



Mission régionale d'autorité environnementale

Pays de la Loire

**Avis délibéré de la Mission Régionale d'Autorité
environnementale Pays de la Loire
sur le projet de mise en compatibilité du
plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi)
de Nantes métropole (44)
par déclaration d'utilité publique
de la connexion des lignes 1 et 2 de tramway et
du centre technique d'exploitation de Babinière**

n° : PDL-2021-5717

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La MRAe Pays de la Loire a délibéré en séance collégiale du 10 janvier 2021 au sujet de l'avis sur la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme intercommunal de Nantes métropole (44) par déclaration d'utilité publique de la connexion des lignes 1 et 2 de tramway et du centre technique d'exploitation de Babinière.

En application du règlement intérieur de la MRAe, chacun des membres délibérants 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. Ont ainsi délibéré sur cet avis Olivier Robinet, Mireille Amat, Bernard Abrial, Vincent Degrotte et Daniel Fauvre.

Était absent : Paul Fattal.

Était présent sans voix délibérative Stéphane Le Moing, chef de la Division Évaluation Environnementale de la DREAL Pays de la Loire.

* *

La MRAe Pays de la Loire a été saisie pour avis par la préfecture de Loire-Atlantique, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 26 octobre 2021 par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) des Pays de la Loire.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 122-7 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 122-21 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 29 octobre 2021 l'agence régionale de santé des Pays de la Loire, qui a transmis une contribution en date du 10 novembre 2021. En outre, la DREAL a consulté par mail du 29 octobre 2021 le directeur départemental des territoires et de la mer de Loire-Atlantique, qui a transmis une contribution en date du 21 octobre 2021.

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](#). Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

Avis

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

Les textes réglementaires prévoient que certains documents d'urbanisme et leurs procédures d'évolution relèvent après examen au cas par cas de la procédure d'évaluation environnementale. C'est le cas de la mise en compatibilité du PLUi de Nantes métropole par déclaration d'utilité publique du projet de connexion des lignes 1 et 2 de tramway et du centre technique d'exploitation de Babinière, qui a fait l'objet d'une décision de la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) Pays de la Loire de soumission à évaluation environnementale le 8 octobre 2020.

Le présent avis est produit sur la base des documents dont la MRAe a été saisie dans leur version de juin 2021.

1. Contexte, présentation du territoire, du projet de mise en compatibilité du PLUi et de ses principaux enjeux environnementaux

1.1 Contexte et présentation du territoire et du projet de travaux, objet de la déclaration d'utilité publique

Le PLU intercommunal (PLUi) de Nantes métropole a été approuvé le 5 avril 2019.

Le projet de connexion des lignes 1 et 2 du réseau de tramway de l'agglomération nantaise a pour objectif de répondre au besoin identifié par la collectivité de liaison entre les grands secteurs est et nord de l'agglomération (de part et d'autre de l'Erdre) sans passer par le centre de Nantes, dans une logique de maillage du réseau. Le réseau de transport en commun a en effet atteint ses limites de capacités au niveau de la station Commerce et sur certains tronçons du centre-ville. Le nouveau centre technique d'exploitation répond en outre au besoin d'accueil de rames de plus grande capacité (48 m de long contre 40 m pour les rames actuellement en service), à même de favoriser la décongestion du réseau.

Le projet global comprend un ensemble de travaux, de niveaux d'avancement et de programmation variés :

- le périmètre de travaux A (prolongement du tramway de Haluchère à Ranzay et pôle d'échange multimodal de Haluchère-Batignolles) a fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique en 2010 et est en service depuis 2012 ;

- le périmètre de travaux B (prolongement du tramway de Ranzay à Babinière sur 1,4 km dont ouvrage d'art de franchissement du périphérique sur 85 m, réaménagement du pôle d'échange multimodal de Babinière dont extension du parking relais de 250 à 500 places de stationnement et voie pour mobilités douces depuis le pont de la Jonelière jusqu'à la zone d'activités de Gesvrine via Babinière sur 900 m environ) a partiellement fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique en 2010 mais n'est pas réalisé ;
- les périmètres de travaux C et D (aménagement d'une plateforme de 8 ha avec ses infrastructures de tramway et construction des bâtiments du centre technique d'exploitation de Babinière pour la maintenance et l'entretien de nouvelles rames à hauteur de 13 000 m² de surface de plancher) correspond à des travaux programmés mais non réalisés ;
- le périmètre de travaux E (prolongement du tramway de Babinière jusqu'au secteur des facultés) n'est pas encore programmé. Deux familles de tracés (franchissement direct du Gesvres vers le boulevard Martin Luther King ou passage par le boulevard Becquerel) sont encore à l'étude.

