



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 Campbon (44)**

n° : PDL-2019-4152

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La MRAe¹ des Pays-de-la-Loire s'est réunie le 17 octobre 2019 à Nantes. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet de révision du plan local d'urbanisme (PLU) de Campbon (44).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Daniel Fauvre, Thérèse Perrin et en qualité de membre associée, Mireille Amat.

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, Vincent Degrotte.

Était présente sans voix délibérative : Audrey Joly, chargée de mission auprès de la MRAe.

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) des Pays-de-la-Loire a été saisie par la communauté de communes Estuaire et Sillon pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 15 juillet 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 16 juillet 2019 l'agence régionale de santé des Pays-de-la-Loire.

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 des Pays-de-la-Loire (MRAe).

Synthèse de l'avis

Le projet de PLU de Campbon a précédemment fait l'objet d'un premier avis de la MRAe le 10 avril 2019, après un premier arrêt le 20 décembre 2018. À la suite d'un second arrêt le 4 juillet 2019, le présent avis de la MRAe constitue donc un second avis sur le projet de PLU.

Cet avis doit donc se lire en complément du premier avis de la MRAe, joint en annexe, qui reste valable pour l'essentiel.

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 enjeux environnementaux du projet de PLU de Campbon identifiés comme principaux par la MRAe sont :

- la protection de la nappe d'eau souterraine de Campbon ;
- la préservation du secteur Natura 2000, des zones humides et des corridors écologiques (trame verte et bleue) ;
- la limitation de la consommation d'espace.

A cet égard, la MRAe retient les principaux points suivants :

- la protection de la nappe d'eau souterraine de Campbon est désormais correctement reprise dans le projet de PLU.
- Le secteur Natura 2000 *Grande Brière, Marais de Donges et du Brivet* constitue l'exutoire hydraulique naturel du territoire communal. En l'état, le projet de PLU ne démontre pas l'absence d'incidences significatives sur l'état de conservation de ce site eu égard aux atteintes potentielles liées au ruissellement urbain, aux insuffisances du système d'assainissement, au risque de migration d'une pollution accidentelle.
- A défaut d'explication des critères de choix des haies que le projet de PLU choisit de protéger ou de ne pas protéger, il reste difficile d'en évaluer la pertinence eu égard à la fonctionnalité particulière de la commune de Campbon comme « corridor territoire » au sein de la trame verte et bleue déterminée à l'échelle régionale ;
- Les principales évolutions du nouveau projet de PLU concernent la réduction des zones à urbaniser, par maintien de la vocation agricole du secteur de la rue de la vallée et par intégration de l'extension de la zone d'activités « Porte d'estuaire » vers l'est à la zone urbaine. Cette dernière évolution ne constitue cependant pas une diminution de l'artificialisation permise par le projet de PLU. L'intégration du hameau du Rocher – Montmignac à la zone agricole va également permettre de réduire la légère artificialisation qu'aurait permis son classement en zone urbaine. La consommation d'espace permise par le projet de PLU reste cependant importante et insuffisamment justifiée.

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 de la procédure d'évaluation environnementale. C'est le cas du PLU de Campbon, la commune comportant un site Natura 2000 sur son territoire (article R. 104-8 du code de l'urbanisme).

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

1.1 Contexte

Pour mémoire, le projet de PLU de Campbon a précédemment fait l'objet d'un premier avis de la MRAe le 10 avril 2019, après un premier arrêt le 20 décembre 2018. À la suite d'un second arrêt le 4 juillet 2019, le présent avis de la MRAe constitue donc un second avis sur le projet de PLU.

Sauf exceptions qui seront explicitement mentionnées, la MRAe se propose, pour établir cet avis, d'examiner principalement les suites qui ont été données au précédent avis du 10 avril 2019. Ce dernier est joint en annexe.

1.2 Présentation du projet de PLU de Campbon

Le projet de PLU arrêté le 4 juillet 2019 diffère peu de celui du 20 décembre 2018. Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), notamment, est inchangé.

Deux orientations d'aménagement et de programmation sont supprimées, les anciennes OAP sectorielles n°5 et n°6. L'ancienne OAP n°7, concernant un site de renouvellement urbain rue de la Gruette, est renumérotée en OAP n°5.

Au niveau du zonage, par rapport au précédent projet de PLU arrêté, le secteur du Rocher – Montmignac est reclassé de zone urbaine Uc en zone agricole A. L'extension de la zone d'activités "Porte d'estuaire" vers l'est (ex OAP n°6) est reclassée de zone à urbaniser à court terme 1AUf en zone urbaine Uf. L'extension de la zone urbaine au nord (ex OAP n°5), située rue de la vallée, est reclassée de zone à urbaniser à long terme 2AU en zone agricole Ab. Une zone agricole Ac est créée pour couvrir les deux sites de carrières avec un règlement écrit adapté. Un secteur correspondant à l'ancien emplacement réservé n°7 (pour une aire de repos), supprimé, est reclassé de zone naturelle pour équipement public et d'intérêt collectif Ni en zone agricole A. Quelques autres ajustements à la marge sont opérés par ailleurs.

Finalement, le projet de PLU classe 175 ha en zones urbaines (-5 ha par rapport au précédent projet) et près de 10 ha en zones à urbaniser (-12 ha) (logements et zones d'activités). Le reste du territoire est couvert par 3 690 ha de zones agricoles (dont 880 ha situés dans le périmètre de protection rapproché des captages d'alimentation en eau potable) et 1 130 ha de zones naturelles.

1.3 Principaux enjeux environnementaux du projet de PLU de Campbon identifiés par la MRAe

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 enjeux environnementaux du projet de PLU de Campbon identifiés comme principaux par la MRAe sont :

- la protection de la nappe d'eau souterraine de Campbon ;
- la préservation du secteur Natura 2000, des zones humides et des corridors écologiques (trame verte et bleue) ;
- la limitation de la consommation d'espace.

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

2.1 Qualité du document graphique du règlement

L'avis du 10 avril 2019 pointait nombre de défauts sur le document graphique qui en perturbaient la lisibilité et ne permettaient pas d'en assurer une lecture sereine par le grand public. La recommandation de la MRAe a été partiellement suivie.

En effet, une partie des observations a fait l'objet de corrections. Globalement, le document graphique est maintenant plus lisible mais certains défauts mentionnés le 10 avril 2019 sont toujours présents : on peut citer les limites imperceptibles de plusieurs secteurs Np, le secteur impacté par le bruit omis à l'extrême ouest et au sud-est.

De nouvelles incohérences sont aussi apparues. Ainsi, les emplacements réservés n°7 et 7bis sont toujours dans la légende alors qu'ils ont été supprimés. Les bénéficiaires des emplacements réservés n°5 (le syndicat mixte d'assainissement du Haut-Brivet), 8, 8bis et 8ter (l'État) ont été corrigés dans le rapport de présentation mais pas sur le plan. L'emplacement réservé 8ter a disparu du chapitre 6.1 du document 1.2 sur la justification des éléments graphiques.

2.2 Diagnostic socio-économique du territoire, état initial de l'environnement, perspectives d'évolution en l'absence de plan et caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées

Globalement, la plupart des observations émises précédemment par la MRAe n'ont pas été prises en compte.

La partie agricole du document 1.1 n'a été complétée ni avec les principaux éléments qui ont servi à l'identification des zones agricoles non pérennes², ni avec les éléments du chapitre 2.4 « Le

2 cf. document 1.2 page 177 : « *Le diagnostic agricole a permis d'identifier des zones agricoles non pérennes.* »

diagnostic agricole et les ateliers avec les agriculteurs » du document 1.3.2.

La discordance citée dans l'avis du 10 avril 2019 quant à la valeur de l'indice de concentration d'emploi (ICE)³ n'a pas été corrigée.

La situation de l'assainissement collectif a été complétée, sans préciser toutefois si la station d'épuration de Sainte-Anne-sur-Brivet disposait ou non de la capacité à accueillir la croissance prévue par la commune de Campbon ainsi que celle des deux autres communes qui y sont raccordées. La situation de l'assainissement non collectif ne fait toujours état d'aucune information à l'échelle communale. D'une façon générale, la capacité des réseaux (routier, assainissement, eau potable) à accueillir la croissance envisagée n'est pas examinée dans le rapport de présentation.

Le risque lié au radon apparaît désormais succinctement dans l'analyse des incidences sur l'environnement, sans pourtant avoir été cité dans l'état initial de l'environnement.

Le dossier n'indique pas si les zones à urbaniser à vocation d'habitat ou les principaux emplacements réservés, notamment les trois mesurant plus d'un hectare, ont fait l'objet d'un premier niveau d'investigations environnementales adaptées (faune, flore, zones humides) en tant que secteurs susceptibles d'être touchés par le projet de PLU.

Les enjeux environnementaux restent identifiés dans le document « justification des choix » plutôt que dans le document « état initial de l'environnement ». Tous les enjeux sont désormais qualifiés. Toutefois, le dossier ne justifie toujours pas le qualificatif d'enjeu "faible" concernant la nappe de Campbon (cf. document 1.2 page 165)

Par ailleurs, des rectangles jaunes cachant partiellement le texte sont apparus dans les documents⁴, sans justification apparente. De plus, les paginations des sommaires des documents 1.1 et 1.2 présentent des défauts de mises à jour ce qui mérite d'être corrigé pour permettre l'appropriation du dossier par le grand public.

La MRAe réitère ses recommandations en vue de compléter l'état initial de l'environnement avec :

- **les principaux éléments qui ont servi à l'identification des zones agricoles non pérennes ;**
- **la démonstration de la capacité des réseaux en général à accueillir des populations et activités nouvelles ;**
- **les résultats des investigations conduites sur les secteurs susceptibles d'être touchés par le projet de PLU ;**
- **la justification de la qualification des enjeux liés à la nappe de Campbon.**

2.3 Articulation du projet de PLU avec les autres plans et programmes

L'analyse de l'articulation du projet de PLU avec le schéma de cohérence territoriale (SCoT) Nantes – Saint-Nazaire⁵ n'explique toujours pas en quoi les OAP prennent en compte certains objectifs⁶.

3 L'ICE est mentionné à hauteur de trois valeurs différentes aux pages 29 et 68 du document 1.1.

4 c'est notamment le cas dans le document 1.1 pages 48 et 71 et dans le document 1.2 pages 64 et 65

5 SCoT approuvé le 16 décembre 2016 et qui a fait l'objet d'un avis de l'Ae du CGEDD le 20 juillet 2016

6 cf. document 1.2 pages 152 et 153 : les quatre mentions « Les OAP prennent en compte cet objectif » sont toujours présentes, sans précision ni explication.

L'articulation du projet de PLU avec le programme local de l'habitat (PLH) n'est toujours pas abordée.

La recommandation de la MRAe dans son premier avis n'a pas été prise en compte et reste valable.

