



Mission régionale d'autorité environnementale

Pays de la Loire

**Avis de la Mission Régionale d'Autorité
environnementale Pays de la Loire
sur le projet de mise en compatibilité par déclaration de projet
du plan local d'urbanisme (PLU) de Ligné (44)**

n° : PDL-2021-5813

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La MRAe Pays de la Loire a délibéré par échanges électroniques comme convenu lors de sa réunion collégiale du 15 février 2022 pour l'avis sur le projet de mise en compatibilité par déclaration de projet du plan local d'urbanisme (PLU) de Ligné (44). Ont ainsi délibéré collégalement : Daniel Fauvre, Bernard Abrial, et en qualité de membres associés, Mireille Amat, Paul Fattal.

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.

* *

La MRAe a été saisie par le Maire de Ligné pour avis, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) des Pays de la Loire le 8 décembre 2021.

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 17 décembre 2021 l'agence régionale de santé de Loire-Atlantique.

En outre, la DREAL a consulté par mail du 17 décembre 2021 :

- le directeur départemental des territoires et de la mer de Loire-Atlantique, qui a transmis une contribution en date du 14 février 2022.

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 obligatoirement d'une procédure d'évaluation environnementale systématique ou à l'issue d'un examen au cas par cas. La mise en compatibilité par déclaration de projet du PLU de Ligné a été soumise à évaluation environnementale après examen au cas par cas par décision de la MRAe n°2021DKPDL66 du 9 septembre 2021¹.

Le présent avis est produit sur la base des documents dont la MRAe a été saisie dans leur version datée du 29/11/2021.

1. Contexte, présentation du territoire, du projet de mise en compatibilité par déclaration de projet du PLU de Ligné et de ses principaux enjeux environnementaux

Couvrant une superficie de 4 540 hectares, la commune de Ligné comptait 5 302 habitants en 2019. Approuvé le 3 mars 2020, le PLU de Ligné n'a pas été soumis à évaluation environnementale par décision (n° 2019-3871) de la MRAe du 3 mai 2019. Ligné fait partie de la Communauté de commune du Pays d'Ancenis (COMPACT) qui regroupe 20 communes totalisant une population de près de 70 000 habitants. La COMPACT est couverte par un Schéma de Cohérence territoriale (SCoT) approuvé le 28 février 2014.

La déclaration de projet dont fait l'objet la mise en compatibilité du PLU de Ligné concerne la construction d'un nouvel EHPAD² sur le secteur des Bouclières situé au sud du centre-ville de Ligné. Suite à l'examen en octobre 2018 par une commission de sécurité de l'Agence régionale de santé (ARS), il a été décidé que l'actuelle maison de retraite Saint-Pierre qui accueille 80 personnes bénéficiait d'une dérogation de 6 ans pour mettre le bâtiment en conformité, soit d'ici 2024. Sans cette mise aux normes, l'établissement - géré par l'association Saint-Pierre - devra cesser son activité. Le montant des travaux pour atteindre cette conformité a été estimé équivalent à une reconstruction intégrale. C'est donc le scénario d'une construction neuve qui a été choisie par le porteur de projet, l'association Saint-Pierre, afin de permettre la continuité de l'accueil des résidents. Le site du Fromentin, une « dent creuse »³ située proche du centre-ville, avait été identifié dans le cadre du PLU (inscription dans le PADD, avec une OAP et un emplacement

1 Décision MRAe 2021DKPL66 du 9 septembre 2021 : http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pdl-2021-5502_mecdp_pluligne_44_2021dkpdl66.pdf

2 Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes.

3 Espace disponible au sein du tissu urbain.

réservé) pour construire la nouvelle maison de retraite. Cette opération n'a pu être toutefois menée à son terme suite à la rétractation des propriétaires du terrain. Ce refus a depuis été réitéré. Les élus ne souhaitant pas recourir à l'expropriation, un autre site a ainsi dû être recherché.