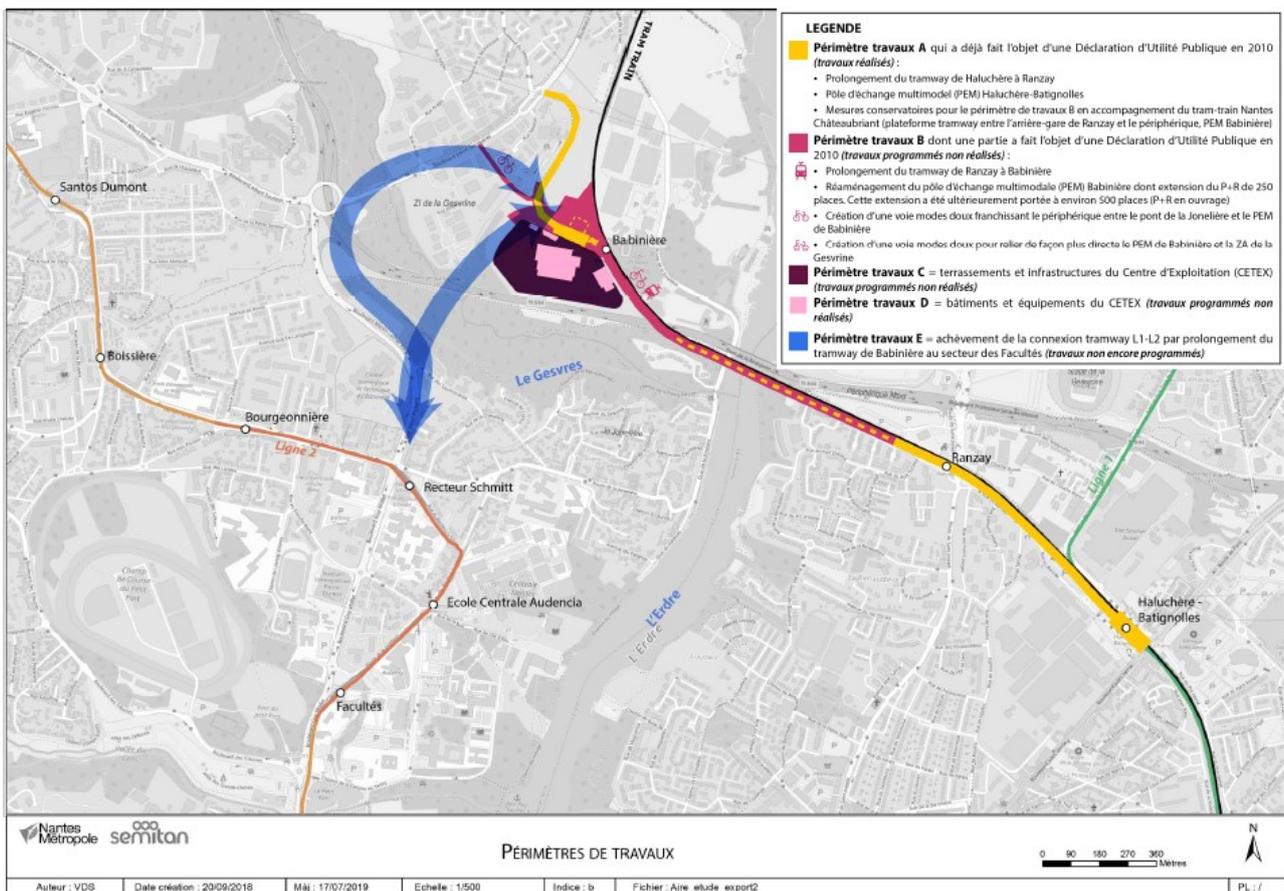


Figure 1: périmètres des travaux (source étude d'impact des travaux page 113)