La MRAe réitère ses recommandations en vue de :

- **compléter la démonstration de la compatibilité du PLU avec le SCoT Nantes – Saint-Nazaire ;**
- **ajouter une section au rapport de présentation concernant la compatibilité du PLU de Campbon avec les PLH en vigueur et en projet.**

2.4 Choix du parti retenu notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement et des solutions de substitution raisonnables

Concernant la justification du projet de PLU, on attend du rapport de présentation qu'il explicite quelles étaient les alternatives et pour quels motifs, notamment du point de vue de la protection de l'environnement, le parti d'aménagement est celui qui a été retenu. La recommandation de la MRAe dans son premier avis en la matière n'a pas été prise en compte dans cette nouvelle version du projet de PLU.

Seuls le besoin en matière d'habitat et la quantification de l'extension urbaine jugée nécessaire pour satisfaire ce besoin ont fait l'objet d'un tel examen (sans toutefois que des alternatives de densités différentes n'aient été examinées), ce qui était déjà le cas dans la version du 20 décembre 2018. Ainsi, les autres aspects du projet de territoire porté par le PLU restent non motivés, notamment :

- le PADD d'une façon générale ;
- le besoin en surfaces pour le développement économique et pour les équipements publics ;
- les choix de localisation des extensions urbaines, qu'elles soient classées en zones U ou AU ;
- le contenu retenu pour les OAP ;
- les emplacements réservés ;
- le choix des haies protégées comme patrimoine naturel et paysager.

Concernant les détails des manques du dossier, le lecteur est invité à lire la partie correspondante de l'avis MRAe du 10 avril 2019.

La MRAe réitère ses recommandations en vue de compléter la justification du projet de territoire à la fois par l'exposé des alternatives possibles et par les motivations, notamment du point de vue de la protection de l'environnement, ayant conduit à retenir celui proposé par le projet de PLU arrêté.

2.5 Incidences notables probables du projet de PLU et mesures pour éviter, réduire et compenser les conséquences dommageables

En la matière également, la recommandation de la MRAe dans son premier avis n'a pas été prise en compte. Concernant les détails des manques du dossier, le lecteur est invité à lire la partie correspondante de l'avis MRAe du 10 avril 2019.

La MRAe réitère ses recommandations en vue de préciser les mesures prises pour éviter, réduire et compenser les incidences négatives du projet de PLU, de corriger les inexactitudes et de compléter les manques. Un regard tout particulier est à porter sur les secteurs ouverts à l'urbanisation situés à proximité des zones humides, ou dans le périmètre de protection rapprochée autour des captages pour l'alimentation en eau potable dans la nappe de Campbon.

2.6 Évaluation des incidences Natura 2000

Comme évoqué dans le précédent avis de la MRAe, la liste des sites de projets pris en compte est incomplète. Outre les zones classées en zones à urbaniser, il convient aussi de prendre en compte les secteurs des zones urbaines actuellement non urbanisés comme, par exemple, le secteur de l'OAP n°5 – rue de la Gruette (classé en zone UB), l'extension de la laiterie en zone Ueb, les extensions de la zone d'activités « Porte d'estuaire » vers l'ouest et vers l'est (classées en zone UF) ou encore les principaux emplacements réservés dont trois présentent une superficie supérieure à un hectare.

Au-delà des incidences des secteurs de projets, l'évaluation des incidences directes des constructions et installations qui restent autorisées dans le site Natura 2000, concerné par les zonages Ns et Nsp, n'a pas fait l'objet de complément. Seule l'indication suivante a été ajoutée (page 211 du document 1.2) : « Il est à noter que, sur le territoire communal, aucune construction n'est située en zone Natura 2000, et un seul bâtiment existant dans une bande de 500 m de celle-ci ». Or le plan de zonage comporte deux secteurs Nsp inclus dans le site Natura 2000. D'après le règlement, le secteur Nsp "correspond aux groupements bâtis implantés au sein des sites Natura 2000 et/ou des espaces remarquables et au sein desquels les évolutions du tissu bâti sont plus fortement encadrées". Si aucune construction n'est en fait située en zone Natura 2000, alors la pertinence des deux secteurs Nsp localisés dans le site Natura 2000 doit être interrogée.

Concernant l'impact de l'augmentation du ruissellement indirect, le dossier précise désormais (page 209 du document 1.2) que « Les OAP et le règlement du PLU imposent une gestion des eaux de ruissellement à la parcelle ce qui limitera les impacts sur les milieux avoisinants ». Cette appréciation, déjà présente page 49, ne correspond cependant pas au réel contenu réglementaire du dossier, comme cela sera évoqué ci-dessous.

Concernant le risque de migration d'une pollution accidentelle issue des secteurs d'habitat ou d'activités vers le site Natura 2000, elle n'a pas été évaluée.

En l'état, la démonstration de l'absence d'incidences significatives sur le site Natura 2000 n'est toujours pas établie.

La MRAe réitère ses recommandations en vue de compléter l'évaluation des incidences du projet de PLU sur le site Natura 2000 de Grande Brière, marais de Donges et du Brivet, notamment au regard :

- ***de l'ensemble des secteurs de projets (classés en zone urbaine ou à urbaniser, faisant l'objet d'une OAP ou non, ainsi que les principaux emplacements réservés) ;***

- **des enjeux liés aux constructions et installations permises à l'intérieur du site Natura 2000 ;**
- **de l'impact de l'augmentation du ruissellement indirect ;**
- **du risque de migration d'une pollution accidentelle.**

2.7 Dispositif de suivi

Malgré la suppression de deux indicateurs, le dispositif de suivi proposé pour analyser les résultats de l'application du PLU repose toujours sur une cinquantaine d'indicateurs dont certains manquent toujours de précision. La valeur initiale des indicateurs conservés (le T0) n'est pas indiquée. L'objectif à atteindre pour chaque indicateur n'est pas non plus affiché. Globalement, le dispositif semble lourd du fait du nombre des indicateurs et de leur fréquence, annoncée comme annuelle pour la plupart.

La MRAe recommande de recentrer le dispositif de suivi de l'application du PLU sur un nombre réduit d'indicateurs que la communauté de communes s'engage réellement à renseigner et de préciser le mode de calcul de chaque indicateur, sa valeur initiale, la valeur d'objectif ainsi que sa périodicité de renseignement.

2.8 Méthodes

La consommation d'espace

Le dossier expose toujours plusieurs méthodes de calcul de la consommation d'espace.

La première méthode correspond à la définition du SCoT Nantes – Saint-Nazaire et se calcule sur la période 1999-2012 par comparaison d'orthophotographies. Elle est présentée dans le document 1.1 page 46, sans modification par rapport au précédent dossier. La conclusion en reste erronée puisque l'objectif de 35 % de réduction de la consommation d'espace pour les dix prochaines années est appliqué au résultat brut de la période 1999-2012 qui comprend pourtant 13 années. Le "potentiel maximum à consommer en extension" entre 2017 et 2027 est ainsi affiché à 17 ha alors qu'il devrait apparaître à 13 ha. Cette erreur est cependant corrigée dans le document 1.2 pages 34-36.

Une seconde méthode est présentée dans le document 1.2 page 48, sans modification par rapport au précédent dossier. Elle aboutit à une enveloppe de consommation d'espace possible de 13,2 ha sur les dix prochaines années, proche du calcul précédent. L'appréciation selon laquelle cette consommation d'espace est principalement liée à l'habitat reste erronée puisque l'habitat n'est responsable que de 42 % de cette consommation contre 52 % due à l'activité économique, d'après les chiffres fournis.

Une troisième méthode est présentée dans le document 1.2 pages 37 à 39 sous l'intitulé « consommation de l'espace sur les 10 dernières années ». La méthode reste insuffisamment explicitée mais la période de référence est clarifiée : il s'agit de la période 2004-2018⁷. Elle aboutit à une consommation foncière autorisée (sur 10 ans) de plus du double des valeurs précédentes (32,44 ha), toujours sans explication dans le texte quant à cet écart.

Un nouveau paragraphe et un nouveau tableau ont cependant été ajoutés. Ils permettent de

7 Cette période de 14 ans diffère étonnamment des 10 années annoncées dans le titre du paragraphe.

supposer une explication. Cette troisième méthode calculerait en fait plutôt une mobilisation foncière qu'une consommation d'espace, intégrant à la fois la consommation foncière en extension et l'utilisation de foncier en densification à l'intérieur de l'enveloppe urbaine existante. Le nouveau texte de la page 39 alterne ainsi entre les termes de « consommation de l'espace » et de « consommation foncière » mais sans clarification de ces notions. C'est malheureusement au lecteur de chercher à combler les lacunes du texte. Comme c'est également au lecteur de corriger les erreurs du tableau de la page 38⁸.

De plus, la MRAe constate que le dossier justifie l'atteinte de l'objectif de réduction de 35 % de la consommation d'espace en se basant sur cette troisième méthode. Il comptabilise ainsi à la fois la mobilisation de foncier en extension et en densification à l'intérieur de l'enveloppe urbaine existante. Ce mode de calcul est cependant erroné puisque l'objectif tant des politiques publiques nationales que du SCoT Nantes – Saint-Nazaire est de réduire la consommation d'espace hors de l'enveloppe urbaine.

Par ailleurs, la méthode de calcul du potentiel de construction après division d'une parcelle déjà bâtie (« potentiel bimby ») est décrite dans le document 1.2 page 31. L'écart entre l'observation passée (78 logements construits ainsi en 10 ans) et les perspectives (affichées à hauteur de 30 logements construits ainsi lors des 10 prochaines années) est expliqué par une phrase, désormais mise en valeur graphiquement, expliquant que le projet de PLU va diminuer les zones urbaines au sein de l'espace rural. Cette justification ne suffit cependant pas à expliquer l'ampleur de la baisse escomptée de la production de logements suite à division parcellaire. De plus, la notion de "vitesse d'activation" reste toujours inexplicitée.

La MRAe recommande, afin de clarifier la présentation dans le dossier de la question de la consommation d'espace par le projet de PLU et par comparaison avec les périodes antérieures :

- **d'expliquer les écarts dans l'évaluation de la consommation d'espace passée entre les trois méthodes exposées et l'intérêt du choix d'utiliser ces trois méthodes ;**
- **de calculer la réduction de la consommation d'espace sur la base de la consommation foncière en extension en excluant la consommation foncière en densification à l'intérieur de l'enveloppe urbaine existante ;**
- **de restituer les étapes du raisonnement aboutissant à une estimation sur 10 ans de 30 logements à construire sur des parcelles déjà bâties.**

La définition de l'enveloppe urbaine

Concernant la méthode de définition de l'enveloppe urbaine « selon le SCoT » décrite aux pages 51 à 54 du document 1.2, une page a été ajoutée pour justifier l'intégration de l'entrée est du bourg le long des routes de Bouvron et de Savenay à la zone urbaine du bourg. En revanche, la différence entre cette méthode et celle donnée pages 37 et 38 de ce même document pour délimiter l'enveloppe urbaine utile au calcul de la consommation d'espace n'est pas précisée.