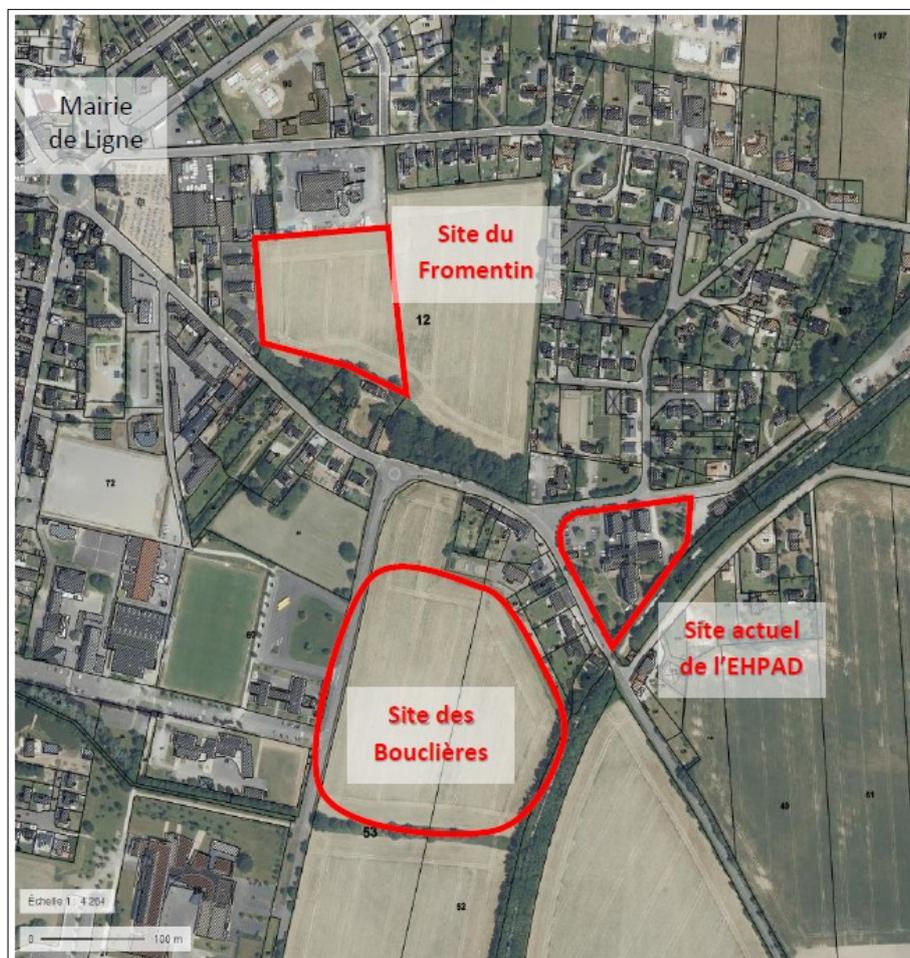


Figure 1 : le projet de nouvel EHPAD et les 3 sites concernés – source dossier

Situé au sud en continuité du bourg et à proximité de l'actuelle maison de retraite, le site des Bouclières a été identifié pour accueillir le nouvel EHPAD. Plusieurs équipements scolaires, culturels et sportifs sont déjà présents dans cette partie de la commune qui s'étire le long de l'allée des Bouclières.

D'une surface de 4,4 ha, la parcelle identifiée est cependant classée en zone **2AUI**, réglementation qui ne permet pas de nouvelles constructions en raison de sa fermeture à l'urbanisation. Pour réaliser le nouvel EHPAD, une emprise de 2,2 ha située dans la partie au nord du secteur des Bouclières est nécessaire. La mise en compatibilité du PLU de Ligné par déclaration de projet consiste notamment à modifier le règlement écrit et graphique d'une partie du secteur **2AUI** en secteur **UIh** (secteur urbain d'équipement destiné à de l'hébergement pour seniors) pour permettre la construction de la nouvelle maison de retraite. Le secteur fait également l'objet d'une Orientation d'aménagement et de programmation (OAP). Initialement destinée aux équipements publics, l'OAP devra être modifiée pour accueillir le nouvel EHPAD.

À défaut de justification adaptée de cette implantation et avant une évolution en secteur UIh, l'ouverture à l'urbanisation requiert un passage par l'étape de 1AUIh, correspondant aux zones non urbanisées actuellement et appelées à être prochainement aménagées.