Les dossiers d'autorisation et l'enquête publique à venir concernent les seuls périmètres de travaux B, C et D. Il s'agit d'une déclaration de projet et d'une déclaration d'utilité publique modificative par rapport à celle de 2010, pour quelques acquisitions foncières supplémentaires par rapport à celles du périmètre de travaux A qui comportait déjà des mesures conservatoires en vue de la réalisation ultérieure du périmètre de travaux B. Au-delà des travaux, une mise en compatibilité du PLUi de Nantes métropole est nécessaire pour adapter les orientations

d'aménagement et de programmation (OAP) Babinière nord et Babinière sud.

En effet, le site de Babinière et ses abords présentent des sensibilités environnementales fortes. Les périmètres de travaux B, C et D s'inscrivent principalement au sein d'une zone à urbaniser 1AUS, dédiée aux grands équipements d'intérêt collectif et de services publics qui concourent au fonctionnement de la métropole ainsi qu'aux pôles d'équipements communaux ou intercommunaux. Cette zone 1AUS de l'OAP Babinière est bordée à l'ouest par une zone sensible (ruisseau de la Gesvrine), identifiée comme espace végétalisé à préserver et comme zone humide. Par ailleurs, le vallon de la Gesvrine bénéficie d'une protection au titre des espaces boisés classés (EBC) au même titre que le bois de Barbe bleue, situé à l'est de l'OAP. Au sud, la zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type 1 « Vallée du Gesvres » intercepte l'extrémité sud-ouest du périmètre de travaux B. Les sites inscrits et classés de la vallée de l'Erdre se situent respectivement à 300 m à l'est et à environ 150 m au nord de l'OAP. En outre, une zone humide d'une surface de 1 093 m² a été identifiée au cœur même du site Babinière sud d'implantation du centre technique d'exploitation. Enfin, Les périmètres de travaux B, C et D sont concernés sur leurs bordures par le risque inondation par ruissellement (selon le PLUi en vigueur, la Gesvrine est en zone d'aléa moyen et les bordures est, sud et ouest du site des travaux sont en zone de recommandation).

le dossier prévoit qu'une enquête publique unique sera mise en œuvre en application de l'article L. 123-6 I du code de l'environnement portant à la fois sur :

- la déclaration d'utilité publique (DUP) du projet de travaux ;
- la demande d'autorisation environnementale au titre de la loi sur l'eau, de la réglementation sur les habitats et espèces de faune et flore sauvage et du défrichement ;
- la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de Nantes métropole.

La mise en compatibilité du PLUi de Nantes métropole a été soumise à évaluation environnementale suite à la décision de la MRAe du 8 octobre 2020¹. Toutefois, le dossier ne prévoit pas de faire usage de la possibilité ouverte par l'article L. 122-14 du code de l'environnement de réaliser une procédure commune à l'étude d'impact du projet et à l'évaluation environnementale de la mise en compatibilité du PLUi nécessitée par ce projet. Ainsi, le dossier soumis à l'enquête comportera, d'une part, une étude d'impact du projet et, d'autre part, un rapport d'évaluation environnementale de la mise en compatibilité du PLUi.

Le projet global de la connexion entre les lignes 1 et 2 du tramway et de réalisation du centre technique d'exploitation de Babinière ainsi que l'étude d'impact correspondante a fait l'objet de l'avis de la MRAe Pays de la Loire n° PDL-2021-5582 du 29 septembre 2021².

Le présent avis porte uniquement sur le projet de mise en compatibilité du PLUi et sur son évaluation environnementale.

1.2 Présentation du projet de mise en compatibilité du PLUi

L'objet du projet de mise en compatibilité est de modifier les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) Babinière nord et sud (d'une surface de 25,4 ha) du PLUi de Nantes métropole en vigueur dans lesquelles figurent deux « principes de continuités écologiques » qui

1 cf. http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/loire-atlantique-a5065.html#sommaire_2

2 cf. <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/avis-rendus-sur-projets-r313.html>

ne sont pas compatibles avec l'opération de connexion des lignes 1 et 2 de tramway et de construction du centre technique d'exploitation Babinière. Pour cela, il prévoit :

