

**Avis délibéré
sur le projet de modification n°3 du
plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi)
de la communauté d'agglomération
de la région nazairienne et de l'estuaire
CARENE (44)**

N°MRAe PDL-2024-7969

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La MRAe¹ des Pays-de-la-Loire a délibéré le 12 septembre 2024 en réunion collégiale pour l'avis sur le projet de modification n°3 du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire – CARENE (44).

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 Mireille Amat, Paul Fattal, Vincent Degrotte, Bernard Abrial, Olivier Robinet, Daniel Fauvre.

Était absente : Audrey Joly

Était présent sans voix délibérative : Stéphane Le Moing, responsable 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 communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire (CARENE), l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçu le 13 juin 2024 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 19 juin 2024 l'agence régionale de santé des Pays-de-la-Loire. :

En outre, la DREAL a consulté par courriel du 19 juin 2024 le syndicat mixte du parc naturel régional de Brière, qui a transmis une contribution en date du 16 juillet 2024.

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.

¹ Mission régionale d'autorité environnementale des Pays-de-la-Loire (MRAe).

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 d'une procédure d'évaluation environnementale systématique ou à l'issue d'un examen au cas par cas. La procédure de modification n°3 du PLUi de la CARENE a été soumise à évaluation environnementale par la collectivité dans le cadre d'une actualisation de l'évaluation réalisée lors de l'élaboration du PLUi, en application des articles L.104-3 et R.104-12 du code de l'urbanisme.

Le présent avis est produit sur la base des documents dont la MRAe a été saisie dans leur version transmise par la collectivité, notamment : notice explicative de la modification de droit commun du PLUi n°3, datée de mai 2024, et document d'évaluation environnementale de la modification n°3 du PLUi de Saint-Nazaire agglomération – la CARENE, daté de février 2024.

1. Contexte, présentation du territoire, du projet de modification n°3 du PLUi et de ses principaux enjeux environnementaux

1.1 Contexte et présentation du territoire

La communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire (CARENE) a approuvé son plan local d'urbanisme intercommunal le 4 février 2020. Il couvre les dix communes comprises dans l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

Le territoire couvert par le PLUi est situé à l'embouchure de la Loire, entre l'océan et l'estuaire au sud et le marais de Brière au nord. Il accueille 129 500 habitants (INSEE 2021).

1.2 Présentation du projet de modification n°3 du PLUi de la CARENE

Le projet de modification n°3 du PLUi comporte 167 objets de différentes natures.

Ces objets relèvent :

- de l'harmonisation des dispositions du règlement (écrit et graphique) et des opérations d'aménagement et de programmation (OAP) relatives aux servitudes de mixité sociale² (SMS), pour la mise en compatibilité du PLUi avec le plan local de l'habitat (PLH)³ 2022-2027, se traduisant par des évolutions :
 - des périmètres de certains secteurs de SMS ;

² L'article L.151-15 du code de l'urbanisme prévoit que *le règlement de PLU peut délimiter (dans les zones urbaines ou à urbaniser) des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme est affecté à des catégories de logements qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale.*

³ PLH approuvé en avril 2023.

- de certains seuils d'application des SMS ;
 - des taux de logements sociaux imposés dans les programmes résidentiels ;
 - de la répartition typologique de logements dans le secteur 1.
- d'évolutions portées au règlement graphique du PLUi, réalisant :
- des modifications de zonages (entre sous-secteurs de zones urbaines, en reclassement de zones urbaines en zone naturelle, de zones à urbaniser (1AU) en zones urbaines (U) ;
 - des modifications de prescriptions graphiques (introduction de protections de haies, arbres, création d'espaces boisés répertoriés, protection patrimoniale, évolutions de protection linéaire de commerce, évolutions de périmètres de densification, création d'un plan des formes urbaines, évolution des périmètres de servitude de mixité sociale) ;
 - la création de neuf emplacements réservés (ER), la modification d'une dizaine et la suppression de quatorze autres ER.
- d'évolutions portées au règlement écrit du PLUi, concernant notamment :
- la mise en compatibilité de dispositions générales du PLUi avec la loi APER⁴ ;
 - la modification de règles spécifiques selon les zones (notamment les hauteurs des constructions, les surfaces maximales d'emprise au sol, les surfaces minimales de pleine terre) ;
 - la création d'un nouveau sous-secteur (UAd3) à Saint-Nazaire (le Petit Maroc).
- de la création de neuf opérations d'aménagement et de programmation (OAP), de modifications (objectifs généraux et/ou programmation) de vingt OAP (dont quatre avec surface modifiée) et de la suppression de trois OAP.
- d'évolutions du PLUi consécutives à une étude urbaine menée sur la route des Bassins⁵ à Saint-Nazaire, secteur de mutation urbaine et architecturale de 28,5 ha, et portant essentiellement sur :
- le règlement graphique (traductions de règles de hauteur, de volumétrie, d'implantation, instauration de protections paysagère, instauration d'un ER pour liaison douce) ;
 - le règlement écrit (notamment au titre des ensembles paysagers) ;
 - la création de l'OAP « route des Bassins ».

