCoT métropolitain Loire Angers de valoriser la vallée de la Loire tout en préservant les espaces remarquables paysagers et naturels. Comme le PLUi d'ALM (approuvé le 13 février 2017) est par ailleurs compatible avec le SCoT (approuvé le 9 décembre 2016), que ce dernier est intégrateur³, le document ne confronte pas la modification envisagée à d'autres plans et programmes, hormis au plan de prévention des risques d'inondation"Val du Louet confluence de la Maine et de la Loire », point qui sera évoqué en partie 3 du présent avis.

2.2 Dispositif de suivi

Il repose sur 13 indicateurs classés selon 5 thèmes — paysage et patrimoine, milieux naturels, gestion des risques, ressources, prélèvements et rejets dans le milieu naturel, énergie, climat et mobilité -. Or, ces indicateurs ne sont pas accompagnés d'objectifs chiffrés et la quasi totalité d'entre eux sont sans lien avec des prescriptions découlant de la modification du PLUi (cf par exemple : nombre de cyclistes sur la Loire à Vélo, nombre de jours de festivités où plus de 20 personnes se sont installées en clairière, nombre de couverts annuels...).

2.3 Méthodes, résumé non technique

Le chapitre consacré aux méthodes est général et n'apporte pas précision sur les éventuelles difficultés rencontrées ou sur ce en quoi ont consisté les reconnaissances de terrain effectuées en mars 2019 – citées uniquement dans ce chapitre sans plus détails. Cela est toutefois cohérent avec

³ Le SCoT est chargé d'intégrer les documents de planification supérieure et/ou de politiques sectorielles (SDAGE, SAGE, SRCE, futur SRADDET...) et est ainsi le document pivot : on parle de SCOT intégrateur, ce qui permet aux PLU(i) et cartes communales de ne se référer juridiquement qu'à lui pour assurer leur légalité au regard des objectifs portés par les documents supra.



le reste de l'évaluation environnementale produite, qui consiste essentiellement à affirmer l'absence d'incidences à partir d'un état initial basé sur de la bibliographie, ou à renvoyer la maîtrise des impacts à la phase projet.

Le résumé non technique produit est clair mais présente les mêmes lacunes que l'évaluation environnementale et l'illustration choisie est assez peu explicite pour le grand public.

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

3.1 Préservation du patrimoine naturel et bâti

Paysage et patrimoine

L'ensemble patrimonial concerné par le projet de modification est constitué d'un bâtiment principal, d'une gloriette et d'une terrasse surplombant la Loire. La maison présente une architecture de qualité avec une construction principale du XIXe siècle et une extension construite dans la seconde moitié du XXe siècle, le jardin ornemental est quant à lui délaissé mais deux cyprès remarquables peuvent être aperçus depuis la route de Port Thibault. Outre son inscription en site classé et au sein du périmètre du Val de Loire inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO, le secteur de la Roche Morna au sein duquel est situé la maison Dabel, est identifié comme « ensemble bâti singulier » dans le PLUi d'ALM.

Le projet de modification simplifiée augmente la surface de la zone NI sur ce secteur sans introduire de règles ou d'orientation d'aménagement et de programmation particulières, de nature à encadrer de manière spécifique le projet envisagé sur cet ensemble bâti. Ce sont donc les prescriptions du règlement applicables aux zones NI et l'OAP Val de Loire du PLUi d'ALM aujourd'hui en vigueur, inchangées, qui encadreront les évolutions permises par la modification. Pour mémoire, le règlement ne permet que les constructions nouvelles liées à la vocation de la zone, impose qu'elles s'implantent à moins de 100 mètres des constructions existantes et limite l'emprise au sol des nouvelles constructions à 10 % de la superficie de l'unité foncière sans excéder 5000 m². Par ailleurs l'OAP Val de Loire, qui prévoyait déjà l'implantation d'un projet de guinguette sur ce secteur, précisait « qu'une attention particulière sera apportée à ce projet, le site bénéficiant d'une situation exceptionnelle en bord de Loire ».