2.9 Résumé non technique

Au sein du résumé non technique, aucune illustration synthétique du zonage ou de certaines des prescriptions graphiques du projet de PLU n'est venue compléter le texte pour en apprécier l'inscription sur le territoire par rapport à la version du 20 décembre 2018.

8 Les totaux des deux premières colonnes sont faux.

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 MRAe rappelle que la stratégie nationale bas carbone (2015 et son projet actualisé de décembre 2018) vise un arrêt à terme de la consommation des terres naturelles, agricoles et forestières, avec une forte réduction à l'horizon 2035. Le plan national biodiversité publié en juillet 2018 vient conforter et renforcer cette ambition.

La MRAe constate que le reclassement d'une grande partie de la zone à urbaniser de la zone d'activités « Porte d'estuaire » (de 1AUF en zone urbaine Uf) ainsi que celui d'une partie de la zone à urbaniser à long terme à vocation d'habitat au niveau de la rue de la vallée (de 2AU en zone agricole Ab) viennent fortement diminuer les surfaces présentées en extension d'urbanisation par le projet de PLU. Suite à ces reclassements, la consommation d'espace en extension affichée par le projet de PLU s'élève à 14,06 ha.

De fait, ce chiffre de 14,06 ha apparaît sous-estimé pour deux raisons.

- D'une part, il ne comptabilise qu'une partie des extensions de l'urbanisation classés en zone urbaine. S'il compte bien l'extension de la laiterie classée en UEc pour 3 ha ou une partie de la zone UB pour 0,87 ha, il oublie toujours la partie de l'extension du parc d'activité « Porte d'estuaire » vers l'ouest classé en zone Uf. Ce secteur est pourtant bien considéré comme hors de l'enveloppe urbaine puisqu'il fait l'objet d'un dossier "loi Barnier". La surface concernée représente 12,4 ha (cf. dans le document 1.3.1 page 5).
- D'autre part, on peut s'interroger concernant l'extension vers l'est de la zone d'activité "Porte d'estuaire" que le présent projet de PLU classe en zone Uf mais que le précédent, en décembre 2018, classait en zone 1AUF et qui représente une dizaine d'hectares. En l'absence de motivation explicite de ce reclassement, il est difficile d'en apprécier la pertinence. Selon le calcul du dossier de PLU, ce reclassement permet à la fois d'accroître la consommation d'espace passée entre 2004-2018 et de réduire la consommation d'espace prévue par le PLU.

Cette présentation permet en tout état de cause d'afficher un respect apparent de l'objectif de diminution qui ne correspond que partiellement à la réalité des évolutions permises par le projet de PLU.

Par ailleurs, le PLU aurait pu examiner des alternatives au projet retenu, en termes de moindre ambition de croissance démographique, de meilleure mobilisation des opportunités au sein de l'enveloppe urbaine existante ou d'accroissement des objectifs de densité en logements des extensions urbaines. L'analyse de ces alternatives et de leur acceptabilité aurait ainsi permis de mieux objectiver la compatibilité avec le SCoT sur ce point.

Pour justifier les besoins de consommation d'espace en extension de l'enveloppe urbaine existante, le dossier conduit une démarche étayée basée sur les objectifs démographiques, leur traduction en besoin en logement, les disponibilités au sein de l'enveloppe urbaine et les perspectives de densité. Malgré la recommandation du précédent avis d'étendre une telle démarche au besoin en matière de développement économique, le projet de PLU arrêté le 4 juillet

2019 n'a pas été complété sur ce point et aucune justification (par exemple quel objectif en termes d'emplois ? quelle disponibilité en densification au sein de l'enveloppe urbaine ? quelle capacité résiduelle des zones d'activités existantes ? Quel bilan à l'échelle intercommunale ?) ne vient ainsi étayer le besoin d'extension des zones d'activités.

Pour finir, comme vu précédemment au paragraphe 2.8, le mode de calcul de la consommation d'espace par le projet de PLU pour justifier de l'atteinte de l'objectif de réduction de 35 % de la consommation d'espace est erroné dans la mesure où il englobe également la consommation foncière en densification au sein de l'enveloppe urbaine. Comme le dossier (cf. document 1.2 pages 37 à 39) ne donne pas le détail de la consommation foncière passée entre 2004 et 2018, entre ce qui relève de la consommation en extension et en densification, on ne peut que revenir aux chiffres issus de la période de référence du SCoT (cf. document 1.2 pages 34 à 36). Ainsi l'objectif maximal de consommation d'espace en extension devrait être un peu inférieur à 13 ha sur dix ans. Le projet de PLU prévoit une consommation d'espace en extension légèrement supérieure à 14 ha.

Le projet de PLU indique respecter ainsi la notion de compatibilité avec le SCoT, notion qui se distingue en effet de la stricte conformité. Cependant, la MRAe constate que l'objectif de modération de la consommation foncière du projet de PLU de Campbon n'est guère ambitieux et que le besoin de développement qui le sous-tend n'est pas pleinement justifié.

La MRAe recommande de reconsidérer le projet retenu en vue :

- **de réduire ses perspectives de consommation d'espace qui demeurent sans justification apportée, notamment en matière de développement économique ;**
- **de mieux respecter l'ambition du SCoT d'une diminution de 35 % du rythme de consommation d'espace.**

3.2 Préservation du patrimoine naturel et bâti

Zones humides

Le projet de PLU a repris, sur le document graphique, les zones humides inventoriées au niveau des extensions du parc d'activité « Porte d'estuaire ». Toutefois, la carte du document 1.2 page 144 n'a pas été mise à jour et reste celle du document arrêté le 20 décembre 2018.

En revanche, les autres secteurs en extension urbaine n'ont toujours pas fait l'objet d'investigations préalables.

Au niveau des illustrations, la nouvelle carte présentée page 167 du document 1.2 ne permet pas de distinguer les six trames de bleu qui y sont présentées.

La MRAe recommande de conduire, dans les secteurs où le projet de PLU prévoit une extension urbaine, les investigations nécessaires permettant soit de lever la crainte d'une atteinte potentielle aux zones humides, soit d'adapter le secteur de projet concerné par application de la démarche « éviter – réduire – compenser » (ERC) (dans sa localisation, dans son OAP ou dans son règlement, notamment graphique).

Biodiversité

Comme pour le précédent projet de PLU, il conviendrait d'expliciter les critères de choix des haies que le projet de PLU choisit de protéger ou de ne pas protéger afin d'en évaluer la pertinence eu égard à la fonctionnalité particulière de la commune de Campbon comme "corridor territoire" au sein de la trame verte et bleue à l'échelle régionale.

La MRAe souligne que l'extension vers l'est de la zone d'activités « Porte d'estuaire est », désormais classé en zone Uf et qui recouvre pour partie un secteur identifié en ZNIEFF de type 2, ne comporte toujours aucune orientation ni aucune mesure réglementaire liée à la présence de ce secteur d'inventaire reconnu.

Sites, paysages et patrimoine

Comme celui arrêté le 20 décembre 2018, le présent projet de PLU est attentif au "traitement qualitatif des lisières urbaines" des secteurs en OAP, sans préciser toutefois comment les projets d'extension urbaine "en contact avec les espaces agricoles et naturels" peuvent traiter de façon pertinente cette lisière.

La MRAe recommande de compléter les OAP par des indications suffisantes sur les modalités de traitement des lisières entre secteurs de projet et espaces agricoles et naturels limitrophes.

Ressource en eau, aspects qualitatifs et quantitatifs

Le projet de PLU arrêté le 4 juillet 2019 présente des compléments sur la capacité des réseaux d'eau potable et d'assainissement (cf. document 1.2 pages 183 à 187).

Concernant l'eau potable et l'assainissement non collectif, il s'agit d'une simple redite de l'état initial de l'environnement (cf. document 1.1 pages 84 et 81). Aucune information n'est donc donnée sur l'efficacité des systèmes d'assainissement autonome et leur impact actuel sur l'environnement.

Concernant l'assainissement collectif, des précisions sont apportées, notamment sur les dysfonctionnements constatés. Au sujet de la station de Sainte-Anne-sur-Brivet qui constitue l'exutoire du réseau d'assainissement de tout le bourg de Campbon, le dossier évoque des surcharges hydrauliques actuelles en hiver avec déversements d'eaux brutes en amont du traitement. Le document rappelle que le schéma directeur des eaux usées de 2016 prévoit des travaux sur les réseaux avec un gain envisagé de 40 % sur les apports d'eau pluviale, sans préciser cependant si cela suffit à régler les dysfonctionnements actuels et à permettre l'accueil du développement prévu au projet de PLU. Le dossier cite aussi des déversements d'eaux pluviales avec la présence de quatorze exutoires et affirme, sans le justifier, que « *la pollution engendrée est [...] nulle* ». À propos de la station d'épuration de Savenay, à laquelle est rattaché le réseau d'assainissement de la zone d'activités « Porte d'estuaire », les dysfonctionnements sont moindres et la transformation du réseau, actuellement unitaire, en réseau séparatif est en cours, ce qui permettra de régler les problèmes de déversements sans traitement en cas d'orage.

Le projet de PLU n'apporte pas de démonstration de l'adéquation entre, d'une part, l'apport de population potentiellement généré par le projet dans son ensemble sur la durée de vie du PLU et, d'autre part, la capacité à gérer de manière pertinente tous les effluents produits. Il revient donc au document d'expliquer comment la collectivité entend utiliser le phasage dans le temps des ouvertures à l'urbanisation pour permettre la réalisation effective de l'augmentation de capacités

du système épuratoire et quelles sont les pistes sur la nécessaire évolution de ses outils épuratoires. Cette évolution des outils, qui aura nécessairement des incidences sur l'environnement, doit donc aussi être évaluée au titre des incidences environnementales du projet de PLU.

La prise en compte de la gestion des eaux pluviales reste inchangée, tant au niveau du règlement que des OAP, et semble donc insuffisante, d'autant que le dossier ne renseigne toujours pas sur l'aptitude des sols à l'infiltration.

La MRAe recommande :

- ***d'analyser la capacité du système d'assainissement collectif à accueillir les développements urbains, à vocation d'habitat et d'activités économiques, prévus dans le bourg de Campbon et de reporter, si nécessaire, les projets d'extension au-delà de la réalisation des travaux de renforcement de la station d'épuration ;***
- ***de consolider le PLU en matière de justification de la prise en compte du risque de pollution accidentelle du milieu par défaut du système de gestion des eaux pluviales.***

Le périmètre de protection rapproché du captage de Campbon parmi les servitudes d'utilité publique est désormais correctement reporté. La conformité des extensions des zones d'activités du bourg à l'arrêté préfectoral du 8 août 2000 de protection des captages dans la nappe de Campbon, qui en limitait la possibilité à deux parcelles cadastrales, est aussi vérifiée puisque le dossier précise à quelles parcelles cette possibilité correspond selon leur nouvelle dénomination.