La partie sud du secteur des Bouclières fait parallèlement l'objet d'un autre projet en vue de la réalisation d'un terrain de football synthétique. Cette ouverture à l'urbanisation de la zone 2AU au sud du secteur des Bouclières implique parallèlement une autre procédure d'évolution du PLU de Ligné faisant l'objet de la Modification n°1 dont a été saisie le 17 janvier 2022 la MRAe pour avis sur l'évaluation environnementale. C'est sur ce secteur sud que sont concentrés un certain nombre des enjeux environnementaux pré-identifiés lors de la démarche d'examen au cas par cas : présence d'une zone humide, d'une haie et d'un ruisseau en limite sud. Le dossier explique bien page 17 que ces deux procédures n'ont pas pu faire l'objet d'un seul dossier, la déclaration de projet nécessitant de modifier le PADD pour y substituer la désignation du site de Fromentin par celui des Bouclières pour accueillir le futur EHPAD. Solution présentée comme la plus adéquate, la procédure de déclaration de projet emportant mise en compatibilité du PLU ne peut porter que sur un seul objet, celui de la maison de retraite.

Le choix d'implantation de l'EHPAD sur la partie nord de la parcelle conduit cependant le dossier à souligner page 35 que le secteur sud est « évité » ; secteur où les enjeux environnementaux sont les plus forts avec la présence du ruisseau, une haie et une zone humide. Or, si la partie sud est épargnée par le projet d'EHPAD, le dossier mentionne qu'elle est destinée à accueillir le terrain de football, son parking et ses locaux annexes. Les efforts d'évitement avancés pour le projet d'EHPAD pourraient donc n'être que temporaires. Bien que développée sur le projet d'EHPAD, l'évaluation environnementale réalisée dans le cadre de la procédure de déclaration de projet emportant mise en compatibilité du PLU de Ligné ne peut être complètement dissociée des aménagements qui vont impacter la partie sud du secteur des Bouclières. Sans se prononcer sur les fondements de ces deux procédures d'urbanisme sur un même secteur, ce constat montre le risque de perte de vision globale sur les impacts cumulés de ces deux projets mitoyens – EHPAD et terrain de football stabilisé – sur le secteur des Bouclières.

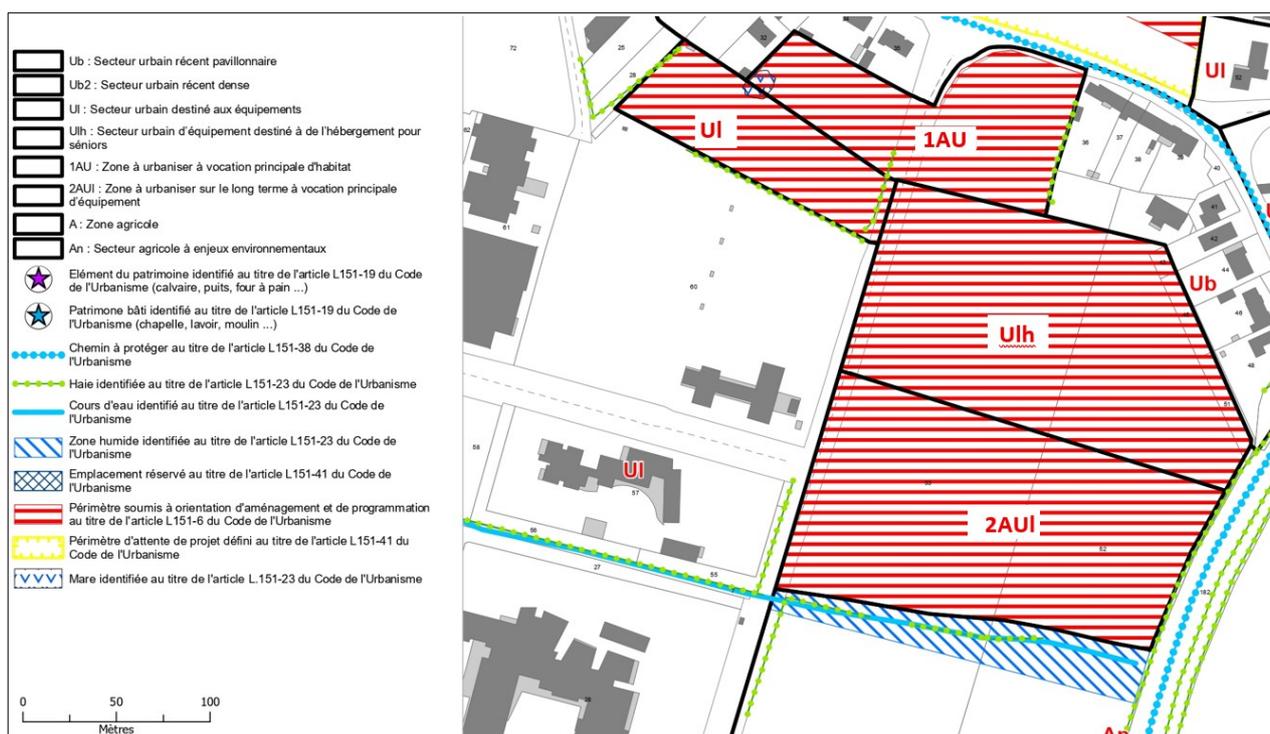
La MRAe recommande que l'évaluation environnementale soit réalisée à l'échelle de l'ensemble de la zone des Bouclières afin de présenter une vision globale des incidences sur l'environnement des deux procédures d'évolution concomitantes du PLU (construction d'un nouvel EHPAD et d'un terrain de football et ses annexes).