Le projet de modification porte sur le tome évaluation environnementale du rapport de présentation, le document des OAP, le règlement écrit et le règlement graphique du PLUi de la CARENE. Le dossier ne précise pas sous quelle forme l'actualisation de l'évaluation environnementale du PLUi sera présentée.

1.3 Principaux enjeux environnementaux du projet de modification n°3 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, les enjeux environnementaux du projet de modification n°3 du PLUi de la CARENE identifiés comme principaux par la MRAe sont :

- les conséquences des évolutions d'usage des espaces urbains en matière d'artificialisation des sols ;

⁴ [Loi 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables](#)

⁵ Secteur ayant donné lieu à la mise en place d'un périmètre de prise en considération par délibération du conseil communautaire de la CARENE du 29 juin 2021.

- la préservation des milieux naturels et de la biodiversité ;
- la prise en compte du paysage et du patrimoine ;
- la gestion des eaux usées ;
- la prise en compte des risques naturels et technologiques.

La MRAe observe que la CARENE ne profite pas de la procédure de modification n°3 de son PLUi pour développer le traitement des enjeux du changement climatique.

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

2.1 Diagnostic socio-économique du territoire

Le dossier ne présente pas d'élément de diagnostic socio-économique du territoire.

S'agissant en particulier d'un projet de modification du PLUi visant sa mise en compatibilité avec le PLH 2022-2027, il ne permet pas d'appréhender l'état du parc de logements à l'échelle du territoire de la CARENE, ni les perspectives et la traduction territorialisée de ses objectifs de développement en fonction des besoins et dynamiques retenus.

La MRAe recommande de présenter les éléments socio-économiques pertinents, notamment issus du PLH, permettant de justifier les évolutions proposées par le projet de modification du PLUi.

2.2 État initial de l'environnement, perspective d'évolution en l'absence de plan, caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées

De façon synthétique et centrée sur les objets du projet de modification qu'il considère comme générant des incidences potentielles notables sur l'environnement ou la santé humaine, le dossier présente une analyse de l'état initial de l'environnement proportionnée aux enjeux.

À l'échelle de l'ensemble du territoire communautaire, des cartes d'enjeux environnementaux sont proposées pour les thématiques biodiversité et milieux naturels, milieux agricoles, risques et nuisances, patrimoine.

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

La MRAe souligne la qualité d'explicitation des évolutions portées au PLUi en vigueur (caractéristiques des évolutions, contexte général et motivations) dont fait preuve la notice explicative du projet de modification n°3 du PLUi. Elle gagnerait toutefois à être mieux illustrée, afin d'orienter le lecteur dans son appréhension du territoire :

- de manière systématique pour situer les objets de modification ou les secteurs concernés par leur mise en œuvre ;
- plus ponctuellement pour figurer clairement les évolutions avant/après concernant les modifications d'OAP.

Le dossier d'évaluation environnementale argumente de la mise en œuvre d'une méthodologie d'analyse croisée des objets de modification du PLUi et des enjeux environnementaux cartographiés du territoire, pour conclure au besoin d'approfondissement de l'analyse sur seulement cinq objets :

- la création d'un emplacement réservé (ER n°208) pour un cheminement doux à Besné ;

- la modification du règlement écrit relatif aux emprises au sol en zone 1AU4 à Trignac ;
- la modification du règlement écrit relatif aux limites de hauteur des bâtiments en zone UA1cv à Saint-Nazaire ;
- la création d'une OAP rue de l'Église à Pornichet ;
- les évolutions liées à une étude urbaine menée sur la route des Bassins à Saint-Nazaire (modification des hauteurs, protection d'arbres, de haies et de boisements, création d'une OAP, création d'un ER, modification du règlement littéral).

L'absence de carte permettant de situer clairement les objets ou les secteurs concernés du projet de modification, sur le territoire et au regard des cartes d'enjeux environnementaux identifiés, n'offre pas au lecteur les moyens de partager ce premier niveau d'analyse, ni ses conclusions.

