Mission régionale d'autorité environnementale

Pays-de-la-Loire

Avis sur le projet de mise en compatibilité du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de Nantes Métropole (44) par déclaration d'utilité publique Implantation d'un nouveau centre d'incendie et de secours du SDIS 44 dans la ZAC Montagne Plus

n° : PDL-2022-5993

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 17 mai 2022 pour l'avis sur la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme intercommunal de Nantes Métropole (44) par déclaration d'utilité publique de l'implantation d'un nouveau centre d'incendie et de secours du SDIS 44 dans la ZAC Montagne Plus.

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 Daniel Fauvre, Olivier Robinet, Paul Fattal et Vincent Degrotte.

** **

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 1er mars 2022 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.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 7 mars 2022 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. 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 de la procédure d'évaluation environnementale. L'article R.104-13 du Code de l'urbanisme prévoit qu'un PLUi fait l'objet d'une évaluation environnementale à l'occasion de sa mise en comptabilité dans le cadre d'une DUP, lorsque celle-ci emporte les mêmes effets qu'une révision. C'est le cas de la présente procédure de mise en compatibilité du PLUi, en ce qu'elle vise à réduire une protection édictée en raison de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels.

Le présent avis est produit sur la base du document dénommé « Volume 2 – Partie 2, dossier de mise en compatibilité du PLUm » (version non datée) dont la MRAe a été saisie.

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, objet de la déclaration d'utilité publique

La commune de La Montagne est située sur les coteaux de la rive sud de la Loire, à une quinzaine de kilomètres à l'ouest de Nantes. Sa population est de 6 261 habitants (données INSEE 2018) et son territoire de 6,3 km² est urbanisé à plus de 60 %. Les espaces naturels et agricoles restants sont en grande partie inventoriés en zone humide. Les secteurs inondables et/ou objets de mesures d'inventaire du patrimoine naturel sont localisés en partie nord de la commune.

L'opération d'aménagement objet du présent dossier se situe dans l'emprise de la zone d'aménagement concerté (ZAC) Montagne Plus créée en 1992, dont le dossier de réalisation date de 1993. Située au sud-est de la commune et d'une surface totale de 38,9 ha, elle accueille essentiellement des activités commerciales, artisanales et de services, quelques habitations et un centre d'aide par le travail. Elle est dotée de bretelles d'accès à la route départementale RD 723 qui longe la limite sud de la commune.

La MRAe a rendu le 15 février 2022 un avis référencé n°2021-5576 sur le dossier d'autorisation environnementale de l'aménagement des deux dernières tranches de la ZAC.[1] Celui-ci prévoit notamment l'implantation à court terme d'un centre d'incendie et de secours (CIS) du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) de Loire-Atlantique, d'une emprise d'environ 1,30 ha sur une entité foncière de 3,46 ha enclavée dans le réseau routier. Ce CIS a vocation à remplacer 5 casernes actuellement situées sur les communes de Bouaye, Brains, Bouguenais, Le Pellerin et La Montagne.

1 http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pdl-2021-5576_projetamenagement-zac-montagneplus_2022appdl12.pdf

Le dossier prévoit la tenue d'une enquête publique portant à la fois sur la déclaration d'utilité publique (DUP) du projet et la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme intercommunal de Nantes Métropole.

Toutefois, la MRAe n'a pas connaissance de la partie 1 du volume 2, constituée du dossier d'enquête publique préalable à la Déclaration d'Utilité Publique du projet, sur lequel elle n'a pas été saisie parallèlement pour avis.
Par ailleurs, le dossier ne fait pas 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 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

Le PLU intercommunal de Nantes Métropole a été approuvé le 5 avril 2019.

Le projet de centre de secours y est situé en zone Uem (pôles de services ou périmètres tertiaires) et identifié comme espace paysager à protéger – zone humide (EPP).

Le projet de mise en compatibilité porte sur la réduction de l'espace paysager à protéger – zone humide (EPP-ZH) concerné, délimité au règlement graphique du PLUi en vigueur (planche L13 du règlement graphique au 2000e - pièce 4-2-2) en se fondant sur une identification des zones humides effectuée en 2014. Cette réduction vise d'une part, à mettre l'étendue actuelle de la protection (34 660 m²) en cohérence avec le périmètre effectif de la zone humide (30 690 m²), précisé après un inventaire complémentaire réalisé à l'occasion des études préalables au projet de centre de secours et, d'autre part, à exclure de la protection le secteur destiné à recevoir cet aménagement (10 500 m²).