L'évolution de ce projet de construction impacte trois sites (voir figure 1) :

- La fermeture de l'actuel EHPAD Saint-Pierre va laisser une friche au sujet de laquelle plusieurs possibilités sont brièvement évoquées dans le dossier : création de salles pour les associations, création d'un espace de convivialité comme un club des aînés, création d'hébergements destinés aux apprentis et jeunes travailleurs, accueil d'une maison médicale.
- Le site du Fromentin (5,3 ha) est doté sur sa partie ouest d'un emplacement réservé au PLU dans l'optique d'y installer l'EHPAD. La commune souhaite néanmoins maintenir cet emplacement réservé jusqu'à ce que la transaction foncière et l'autorisation d'urbanisme soient concrétisées sur le secteur des Bouclières. Le dossier indique que la suppression de l'emplacement réservé pourra être réalisée à l'occasion d'une évolution ultérieure du PLU tout en élargissant à l'ensemble du secteur le périmètre d'attente de projet déjà en place sur la partie est du terrain.
- Le site des Bouclières (4,4 ha), identifié pour construire le nouvel EHPAD, est à l'origine de la déclaration de projet pour mise en compatibilité du PLU de Ligné, objet du présent avis de la MRAe.

Cette mise en compatibilité s'effectue à travers plusieurs évolutions du PLU :

- L'évolution du PADD pour identifier le site des Bouclières – au lieu du Fromentin - pour accueillir le nouvel EHPAD ;
- L'évolution du règlement écrit et graphique concernant la création d'un secteur Uih d'une superficie de 2,20 ha sur une partie du secteur 2AU1 ;
- L'évolution de l'OAP des Bouclières pour la rendre compatible avec la construction de l'EHPAD.