L'évaluation environnementale du projet de modification évoque succinctement le nouveau projet de guinguette en cours d'élaboration (un premier projet sans suites avait été établi en 2007) et indique que ce dernier consistera en la réhabilitation et l'extension (25 m²) du bâtiment principal de la maison Dabel ainsi qu'en la réhabilitation de la gloriette. Par ailleurs, pour conserver les vues sur le fleuve tout en répondant au besoin en stationnement généré (non évalué), des places de stationnements (sans indication de leur nombre) seraient aménagées au nord de la route de Port Thibault et des emplacements vélos seraient également prévus aux abords de la guinguette. Toutefois, ces indications – formulées au conditionnel dans le document produit – ne trouvent pas de déclinaison dans le document d'urbanisme, le projet de modification n'apporte donc aucune garantie quant aux caractéristiques du projet qui sera effectivement réalisé sur ce site.



Le dossier indique que « Les aménagements développés sur le secteur seront encadrés par les règles du secteur NI et soumis à l'avis de l'Architecte des Bâtiments de France ainsi qu'à la consultation de la commission départementale de la nature des sites et des paysages. »

Pour autant, du fait des enjeux propres à ce secteur exceptionnel, il est attendu que l'extension du zonage NI s'accompagne de l'introduction de règles précises, en lien avec les enjeux identifiés et de nature à garantir la qualité des lieux quel que soit le projet qui pourrait être envisagé. Leur absence ne permet dès lors pas à la MRAe de conclure quant à la bonne prise en compte de ces enjeux.

Biodiversité

Les parcelles concernées par le projet de modification se caractérisent par leur situation entre un contexte naturel lié au fleuve (la Loire est à environ 60 mètres) et un contexte plus urbain, constitué par le village du port Thibault et des ensembles urbains de Sainte-Gemmes-sur-Loire.

Le site Natura 2000 – ZPS/ZSC ⁴ « Vallée de la Loire de Nantes aux Ponts de Cé et zones adjacentes » – aux abords immédiats de ces parcelles, est constitué de milieux très variés : vasières, grèves, prairies naturelles, bocages, milieux palustres et aquatiques, boisements, pelouses, etc. Les points de vulnérabilités à l'échelle du site Natura 2000 identifiés dans le DOCOB sont liés aux déséquilibres morphologiques et hydrauliques, à la banalisation des milieux souvent aux dépens des prairies naturelles mais aussi à la pression urbaine et touristique.

Par ailleurs, la ZNIEFF de type I « lit mineur, berges et îles de Loire entre les Ponts-de-Cé et Mauves-sur-Loire », intégrée dans le périmètre du site Natura 2000 pré-cité est un site d'étape, de reproduction et d'habitat de diverses espèces d'oiseaux rares ou menacés dans la région des Pays-de-la-Loire. Elle constitue un axe de migration important pour plusieurs espèces de poissons devenus très rares et présente une intéressante diversité d'odonates, de trichoptères, d'éphéméroptères, dont certaines espèces particulièrement rares dans la région. Le site accueille une grande diversité entomologique et en particulier un coléoptère rare et protégé en France. On dénote aussi la présence de plusieurs espèces végétales rares, certaines protégées au niveau national ou régional.

Enfin, la ZNIEFF de type II « vallée de la Loire à l'amont de Nantes », elle aussi intégrée au site Natura 2000 précité, présente notamment un intérêt au plan écologique, faunistique et floristique pour la présence de riches végétations caractéristiques des milieux ligériens et pour la qualité de l'avifaune nicheuse, migratrice et hivernante.

Pour finir, le territoire communal de Sainte-Gemmes-sur-Loire est composé d'un réservoir de biodiversité remarquable : la vallée de la Loire.

