



Mission régionale d'autorité environnementale

Pays de la Loire

**Avis de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale des Pays de la Loire
sur le projet de plan local d'urbanisme
de la commune de Paimbœuf (44)**

n°MRAe 2016-2084

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) des Pays-de-la-Loire a été saisie pour avis par la communauté de communes Sud Estuaire, le dossier ayant été reçu le 28 juillet 2016.

Cette saisine étant conforme à l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement 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 le délai de 3 mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, a été consultée par courrier en date du 29 juillet 2016 :

— le délégué territorial de l'agence régionale de santé de Loire Atlantique.

A en outre été consulté par courrier en date du 29 juillet 2016 :

— le directeur départemental des territoires du département de Loire Atlantique.

Vu *la décision de la MRAe des Pays de la Loire du 28 juin 2016 portant exercice de la délégation prévue à l'article 17 du décret n°2015-1229 du 2 octobre 2015 modifié relatif au Conseil général de l'environnement et du développement durable*

Vu *la consultation des membres de la mission d'autorité environnementale des Pays-de-la-Loire faite par sa présidente le 13 octobre 2016 ;*

La Mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) des Pays de la Loire rend l'avis qui suit, dans lequel les recommandations sont portées en italique gras pour en faciliter la lecture.

Il est rappelé ici que pour tous les plans et documents soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public.

Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du plan ou du document, il porte sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à permettre d'améliorer sa conception et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur celui-ci.

Les observations et propositions recueillies au cours de la mise à disposition du public sont prises en considération par l'autorité compétente pour adopter le plan, schéma, programme ou document.

Synthèse de l'avis

Le présent avis porte sur l'évaluation environnementale du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Paimbœuf. Le conseil municipal a arrêté le projet de PLU pour son territoire le 21 juillet 2016. Ce PLU est soumis à évaluation environnementale, du fait de la présence du site Natura 2000 « Estuaire de la Loire » et de son statut de commune soumise à la loi littoral¹. L'estuaire coupe le territoire de Paimbœuf en deux, la rive nord étant constituée de marais et la rive sud presque entièrement occupée par la zone urbanisée. Les principaux enjeux identifiés concernent la bonne prise en compte d'une part, des enjeux écologiques et paysagers des espaces naturels liés à l'estuaire de la Loire et d'autre part, des risques, notamment d'inondation.

Avis sur la qualité des informations fournies

Le dossier de PLU est complet dans sa constitution. Il propose notamment un rapport de présentation couvrant l'ensemble des chapitres et thématiques attendus. Certaines précisions mériteraient cependant d'être apportées, notamment celles relatives à la disponibilité d'espace et les besoins pour les activités, à l'inventaire des zones humides, mais aussi à la capacité des équipements d'assainissement à recevoir et traiter des effluents supplémentaires. Par ailleurs, en vue de l'enquête publique, il conviendrait de verser au dossier les études relatives aux zones humides et de compléter le chapitre relatif à la compatibilité du PLU avec les documents supra-communaux. Enfin, le résumé non technique gagnerait à être enrichi de manière à proposer au public une lecture claire et précise du projet de planification de la commune.

Avis sur la prise en compte de l'environnement

Le PADD traduit une volonté d'intégrer des objectifs multiples sur un territoire néanmoins contraint.

Il convient particulièrement de souligner que les opportunités d'accueil pour l'habitat sont contenues dans l'enveloppe urbaine existante et que les zones d'activités présentes motivent un objectif de densification, d'optimisation et de diversification, sans nouvelle consommation d'espace, ce qui est à souligner. La MRAe recommande néanmoins de réaliser un diagnostic écologique et que l'adéquation des évolutions projetées avec les capacités des équipements d'assainissement de la collectivité soit mieux justifiée.

Par ailleurs, les ambitions prévues au PADD, notamment au titre des déplacements, de

¹ Commune soumise à la loi littoral car riveraine de l'estuaire de la Loire

l'approche paysagère ou de la qualité du cadre de vie, ne paraissent pas trouver de traduction dans le règlement ou les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), ce qui interroge sur leur effectivité dans le temps.