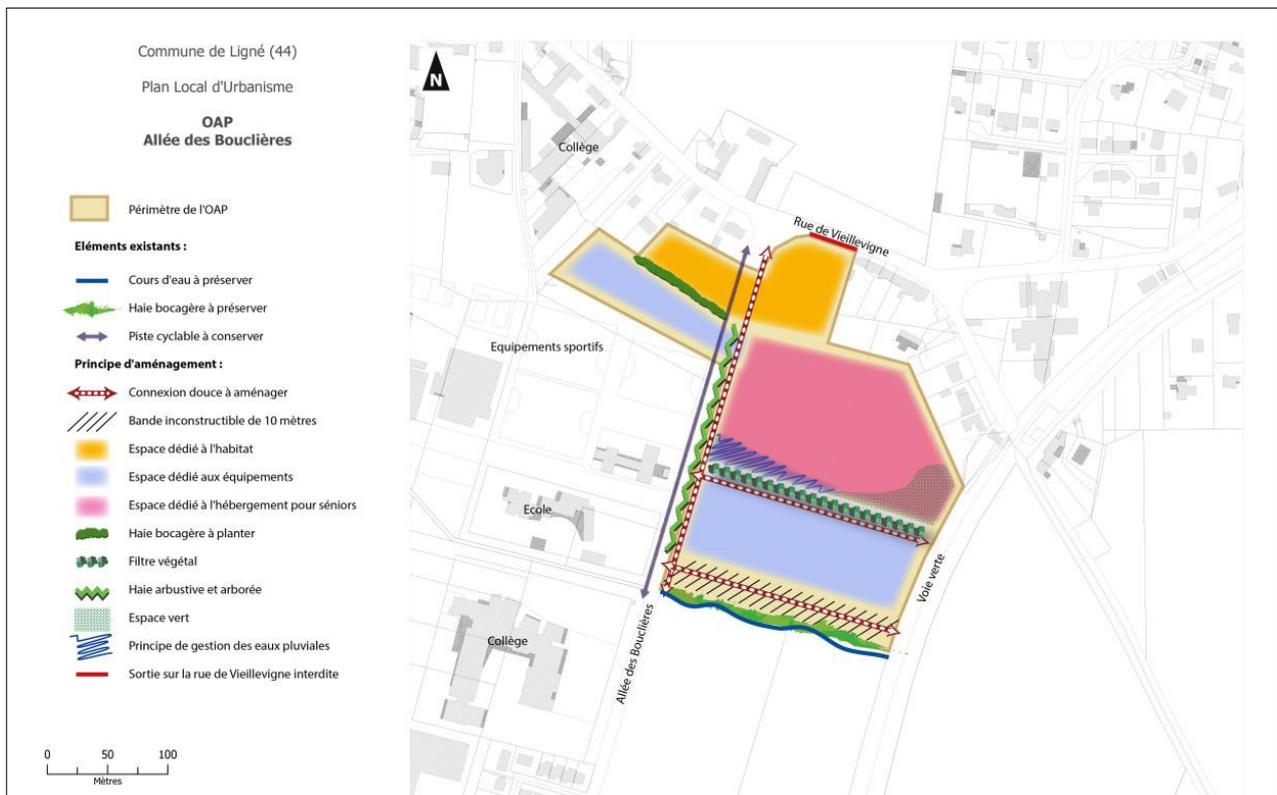


Figure 3 : OAP modifiée par la déclaration de projet – source dossier

A l'issue de son examen au cas par cas, la MRAe avait relevé les questions suivantes auxquelles il est attendu que la présente procédure d'évaluation environnementale réponde :

- le développement de la justification de l'intérêt général du projet ;
- l'apport d'un état initial complété sur le site des Bouclières permettant d'appréhender les enjeux environnementaux respectifs des parties nord et sud du secteur, des éventuelles incidences du choix opéré et de justifier ainsi la solution de moindre impact environnemental, la production de l'OAP et du règlement graphique correspondant à l'hypothèse finalement retenue.

Les principaux enjeux identifiés par la MRAe lors de l'examen du présent dossier dont elle a été saisie sont :

- l'élargissement du périmètre de l'évaluation environnementale à l'ensemble du secteur des Bouclières afin de prendre en compte les effets cumulés des deux projets (EHPAD et terrain de football) ;
- le choix du site retenu et la consommation d'espaces agricoles et naturels ;
- la protection de la biodiversité, des zones humides et la prise en compte des paysages.

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

Au cas présent, le dossier est constitué de cinq pièces : une notice de présentation du projet incluant la justification de son intérêt général et l'évaluation environnementale, le projet

d'aménagement et de développement durable (PADD) modifié, l'Orientation d'aménagement et de programmation des Boulières modifiée, le règlement écrit avec suivi de modification et le Plan de zonage avant et après modification.

Exposé des raisons du choix et justification de l'intérêt général du projet

Une mise en compatibilité de PLU par déclaration de projet doit démontrer l'intérêt général du projet. Un certain nombre d'arguments fondant l'intérêt général du projet de construction d'un nouvel EHPAD sont ainsi développés dont en premier lieu, la nécessité de maintenir une offre d'hébergement pour les personnes âgées. La construction d'un nouvel EHPAD doit permettre également de repenser son fonctionnement afin d'améliorer le confort et la sécurité des résidents et les conditions de travail des salariés : augmentation de la taille des chambres, amélioration de la performance énergétique du bâtiment, espaces extérieurs sécurisés, etc.

Le maintien de l'espace réservé sur le site du Fromentin où devait initialement se réaliser le projet d'EHPAD peut soulever des interrogations sur les intentions de la commune sur ce secteur bien que le dossier n'évoque pas de projet précis. La justification d'une consommation d'espace en extension pour réaliser le projet d'EHPAD est donc uniquement une réponse à un mécanisme de rétention foncière. Or, le site du Fromentin fait partie d'une ZAC multisites créée en 2007 dont la concession a été prolongée pour une durée de 5 ans à compter du 01/01/2022. Le recours à l'expropriation est une possibilité que la commune a choisi de ne pas utiliser. De plus, le site du Fromentin est plus central et garantit donc un accès facilité aux commodités du centre-bourg pour les résidents de l'EHPAD et leurs familles. Au regard des objectifs de division par deux du rythme de l'artificialisation d'espaces naturels, agricoles et forestiers d'ici les 10 prochaines années fixés par la Loi climat et résilience du 22 août 2021, la justification du choix du site des Boulières au lieu de celui des Fromentin pose donc question.