La MRAe recommande d'illustrer davantage son dossier de manière à situer tous les objets ou secteurs concernés par les évolutions portées au PLUi par rapport aux enjeux environnementaux identifiés.

2.4 Incidences notables probables de la modification n°3 du PLUi

En l'état du dossier, seuls les cinq objets du projet de modification considérés comme générant des incidences potentielles notables sur l'environnement ou la santé humaine ont fait l'objet d'une analyse plus poussée dans le cadre de l'évaluation environnementale. Cette analyse relève souvent de l'affirmation d'incidences faibles ou limitées, sans toujours l'étayer d'arguments clairement démontrés au regard des enjeux identifiés.

Il apparaît de plus que d'autres objets mériteraient la justification d'un examen approfondi de leurs incidences potentielles, notamment au regard :

- d'enjeux de préservation de zones humides identifiées ;
- de leur situation dans le périmètre du PNR de la Brière et/ou dans le périmètre du site inscrit de la Grande Brière ;
- de leur situation aux abords d'un périmètre de protection d'un monument historique ;
- de la présence d'éléments bocagers, arborés ou boisés susceptibles d'être touchés.

Ces différents points sont détaillés en partie 3 du présent avis.

Par ailleurs, le dossier gagnerait à remettre en perspective l'adéquation recherchée entre les besoins définis et le nombre, la localisation, la typologie des logements susceptibles d'être autorisés ou programmés, au regard de l'évolution des dispositions du PLUi relatives à la mise en œuvre des servitudes de mixité sociale, notamment celle des périmètres de secteurs de SMS.

Plus largement, beaucoup d'évolutions portées par le projet de modification traduisent un effort de densification à l'intérieur des tissus urbains existants de la CARENE. Cependant, le dossier ne permet pas d'apprécier les incidences de ces évolutions au regard des objectifs initiaux de limitation de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, ni des périmètres, conditions et calendrier d'ouverture à l'urbanisation des zones d'extension d'urbanisation retenues au PLUi.

La MRAe recommande :

- ***d'élargir le champ d'analyse des incidences notables probables du projet de modification n°3 du PLUi aux objets susceptibles d'affecter les zones humides, le PNR de la Brière et la trame bocagère ;***
- ***de mieux justifier des équilibres induits au regard des objectifs quantitatifs et qualitatifs d'accueil de nouveaux logements, de densification et d'extension d'urbanisation sur le territoire de la CARENE.***

2.5 Mesures pour éviter, réduire et compenser les conséquences dommageables du PLUi

Pour chacun des cinq objets identifiés susceptibles d'incidences négatives sur l'environnement, le dossier présente par thématique (paysage et patrimoine, biodiversité et milieux naturels, risques et nuisances, sobriété territoriale) une appréciation synthétique des incidences attendues (positives, nulles ou négatives) et des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation retenues.

Le niveau d'explicitation des mesures retenues reste parfois de principe et très générique, renvoyant leur compréhension à la lecture détaillée du règlement ou de l'OAP qui les porte.

Les points concernés sont détaillés en partie 3 du présent avis.

2.6 Dispositif de suivi

Le dossier se limite à affirmer qu'il n'est pas utile de faire évoluer la liste des indicateurs du PLUi en l'absence d'incidence négative supplémentaire pour l'environnement et la santé humaine du projet de modification n°3 par rapport à la version en vigueur.

Il est attendu qu'au moins les indicateurs susceptibles d'être mobilisés au regard des évolutions portées par la présente modification soient clairement identifiés. Le dossier gagnerait également à préciser les valeurs actuelles des indicateurs concernés par rapport aux objectifs initiaux.

La MRAe recommande de préciser les indicateurs de suivi concernés et comment ils renseigneront la collectivité sur les incidences de la modification n°3 du PLUi sur l'environnement et la santé humaine.

2.7 Articulation de la modification du PLUi avec les autres plans et programmes

Sous la forme de tableaux synthétiques, le dossier analyse l'articulation de la procédure de modification n°3 du PLUi avec les autres plans et programmes, notamment le schéma de cohérence territoriale (SCoT) Nantes-Saint-Nazaire⁶, le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)⁷, le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE)⁸ Loire-Bretagne 2022-2027, le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE)⁹ Estuaire de la Loire, le plan de gestion des risques inondation (PGRI)¹⁰ Loire-Bretagne, le plan climat air énergie territorial (PCAET) de Saint-Nazaire Agglo¹¹.