- de supprimer, sur la carte de l'OAP Babinière nord, la continuité écologique le long de la voie ferroviaire et de la remplacer par un principe de continuité paysagère, limité au seul périmètre de l'OAP Babinière nord ; continuité écologique également supprimée en dehors du périmètre de l'OAP (vers le nord, ainsi que vers le sud sur le périmètre de l'OAP Babinière sud) ;
- de supprimer, au sein de l'OAP Babinière sud, le principe de continuité écologique le long de la voie ferroviaire et de remplacer celui le long du périphérique par un principe de continuité paysagère ;
- d'intégrer une mutualisation du coefficient de biotope par surface (CBS)³ à l'échelle de l'OAP Babinière sud, visant à « créer un environnement favorable à la biodiversité, au cycle de l'eau et à la régulation du micro-climat en atteignant un objectif de CBS de 0,3 » (soit 30 %). Ce coefficient mutualisé à l'échelle de l'opération se substituera au CBS de 0,3 calculé à l'échelle de chaque unité foncière comme prévu par le règlement en vigueur pour la zone 1AUS.

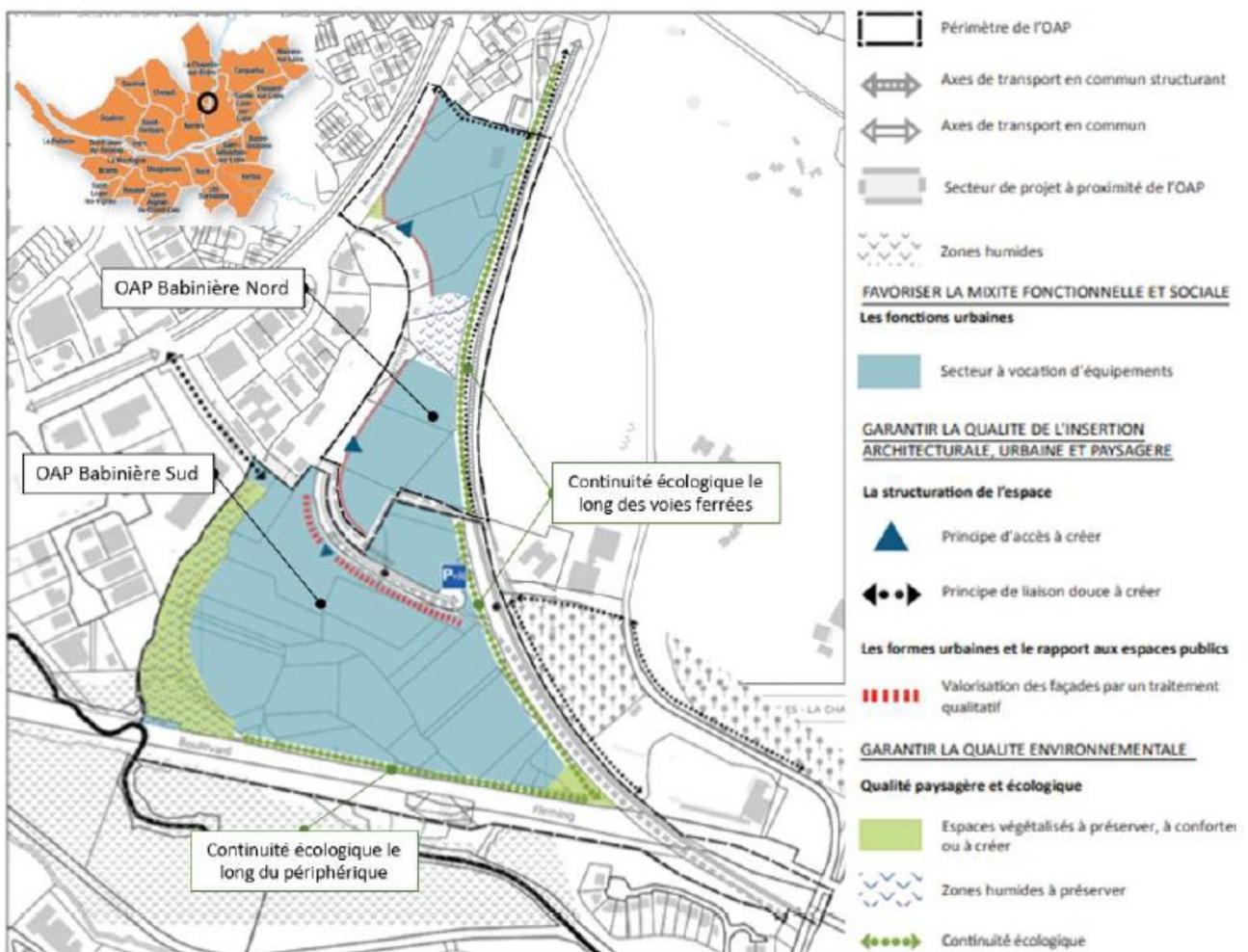


Figure 2: Localisation des OAP et des principes de continuités écologiques en vigueur (source : évaluation environnementale page 40)

3 Dans le PLUi de Nantes métropole, le coefficient de biotope par surface (CBS) est une valeur définissant la proportion des surfaces éco-aménagées (favorables à la biodiversité) exigée par rapport à la surface totale de l'unité foncière. Son calcul permet d'évaluer la qualité environnementale d'une parcelle ou, ici, du périmètre du projet.

Parallèlement, le rapport de présentation est complété, en relation avec le projet de travaux et la mise en compatibilité du PLU métropolitain, pour préciser l'état initial de l'environnement, justifier les choix retenus et traiter de l'analyse des incidences, de leur suivi et de leur évaluation.

1.3 Principaux enjeux environnementaux du projet de mise en compatibilité du PLUi 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, l'enjeu environnemental du projet de mise en compatibilité du PLUi identifié comme principal par la MRAe est la préservation des principales fonctionnalités écologiques (habitats, corridors, zones humides, etc.) dans et aux abords du site des travaux.

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

Le projet de mise en compatibilité du PLUi de Nantes métropole et son évaluation environnementale reposent sur le document unique intitulé : « Volume 5 : MECDU et évaluation environnementale de la MECDU ».