3.3 Prise en compte des risques et limitation des nuisances

Risques naturels et technologiques

Le document graphique du règlement identifie désormais les secteurs inondables de l' « atlas des zones inondables » du bassin versant du Brivet. Le règlement des zones concernées (zones agricole A et naturelle N) a été complété pour reprendre les dispositions du plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) du bassin Loire – Bretagne applicables.

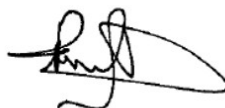
Bruit

Le dossier n'évoque toujours pas la prise en compte du bruit routier pour les salariés et futurs salariés de frange de la zone d'activités « Porte d'estuaire » située dans la bande de 300 mètres du bord extérieur de la RN 165. Seules les conséquences réglementaires en termes d'isolement acoustique des bâtiments sont rappelées dans le règlement (cf. page 120).

3.4 Contribution au changement climatique, énergie et mobilité

L'impact paysager du projet de parc éolien au lieu-dit la Lande du Breil⁹, à l'est de la commune, n'est toujours pas évoqué au titre des incidences potentielles du projet sur l'environnement.

Nantes, le 17 octobre 2019
Le président de la MRAe des Pays-de-la-Loire,



Daniel FAUVRE

9 Cf. avis MRAe n°2018-3578 du 10 décembre 2018 sur la demande d'autorisation d'exploiter le projet d'eparc éolien « Lande du moulin » sur la commune de Campbon

Annexe

Avis délibéré de la MRaE Pays de la Loire relatif à la révision du plan local d'urbanisme (PLU) de Campbon (44) publié le 10 avril 2019

n°2019APDL14 / 2019-3746

consultable en ligne:

http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2019_3746_avis_mrae_plu_campbon.pdf



**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 Campbon (44)**

n° : 2019-3746

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La MRAe¹ des Pays-de-la-Loire a donné délégation à sa présidente en application de sa décision du 28 juin 2016 portant exercice de la délégation prévue à l'article 17 du décret n°2015-1229 du 2 octobre 2015 modifié relatif au CGEDD, pour statuer sur la demande d'avis sur le PLU arrêté de Campbon (44), les membres ayant été consultés le 1^{er} avril 2019.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, le délégataire cité ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis.

+ +

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) des Pays-de-la-Loire a été saisie par la communauté de communes Estuaire et Sillon pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 11 janvier 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 14 janvier 2019 l'agence régionale de santé des Pays-de-la-Loire.

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 de l'Avis

Le présent avis porte sur le projet de plan local d'urbanisme (PLU) de Campbon, arrêté par le conseil communautaire de la communauté de communes Estuaire et Sillon le 20 décembre 2018 et son évaluation environnementale. Ce plan est soumis à évaluation environnementale du fait de la présence du site Natura 2000 « Grande Brière, marais de Donges et du Brivet » sur la commune.

Le projet de PLU de Campbon porte une ambition de développement important mais stabilisé, avec une croissance de la population de 1,5 % en moyenne annuelle sur les 10 prochaines années et une extension quasi générale des zones d'activités.

Les enjeux environnementaux principaux à l'échelle communale portent sur la protection de la nappe de Campbon, la préservation du secteur Natura 2000 et de la trame verte et bleue, la limitation de la consommation d'espace.

Sur la forme, les défauts du document graphique du règlement en perturbent la lecture.

Sur le fond, les raisons qui justifient les choix de développement communal et le règlement sont insuffisamment motivées. Les incidences potentielles sur l'environnement des secteurs de projet du PLU sont incomplètement appréciées.

Le calcul de la consommation d'espace et la définition de l'enveloppe urbaine font l'objet de présentations discordantes. Les perspectives de développement des zones d'activités manquent de motivations et de présentation de solutions alternatives. En l'état du document, la MRAe ne peut se prononcer sur son ambition en matière de réduction de la consommation d'espace.

Le secteur Natura 2000 constitue l'exutoire naturel du territoire communal. En l'état, le projet de PLU ne démontre pas l'absence d'incidences significatives sur le site Natura 2000 eu égard aux atteintes potentielles liées au ruissellement urbain, aux insuffisances du système d'assainissement, au risque de migration d'une pollution accidentelle.

Il conviendrait d'explicitier les critères de choix des haies que le projet de PLU choisit de protéger ou de ne pas protéger afin d'en évaluer la pertinence eu égard à la fonctionnalité particulière de la commune de Campbon comme « corridor territoire » au sein de la trame verte et bleue à l'échelle régionale.

La vérification de la limitation des extensions des zones d'activités du bourg afin de respecter l'arrêté préfectoral de protection des captages dans la nappe de Campbon est nécessaire.

Enfin, l'analyse de la capacité du système d'assainissement à accueillir les développements futurs mériterait d'être renforcée.

L'ensemble des observations et recommandations de la MRAe est présenté dans l'avis détaillé.

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 de la procédure d'évaluation environnementale. C'est le cas du PLU de Campbon, la commune comportant un site Natura 2000 sur son territoire (article R. 104-8 du code de l'urbanisme).

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

1.1 Contexte et présentation du territoire

La commune de Campbon fait à la fois partie de la couronne périurbaine de l'aire urbaine de Nantes et de la zone d'emploi de Saint-Nazaire. D'une superficie d'environ 50 km², elle se situe entre les polarités intermédiaires de Savenay et de Pontchâteau, en bordure nord de la route nationale 165 Nantes – Vannes.

Campbon est située au sein de l'unité paysagère du bocage du Sillon de Bretagne. Un chevelu de cours d'eau coule vers le nord et alimente les marais du Haut-Brivet qui recouvrent notamment la pointe nord de la commune. La nappe de Campbon constitue une ressource en eau potable importante à l'échelle départementale.

Avec près de 4 000 habitants au 1^{er} janvier 2015, Campbon a été l'objet d'une croissance rapide depuis 1999 avec un gain de 1 100 habitants environ, soit +2 % de croissance moyenne annuelle. La commune comprend environ 1 100 emplois en 2015, également en croissance rapide (+2,5 % en moyenne annuelle sur la période 2010-2015). Toutefois, 80 % des actifs travaillent hors de la commune.

Le plan local d'urbanisme (PLU) de Campbon a été mis en révision par délibération du conseil municipal le 11 juin 2015. La communauté de communes Estuaire et Sillon, lors de sa création le 1^{er} janvier 2017, s'est vue transférer la compétence en matière de PLU. En application de l'alinéa II bis de l'article L. 153-9 du code de l'urbanisme, la communauté de communes a alors choisi de poursuivre et d'achever la révision du PLU de Campbon, après accord de la commune donné le 9 mars 2017.

La commune fait partie du territoire du schéma de cohérence territoriale (SCoT) Nantes – Saint-Nazaire². Ce dernier a été révisé le 19 décembre 2016 et donne à Campbon un rôle de simple commune, proche du pôle structurant de Savenay.

1.2 Présentation du projet de PLU de Campbon

Le projet de PLU de Campbon cherche à conforter le bourg, par densification, comblement de dents creuses, préservation des commerces et développement des équipements. Dans les hameaux, seuls quelques comblements de dents creuses sont permis. En outre, pour atteindre une production de 220 logements environ en 10 ans, dont 20 % de logements locatifs sociaux, trois secteurs en extension de l'enveloppe urbaine du bourg sont prévus. Deux extensions de la zone d'activité le long de la RN 165 sont également envisagées.

Globalement, un objectif de réduction de la consommation d'espace de 35 % comparativement à la période précédente (objectif de 2,6 ha par an contre 4,2 ha par an sur les 14 dernières années) est affiché.

Le projet de PLU classe 180 ha en zones urbaines et près de 22 ha en zones à urbaniser (logements et zones d'activités). Le reste du territoire est couvert par 3 670 ha de zones agricoles (dont 880 ha situés dans le périmètre de protection rapproché des captages d'alimentation en eau potable) et 1 140 ha de zones naturelles.

1.3 Principaux enjeux environnementaux du projet de PLU de Campbon identifiés par la MRAe

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 enjeux environnementaux du projet de PLU de Campbon identifiés comme principaux par la MRAe sont :

- la protection de la nappe de Campbon ;
- la préservation du secteur Natura 2000, des zones humides et des corridors écologiques (trame verte et bleue) ;
- la limitation de la consommation d'espace.

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

2.1 Qualité du document graphique du règlement

Le document graphique du règlement comporte des défauts qui en perturbent la lecture.

Ainsi, le secteur UL n'apparaît pas dans la légende. Les limites de plusieurs secteurs Np, notamment le long du ruisseau du Foussoc, ne sont pas perceptibles. Le secteur N1a, autour du

² Qui a fait l'objet d'un avis de l'Autorité environnementale du OSSEO : Avis délibéré n°2016-44/ adopté lors de la séance du 20 juillet 2016

moulin de la Bicane, est bien représenté dans son contour mais son intitulé n'apparaît pas. Il en est de même pour le secteur Nh intégré à un secteur Np plus large le long du cours d'eau au sud de la chapelle Sainte-Barbe (au nord de la commune). Ensuite, la représentation des bâtiments à fort intérêt patrimonial à protéger et restaurer en application de l'article L. 151-19 du code de l'urbanisme est composée d'une trame violette, généralement peu lisible car superposée au bâtiment représenté par un aplat de couleur gris foncé. De plus, la représentation du secteur impacté par le bruit de la RN 165 semble avoir été omise au sud de la route nationale dans le secteur à l'extrême ouest de la commune ainsi que vers la zone d'activité « porte d'estuaire » au sud-est de la commune.

Enfin, les limites des zones N et des « secteurs de préfiguration de l'existence d'une zone humide (source SAGE) » le long des cours d'eau sont parfois difficiles à distinguer. Les représentations de ces deux prescriptions sont insuffisamment contrastées. En outre, la superposition ponctuelle avec les représentations d'un « espace boisé classé » ou avec celle d'un « patrimoine naturel et paysager à protéger pour des motifs d'ordre écologique, historique et culturel » trouble la lecture des limites de chacune des représentations graphiques et la compréhension des prescriptions applicables en chaque point de la carte.

La lecture sereine du document graphique du règlement par le grand public n'est, en l'état, pas assurée.

La MRAe recommande que le document graphique du règlement du PLU fasse l'objet d'une grande attention quant à sa complétude et à sa lisibilité notamment au niveau de la représentation des différentes prescriptions.

2.2 Diagnostic socio-économique du territoire et état initial de l'environnement, perspectives d'évolution en l'absence de plan, caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées

Le diagnostic socio-économique et l'état initial de l'environnement (document 1.1) constituent un document unique, sans identification nette de ce qui relève de l'un ou de l'autre aspect.