Les réponses apportées sur la procédure de modification du PLUi au regard des orientations et objectifs des plans et programmes considérés restent toutefois très génériques.

Les évolutions du PLUi, de nature à permettre la densification significative de zones déjà urbanisées au sein des espaces proches du rivage¹², appellent à être justifiées au regard des dispositions du SCoT Nantes Saint-Nazaire.

La modification n°3 devrait être aussi l'occasion de vérifier l'articulation du PLUi dans son ensemble (et pas uniquement les dispositions modifiées) avec les documents cadres ayant évolué depuis l'approbation du PLUi.

⁶ SCoT approuvé le 19 décembre 2016.

⁷ SRADDET approuvé le 17 décembre 2021.

⁸ SDAGE approuvé le 18 mars 2022.

⁹ SAGE approuvé le 9 septembre 2009.

¹⁰ PGRI approuvé le 15 mars 2022.

¹¹ PCAET adopté le 17 décembre 2019.

¹² Notamment à Pornichet, sur l'OAP Paris et l'OAP les Paludiers.

La MRAe recommande de compléter le chapitre sur l'articulation avec l'ensemble des plans et programmes en présentant les orientations de ces plans et programmes susceptibles de concerner le PLUi et la façon dont le projet de modification n°3 inscrit l'ensemble du PLUi dans ces nouveaux documents cadres.

2.8 Résumé non technique

Le résumé non technique met succinctement en relief les principales considérations portées par le dossier et en présente les mêmes défauts. De plus, il ne propose aucune illustration ni cartographie de nature à permettre au lecteur de situer les secteurs concernés sur le territoire et mettre en rapport les propos développés avec le terrain.

Il devra également prendre en compte les recommandations émises dans le présent avis sur l'évaluation environnementale.

La MRAe recommande de compléter le résumé non technique, notamment au travers d'illustrations adaptées, afin de faciliter l'appropriation du dossier par le public.

3. Prise en compte de l'environnement par le projet de modification n°3 du PLUi de la CARENE

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

La MRAe rappelle que la loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets¹³ vise l'objectif national d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050 et se traduit, pour la période 2021-2031, par une consommation totale d'espace observée à l'échelle nationale, inférieure à la moitié de celle observée sur les dix années précédentes. Cet objectif se décline, à l'échelle de la région Pays de la Loire, par une réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers de 54,5 %.

À l'échelle du territoire couvert par le PLUi (35 551 ha), le dossier fait état d'une diminution de 10 ha des zones à urbaniser au profit d'une augmentation de 6 ha des zones urbaines (U) et de 4 ha des zones naturelles et forestières (N) induites par le projet de modification n°3.

La modification du règlement écrit de la zone 1AU4 à Trignac (OAP Océane Acacias) consiste notamment à :

- déréglementer l'emprise au sol des constructions¹⁴ ;
- réduire à 25 % la superficie minimum de l'unité foncière devant être conservée en espace de pleine terre¹⁵.

L'étude relève les incidences potentielles négatives de cette évolution, de nature à amplifier l'imperméabilisation des sols sur une ancienne friche en cours de végétalisation, et à aggraver le phénomène d'ilots de chaleur urbains. Elle argumente de la règle de conservation d'espace de pleine terre¹⁶ et de celle d'un coefficient de biotope de 0,3 pour considérer que ces incidences sont fortement limitées.

Pour la densification de la zone 1AU4 à Trignac comme pour celle du secteur de la route des Bassins à Saint-Nazaire, l'étude considère que les incidences de l'imperméabilisation des sols seront

13 Loi du 22 août 2021 (pour ses articles 191 et suivants).

14 Dans le PLUi en vigueur, l'emprise au sol totale des constructions est limitée à 60 % maximum de la surface de l'unité foncière.

15 Dans le PLUi en vigueur, 30 % minimum de la surface de l'unité foncière doivent être conservés en espace de pleine terre.

16 A noter que l'argumentaire n'intègre pas la réduction du minimum d'espace de pleine terre, passant de 30 à 25 % de la surface d'unité foncière, soit de 1,2 ha à 1 ha sur une surface totale de l'OAP considérée de 4 ha.

réduites par la mise en œuvre d'une gestion des eaux pluviales à la parcelle, imposée par le règlement du PLUi, et assurant ainsi l'infiltration des eaux pluviales sur site. Toutefois, à ce stade, la capacité des sols à l'infiltration n'est pas évaluée, et aucun bilan de l'état de la gestion des eaux pluviales sur le secteur n'est dressé.