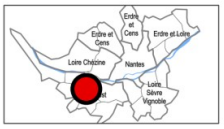
La surface de l'EPP-ZH sur l'entité foncière de 3,46 ha enclavée dans le réseau routier, destinée à accueillir le futur centre de secours, passe ainsi de 34 660 m² à 20 190 m² dans le PLUi.

1.3 Principaux enjeux environnementaux du projet de mise en compatibilité du PLUi identifiés par la MRAe

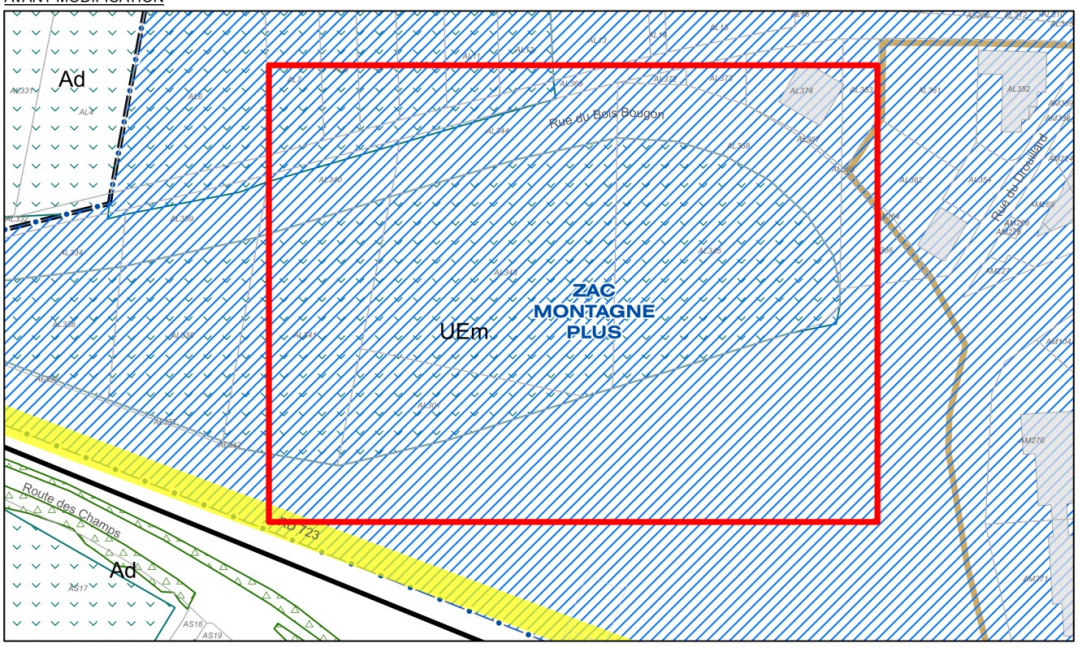
Au regard des effets attendus du fait de la mise en œuvre du plan d'une part, et des sensibilités environnementales du territoire d'autre part, l'enjeu environnemental du projet de mise en compatibilité du PLUi identifié comme principal par la MRAe est la préservation des principales fonctionnalités écologiques du site d'implantation du projet dans toutes ses composantes y compris la protection des emprises dédiées aux mesures d'évitement, de réduction et de compensation des effets de son aménagement telles que proposées.