La MRAe recommande que soient davantage justifiés les choix qui ont présidé à écarter des solutions alternatives nettement plus favorables à une limitation de la consommation d'espace pour parvenir au scénario retenu sur le secteur des Boulières.

Analyse de l'état initial de l'environnement

L'état initial et les impacts du projet d'EHPAD sont décrits dans le chapitre 3 de la notice de présentation.

L'analyse de l'état initial du secteur des Boulières s'appuie sur les investigations (recherche flore, faune et zones humides) effectuées en juillet 2018 dans le cadre de l'élaboration du PLU et complétées d'un inventaire faune - flore au titre des espèces protégées consécutif à la demande de la MRAe lors de l'examen cas par cas en septembre 2021. Pour établir cet inventaire, il est mentionné (page 43) qu'un seul passage a été réalisé en novembre 2021 sans que davantage de précisions soient données sur les conditions de réalisation (météorologiques, méthodes et moyens techniques). Ce choix est peu pertinent, le mois de novembre étant une période de l'année où la nature a une faible activité. On peut donc s'interroger sur la mise en évidence d'espèces protégées que permet un inventaire sur une journée en novembre et, par voie de conséquence, l'appréciation des impacts sur la flore et la faune qu'il autorise.

Le projet entraînant la perte de terres agricoles, le dossier analyse pages 34 et 35 les enjeux agricoles en s'appuyant notamment sur une grille d'analyse en 7 axes. Il aurait été éclairant de sourcer cette grille et d'apporter quelques explications sur sa pertinence et les raisons de ce choix pour analyser les enjeux agricoles soulevés par le projet.

Une caractérisation et une délimitation des zones humides (inventaires floristiques et sondages pédologiques) ont été réalisées en 2018 dans le cadre de l'élaboration du PLU approuvé en 2020. Le dossier mentionne à plusieurs reprises qu'une zone humide est présente sur le secteur des Bouclières le long du cours d'eau et de la haie qui forment la limite sud de la parcelle. Bien que située en dehors du terrain du futur EHPAD, cette zone humide est un enjeu environnemental majeur identifié dans le dossier. Or, les différentes cartes qui l'évoquent ne permettent pas de la localiser de manière précise. Si la carte reprise pages 50 et 56 situe la zone humide au sud du cours d'eau et de la haie, celles des pages 58 et 77 la situe au nord de ce linéaire.

Mis à part les haies au sud et la voie verte à l'est du secteur des Bouclières, le dossier fournit peu d'éléments sur l'insertion paysagère du projet d'EHPAD, notamment sur les choix architecturaux qui seront faits, l'aménagement des espaces verts et du jardin intergénérationnel évoqués dans le dossier page 18. De même l'OAP donne peu d'informations sur les aspects paysagers.

La MRAe recommande :

- ***de réaliser un inventaire complet des espèces faunistiques et floristiques protégées en lien avec le contexte écologique et les habitats à proximité (voie verte à l'est, ruisseau, zone humide et haie arborée au sud) ;***
- ***de localiser précisément sur les cartes la zone humide identifiée au sud du secteur des Bouclières ;***
- ***d'enrichir l'analyse de l'état initial de l'environnement pour ce qui relève des enjeux paysagers.***

Le chapitre 5 du rapport de présentation consacré aux critères d'évaluation du projet est très succinct et ne contient qu'un seul indicateur - déjà inscrit dans le PLU approuvé en mars 2020 - qui se résume à la réalisation de la maison de retraite. Aucune des mesures environnementales d'évitement et de réduction évoquées ne fera donc l'objet d'un suivi.

La MRAe recommande de produire des indicateurs de suivi des mesures environnementales qui seront mises en œuvre.

Le dossier mentionne que le raccordement de l'EHPAD au réseau d'assainissement collectif n'aura pas d'impact sur la qualité du traitement des eaux usées, notamment grâce aux travaux d'extension de la station d'épuration en cours qui permettront de porter la capacité à 4 700 équivalent-habitants. Il serait cependant appréciable que le dossier puisse fournir des chiffres précis sur la charge supplémentaire apportée au réseau par le nouvel établissement. Cette information est importante pour apprécier la charge qui viendra se cumuler avec celles d'autres opérations d'urbanisation et de raccordements qui s'opéreront entre-temps.