La création d'une OAP « rue de l'Eglise » à Pornichet représente un potentiel de renouvellement urbain de 3 150 m² au cœur du tissu urbain existant. Les incidences de l'artificialisation des sols, principalement par la destruction des espaces de jardins existants, sont considérées comme limitées dans la mesure où le règlement de la zone UBa4 concernée limite l'emprise au sol totale des constructions à 50 % maximum de la surface de l'unité foncière, et impose une surface de pleine terre de 20 % minimum de la surface de l'unité foncière ainsi qu'un coefficient de biotope de 0,2.

En outre, le dossier gagnerait à produire une analyse des incidences issues des nouvelles conditions d'artificialisation des sols portées par des évolutions du règlement écrit, des périmètres et prescriptions d'OAP, à une échelle plus large que celle des seuls objets retenus comme susceptibles d'incidence sur l'environnement.

La MRAe recommande d'approfondir et mieux justifier l'analyse de l'artificialisation des sols induite par le projet de modification du PLUi.

3.2 Préservation des patrimoines naturel et bâti

Biodiversité et zones humides

La MRAe rappelle que l'objectif d'absence de perte nette de biodiversité, voire de gain, et l'obligation de respecter la séquence éviter – réduire – compenser (ERC) pour tout projet impactant la biodiversité et les services qu'elle fournit est inscrit dans la législation française. En outre, la nouvelle stratégie nationale biodiversité présentée le 27 novembre 2023 a pour objectif de stopper puis d'inverser l'effondrement de la biodiversité, notamment en réduisant les pressions qui s'exercent sur elle.

Le respect de ces objectifs apparaît variable dans le dossier selon les différents objets du projet de modification n°3 du PLUi.

Ainsi, la création de l'emplacement réservé n°208 de 527 m² de superficie pour l'aménagement d'un cheminement doux de 10 m de large entre le bourg de Besné et les espaces de patrimoine naturel local au sud (notamment le canal de la Chaussée) qui vient compléter les itinéraires de découverte de la Brière soulève plusieurs observations.

Son tracé est situé dans des prairies bordées de haies, au sein de sites Natura 2000 (ZSC « Grande Brière et marais de Donges », ZPS « Grande Brière, marais de Donges et du Brivet »), d'une ZNIEFF de type 1 (« Marais de Besné »), d'une ZNIEFF de type 2 (« Marais de Grande Brière, de Donges et du Brivet »), et d'une zone humide RAMSAR (« Marais de Grande Brière et du Brivet »).

Le dossier relève les incidences possibles de fragmentation de la zone humide, d'artificialisation des sols sur un secteur à enjeux environnementaux, de destruction de haies, de nature à entraîner une destruction ou une perturbation des milieux naturels et potentiellement d'espèces déterminantes ZNIEFF ou identifiées à l'annexe 2 de la directive 92/43/CEE. Il évoque aussi l'accroissement induit de fréquentation des milieux patrimoniaux, de nature à augmenter le risque de pollution de ces milieux et le dérangement des espèces les fréquentant.

Il argumente cependant d'une limitation des impacts du projet en adoptant une construction du cheminement doux sur pilotis, et de l'accompagnement de sa création et de son aménagement par le PNR de Brière afin de prendre au mieux en compte les incidences négatives potentielles sur les milieux naturels.

Il renvoie par ailleurs :

- au respect du règlement écrit du PLUi, qui impose de ne pas porter atteinte aux fonctionnalités de la zone humide et de mettre en place des mesures ERC en phase projet ;
- au respect des dispositions du SAGE Estuaire de la Loire encadrant les mesures de « compensation d'impacts sur une zone humide » (sans alternative avérée).

L'analyse approfondie des incidences et des mesures ERC liées à la création de cet emplacement réservé est ainsi reportée au stade de réalisation de l'objet auquel il est destiné.

La MRAe constate qu'à ce stade, le dossier ne permet pas de justifier de la recherche de solution de substitution ou de variante de moindre impact, ni de conclure à la maîtrise des impacts du projet d'emplacement réservé au regard des enjeux environnementaux identifiés au sein de périmètres de sites Natura 2000, de ZNIEFF et de zone humide Ramsar.