A priori (l'évaluation environnementale indique « à la lecture du DOCOB – document d'objectif Natura 2000 », sans plus de précision) le site NI et ses environs ne sont pas situés au sein d'habitats communautaires et l'intérêt de la zone concernée par le projet de modification et ses environs portent sur des milieux naturels remarquables mais jugés « non extraordinaires », qui participent à la fonctionnalité écologique de la zone Natura 2000.

4 ZSC: zone spéciale de conservation. Il s'agit d'un site naturel ou semi-naturel désigné par les États membres, qui présente un fort intérêt pour le patrimoine naturel exceptionnel qu'il abrite. Sur de tels sites, les états membres doivent prendre les mesures qui leur paraissent appropriées (réglementaires, contractuelles, administratives, pédagogiques, etc.) pour conserver le patrimoine naturel du site en bon état.; ZPS: zone de protection spéciale. Elles sont créées en application de la directive européenne 79/409/CEE (plus connue sous le nom directive oiseaux) relative à la conservation des oiseaux sauvages.



Les incidences attendues sont de trois types : une artificialisation du site Natura 2000, une modification des fonctions écologiques du site et une détérioration du milieu naturel.

L'évaluation environnementale s'appuie sur différents arguments pour conclure à des incidences limitées du projet, et notamment :

- la faible ampleur de l'extension de la zone NI;
- un futur projet restreint en matière de nombre de couverts (30 à 70 soit 150 personnes par jour environ) et de plage horaire (fermeture à 23h) et annuelle (ouverture 10 mois de l'année sur 12 mois);
- un afflux de visiteurs en majorité localisé dans le restaurant et sur la terrasse ;

Si le document reconnaît que l'activité de la guinguette induira de nombreuses sources potentielles de dégradation du milieu naturel – du fait de l'afflux de visiteurs et donc de possibles piétinements dans la zone Natura 2000 – il relativise l'augmentation des impacts par rapport à la situation actuelle, du fait d'une meilleure canalisation des visiteurs vers le restaurant et sur la terrasse. Pour mémoire, la Loire à Vélo accueille 950 000 visiteurs annuels, certains faisant d'ores et déjà une pause sur la placette non stabilisée entre la maison Dabel et le jardin méditerranéen.

L'évaluation indique par ailleurs que les mesures compensatoires suivantes « sont attendues" :

- disposer d'une gestion optimale des déchets de la guinguette notamment sur le secteur de la clairière ;
- baliser les flux touristiques sur la clairière sur la berge de la Loire pour limiter les piétinements ;
- limiter la création de sites touristiques en bord de Loire à l'échelle intercommunale pour limiter l'afflux touristique à proximité directe des berges de la Loire ;
- renforcer des essences locales et champêtres dans les aménagements paysagers de la guinguette et des projets annexes communaux (parkings et route de Port Thibault).

Là encore, et bien qu'elles semblent globalement appropriées, les mesures indiquées ne trouvent pas de traduction réglementaire dans le cadre de la présente modification simplifiée, ce qui renvoie la responsabilité de leur mise en œuvre à d'autres acteurs et/ou à d'autres échelles d'intervention (projet opérationnel ou intercommunalité).

Par ailleurs, le sujet des effets indirects – comme le dérangement d'espèces – est très peu abordé.

En l'état, la MRAe ne peut donc prendre position sur l'absence d'incidences notables du projet de modification simplifiée sur le site Natura 2000 et les espaces d'intérêt environnementaux à proximité.

Eau : ressource, traitement des eaux usées

La connexion du bâtiment au réseau d'assainissement collectif induira un traitement des eaux usées par la station de la Baumette à Angers, dont le fonctionnement doit permettre de gérer convenablement les effluents générés. La gestion de ses eaux pluviales sera assurée par un réseau dédié à Saint-Gemmes-sur-Loire.

Le projet ne présente pas de mesure visant au stockage et à l'utilisation des eaux pluviales, la



partie « incidences, mesures ERC » de l'évaluation environnementale indique que l'augmentation des consommations en eau potable sera en partie compensée par l'amélioration des réseaux d'eau potable à l'échelle de la communauté urbaine.