Ce document comprend de multiples renvois vers le PLUi de 2019 et vers l'étude d'impact du projet de travaux soumis à déclaration d'utilité publique. Une telle présentation est satisfaisante du point de vue de la procédure d'enquête publique pour laquelle les documents seront disponibles, sous réserve que le PLUi en vigueur soit aussi mis à disposition lors de l'enquête en plus des dossiers de la déclaration d'utilité publique et de la mise en compatibilité. Toutefois, un tel choix de présentation n'assure pas un caractère auto-portant au document de la mise en compatibilité, qui sera approuvé et joint au PLUi initial sans être accompagné du dossier de la déclaration d'utilité publique et de son étude d'impact.

La MRAe recommande d'intégrer plus largement les éléments pertinents de l'étude d'impact du projet dans l'évaluation environnementale de la mise en compatibilité du PLUi afin de rendre cette dernière auto-portante.

2.1 Analyse de l'état initial de l'environnement

L'analyse de l'état initial de l'environnement constitue une synthèse des enjeux environnementaux issus du PLUi, centrée sur le site du projet et focalisée sur les thématiques sur lesquelles la mise en compatibilité est susceptible d'avoir des incidences : le milieu humain, les transports et déplacements, le paysage et les milieux naturels. Cette synthèse couvre les thématiques attendues de façon proportionnée. Le document renvoie, pour les détails, à l'analyse de l'état initial de l'environnement de l'étude d'impact ainsi qu'au rapport de présentation du PLUi de 2019.

Le document restitue notamment, suite aux inventaires des fonctions écologiques du site des travaux, une analyse des continuités concernées, qualifiées de dégradées du fait de leur enclavement entre le périphérique et la voie ferrée. Seule une fonctionnalité d'habitat, en particulier pour des reptiles, petits mammifères, passereaux et insectes, ainsi que de zone de chasse pour les chauves-souris est assurée.

2.2 Articulation de la mise en compatibilité avec les autres plans et programmes

Le document présente sommairement la compatibilité du PLU intercommunal approuvé en 2019 avec le programme local de l'habitat (PLH) de Nantes métropole, le plan de déplacements urbains (PDU) de Nantes métropole et le schéma de cohérence territoriale (SCoT) Nantes – Saint-Nazaire. Il renvoie au rapport de présentation du PLUi de 2019 pour le détail de la compatibilité avec l'ensemble des documents supra-communaux. Il renvoie aussi à l'étude d'impact du projet de connexion des lignes 1 et 2 du tramway et du centre technique d'exploitation pour la compatibilité du projet de travaux avec les documents supra-communaux.