Ce document synthétise des données issues de sources multiples, de documents thématiques d'échelle variable ou de productions propres au projet de PLU. Les sources sont bien citées. Le document est largement illustré. Le diagnostic agricole est utilement développé pour une commune dont la caractéristique rurale reste importante ; il serait cependant pertinent que soient repris ici les principaux éléments qui ont servi à l'identification des zones agricoles non pérennes⁵ ainsi que les éléments du chapitre 2 « L'agriculture sur le territoire » du document 1.3.2 « dossier de consultation pour la CDPENAF ».

Des synthèses rappellent en fin de partie les points essentiels.

L'organisation n'est toutefois pas optimale, certains thèmes revenant à plusieurs reprises. Cela est particulièrement dommageable quand les indicateurs mis en avant ne concordent pas⁶.

⁵ Identification réalisée dans le cadre du diagnostic agricole selon l'indication donnée page 152 du document 1.2

L'état initial de l'environnement reste générique, d'échelle communale. Certains éléments attendus sont manquants, comme la situation actualisée des systèmes d'assainissement des eaux usées et pluviales à l'échelle de la commune. La présentation du paragraphe 3.4.1 « assainissement » du document 1.1 rappelle en effet la situation de l'assainissement collectif en 2009, sans tenir compte ni de la dynamique propre à la commune de Campbon ni de celle des deux autres communes qui partagent la station d'épuration de Sainte-Anne-sur-Brivet. L'assainissement non collectif est évoqué très succinctement par un chiffre à l'échelle de l'intercommunalité.

La gestion des eaux pluviales n'est pas abordée.

Le risque lié au radon n'est pas évoqué au chapitre 1.5 « les risques naturels » alors que la commune de Campbon est classée en zone 3 à potentiel radon significatif².

Le risque lié au transport de matières dangereuses lié à la présence d'une canalisation de gaz ou à celle de la RN 165 n'est pas non plus évoqué.

Certains secteurs susceptibles d'être touchés, notamment ceux en extension urbaine, qu'ils soient classés en zones urbaines ou en zones à urbaniser, n'ont pas fait l'objet d'investigations.

De plus, au vu de la poursuite de la croissance envisagée de la commune, tant en termes de population que d'emplois, la capacité des réseaux (routiers, assainissement collectif, etc.) à accueillir cette croissance ne semble pas avoir été interrogée.

Les enjeux environnementaux sont identifiés et qualifiés sous la forme de tableaux présentant les constats, les enjeux et leur acuité (sous l'intitulé « niveau »). Il serait pertinent que cette présentation des enjeux soit intégrée à l'état initial de l'environnement plutôt qu'à la justification des choix (chapitre 8.1 « Les enjeux selon les thématiques » du document 1.2). On constate une absence de qualification des enjeux liés aux réservoirs et corridors écologiques ainsi qu'au maillage bocager. De plus, la qualification du « niveau » des enjeux liés à la nappe de Campbon est indiquée comme « faible » là où l'on se serait attendu à un niveau « fort » au vu de l'importance que revêt cette nappe (cf. pages 108 et 110 à 112 du document 1.1) et l'enjeu de sa protection.

4 Ainsi, l'indice de concentration d'emploi (ICE) de la commune est annoncé à 55,4 page 29 puis, page 65, à 64,9 dans le texte et à 59,7 dans le tableau.

5 L'arrêté du 27 juin 2018 portant délimitation des zones à potentiel radon du territoire français classe la commune de Campbon en zone 3 dite « à potentiel radon significatif ». Le potentiel radon des sols représente la capacité du sol à émettre du radon. Dans l'air extérieur, le radon se dilue rapidement et sa concentration moyenne reste généralement très faible. Par contre, dans les espaces clos comme les bâtiments, il peut s'accumuler et atteindre parfois des concentrations élevées. Dans la zone 3 à potentiel radon significatif :

- une information des locataires et acquéreurs sur ces risques est obligatoire ;
- certains établissements recevant du public (ERP) doivent mesurer tous les 10 ans l'activité volumique en radon dans leurs locaux ;
- l'exposition potentielle au radon de tous les lieux de travail situés en sous-sol ou en rez-de-chaussée est intégrée dans la démarche générale de prévention des risques professionnels.

La MRAe recommande de :

- *compléter l'état initial de l'environnement avec :*
 - *les principaux éléments qui ont servi à l'identification des zones agricoles non pérennes ;*
 - *la situation actualisée des systèmes d'assainissement, individuels et collectifs, des eaux usées et pluviales à l'échelle de la commune ;*
 - *l'indication de la capacité des réseaux en général à accueillir des population et emplois nouveaux ;*
 - *l'information du risque lié à la présence de radon ou au transport de matières dangereuses.*
- *justifier la qualification des enjeux liés à la nappe de Campbon.*

2.3 Articulation du projet de PLU de Campbon avec les autres plans et programmes

Le rapport de présentation explicite comment les orientations des documents, avec lesquels le projet de PLU doit être compatible, sont prises en compte. S'agissant du SCoT Nantes – Saint-Nazaire, la formulation « Les OAP prennent en compte ces objectifs » est employée de façon récurrente. Elle n'explique en rien comment ou en quoi le PLU prend ces points en compte.

En outre, la commune de Campbon est concernée par le programme local de l'habitat (PLH) 2014-2019 de Loire et Sillon en vigueur et par le projet de PLH 2019-2024 d'Estuaire et Sillon. L'articulation du PLU de Campbon avec le PLH, soit celui en vigueur soit celui en projet, n'est pas abordée alors que l'article L. 131-4 du code de l'urbanisme prévoit une obligation de compatibilité du PLU avec ce document. Le projet de PLH d'Estuaire et Sillon est simplement succinctement présenté dans le document 1.2 page 16.

Au-delà du rapport de compatibilité, le document 1.2 aborde aussi l'articulation du projet de PLU avec d'autres documents stratégiques comme le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) des Pays-de-la-Loire, le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin Loire-Bretagne, le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) de l'estuaire de la Loire.

La MRAe recommande de :

- *compléter la démonstration de la compatibilité du PLU avec le SCoT Nantes – Saint-Nazaire ;*
- *ajouter une section au rapport de présentation concernant la compatibilité du PLU de Campbon avec les PLH en vigueur et en projet.*

2.4 Choix du parti retenu notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement et des solutions de substitution raisonnables

Le projet de territoire exposé par le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du projet de PLU de Campbon repose sur des choix qui ne sont, dans l'ensemble, ni explicités ni motivés. Ainsi, la partie consacrée à la « justification du projet de territoire et traduction réglementaire⁶ » constitue un copier-coller du PADD et une démonstration de la cohérence interne du document, entre le PADD d'une part et le règlement et les OAP d'autre part, sans aucun apport et sans aucune motivation sur le choix de ce parti d'aménagement parmi d'autres possibles. Le seul aspect du projet communal dont le choix est motivé concerne le besoin en matière d'habitat et la quantification de l'extension urbaine⁷ jugée nécessaire pour satisfaire ce besoin.

Plusieurs scénarios reposant sur des hypothèses démographiques plus ou moins ambitieuses et sur des variations contrastées de la taille moyenne des ménages sont élaborés. Les raisons du choix d'un scénario ne sont cependant pas explicitées. La traduction de ce besoin en logements en termes de surfaces d'extension urbaine pour l'habitat est détaillé, même si le choix de la méthode n'est pas explicité (cf. paragraphe 2.8 sur les méthodes ci-dessous). Les possibilités de comblement de dents creuses et de densification au sein de l'enveloppe urbaine actuelle sont analysées avant d'envisager les extensions. Cependant, les éventuelles alternatives quant à la densité à retenir pour les secteurs de projet en extension ou quant à la taille des parcelles nécessaire dans le cadre de l'évaluation du potentiel de construction après division d'une parcelle déjà bâtie ne sont ni exposées ni analysées ; les choix faits en la matière ne sont en outre pas justifiés.

Au contraire des besoins en logements, le besoin d'extensions urbaines pour les activités économiques ou pour les équipements publics n'est à aucun moment motivé. La zone 1AUF en extension vers l'est du parc d'activité « porte d'estuaire » recouvre notamment une partie de territoire compris dans le périmètre de la ZNIEFF de type 2 : « bocage relictuel et landes du secteur de Malville ». Les deux extensions est et ouest de cette même zone d'activité sont potentiellement concernées par le secteur impacté par le bruit le long de la RN 165. La justification est alors, dans ce type de situation, d'autant plus impérative.

Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sont peu justifiées. Le chapitre 5.3 « explication des choix retenus » ne fait que reprendre les termes exacts des OAP et indiquer en quoi chaque OAP s'inscrit dans le cadre du PADD, dans une logique de cohérence interne. La justification des choix du règlement est répartie entre la partie 3 « motifs de délimitation des zones », la partie 4 « justifications des règles applicables » et la partie 6 « les éléments graphiques ». Elle est relativement détaillée sur certains points mais incomplète.

Ainsi, la partie 3 « motifs de délimitation des zones » expose de façon pédagogique et illustrée les choix ayant conduit à la délimitation des différentes zones urbaines, à urbaniser, agricoles et

6 cf. document 1.1 « rapport de présentation – justification des choix », partie 2 « justifications du projet de territoire et traduction réglementaire », chapitre 2.1 « Les axes stratégiques du PADD » & 2.5 « la traduction réglementaire des éléments du PADD ».

7 Le besoin en matière de logements est présenté dans le chapitre 1.2 « le choix du territoire en matière de développement » ; la quantification de l'extension urbaine nécessaire pour satisfaire ce besoin en matière d'habitat est présentée dans le chapitre 1.3 « répartition de l'offre en logements et consommation d'espace ». Ces deux chapitres sont étonnamment rattachés à la partie 1 « enjeux et prospective territoriale » et non à la partie 2 « justification du projet de territoire et traduction réglementaire ».

naturelles. Sont notamment bien détaillés les critères ayant conduit à exclure la quasi-totalité des hameaux de la commune de la zone UC. Cependant les secteurs classés en zones urbaines quoiqu'en dehors de l'enveloppe urbaine existante (cf. plusieurs secteurs de la zone UL, l'extension est de la zone UEC, l'extension ouest de la zone UF, certaines parcelles de la zone UB) ne sont pas motivés. Concernant les zones à urbaniser, les critères de choix des secteurs retenus sont exposés mais les secteurs proposés et non retenus ne sont pas affichés ce qui ne permet pas de juger de la réalité de la démarche d'analyse des alternatives.

La partie 4 « justifications des règles applicables » (pages 87 à 131) est relativement détaillée. Elle est cependant incomplète, présente des incohérences, se contente parfois de redonner le texte du règlement écrit sans apporter de motivation. Cette partie est globalement très disparate et désordonnée.

La partie 6 « les éléments graphiques » apporte quelques éléments de justifications des différentes prescriptions graphiques du règlement du projet de PLU. Le chapitre 6.1 sur les emplacements réservés reprend juste les éléments d'identification sans rappel de la finalité ou de l'origine du besoin et sans motivation de la localisation retenue. C'est notamment le cas des emplacements réservés n°5 pour un ouvrage hydraulique au bénéfice de la commune (1,3 ha) et n°7 et 7bis pour l'aménagement d'une aire de repos au bénéfice de la commune (plus de 10 ha en tout). De même, les chapitres 6.2 sur les linéaires commerciaux, 6.3 sur les déplacements, 6.4 sur les éléments participant à la trame verte et bleue et 6.5 sur les éléments participant à la protection du patrimoine n'apportent pas de réelle justification mais se contentent de rappeler le dispositif et d'indiquer en application de quelle orientation du PADD il s'inscrit.