3. Prise en compte de l'environnement par le projet de mise en compatibilité par déclaration de projet du PLU de Ligné

Pour souligner les efforts de limitation des besoins fonciers, le dossier indique pages 35 et 58 que la superficie nécessaire au projet a été ramenée à 2,2 ha contre 2,5 ha initialement sans que soient présentés les choix qui ont permis d'obtenir cette réduction de 0,3 ha.

Tout en préservant les éléments majeurs du secteur comme la voie verte, le ruisseau et la haie

attenance au sud (protégés au titre du L 151-23 du code de l'urbanisme), le projet prévoit de renforcer ces continuités avec la création d'une haie à l'ouest et des aménagements paysagers au sein du secteur. Intégrés à la trame écologique du sud du bourg de Ligné, ces végétalisations et aménagements ne bénéficient toutefois pas de mesures de protection réglementaires qui permettrait de les pérenniser dans un secteur faisant l'objet d'un développement urbain important.

La MRAe recommande :

- **de prévoir des mesures réglementaires de protection au PLU des haies et aménagements arborés qui seront créés le long de l'allée des Bouclières et entre l'EHPAD et le secteur des Bouclières destiné à accueillir le terrain de football ;**
- **d'inscrire au tableau des indicateurs de suivi la valeur cible des nouveaux linéaires de haies créées et protégées .**

Le choix de la construction d'un nouvel EHPAD sur une parcelle en extension d'urbanisation plutôt que la rénovation du bâtiment existant entraîne une consommation foncière de terres agricoles ainsi qu'une consommation de ressources et d'énergie pour la construction neuve. Pour atténuer ces impacts et mettre en œuvre des aménagements sobres en espace et en ressources, le devenir et les aménagements du site actuel doivent être précisés.

L'utilisation de matériaux à faible empreinte environnementale, l'intégration d'objectifs d'efficacité énergétique, de durée et de cycle de vie tout comme les possibilités d'évolution des capacités et des usages du futur EHPAD sont des mesures en faveur d'aménagements durables dans le temps qui soient sobres en ressources et en énergie.

La MRAe recommande :

- **d'établir une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) sur le site actuel de l'EHPAD afin de garantir la meilleure intégration architecturale, urbaine et paysagère de ces bâtiments, en lien avec son environnement urbain existant et futur .**
- **de développer une conception sobre et durable pour réduire la consommation de ressources et d'énergie du futur EHPAD comme le requiert la réglementation environnementale 2020 pour la construction de nouveaux bâtiments.**

4. Conclusion

Le dossier apporte des éléments qui permettent d'appréhender la justification de l'intérêt général du projet de construction d'un nouvel EHPAD, mais seulement en partie sa localisation. Il est ainsi important de préciser les choix de la commune de ne pas faire usage de la procédure d'expropriation dans le cadre de la ZAC intégrant le site du Fromentin d'une part et garantir les usages de l'ancien site de la maison de retraite, notamment à l'aide d'une OAP d'autre part.

Si la localisation du projet est bien précisée sur la partie nord du secteur des Bouclières, le choix d'une seule journée durant le mois de novembre pour réaliser les investigations de recherche des espèces floristiques et faunistiques protégées ne permet pas de définir de façon satisfaisante les enjeux environnementaux du secteur retenu. Il ne permet en aucun cas de conclure à l'absence d'enjeux environnementaux. Par ailleurs, l'évitement des enjeux concentrés sur la partie sud du secteur des Bouclières (zone humide, ruisseau...) pourraient n'être que temporaires étant donné le

projet de terrain de football envisagé sur cette partie sud.

Afin de prendre en compte les impacts cumulés générés par les deux projets, l'évaluation environnementale doit étendre son périmètre à l'ensemble du secteur des Bouclières.

Les enjeux d'insertion paysagère et architecturale du futur EHPAD méritent un traitement plus approfondi notamment à travers l'OAP.

Enfin, la commune doit se saisir des outils existants pour pérenniser les fonctionnalités écologiques des haies et aménagements paysagers qui vont être créés dans et autour du secteur des Bouclières.

Nantes, le 7 mars 2022

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



Bernard ABRIAL