Diminution d'une zone humide

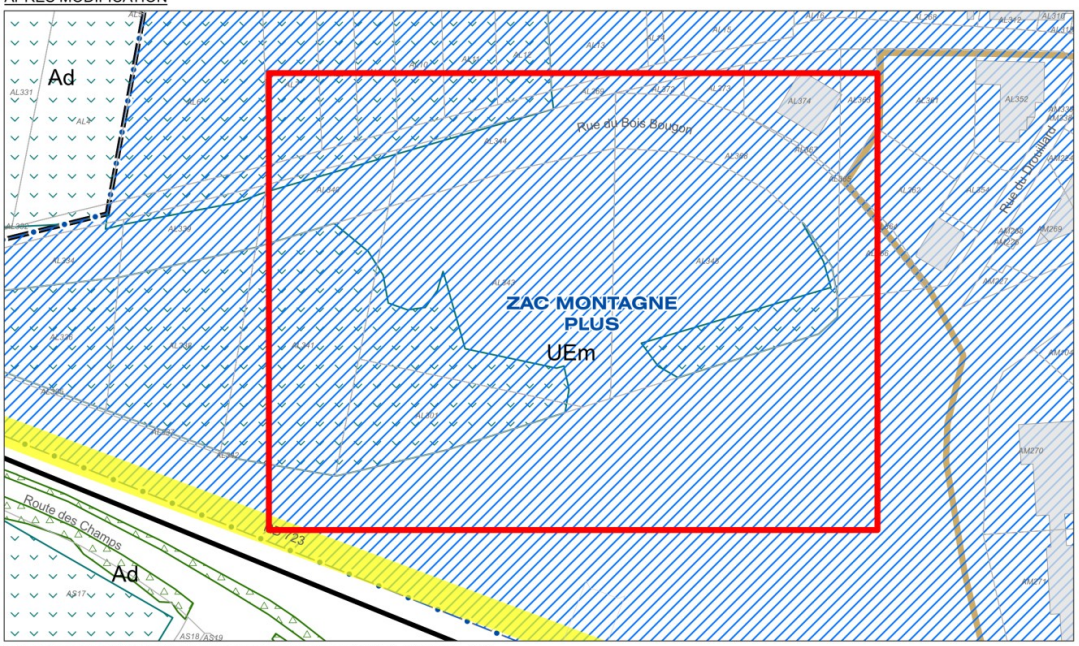
Rue du Bois Bougon - ZAC Montagne Plus



AVANT MODIFICATION



APRÈS MODIFICATION



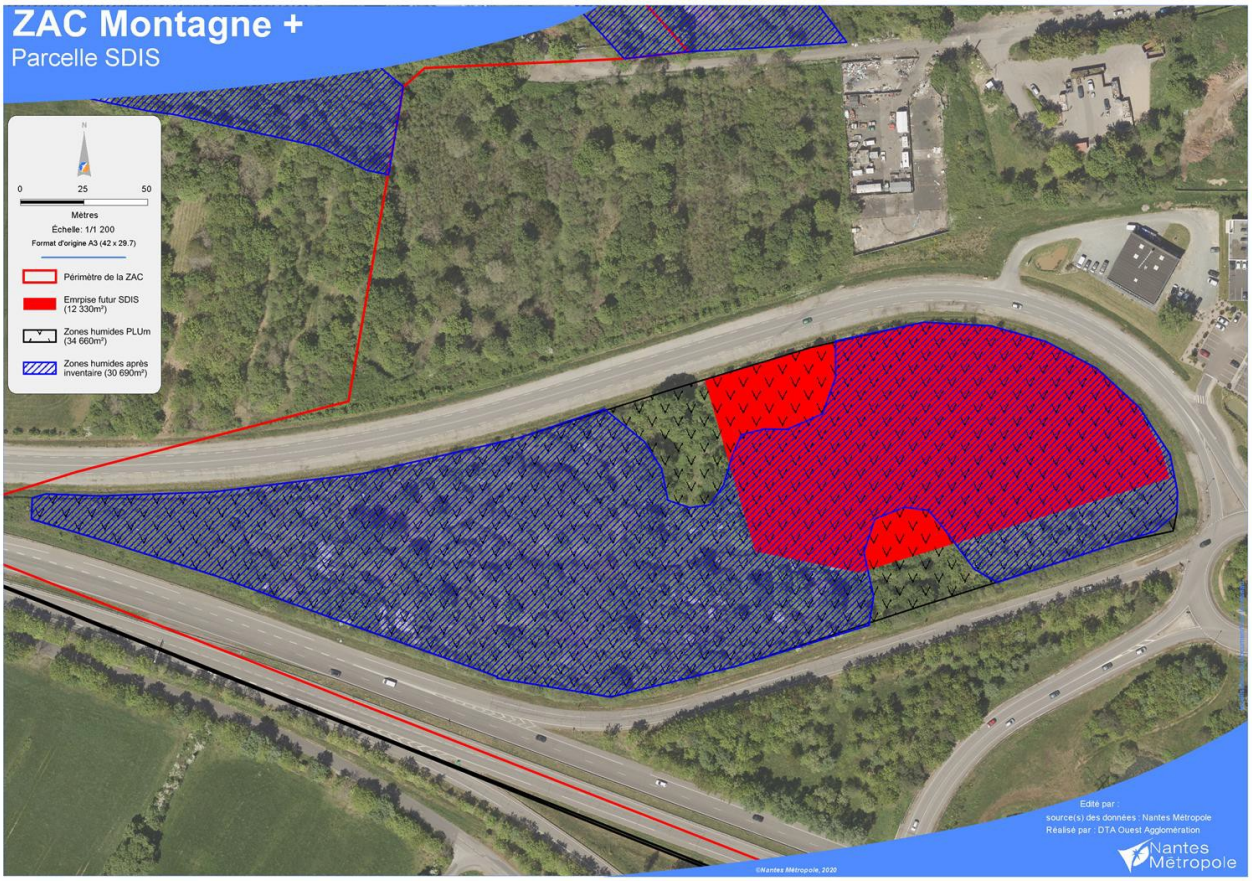
Fond de plan : Référentiel cadastre composite actualisé. Planche L13