Des compléments de justification doivent ainsi être apportés concernant :

- le PADD d'une façon générale ;
- le choix du scénario de développement démographique et du besoin en logements ;
- le besoin en surfaces pour le développement économique et pour les équipements publics ;
- les choix de localisation des extensions urbaines, qu'elles soient classées en zones U ou AU ;
- le contenu retenu pour les OAP ;
- les emplacements réservés ;
- le choix des haies protégées comme patrimoine naturel et paysager.

La MRAe recommande de compléter la justification du projet de territoire à la fois par l'exposé des alternatives possibles et par les motivations, notamment pour des raisons environnementales, ayant conduit à retenir celui proposé par le projet de PLU arrêté.

2.5 Incidences notables probables du projet de PLU de Campbon et mesures pour éviter, réduire et compenser les conséquences dommageables

L'évaluation des incidences probables du projet de PLU de Campbon sur l'environnement est l'objet du chapitre 8.2 du document 1.2 du rapport de présentation. Sous la forme d'un tableau, elle expose, pour chaque orientation du PADD, les incidences potentielles et les mesures prises pour éviter, réduire ou si possible compenser les incidences négatives. Le tableau n'est cependant

pas complet. Certaines cases ne mentionnent pas le niveau et la nature des incidences attendues alors qu'elles sont bien décrites (exemple page 180 concernant « accueillir une population nouvelle et répondre aux besoins des habitants » et l'incidence « la construction de nouveaux quartiers influe sur les ressources naturelles et agricoles »).

Les mesures prises sont parfois évoquées très succinctement. Certaines sont absentes comme celles devant faire suite à l'impact potentiel négatif lié aux nuisances et aux risques de rejet de polluants de l'activité agricole ou encore à l'activité des carrières, etc. D'autres sont imprécises ou inexactes, comme la mention « Le règlement autorise l'implantation d'activités artisanales dans les secteurs à urbaniser AU, les zones urbanisées U sous réserve que l'activité ne génère pas de nuisances incompatibles avec l'habitat et avec une surface de vente limitée à 300 m² » ; cette dernière mention d'une surface de vente limitée à 300 m² n'est en fait présente que dans le règlement de la zone 1AU.

En outre, certaines lignes du tableau sont présentes deux fois (pages 184-185), chacune affichant des manques dans le remplissage de certaines colonnes mais l'information étant complète en rapprochant les deux lignes. La lecture s'en trouve cependant malaisée.

Globalement, le tableau exprime plus la traduction réglementaire des orientations du PADD qu'une réelle restitution des mesures que le projet de PLU prend pour éviter, réduire et si possible compenser les orientations du PADD.

Par ailleurs, au-delà des seules orientations du PADD, l'impact potentiel des secteurs ouverts à l'urbanisation nécessite une analyse plus précise et moins générique des incidences potentielles et plus de développement concernant les mesures prises pour éviter, réduire et compenser ces incidences. C'est notamment le cas des secteurs à proximité de zones humides, qui se superposent partiellement avec un périmètre identifié en ZNIEFF ou situés dans le périmètre de protection rapprochée autour des captages dans la nappe de Campbon.

La MRAe recommande de préciser les mesures prises pour éviter, réduire et compenser les incidences négatives du projet de PLU, de corriger les inexactitudes et de compléter les manques. Un regard tout particulier est à porter sur les secteurs ouverts à l'urbanisation situés à proximité des zones humides, ou dans le périmètre de protection rapprochée autour des captages dans la nappe de Campbon.

2.6 Évaluation des incidences Natura 2000

La partie 9 « évaluation des incidences Natura 2000 » du document 1.2 du rapport de présentation expose successivement :

- la description simplifiée du projet communal, tirée du PADD mais dans une présentation courte, synthétique et bien ciblée ;
- les caractéristiques du site Natura 2000, détaillées au niveau du document d'objectifs du site ;
- les incidences du projet de PLU sur le site Natura 2000, qu'elles soient positives ou négatives, directes ou indirectes mais cumulées avec les pressions existantes sur le site.

La méthode est précise et correctement exposée mais l'évaluation reste sommaire. En outre, les seules incidences envisagées sont celles des secteurs de projets (secteurs voués à l'urbanisation ou faisant l'objet d'une OAP). Les secteurs recensés à ce titre sur la carte page 206 restent d'ailleurs incomplets puisque ne recensant pas les secteurs de projets classés en zone urbaine (les extensions des zones UF, UL et UEC notamment), cette dernière constituant pourtant le secteur de projet géographiquement le plus proche du site Natura 2000.

Au-delà des incidences des secteurs de projets, l'évaluation des incidences directes des constructions et installations qui restent autorisées dans le site Natura 2000, classé en zones Ns et Nsp, est omise.

Par ailleurs, le chevelu de cours d'eau de la commune de Campbon converge vers le marais du Haut-Brivet où se situe le secteur classé Natura 2000. C'est pourquoi l'évaluation de l'augmentation du ruissellement indirect mérite d'être approfondie avec une présentation selon la démarche éviter, réduire, compenser (ERC)⁵. Le risque de migration d'une pollution accidentelle issue des secteurs d'habitat ou d'activité vers le site Natura 2000 mérite également d'être évalué.

En l'état, la démonstration de l'absence d'incidences significatives sur les sites Natura 2000 n'est pas établie.

La MRAe recommande de compléter l'évaluation des incidences du projet de PLU sur les sites Natura 2000, notamment au regard des enjeux liés aux constructions et installations permises à l'intérieur du site Natura 2000 et au ruissellement indirect lié à l'artificialisation.

2.7 Dispositif de suivi

Pour analyser les résultats de l'application du PLU, le document identifie une cinquantaine d'indicateurs, classés selon les axes du PADD. La définition de certains des indicateurs manque cependant de précision, soit que l'unité n'est pas mentionnée, soit que les intitulés de plusieurs indicateurs sont semblables, soit que la source d'un indicateur est potentiellement multiple sans qu'un choix n'ait été fait parmi les sources possibles. Le mode de calcul n'est généralement pas donné alors que cette précision est particulièrement utile pour les indicateurs marquant une évolution. La valeur initiale (le TD) n'est pas indiquée. L'objectif à atteindre pour chaque indicateur n'est pas non plus affiché.

Plusieurs indicateurs reposent sur des enquêtes locales spécifiques, à conduire par la collectivité, ou sur une source dont l'origine est la commune ou la communauté de communes. La périodicité indiquée étant généralement annuelle, cela représentera un lourd travail de suivi pour la communauté de communes.

La MRAe recommande de recentrer le dispositif de suivi de l'application du PLU sur un nombre réduit d'indicateurs que la communauté de communes s'engage réellement à renseigner et de préciser le mode de calcul de chaque indicateur, sa valeur initiale ainsi que la valeur d'objectif.

⁵ cf. article R. 151-3 du code de l'urbanisme : « Au titre de l'évaluation environnementale lorsqu'elle est requise, le rapport de présentation : [...]5° Présente les mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser, s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du plan sur l'environnement »

2.8 Méthodes

Globalement, le projet de PLU de Campbon fait l'effort d'expliquer les méthodes de calcul ou de délimitation et les raisonnements tenus, avec cependant quelques lacunes. La non justification du choix de la méthode de calcul de la consommation d'espace passée parmi les trois méthodes exposées constitue le manque le plus flagrant.

La consommation d'espace

La méthode de calcul de la consommation d'espace passée n'est pas assez clairement exposée. Trois méthodes sont présentées sans explication sur les écarts de mesure constatés et sans justification sur le choix de la méthode retenue.

La première méthode (document 1.1 page 46), sur la période 1999-2012 par comparaison d'orthophotographies selon le SCoT Nantes – Saint-Nazaire, conduit à constater 25,75 ha consommés hors de l'enveloppe urbaine sur la période 1999-2012. Le rapport de présentation en déduit que, pour respecter l'objectif du SCoT d'une diminution de 35 % minimum de la consommation d'espace, le « potentiel maximum à consommer en extension » entre 2017 et 2027 se monte à 17 ha. Or la consommation d'espace passée, calculée sur 13 ans, aurait dû être ramenée sur 10 ans avant d'appliquer la réduction de 35 %, ce qui conduit alors à un « potentiel maximum à consommer en extension » entre 2017 et 2027 de 12,9 ha.

La seconde méthode (document 1.1 page 48), sur la période 2005-2014, permet d'identifier une superficie consommée à l'extérieur de l'enveloppe urbaine à partir des permis de construire délivrés sur la période de 2005 à 2014 qui se chiffre à 20,35 ha sur les 10 années. Contrairement à ce que dit le rapport de présentation, cette consommation est principalement due aux activités économiques (pour 5 %2 %) et seulement de façon secondaire à l'habitat (pour 4 %2 %). Selon cette méthode de calcul, l'objectif d'une réduction de 35 % de la consommation d'espace conduit à une consommation maximale hors de l'enveloppe urbaine de 13,2 ha ; proche finalement du calcul précédent une fois supprimé le biais lié à la différence entre la durée d'observation et celle de projection à l'échéance du PLU.

La troisième méthode (développée dans le document 1.2 pages 34-35), aboutit à un résultat de l'ordre du double, sans explication quant aux écarts annoncés par rapport aux précédentes méthodes développées dans l'état initial de l'environnement. Cette méthode utilise comme source des « couches préalablement fournies par l'Auran », sans précision sur leur constitution. La suite de la méthode est mieux explicitée mais le texte est très fluctuant quant aux bornes de la période d'analyse de la consommation d'espace passée⁹.

Finalement, c'est la période 2004-2018 qui semble retenue, avec une consommation d'espace affichée à 59 ha soit 4,2 ha/an en moyenne. Cette troisième méthode aboutit alors, avec un objectif de réduction de 35 % de la consommation d'espace, à une consommation maximum sur 10 ans de 27 ha.

⁹ S'agit-il de la période 2004-2018, comme la référence à l'enveloppe urbaine de l'année 2018 page 34 le suggère ?
S'agit-il de la période 2004-2018 comme l'indique l'intertitre page 34 ?
S'agit-il de la période 2004-2014 comme le mentionne la légende de la carte page 35 ?
Ou encore de la période 2014-2018 comme indiqué dans les tableaux page 35 et 36 ?
Dans ce dernier cas, il s'agit certainement d'une erreur ; la colonne des consommations annuelles moyennes permet de suspecter la période correcte, à savoir 2004-2018.