3.2 Risques naturels, nuisances

Risques d'inondation

Ce risque découle des inondations liées à la Loire et à ses bras. L'extension de la zone NI est située en zone R2 (aléa moyen) et en partie, surface non précisée, en zone R4 (aléa fort) du plan de prévention des risques d'inondation PPRI « Val du Louet confluence de la Maine et de la Loire » approuvé le 9 décembre 2002.

La commune de Sainte-Gemmes-sur Loire est inscrite par ailleurs dans le TRI (territoire à risque important) Angers-Authion-Saumur qui précise que le secteur NI concerné par la modification simplifiée se situe dans un secteur à forte probabilité de crue.

Le projet de guinguette peut être actuellement autorisé en zone R2 au titre du PPRi en vigueur.

L'évaluation environnementale rappelle que le PLUi d'ALM prend en compte le PPRi pré cité (pour mémoire le PPRi s'impose au PLUi en tant que servitude d'utilité publique) et présente comme une mesure de réduction d'impact le fait qu'entre le rez-de-chaussée du bâtiment principal et de son extension et le sol, une cave est prévue, réduisant ainsi les risques pour les personnes, notamment les salariés. Il est souligné par ailleurs que le projet ne prévoit pas d'hébergement de personnes.

Bruit

Les activités rendues possibles par la modification simplifiée pourront induire des risques de nuisances sonores pour les populations riveraines, notamment celles qui seront accueillies dans la zone 1AU de l'autre côté de la voie d'accès (premières maisons du futur lotissement à environ 60 mètres de la terrasse de la guinguette).

La prise en compte de ce risque tel que décrite dans la partie incidences et mesures ERC de l'évaluation environnementale s'appuie sur :

- le maintien d'un espace inconstructible à proximité de la voie de desserte (largeur et traitement non précisés) ;
- un aménagement de la route de Port Thibault qui devrait permettre de réduire la vitesse de circulation limitant ainsi les nuisances sonores liées à la circulation routière ;
- des plages d'ouverture de la guinguette réduites à 23h le soir.

On relèvera par ailleurs que le dossier n'identifie pas précisément sur une carte ni ne dimensionne les stationnements automobiles à créer.

Dès lors, le dossier n'apporte pas plus de précisions que la demande d'examen au cas par cas qui avait motivé sa soumission à évaluation environnementale, et n'apporte pas de garantie quant à la



bonne prise en compte de cet enjeu.

La MRAe recommande de préciser les aménagements prévus pour permettre une cohabitation acceptable entre l'activité de guinguette envisagée – y compris les accès et stationnements nécessaires – et les habitations les plus proches et de les traduire dans le règlement et au travers d'une orientation d'aménagement et de programmation (OAP).

4. Conclusion

Si la modification simplifiée se limite à l'extension de 130 m² d'un secteur NI pour permettre la réalisation d'un projet de guinguette en bord de Loire – vocation de l'espace déjà affichée dans le PLUi d'ALM aujourd'hui en vigueur – les enjeux environnementaux forts du site concerné et de ses abords nécessitaient une analyse précise des impacts générés et un encadrement du projet, via des règles inscrites dans le document d'urbanisme. En l'état, l'évaluation environnementale produite est basée essentiellement sur des éléments bibliographiques. La gestion des impacts et la mise en œuvre de mesures d'évitement, de réduction ou de compensation est renvoyée au stade du projet opérationnel. Ce faisant, l'évaluation environnementale ne joue pas son rôle.

Il appartient au PLUi de prendre les dispositions réglementaires adaptées afin de garantir que le projet rendu possible par la modification simplifiée préservera la qualité paysagère du site et les milieux patrimoniaux identifiés, et que les nuisances sonores générées seront suffisamment maîtrisées, notamment vis à vis de la zone d'urbanisation future à proximité.

Nantes, le 25 juin 2019 pour la MRAe des Pays-de-la-Loire, la présidente de séance

Fabienne ALLAG-DHUISME