Aucune précision n'est toutefois apportée sur l'absence de remise en cause de cette compatibilité initiale du PLUi suite à la mise en compatibilité proposée.

LA MRAe recommande de compléter la présentation de l'articulation du projet de mise en compatibilité du PLUi avec les documents supra-communaux et de statuer sur la remise en cause ou non de cette articulation suite à la mise en compatibilité.

2.3 Mesures et dispositif de suivi

L'évaluation environnementale rappelle, pages 54 et 55, les mesures de réduction des incidences des travaux prévues sur le site de Babinière (pour mémoire : rétablissement de la lisière sud du centre technique d'exploitation après travaux et mise en œuvre d'habitats terrestres pour la petite faune). Il ne s'agit toutefois pas de mesures au titre de l'évaluation environnementale de la mise en compatibilité.

En outre, selon l'évaluation environnementale, l'inscription de la continuité paysagère dans l'OAP Babinière sud permet de garantir un suivi. Si un suivi est effectivement prévu dans le dossier au titre des travaux, aucun suivi propre au PLUi et portant sur les mesures prévues n'est toutefois inscrit dans le projet de mise en compatibilité. Le paragraphe consacré aux mesures de suivi (page 62) constitue ainsi un simple rappel de mesures de suivi de l'étude d'impact des travaux.

Les rappels détaillés ici entretiennent alors une confusion entre l'évaluation environnementale des travaux et celle de la mise en compatibilité du PLUi.

La MRAe recommande de clarifier la part des mesures et dispositifs de suivi incombant au projet de travaux et ceux relevant du projet de mise en compatibilité du PLUi afin d'en garantir la complétude et la cohérence.

2.4 Résumé non technique

Le résumé non technique, succinct, est proportionné à l'importance, limitée, de l'évaluation environnementale. Il comprend les mêmes défauts que celle-ci en citant les mesures et dispositifs de suivi relevant en réalité du dossier de travaux. Ce point doit être corrigé pour centrer le résumé non technique exclusivement sur la mise en compatibilité du PLUi.

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

3. Prise en compte de l'environnement par le projet de mise en compatibilité du PLUi

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

La mise en compatibilité ne modifie pas le zonage. Le secteur concerné reste en zone à urbaniser 1AUS à vocation d'accueil de grands équipements d'intérêt collectif et de services publics. Le changement d'usage des sols était déjà prévu dans le PLUi de 2019.

L'équilibre du PLUi de 2019 n'est donc pas modifié du point de vue de l'enjeu de la maîtrise de la consommation d'espace.

3.2 Préservation du patrimoine naturel et bâti

Sols et zones humides

Une zone humide de 1 093 m² a été identifiée sur le site du projet (cf. étude d'impact du projet) qui n'était pas recensée dans le PLUi.

Les travaux prévus nécessitent la destruction de cette zone humide. Une compensation au titre du projet est prévue, destinée à restaurer une superficie au moins équivalente de prairie humide.

Du point de vue strictement du document d'urbanisme, en l'absence d'évolution du PLUi concernant les zones humides, le projet de mise en compatibilité sera sans incidences en cette matière, comme l'exprime le dossier (page 55). En effet, ce n'est pas la mise en compatibilité qui porte atteinte à la zone humide.

Le PLUi ne propose cependant aucune mesure de protection de la mesure compensatoire relative aux zones humides prévue par le projet.

Biodiversité et paysage

Les principaux éléments de forte sensibilité écologique sont évités par la mise en compatibilité : la vallée du Gesvres au sud du périphérique, le vallon de la Gesvrine à l'ouest du site de Babinière et le bois de Barbe bleue à l'est de la voie ferrée restent protégés.