Le document reste cependant muet sur l'écart constaté par rapport aux deux précédentes méthodes développées dans l'état initial de l'environnement alors que les résultats vont du simple au double (de 12,9 ha à 27 ha).

De plus, la méthode de calcul du potentiel de construction après division d'une parcelle déjà bâtie (« potentiel bimby ») est décrite dans le document 1.2 page 31. Elle ne permet cependant pas de comprendre comment la PLU arrive au résultat de 30 logements à construire sur 10 ans avec une « vitesse d'activation » (notion non explicitée) de 0,6 %/an. Les étapes du raisonnement doivent être restituées pour permettre d'apprécier la sincérité de la valeur retenue, dans la mesure notamment où elle s'écarte assez nettement de l'observation passée (78 logements construits après division d'une parcelle déjà bâtie entre 2004 et 2014).

La MRAe recommande, afin de clarifier la réelle consommation d'espace générée par le projet de PLU :

- *d'expliquer les écarts dans l'évaluation de la consommation d'espace passée entre les trois méthodes exposées et de justifier le choix de la méthode retenue ;*
- *de restituer les étapes du raisonnement aboutissant à une estimation sur 10 ans de 30 logements à construire sur une parcelle déjà bâtie.*

La définition de l'enveloppe urbaine

Une méthode de définition de l'enveloppe urbaine « selon le SCoT » est décrite pages 58-59 du document 1.2 comme support pour la délimitation des zones urbaines du PLU. Cette description diffère, même si elle semble proche, de celle donnée pages 34-35 de ce même document pour délimiter l'enveloppe urbaine utile au calcul de la consommation d'espace. Le lien entre les deux méthodes n'est pas explicite.

2.9 Résumé non technique

Le résumé non technique est facilement lisible. Il reprend les points essentiels du diagnostic de la commune et de l'état initial de l'environnement, largement illustrés. Il rappelle les principaux points du projet de territoire porté par le PLU ainsi que de l'évaluation environnementale et de l'étude d'incidences Natura 2000. Il détaille un peu plus les objectifs poursuivis par le règlement. Quelques schémas synthétiques du zonage (cf. document 1.2 page 85 par exemple) voire de certaines des prescriptions graphiques permettraient d'apprécier dans le résumé non technique leur inscription sur le territoire.

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

Les thématiques identifiées par l'autorité environnementale qui nécessitent un éclairage particulier font l'objet de l'examen ci-après.

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

Le projet de PLU affiche un objectif de production sur 10 ans de 210 à 230 logements pour atteindre une population de 4 800 à 4 900 habitants. Cette ambition correspond à un rythme de croissance de la population important, mais stabilisé, de 1,5 % par an en moyenne. Il s'élevait en effet à 2,6 % par an sur la période 1999-2008 puis à 1,4 % par an sur la période 2008-2013.

Le projet de PLU envisage d'atteindre cet objectif pour partie au sein de l'enveloppe urbaine existante, par des constructions en dents creuses et des constructions après division d'une parcelle déjà bâtie. Il estime le potentiel de construction en dents creuses, y compris les secteurs en densification classés en 1AU, à 130 logements environ et fait l'hypothèse d'un taux de rétention de 30 % sur les 10 prochaines années ; soit 90 logements à produire en dents creuses. Il évalue le potentiel de construction après division d'une parcelle déjà bâtie à 30 logements sur 10 ans.

Il reste donc entre 90 et 110 logements à produire en extension de l'enveloppe urbaine existante. Sur la base d'une densité minimale de 20 logements par ha, soit la densité minimale imposée par le SCoT Nantes – Saint-Nazaire sans effort supplémentaire, cela représente 4,5 à 5,5 ha. Les surfaces classées en zones 2AU (5,13 ha) et 1AU hors secteur de densification de la haie Mériaux, comptabilisé au titre des dents creuses, (soit $3,2 - 2,62 = 0,58$ ha) représentent ainsi 5,71 ha, ce qui semble légèrement supérieur à la fourchette nécessaire.

Les autres surfaces que le projet de PLU envisage d'artificialiser sont constituées de secteurs à vocation d'accueil des activités économiques ou d'équipements publics.

Concernant les activités économiques, 13,3 ha sont classés en secteur 1AUF. Cela représente plus du double de l'artificialisation à vocation d'accueil d'habitat. Concernant les équipements publics, 2,52 ha sont identifiés au titre de la consommation d'espace (cf. document 1.2 page 36). Il doit s'agir de surfaces nouvellement classées en zone UL.

Si l'on reprend la répartition des consommations d'espace exposées dans le document 1.2 page 36, la répartition de la consommation d'espace passe ainsi de 53 % pour les activités / 44 % pour l'habitat / 3 % pour les équipements à 60 % pour les activités / 31 % pour l'habitat / 10 % pour les équipements. L'effort de la collectivité en matière de réduction de la consommation d'espace est ainsi moindre concernant l'accueil d'activités économiques ou d'équipements publics que concernant l'accueil de logements. Pour mémoire, le besoin de surfaces pour le développement économique n'est nullement justifié. La capacité à y répondre au sein de l'enveloppe urbaine existante, au moins partiellement, n'est pas abordée.

Le projet de PLU fait référence au rôle de « parc d'activité structurant d'intérêt métropolitain » attribué par le SCoT Nantes – Saint-Nazaire au parc d'activité « porte d'estuaire ». Il oublie cependant de rappeler que le SCoT demande certes, pour ces parcs d'activité structurants, de « conserver, au regard de l'analyse des capacités d'optimisation et de rationalisation de la zone, des possibilités en extension éventuellement nécessaires pour garantir une disponibilité foncière suffisante à l'échelle de l'intercommunalité » mais également de « rechercher une optimisation des emprises existantes dans une démarche de rationalisation préalable du foncier à vocation économique ».

La MRAe recommande, pour les zones d'activité économique, de conduire une démarche similaire à celle réalisée concernant les besoins en logements.

Au total, le projet de PLU envisage donc une consommation d'espace de 26 ha en 10 ans (cf. document 1.2 page 36) et annonce ainsi respecter l'objectif du SCoT d'une diminution minimale de 35 % de la consommation d'espace antérieure. On a vu précédemment dans la partie 2.8 du présent avis que le calcul de la consommation d'espace passée était insuffisamment justifié pour en apprécier la validité et donc pour se prononcer sur le respect de l'objectif de réduction de la consommation d'espace donné par le SCoT.

En outre, le calcul de 26 ha de consommation d'espace prévisionnel semble erroné. S'il comptabilise bien le potentiel foncier de la laiterie, classé en Uec, pour 2,5 ha, il oublie la partie de l'extension du parc d'activité « porte d'estuaire » vers l'ouest classé en zone UF. Ce secteur est pourtant bien considéré comme hors de l'enveloppe urbaine puisqu'il fait l'objet d'un dossier « loi Barnier ». La surface concernée représente 12,4 ha (cf. périmètre de projet dans le document 1.3.1 page 5).

La consommation d'espace prévisionnelle du projet de PLU de Campbon s'élèverait ainsi à 38,4 ha, valeur supérieure aux 27 ha qui aurait permis, selon les données du document 1.2 page 36, de respecter l'objectif d'une réduction de 35 % de la consommation d'espace.

La MRAe constate, qu'en l'état actuel du document, elle ne peut se prononcer sur l'ambition du projet de PLU de Campbon en matière de réduction de la consommation d'espace. Celui-ci repose, en effet, sur des données et méthodes qui ne sont pas clairement établies et sur des besoins économiques insuffisamment justifiés.

En outre, l'extension de la zone d'activité porte d'estuaire vers l'ouest a fait l'objet d'une identification utile des zones humides ainsi que de propositions de principes d'aménagement du secteur qui sont présentées dans le document 1.3.1, dit dossier « loi Barnier ». Ces intentions ne sont cependant reprises ni dans le règlement, ni dans les OAP du projet de PLU.

3.2 Préservation du patrimoine naturel et bâti

Zones humides

Les zones humides, principalement pré-identifiées par le SAGE le long du chevelu de cours d'eau, sont l'objet d'une prescription graphique qui les identifie. Le règlement écrit y prévoit un principe de protection. Toutefois, la possibilité d'accueil de projets susceptibles de leur porter atteinte est envisagée, en renvoyant aux études à l'échelle du projet le soin de justifier de la démarche éviter – réduire – compenser (ERC).

En complément, une disposition utile du règlement prévoit un recul minimal par rapport aux berges des cours d'eau pour les constructions et opérations d'artificialisation du sol de 5 mètres en zones U et AU et de 35 mètres en zones A et N. Quelques exceptions limitées sont prévues.

Les secteurs en extension urbaine n'ont pas fait l'objet d'investigations préalables pour y préciser la présence des zones humides. L'importance de la présence des zones humides à l'échelle

communale en fait d'autant plus ressentir le besoin. En outre, là où elles avaient été précisées, comme dans l'extension du parc d'activité « porte d'estuaire », elles n'ont pas été reportées au document graphique qui se contente de reprendre la localisation du SAGE.

La MRAe recommande de :

- *conduire, dans les secteurs où le projet de PLU prévoit une extension urbaine, les investigations nécessaires permettant soit de lever la crainte d'une atteinte potentielle des zones humides soit d'adapter le secteur de projet concerné (dans sa localisation, dans son OAP ou dans son règlement, notamment graphique).*
- *de tenir compte des investigations réalisées en phase d'étude d'impact du projet d'extension du parc d'activité « porte d'estuaire » et d'en répercuter a minima les résultats sur les prescriptions graphiques (document 4.1.1).*

Biodiversité

Selon le schéma régional de cohérence écologique des Pays-de-la-Loire, le territoire de la commune de Campbon est couvert en grande partie par des réservoirs de biodiversité lié à la densité bocagère ou au marais du Haut-Brivet. Le reste du territoire est repéré comme « corridor territoire » à conforter. Ces espaces sont principalement fragmentés par la route nationale 165, et secondairement par les routes départementales.

Le projet de PLU de Campbon identifie en espaces boisés classés (protection forte) une majorité des boisements de la commune et comme patrimoine naturel et paysager à protéger (protection souple permettant des arrachages sous conditions et avec nécessité de compensation à 100 %) une partie des haies de la trame bocagère de la commune ainsi que les autres boisements non classés précédemment. Ces dispositifs permettent de protéger des éléments essentiels à la biodiversité et à sa circulation à travers le territoire communal. Il conviendrait cependant d'explicitier les critères de choix des haies que le projet de PLU choisit de protéger ou de ne pas protéger afin d'en évaluer la pertinence eu égard à la fonctionnalité particulière de la commune de Campbon comme « corridor territoire » au sein de la trame verte et bleue à l'échelle régionale.

Avec le classement en zone agricole ou naturelle de la plupart des hameaux, ce qui en évite ainsi toute extension, le projet de PLU permet de conforter les infrastructures naturelles nécessaires à la vocation d'accueil et de circulation de la biodiversité de la commune.