MEC002_001

Commune : La Montagne

Edition du 14/12/2020

(Source : dossier de mise en compatibilité du PLUi)



(Source : dossier de mise en compatibilité du PLUi)

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

Le dossier prend la forme d'un document unique de 22 pages. Il permet d'appréhender la teneur de la mise en compatibilité projetée, mais devrait :

– rappeler les dispositions du code de l'urbanisme définissant le contenu attendu de la présente évaluation environnementale et vérifier que le dossier s'y conforme pleinement. À titre d'exemples, le dossier ne décrit pas l'articulation de la présente mise en compatibilité avec les autres plans et programmes et ne comporte pas de résumé non technique de l'évaluation ;

– rappeler les dispositions réglementaires du PLUi applicables aux zones humides identifiées en « espace paysager à protéger » et expliquer en quoi ces dispositions sont incompatibles avec l'implantation du centre de secours[2] ;

– rectifier les incohérences dans les données chiffrées, tel que « sur la superficie de 1,23 ha couverte par l'EPP-ZH, seulement 1,4 ha de zone humide sera en réalité détruite par le projet ». La

2 Selon le règlement du PLUi consultable sur internet (page 29/216), un espace paysager à protéger (EPP) est un *"élément tel que haie, zone humide, cœur d'îlot, boisement ou ensemble paysager à protéger pour des motifs d'ordre écologique et/ou paysager, notamment pour favoriser la sauvegarde de son intérêt urbain, paysager et environnemental. Dans le cas où un terrain est concerné par un Espace Paysager à Protéger identifié au règlement graphique, les constructions, ouvrages et travaux sont autorisés à condition qu'ils ne soient pas de nature à porter atteinte à l'intégrité de cet Espace Paysager à Protéger. Plus précisément, concernant les zones humides ou les fossés : les constructions, ouvrages et travaux sont autorisés à condition qu'ils ne soient pas de nature à porter atteinte à l'intégrité de cette zone humide ou de ce fossé, tant en termes de préservation des milieux que de fonctionnement hydraulique."*

surface globale des EPP-Zh à l'échelle du PLUi varie également selon les pages (9 162 ha ou 9 172 ha) ;

– mieux dissocier la justification de la mise en compatibilité du PLUi et l'analyse des incidences de cette dernière. Le rappel des localisations alternatives du centre de secours étudiées et non retenues a vocation à figurer dans la partie justification des choix. L'analyse des impacts de la mise en compatibilité du PLUi devrait être centrée sur ses incidences propres (c'est-à-dire ce qui diffère entre un espace couvert par un EPP-ZH et ce qu'il est possible de réaliser sur une zone Uem), et non sur les impacts évités des alternatives écartées et les mesures ERC du projet opérationnel ;

– tenir compte du fait que même si l'importance des impacts de la suppression de 1,05 ha de zone humide rendue possible par la procédure de mise en compatibilité est relative par rapport à la superficie importante du territoire de Nantes Métropole cela ne dispense pas du respect, par chaque procédure d'évolution du PLUi, des documents cadres tels que le SAGE de l'estuaire de la Loire ;

– préciser si la ZAC de la Gaudinière, dont les mesures compensatoires contiguës à celles du projet sont mises en avant, est toujours projetée, en cours d'aménagement ou bien abandonnée ;

– mettre en cohérence les périmètres du secteur de compensation de la haie Durand, différents sur les pages 18 et 19 du dossier ;

– indiquer si les données initiales (source datée de 2015) du tableau de suivi des surfaces arrondies à l'hectare de zones humides (extrait du tome 1 du rapport de présentation du PLUi) que le dossier prévoit de mettre à jour pour la commune de la Montagne sans actualiser la source, correspondent aux surfaces de zones humides connues à la date d'approbation du PLUi en 2019, ou si elles intègrent déjà des évolutions postérieures ;

– expliquer, tel qu'annoncé mais non traité dans le dossier, de quelle façon le suivi des effets du PLUi sur les zones humides est effectué et intégrera (dans le tome 5 relatif aux indicateurs de suivi du rapport de présentation) la présente mise en compatibilité, l'actualisation de l'état initial des zones humides et les surfaces cumulées détruites.