La MRAe rappelle que le code de l'environnement interdit tout déplacement, toute perturbation intentionnelle ou destruction d'espèces protégées ou de leurs habitats. Tout porteur de projet doit donc conduire et expliciter dans l'étude d'impact une démarche d'évitement et de réduction des impacts afin de concevoir un projet qui respecte cette interdiction. Un projet qui, après l'application rigoureuse des démarches d'évitement, puis de réduction, ne pourrait pas respecter cette interdiction, peut, s'il relève de raisons impératives d'intérêt public majeur, s'il préserve l'état de conservation favorable des populations et des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle et s'il démontre l'absence de solution de substitution raisonnable, solliciter une dérogation, moyennant la proposition de mesures de compensation.

L'emplacement réservé retenu dans la modification n°3 du PLUi rend difficile voire impossible le respect des dispositions du code de l'environnement concernant l'interdiction d'atteinte aux espèces protégées et à leurs habitats du fait de l'absence de démonstration d'une recherche de solutions de substitution raisonnable et de possibilité d'évitement.

A l'inverse, sur d'autres secteurs, la modification apparaît comme ayant mieux pris en compte les enjeux et propose un encadrement plus adapté des futurs aménagements : s'agissant de la zone 1AU4 à Trignac (OAP Océane Acacia), la déréglementation de l'emprise au sol et l'assouplissement de la règle d'espaces de pleine terre (25 % de la surface de l'unité foncière) ouvrent des espaces de reconquête sur une ancienne friche, comprenant des haies et talus végétalisés dont l'étude signale qu'ils peuvent abriter des espèces protégées.

Le règlement du PLUi impose à tout projet un coefficient de biotope de 0,3. L'OAP Océane Acacia encadre la protection et le renforcement des éléments boisés du secteur, en prescrivant la recomposition de la lisière paysagère ouest, l'aménagement d'un merlon paysager en interface à l'est avec la voie ferrée, et l'aménagement d'une trame verte nord-sud au sein des espaces publics.

L'OAP « rue de l'Eglise » à Pornichet, visant la densification du secteur au détriment des espaces de jardins qui abritent une biodiversité ordinaire, retient néanmoins des principes de frange paysagère et de renforcement des plantations sur le site.

Les évolutions liées à l'étude urbaine menée sur la route des Bassins à Saint-Nazaire sont présentées comme visant notamment, en entrée de ville majoritairement urbanisée et bâtie, le renforcement de la place du végétal déjà constitué d'espaces de jardins, d'alignements d'arbres, de prairies bordées de haies bocagères, ainsi que de mares et de zones humides.

A ce titre, l'OAP « route des Bassins » prescrit notamment la conservation et la création de boisements, de trames arborées et bocagères, ou d'arbres isolés, de jardins et de mares.

Selon le dossier, le futur règlement du PLUi intègre sur Saint-Nazaire un principe de protection d'ensembles paysagers spécifiques¹⁷, repérés au plan de zonage, et concernant principalement des

17 Ce principe existe dans le PLUi en vigueur sur le territoire de la commune de Pornichet.

ensembles arborés, bocagers et de jardins. Il impose de plus des marges de recul végétalisées¹⁸. Le dossier ne présente cependant qu'une partie de l'OAP et des extraits du règlement écrit modifié. Il gagnerait à mieux éclairer le lecteur sur ces points en lui présentant ces pièces du PLUi dans leur ensemble.

Par ailleurs, le dossier devrait mieux justifier des dispositions retenues par le PLUi concernant :

- la modification du zonage (UEa2a vers UEa3) sur le secteur de la Providence à Montoir-de-Bretagne pour garantir la prise en compte d'une zone humide identifiée ;
- la création de l'OAP Herlains à Donges pour assurer la protection annoncée de l'ensemble des bouquets arborés existants au cœur du secteur concerné ou justifier de la mise en œuvre de mesures ERC en cas de destruction partielle.

Enfin, la MRAe ne trouve pas dans le dossier d'éléments d'analyse des incidences potentielles et, le cas échéant, de mesures ERC adaptées relatives à :

- la création de l'OAP La Noë à Saint-Malo-de-Guersac, au regard de sa situation au sein du parc naturel régional de Brière, du périmètre du site inscrit de la Grande Brière, et de la présence de prairie de pâture, de prairie de fauche, de fourrés à prunelliers et ronces, et de trames arborées ;
- la création de l'OAP Blanche Bretagne à Saint-André-des-Eaux, au regard de sa situation au sein du parc naturel régional de Brière et de la présence d'un espace boisé doté de grands sujets ;
- la création de l'OAP Berry à Montoir-de-Bretagne, au regard de sa situation au sein du parc naturel régional de Brière et du périmètre du site inscrit de la Grande Brière ;
- la modification du zonage (UQa2 vers UTa2) sur le secteur camping-minigolf à Saint-André-des-Eaux et à la création de l'emplacement réservé n°202 rue Pasteur à Donges, au regard de la présence de zones humides ;
- la création de l'emplacement réservé n°206 rue de l'Océan à Saint-André-des-Eaux, au regard de sa situation dans le parc naturel régional de Brière et de la présence d'un espace boisé.