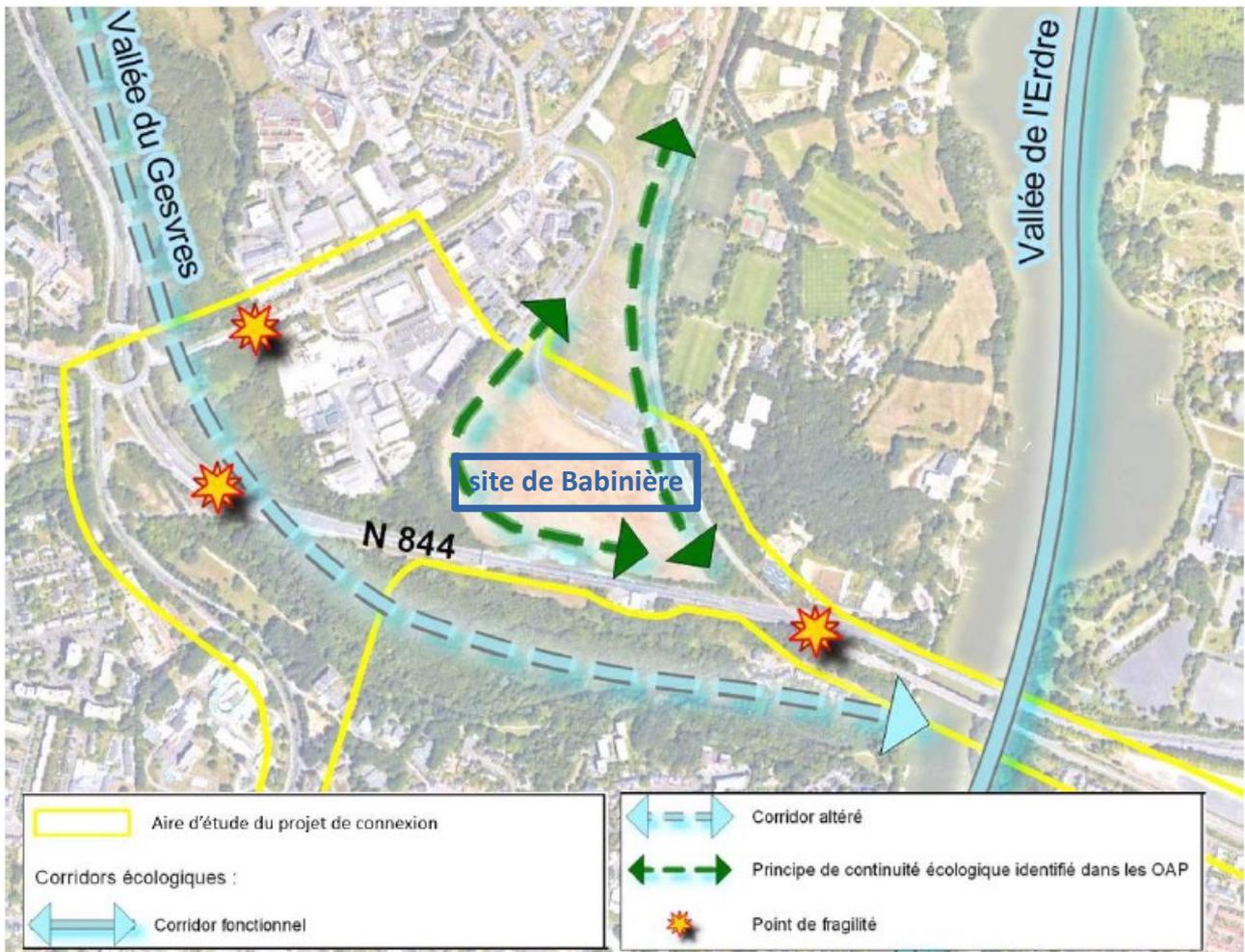


Figure 3: corridors écologiques (source : évaluation environnementale page 47)

En revanche, la mise en compatibilité remet en cause les continuités écologiques inscrites dans les OAP Babinière nord et sud, à l'est le long de la voie ferrée et au sud le long du périphérique. Elles sont supprimées des OAP. La continuité écologique sud est remplacée par une simple continuité paysagère.