Concernant les milieux naturels, des précisions sont attendues pour mieux justifier certains choix retenus au regard des zones humides et de la trame verte et bleue (TVB).

Des compléments et/ou des précisions relatifs à la prise en compte de Natura 2000, de la loi Littoral et des risques, seraient de nature à mieux justifier l'aboutissement de la démarche d'élaboration du PLU.

Avis détaillé

Le présent avis de la MRAe porte sur l'évaluation environnementale du plan local d'urbanisme de la commune de Paimbœuf dans le département de Loire-Atlantique. Doivent être analysées à ce titre, la qualité du rapport de présentation, tout particulièrement la manière dont il rend compte de la démarche d'évaluation environnementale, et la prise en compte des enjeux environnementaux par le projet de PLU.

Un rappel du cadre procédural dans lequel s'inscrit le PLU est également fourni pour la complète information du public.

1 Contexte, présentation du PLU et principaux enjeux environnementaux

La révision du plan d'occupation des sols (POS) valant élaboration du PLU de Paimbœuf a été prescrite le 4 juillet 2012, suite à l'annulation du précédent PLU par un jugement du tribunal administratif de Nantes en date du 24 avril 2012, motivé par la couverture partielle du territoire communal par le document d'urbanisme. Le conseil municipal a arrêté le projet de PLU pour son territoire le 21 juillet 2016.

Ce territoire est concerné par le SCoT du Pays de Retz approuvé le 28 juin 2013. Par ailleurs, un plan local de l'habitat (PLH) a été approuvé le 17 décembre 2015 sur la communauté de communes Sud Estuaire, pour la période 2015-2021.

Située au cœur des zones d'attractivité de Nantes, Saint-Nazaire, Saint-Brévin et Pornic, Paimbœuf est une commune limitrophe de l'estuaire de la Loire. A ce titre, la loi littoral s'applique sur son territoire.

L'ambition de la collectivité, telle qu'elle est traduite dans le projet d'aménagement et de développement durables (PADD), est d'équilibrer son développement autour de 5 axes porteurs :

- affirmer le rôle dynamique et structurant de la commune ;
- conforter et développer l'activité fluviale, maritime, portuaire, économique et commerciale ;
- améliorer l'accessibilité et la mobilité dans la commune ;
- préserver les continuités écologiques et les paysages ;
- mettre en valeur l'image de la commune, améliorer le cadre de vie.

Sa réflexion s'est élaborée à partir d'enjeux initialement identifiés :

- enjeu d'identité de la commune, structurée autour de son patrimoine, sa relation au fleuve et au paysage de l'estuaire de la Loire ;
- enjeux socio-économiques, intégrant notamment à la fois le caractère exigü du territoire communal et la mise en œuvre de projets de territoire à différentes échelles – échelle de la communauté de communes Sud Estuaire, échelle du SCoT du Pays de Retz, échelle du département de Loire Atlantique – ;
- enjeux essentiellement urbains compte-tenu de la structure du territoire, des usages dominants du sol ;
- enjeu d'intégration des évolutions de documents supra-communaux tels que le SCoT du Pays de Retz, le SDAGE Loire Bretagne, le SAGE Estuaire de la Loire.

Le rapport de présentation comprend un diagnostic (socio-démographique et économique, urbain et fonctionnel), un état initial de l'environnement, la justification des choix retenus, une évaluation environnementale et des indicateurs pour l'évaluation du PLU. Le dossier est également constitué du programme d'aménagement et de développement durables (PADD), du règlement (écrit et graphique) et d'annexes. On relèvera que dans le dossier porté à la connaissance de la MRAE les différents plans de zonage ne cartographient pas l'espace terrestre nord du territoire communal. Il conviendra de remédier à ce manque pour l'enquête publique.