Évaluation des incidences Natura 2000

Le territoire de la CARENE est intersecté par six sites Natura 2000 :

- les ZSC¹⁹ et ZPS²⁰ « Estuaire de la Loire » ;
- la ZSC « Estuaire de la Loire Nord » ;
- la ZPS « Estuaire de la Loire – Baie de Bourgneuf » ;
- la ZSC « Grande Brière et marais de Donges » ;
- la ZPS « Grande Brière et marais de Donges et du Brivet ».

Le dossier relève qu'un seul objet du projet de modification n°3 du PLUi concerne un périmètre de site Natura 2000 : la création de l'emplacement réservé n°208 pour l'aménagement d'un cheminement doux entre le bourg de Besné et les itinéraires de découverte de la Brière. Cet ER concerne directement la ZSC « Grande Brière et marais de Donges » et la ZPS « Grande Brière, marais de Donges et du Brivet ».

L'étude avance sur ce point les arguments développés plus haut dans le présent avis (réalisation

¹⁸ Dans le PLUi en vigueur, cette disposition existe en zone UAc, mais pas dans les zones Uba1 ni 2AUa également concernée par le secteur de la route des Bassins.

¹⁹ Zone spéciale de conservation.

²⁰ Zone de protection spéciale.

sur pilotis, accompagnement par le PNR de Brière, protection de zone humide imposée par le règlement du PLUi, encadrement des mesures de compensation par le SAGE Estuaire de la Loire), qui constituent un report sur la phase de projet de la prise en compte des enjeux environnementaux identifiés.

En l'absence d'autre objet portant effet au sein des périmètres de sites Natura 2000, elle conclut que « la modification n°3 du PLUi n'induit pas d'incidences négatives supplémentaires pour le réseau Natura 2000 ».

Au regard des observations portées au titre de la biodiversité du présent avis, la MRAe observe que l'absence d'atteinte aux sites Natura 2000 n'est pas démontrée de manière aboutie.

La MRAe recommande de davantage justifier :

- *sur la base d'un état initial de l'environnement complété, d'une analyse des incidences potentielles de la modification n°3 du PLUi élargie au-delà des cinq objets identifiés par le dossier et en approfondissant en particulier le cas de l'emplacement réservé n°208 ;*
- *de la mise en œuvre d'une démarche ERC adaptée, dans une optique cohérente avec l'objectif d'absence de perte nette de biodiversité ;*
- *des mesures retenues par le futur PLUi et de la manière dont la procédure de modification organise la prévention de ces incidences à hauteur de leurs enjeux ;*
- *de la manière dont la procédure de modification prend en compte la réglementation relative à l'interdiction d'atteinte aux espèces protégées et à leurs habitats dans les possibilités d'aménagement qu'elle entend permettre et la mise en œuvre de la démarche ERC.*

Sites, paysages et patrimoine

En zone UA1cv à Saint-Nazaire²¹, dans une bande de 12 m comptés à partir de l'alignement des voies, une modification du règlement écrit vise à porter la hauteur maximale des bâtiments à 26 m lorsqu'il s'agit d'opérations globales de surélévation et de réhabilitation d'un immeuble existant à la date d'approbation du PLUi. La hauteur maximale autorisée par le PLUi en vigueur est de 21 m et aucun bâtiment existant ne dépasse les 18 m dans le centre de Saint-Nazaire.

Le dossier argumente de l'exclusion des secteurs ayant les plus forts enjeux paysagers et patrimoniaux du champ d'application de cette nouvelle règle²², et du nombre limité d'opérations globales de surélévation et de réhabilitation d'un immeuble existant, pour conclure à des incidences limitées sur le paysage et le patrimoine.

Il gagnerait toutefois à évaluer le champ des opérations rendues possibles par la modification du règlement, ainsi que leurs incidences potentielles au regard des formes urbaines actuelles et, le cas échéant, au regard des enjeux de protection du monument historique du dolmen trilithe identifié sur le secteur.