La justification de cette atteinte repose sur la surface nécessaire pour le projet de centre technique d'exploitation et les contraintes portant sur la réalisation de voies de tramway fonctionnelles, d'une part, et sur le constat que les continuités existantes analysées sur site s'avèrent dégradées et peu fonctionnelles, d'autre part. Ces continuités « sont principalement utilisées par la faune comme zones refuges (reptiles, petits mammifères terrestres, passereaux, insectes) et zones de chasse (chiroptères) ». Elles sont de plus enclavées et donc relativement isolées des réservoirs de biodiversité des vallées de l'Erdre et du Gesvres. Pour ces raisons, l'incidence de la suppression du principe des continuités écologiques est affichée comme faible.

Selon l'évaluation environnementale, l'inscription d'un principe de continuité paysagère en limite sud de l'OAP Babinière sud, le long du périphérique, permet de garantir la qualité paysagère du talus sud de la plateforme qui accueillera le centre technique d'exploitation. Selon l'étude d'impact des travaux, les aménagements paysagers prévus, qui seront réalisés sur le principe de la reforestation améliorée, apporteront à la fois des fonctionnalités écologiques et esthétiques. Le rétablissement d'un aménagement paysager le long du périphérique permettra de fixer le talus et de constituer un nouveau corridor pour la faune, complémentaire aux aménagements d'espaces

éco-aménagés sur la parcelle comme l'impose l'existence du coefficient de biotope par surface (CBS).

Toutefois, le dossier n'explique pas l'absence d'inscription d'un principe de continuité paysagère à l'est de l'OAP Babinière sud, le long de la voie ferrée. Il pourrait ainsi rappeler, tout comme le dossier travaux, qu'en l'absence de talus au niveau de la voie ferrée en bordure de la plateforme du centre technique d'exploitation, une continuité écologique existe de l'autre côté de la voie ferrée, avec notamment la lisière du bois de Barbe bleue, d'ores et déjà protégée dans le PLUi par le classement du bois en « *espace boisé classé* ».

Par ailleurs, les travaux soumis à déclaration d'utilité publique prévoient la réalisation de mesures hors site de Babinière pour compenser, outre la destruction de la zone humide, celle de la prairie de fauche favorable au Cisticole des joncs et de haies (notamment le long de la voie ferrée). Le projet de mise en compatibilité n'examine pas le besoin d'intégrer ces divers espaces dans le PLUi pour garantir leur protection. Il convient pourtant de vérifier que le règlement est suffisamment protecteur pour assurer la pérennité des mesures de compensation du point de vue du document d'urbanisme.

La MRAe recommande d'examiner le besoin d'intégrer au PLUi, à l'occasion de la mise en compatibilité, des dispositions réglementaires assurant la protection des mesures compensatoires prévues au titre des travaux (reconstitution de haies, de zones humides et de prairies de fauche favorables au Cisticole des joncs).

4. Conclusion

Globalement, le contenu du projet de mise en compatibilité du PLUi de Nantes métropole à l'occasion de la déclaration d'utilité publique des travaux de connexion des lignes 1 et 2 de tramway et de réalisation d'un centre technique d'exploitation sur le site de Babinière reste limité et ses incidences seront faibles. En effet, la suppression partiellement compensée de deux principes de continuités écologiques dans les OAP correspondait sur site à des corridors dont les fonctionnalités étaient en réalité de faible enjeu.

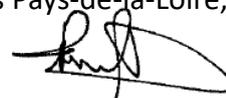
Toutefois, les mesures compensatoires au titre des travaux prévues hors site de Babinière nécessitent un examen au titre de l'évaluation environnementale de la mise en compatibilité afin de vérifier que le règlement du PLUi est suffisamment protecteur pour assurer leur pérennité.

Par ailleurs, suite au choix de ne pas conduire une procédure commune d'évaluation environnementale pour les travaux et pour la mise en compatibilité du PLUi, il convient, d'une part, de rendre auto-portant le document de la mise en compatibilité en y intégrant les éléments pertinents de l'étude d'impact des travaux et, d'autre part, de clarifier la rédaction de l'évaluation environnementale de la mise en compatibilité du PLUi pour éviter de faire passer les mesures et dispositifs de suivi relevant du dossier de travaux comme relevant aussi du projet de mise en compatibilité.

La MRAe recommande aussi de statuer sur la compatibilité du PLUi avec les documents supra-communaux à l'issue de cette procédure.

Nantes, le 11 janvier 2022

Pour la MRAe des Pays-de-la-Loire, le président



Daniel FAUVRE