La MRAe recommande de compléter le dossier sur l'ensemble des points évoqués ci-avant.

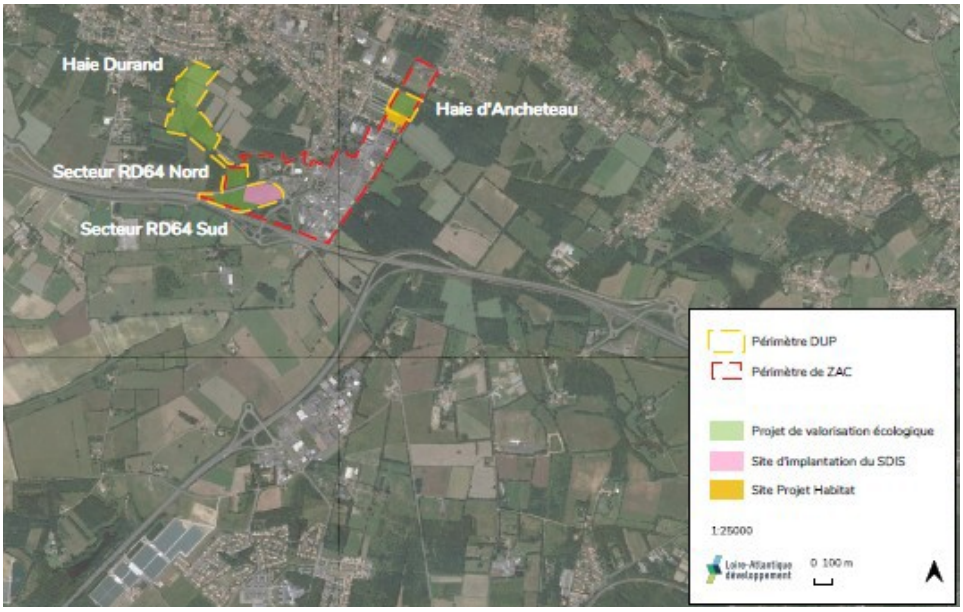
3. Prise en compte de l'environnement par le projet de mise en compatibilité du PLUi

Le projet de mise en compatibilité du PLUi de Nantes Métropole à l'occasion de la déclaration d'utilité publique de l'aménagement des deux dernières tranches de la ZAC Montagne Plus est cohérent avec le périmètre de l'aménagement projeté d'un nouveau centre d'incendie et de secours.

Le dossier souffre toutefois, comme l'étude d'impact du projet, d'une faiblesse liée au fait que les variantes étudiées, toutes localisées sur la commune de Bouaye, sont décrites certes de façon claire, mais sans pour autant démontrer qu'aucun autre site avec moins d'enjeux environnementaux ne pouvait ou ne pourrait répondre aux critères exprimés par le SDIS, si besoin également par le biais d'une mise en compatibilité du PLUi.

Par ailleurs, le dossier ne prévoit pas de mise en cohérence du zonage et du règlement en vigueur avec la nécessaire pérennité des emprises dédiées aux mesures d'évitement, de réduction et de compensation (ERC) des effets des aménagements projetés.

La carte jointe ci-après, extraite de la demande d'autorisation environnementale du projet, identifie le périmètre de la demande de DUP et les 4 secteurs, dénommés La haie d'Ancheteau, La haie Durand, RD64 Nord et RD64 Sud sur lesquels les mesures ERC sont projetées.



Le secteur de La haie d'Ancheteau est en zone en Nn (zone naturelle de qualité) et celui de La haie Durand en zone Ad (espace agricole durable) bénéficiant d'une trame EPP-ZH dans le PLUi. En revanche, les secteurs RD64 nord et sud affichés comme étant des secteurs de valorisation écologique demeurent en zone Uem (pôles de services ou périmètres tertiaires).

Le maintien de zonages U sur des secteurs destinés à de la valorisation écologique n'est pas cohérent avec leur vocation future.

La MRAe recommande :

- ***de mieux étayer la justification des choix concernant le site d'implantation du centre d'incendie et de secours,***
- ***de mettre le zonage et le règlement du PLUi en cohérence avec la vocation future des secteurs destinés à de la valorisation écologique au titre des mesures d'évitement, de réduction et de compensation (ERC) des effets des aménagements projetés, afin que le PLUi contribue dans son champ de compétence à assurer la pérennité de ces espaces.***

Nantes, le 2 juin 2022
Pour la MRAe des Pays-de-la-Loire, par délégation

Daniel FAUVRE