S'agissant des évolutions liées à l'étude urbaine menée sur la route des Bassins à Saint-Nazaire, le dossier affirme que les évolutions portées au règlement (écrit et graphique), la création de l'OAP « routes des Bassins » et l'intégration d'un plan de formes urbaines ont pour objectif d'assurer une meilleure prise en compte du paysage et de l'architecture en permettant une densification encadrée en fonction du tissu urbain et des qualités paysagères du site considéré.

Afin de mieux éclairer le lecteur, il gagnerait à être plus explicite sur l'analyse des incidences potentielles, positives et négatives, des évolutions proposées, en s'appuyant sur une présentation

21 La zone UA1cv correspond au centre-ville resserré de Saint-Nazaire.

22 Le règlement modifié précise que cette règle ne s'applique pas sur la place Blancho, ni sur l'axe De Gaulle Est entre la place Blancho et le rond-point des quatre horloges.

des principales caractéristiques structurantes du tissu urbain et des qualités paysagères évoquées. L'analyse devrait aussi porter sur les incidences potentielles au regard des enjeux de protection du monument historique de l'église Sainte-Anne et ses abords.

La MRAe recommande de compléter l'analyse des incidences et des mesures relative aux enjeux d'intégration paysagère et patrimoniale du futur PLUi.

Ressource en eau, aspects qualitatifs et quantitatifs

Le projet de modification n°3 du PLUi développe les moyens de densification du tissu urbain existant sur le territoire de la CARENE, et augmente ainsi les capacités d'accueil de population, sans les évaluer ni présenter leur rapport avec les possibilités d'extensions de l'urbanisation inscrites au PLUi au regard des objectifs démographiques du plan d'aménagement et de développement durables (PADD).

Dans ce contexte, le dossier signale que, si elles sont jugées conformes en performance et en équipements en 2022, les deux stations d'épuration Est et Ouest de Saint-Nazaire reçoivent à cette date une charge maximale en entrée approchant ou dépassant leur capacité nominale²³.

Il est attendu que le dossier évalue les incidences potentielles de l'accueil de nouvelles populations rendues possibles par les dispositions de la modification n°3 et du calendrier de mise en œuvre de ces dispositions au regard des capacités actuelles et futures des stations d'épuration et des enjeux de qualité de leurs rejets au milieu naturel.

La MRAe recommande de compléter l'analyse des incidences et des mesures de la modification du PLUi au regard des capacités de gestion des eaux usées sur le territoire de la CARENE.

3.3 Prise en compte des risques naturels et technologiques

L'étude gagnerait à présenter une analyse des incidences potentielles :

- de la création de l'emplacement réservé n°208 (cheminement doux) à Besné au regard du risque d'inondation par remontée de nappe sur le site à traverser ;
- des évolutions liées à l'étude urbaine sur la route des Bassins à Saint-Nazaire au regard de la présence d'une canalisation de gaz naturel GRDF (transport de matières dangereuses).

4. Conclusion

Le projet de modification n°3 du PLUi de la CARENE regroupe 167 évolutions distinctes à apporter au document en vigueur. En l'état, le rapport d'évaluation environnementale analyse les incidences potentielles de seulement cinq de ces nouvelles dispositions. Le dossier doit être complété par une analyse suffisante et proportionnée des impacts de la modification sur les enjeux environnementaux.

S'il porte des efforts de densification à l'intérieur de secteurs déjà urbanisés, le dossier ne permet pas de mettre leurs effets en perspective des objectifs de développement et des équilibres territoriaux fixés par le PLH et le PLUi.

La MRAe recommande également de mieux justifier l'analyse des incidences de l'artificialisation des sols induite par le projet de modification.

L'analyse des incidences sur les milieux naturels et la biodiversité doit être élargie et approfondie, de manière à mieux justifier de la mise en œuvre d'une démarche et de mesures ERC adaptées

²³ Charge maximale en entrée de 75 477 équivalent-habitants (EH) pour la station Est, 101 007 EH pour la station Ouest, en rapport à une charge nominale de 75 000 EH pour la station Est et 102 000 EH pour la station Ouest.

aux enjeux, notamment relatifs aux sites Natura 2000 et aux espèces protégées, et dans l'objectif d'absence de perte nette de biodiversité.

Enfin, l'adéquation de l'accueil de nouvelles populations tel qu'envisagé par la modification du PLUi avec les capacités de traitement des eaux usées sur le territoire de la CARENE reste à démontrer.

Nantes, le 12 septembre 2024
Pour la MRAe des Pays de la Loire, le président



Daniel FAUVRE