Les OAP prévoient généralement la préservation du patrimoine naturel (haies, arbres) pré-existant. Pour les sites en extension urbaine, les « zones végétalisées sur le pourtour » prévues le sont principalement pour des motifs paysagers (masquer les constructions) sans que ne soit posée la question de donner la priorité à un aménagement paysager favorisant le contournement du secteur urbanisé ou bien favorisant la pénétration de la biodiversité au cœur du secteur urbanisé.

La MRAe souligne que l'OAP « porte d'estuaire est », qui recouvre pour partie un secteur identifié en ZNIEFF de type 2, ne comporte aucune orientation ni aucune mesure réglementaire lié à la présence de ce secteur d'inventaire reconnu.

Sites, paysages et patrimoine

Le projet de PLU intègre la question des paysages en protégeant largement, mais pas en totalité, le

réseau de haies bocagères caractéristique de l'unité paysagère du bocage du Sillon de Bretagne à laquelle appartient la commune de Campbon. Le document est également attentif au « traitement qualitatif des lisières urbaines » des secteurs en OAP, sans préciser toutefois comment les projets d'extension urbaine « en contact avec les espaces agricoles et naturels » peuvent traiter de façon attentive cette lisière.

La MRAe recommande de compléter les OAP par des indications suffisantes sur les façons de traiter la lisière entre un secteur de projet et les espaces agricoles et naturels limitrophes.

Localement, le dossier « loi Barnier » de l'extension ouest de la zone d'activités « porte d'estuaire » expose les orientations prises, notamment pour des motifs paysagers, pour l'aménagement de ce secteur situé pour partie à une distance de l'axe de la RN 165 inférieure à 100 mètres.

Concernant le petit patrimoine, le projet de PLU précise qu'un recensement est en cours par une association locale et qu'il « sera joint au PLU dès lors que cet inventaire sera finalisé ». Une procédure d'évolution du document sera alors nécessaire pour intégrer au PLU des dispositions réglementaires de protection de ce patrimoine. Dans l'état actuel, le projet de PLU se contente d'identifier et de protéger les bâtiments emblématiques du patrimoine local : château, chapelles, moulins et domaine départemental de la Ducherais.

Ressource en eau, aspects qualitatifs et quantitatifs

La capacité des réseaux d'eau potable et d'assainissement collectif à accueillir la densification ainsi que les extensions d'urbanisation et l'accroissement de la capacité de traitement de la laiterie prévues par le projet de PLU n'est pas abordée dans le rapport de présentation alors qu'il s'agit d'un préalable important.

Ainsi, le zonage d'assainissement joint au projet de PLU date de 2009. Si le périmètre d'assainissement collectif reste pertinent car il inclut tous les secteurs d'extension urbaine du projet de PLU autour du bourg, en revanche la capacité de traitement ne prenait pas en compte les objectifs de densification au sein de l'enveloppe urbaine existante et dans les projets d'urbanisation nouvelle. D'ailleurs, les données du portail d'information sur l'assainissement communal¹⁰ indiquent que la station d'épuration gérée par le syndicat intercommunal d'assainissement du Haut-Brivet et implantée sur la commune de Sainte-Anne-sur-Brivet est en limite de capacité concernant la charge hydraulique.

La MRAe recommande d'analyser la capacité du système d'assainissement collectif à accueillir les développements urbains, à vocation d'habitat et d'activités économiques, prévus dans le bourg de Campbon et de reporter, si nécessaire, les projets d'extension au-delà de la réalisation des travaux de la station d'épuration.

La gestion des eaux pluviales est insuffisamment abordée alors qu'un défaut en la matière pourrait être à l'origine d'une pollution du milieu naturel dont le réceptacle final est le marais du Haut-Brivet classé en zone Natura 2000.

Certes, le rapport de présentation (document 1.2 page 56) annonce que « le règlement impose

¹⁰ cf. <http://assainissement.developpement-durable.gouv.fr/>

une gestion des eaux pluviales à la parcelle pour toutes les opérations ». Mais aucune référence à la gestion des eaux pluviales à la parcelle n'a cependant été trouvée dans le règlement du projet de PLU. Le paragraphe sur l'assainissement des eaux pluviales est identique pour toutes les zones. Il rappelle juste quelques obligations génériques (ne pas faire obstacle à l'écoulement des eaux pluviales, diriger les eaux pluviales recueillies sur le terrain vers un réseau adapté à la leur collecte quand il existe). Les OAP prévoient une incitation, également très générale, à « limiter le ruissellement des eaux pluviales, par exemple à travers la limitation des surfaces imperméabilisées, le maintien ou la création de noues paysagères, la mise en place de dispositifs de stockage des eaux pluviales, etc.". Les OAP n°4 (porte d'estuaire ouest), n°6 (porte d'estuaire est) et n°7 (rue de la Gruette) affichent le principe de « garantir une bonne gestion des eaux pluviales à l'échelle de l'opération » sans aucune autre précision.

La prise en compte de la gestion des eaux pluviales semble donc insuffisante, d'autant que le dossier ne renseigne pas sur l'aptitude des sols.

La MRAe recommande de consolider le PLU en matière de justification de la prise en compte du risque de pollution accidentelle du milieu par défaut du système de gestion des eaux pluviales.

Le périmètre de protection rapproché du captage de Campbon est pris en compte dans le zonage agricole et naturel avec des dispositions spécifiques pour les constructions et installations qui y seraient autorisées. Le report de ce périmètre parmi les servitudes d'utilité publiques est cependant incomplet. Le périmètre rapproché A est figuré sur la carte 5.1.2 alors que le périmètre rapproché B, plus large, aurait dû être repris.

En outre, selon les informations à disposition de la MRAe issues de l'agence régionale de santé (ARS) des Pays-de-la-Loire, la conformité des extensions des zones d'activités du bourg à l'arrêté préfectoral du 8 août 2000 de protection des captages dans la nappe de Campbon reste à vérifier. L'article 7.2.6 prévoit en effet que « l'extension limitée des zones d'activité de la Fondinais et de Saint-Martin, commune de Campbon, pourra être admise dans les conditions suivantes : extension géographiquement limitée aux territoires couverts par les parcelles cadastrales n° ZY 185 et ZY 188 [...] ».

3.3 Prise en compte des risques et limitation des nuisances

Risques naturels et technologiques

En matière de risque d'inondation, le territoire de la commune de Campbon est concerné de façon limitée par l'atlas des zones inondables du bassin Brière-Brivet. Dans ce cadre, le plan de gestion du risque d'inondation (PGRI) du bassin Loire-Bretagne 2016-2021 prévoit de préserver les capacités d'écoulement des crues ainsi que les zones d'expansion des crues. Dans le secteur inondable :

- les constructions et installation liées et nécessaires aux services publics et d'intérêt collectif doivent être limitées à celles « sans alternative à l'échelle du bassin de vie et réalisés selon une conception résiliente à l'inondation » (cf. disposition 1.1 du PGRI) ;
- les changements de destination des bâtiments existants peuvent être autorisés « sous réserve de ne pas augmenter la vulnérabilité des biens et des personnes » (cf. disposition

1.1 du PGRI) ;

- les exhaussements doivent être limités aux apports de matériaux « constituant le terre-plein des constructions » ou « permettant le raccordement du bâtiment au terrain naturel » (cf. disposition 1.2 du PGRI) ;
- toute partie du territoire susceptible de constituer une « zone submergée par une hauteur de plus de 1 mètre d'eau est considérée comme potentiellement dangereuse ». Le projet de PLU doit vérifier si une partie du territoire est concernée et y interdire toute création de logement, y compris de logement de fonction (cf. disposition 2.1 du PGRI).

La MRAe recommande d'intégrer au règlement les dispositions ponctuelles issues du PGRI directement applicables, permettant ainsi d'assurer la bonne prise en compte du risque d'inondation par le PLU de Campbon, et de prendre en compte les risques potentiels liés au radon.

Bruit

La principale source de bruit est liée à la RN 165. Les secteurs habités sont très majoritairement à l'écart de cette voie ainsi que les secteurs à urbaniser. Seule l'extension de la zone d'activités « porte d'estuaire » est pour partie située dans la bande de 300 mètres de l'axe de la RN 165. Les OAP sur ce secteur n'évoquent pas la prise en compte de ce point pour les salariés et futurs salariés de la zone.

La MRAe recommande de prendre en compte la présence du secteur impacté par le bruit le long de la RN 165 dans les OAP n°4 et 6 portant extension du parc d'activités « porte d'estuaire » vers l'ouest et vers l'est.

3.4 Contribution au changement climatique, énergie et mobilité

Le projet de PLU de Campbon exploite les facultés offertes par les « nouveaux règlements de PLU¹¹ » et par la loi « Transition énergétique pour la croissance verte » en matière d'incitations et de prescriptions favorisant la transition énergétique.

Ainsi le règlement autorise, au sein des zones agricoles et urbaines à vocation habitat, les projets d'architecture ayant recours aux énergies renouvelables à déroger, à la marge, aux règles de l'article 2.2 sur la qualité urbaine, architecturale, environnementale et paysagère, sous réserve d'une bonne intégration dans le site. Les projets d'habitat bioclimatiques ou au parti architectural spécifique s'insérant dans l'environnement peuvent présenter des pentes de toitures différentes de la règle commune. Le règlement recommande aussi, à l'article 3.2, « l'utilisation des énergies renouvelables pour l'approvisionnement énergétique des constructions neuves, en fonction des caractéristiques de ces constructions, et sous réserve de la protection des paysages ».

Le projet de PADD affiche aussi l'objectif d'accueillir un second parc éolien, à l'est de la commune, au lieu-dit la Lande du Breil. L'impact notamment paysager de ce projet¹² doit cependant être

11 Cf. décret n° 2015-1785 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre Ier du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme.

12 cf. avis MRAe n° 2015-5576 du 10 décembre 2015 sur la demande d'autorisation d'exploiter le projet de parc éolien « Lande du moulin » sur la commune de Campbon

évoqué au titre des incidences potentielles du projet sur l'environnement

Par ailleurs, le projet de PLU identifie des « voies de circulations douces et chemins à préserver ou à créer ». Ces cheminements constituent un double réseau intéressant :

- d'une part à l'échelle de la commune où ils relient des hameaux importants au bourg et à l'ancienne voie de chemin de fer conduisant à Pontchâteau et à Bouvron
- d'autre part à l'échelle du bourg où ils relient entre eux les différents quartiers, sous réserve d'aménagements assurant la continuité aisée de ces cheminements sur la voirie publique en l'absence d'espace dédié.

Ces quelques éléments constituent une base d'apports utiles à la lutte contre le changement climatique.

Nantes, le 10 avril 2019
pour la MRAe des Pays-de-la-Loire,
par délégation



Fabienne ALLAG-DHUISME

(<http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/loire-atlantique-a4304.html>)

MRAe
Pays-de-la-Loire

Avis délibéré n° 2019APDL14/2019-5748 du 10 avril 2019
PLU de Campbon

21/21