2 Analyse de la qualité et de la pertinence des informations fournies par le rapport de présentation

Le rapport de présentation se révèle complet pour les thématiques abordées, même s'il présente des insuffisances pour certaines d'entre elles, ainsi que dans leurs interactions. De manière constante, il aurait mérité un effort de formalisation (traitement graphique, choix d'échelles) et de diversification des illustrations qui pouvaient permettre d'en faciliter la lecture.

Le code de l'urbanisme ayant fait l'objet d'une recodification, les références à ses articles dans le PLU sont en partie à mettre à jour.²

2.1 Diagnostic et articulation avec les autres plans et programmes

Le diagnostic est présenté par chapitres sous forme d'état détaillé, suivi d'un tableau de synthèse concentrant les atouts, contraintes, opportunités, limites, et dégagant les enjeux de territoire. Les besoins répertoriés et les éléments prévisionnels de la commune sont ensuite abordés.

² Par exemple, l'article L146-6 relatif à la définition des espaces remarquables au titre de la loi littoral a été remplacé par l'article L121-23. La référence à cet article dans les plans de zonages doit donc être modifiée.

Le diagnostic socio-démographique et économique s'articule autour des dimensions de la démographie et de l'habitat. Une actualisation des données aurait toutefois pu doter le document de statistiques issues du dernier recensement INSEE de 2013. Sur le champ économique, une présentation plus détaillée de la situation des zones d'activités et des zones portuaires aurait permis de mieux appréhender les opportunités et les limites indiquées dans le tableau de synthèse. Les prévisions et les besoins en matière d'activités ne sont évoqués qu'au travers les perspectives du SCoT du Pays de Retz.

La recherche de potentialités en logements dans le tissu urbain est explicitée et cartographiée.

Il est précisé par ailleurs que le territoire communal n'accueille aucune activité agricole.

L'articulation avec les documents d'ordre supérieur est principalement abordée dans l'expression des besoins de la partie diagnostic du rapport de présentation et dans un chapitre spécifique de la partie évaluation environnementale. Ce dernier concerne uniquement l'articulation avec le SCoT du Pays de Retz approuvé le 28 juin 2013, sous la forme d'un tableau synthétique liant les orientations et dispositions du PLU aux orientations du SCoT. Cette présentation succincte portant sur les principes aurait mérité d'être mieux explicitée.

L'analyse de la compatibilité ou de la prise en compte des autres documents supra-communaux visés par l'article R 122-17 du code de l'environnement en vigueur lors de la révision du PLU n'a pas été formalisée, notamment pour le schéma directeur d'aménagement et de gestion de l'eau (SDAGE) Loire-Bretagne 2016-2021 (approuvé le 18 novembre 2015), le schéma d'aménagement et de gestion de l'eau SAGE Estuaire de la Loire (approuvé le 9 septembre 2009) ou encore le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) adopté le 30 octobre 2015.

2.2 État initial de l'environnement

L'état initial aborde l'ensemble des thématiques attendues et propose une conclusion synthétique sous forme de tableau déterminant les atouts, contraintes, opportunités, menaces, identifiés sur le territoire communal et permettant de dégager les principaux enjeux qui en découlent. L'exposé qui suit des besoins répertoriés se présente toutefois comme une déclinaison directe des perspectives du SCoT du Pays de Retz, sans que ne soit exprimée leur confrontation avec les besoins qui pourraient émaner de la seule échelle communale.

Traversé par la Loire, le territoire de Paimbœuf s'inscrit dans un contexte naturel particulier : sa rive nord est composée de marais identifiés comme espaces remarquables,

espaces proches du rivage et coupure d'urbanisation au titre de la loi littoral, et classés au titre de Natura 2000, tandis que sa rive sud est presque entièrement occupée par la zone agglomérée, qui couvre 30 % de la surface communale.

Biodiversité et milieux naturels

Un état de la biodiversité a été établi sur la base des éléments suivants :

- inventaires et protections réglementaires existantes,
 - identification d'espaces d'intérêt exceptionnel par la directive territoriale d'aménagement (DTA) de l'Estuaire de la Loire,
 - continuités écologiques identifiées dans le cadre du SCoT du Pays de Retz,
- et d'une cartographie identifiant les espaces paysagers et alignements d'arbres et de haies imbriqués dans le tissu urbain.

Ce riche patrimoine naturel, composé de l'estuaire de la Loire (site Natura 2000, zone humide d'importance majeure) est complété par plusieurs zones naturelles d'intérêt faunistique et floristique (ZNIEFF). Or, l'état initial et l'évaluation environnementale du PLU de Paimbœuf ne mentionnent ni la ZNIEFF de type 1 « Zone entre Donges et Cordemais » ni la ZNIEFF de type 1 « Partie du remblai de Lavau-Donges-Est ».

En matière de trame verte et bleue (TVB), le rapport de présentation ne fait pas référence à la mobilisation d'éléments issus du schéma régional de cohérence écologique.

Une carte repérant en particulier les zones humides sur la rive gauche est proposée, issue d'un inventaire réalisé sur la commune en 2011. Il est précisé qu'un autre inventaire est en cours de réalisation sur le territoire de la communauté de communes Sud Estuaire. L'étude doit permettre d'appréhender clairement sur quelle base de connaissance et avec quelle méthodologie d'inventaire des zones humides, s'est construite la démarche d'élaboration du PLU.

La MRAe recommande de compléter l'état initial au titre des ZNIEFF et de l'inventaire des zones humides sur le territoire communal.

Le rapport de présentation ne comporte pas de diagnostic écologique précis zoomé sur les deux zones destinées à une urbanisation future : « les Jardins » et « Connetrie »³. Or, bien que situées dans le tissu urbain existant, au moins pour l'une d'entre elle, la présence d'un parcellaire végétalisé susceptible d'être intéressant aurait motivé des investigations plus poussées dès ce stade, propres à démontrer l'acceptabilité des évolutions envisagées dans le projet de PLU et à les encadrer.

³ Ces deux zones couvrent 1,25ha et 0,85 ha

Il était attendu sur ces secteurs que soit restitués les résultats quant à l'identification précise de la présence de zones humides éventuelles en appliquant les deux critères prévus par l'arrêté relatif à la délimitation des zones humides en application de la loi sur l'eau – soit la végétation et la pédologie (sondages du sol) – et des autres enjeux écologiques et paysagers propres à ces zones (par exemple la présence de haies ou d'arbres à préserver).

La MRAe recommande de réaliser un diagnostic écologique des deux futures zones d'urbanisation du PLU afin de tenir compte, dans la localisation et l'encadrement par le document d'urbanisme des futurs projets urbains, de la présence des éléments naturels ou paysagers d'intérêt.

Sites et paysages

L'état initial propose une description des unités paysagères de la Loire estuarienne et de la Loire monumentale (en référence à l'Atlas des paysages de la Loire Atlantique) entre lesquelles s'inscrit le territoire communal de Paimbœuf, divisé entre zone agglomérée et espaces naturels à fort enjeux écologique. Cette analyse reste cependant trop générale pour être opérationnelle.

Une approche paysagère plus approfondie de la composition urbaine et de ses rapports avec la Loire et son estuaire aurait permis de mieux s'approprier les enjeux identifiés au PADD (identité de la commune, structurée autour de son patrimoine, la relation au fleuve, au paysage de l'estuaire de la Loire) et la manière dont le projet de PLU porte et traduit ces enjeux.

Déplacements, mobilité

Le rapport de présentation relève le besoin de développer les liaisons douces sur la rive gauche et souligne une tendance à la diminution de l'offre en stationnement liée au logement sur la commune, ainsi que sur l'espace public dans certains secteurs. Il indique qu'un inventaire des places de stationnement sur le territoire communal sera réalisé par la commune.

Ce n'est pas satisfaisant dans la mesure où l'article L.151-4 du code de l'urbanisme (L.123-1-2 au 31 décembre 2015) dispose qu'un inventaire des places de stationnement doit être établi dans le rapport de présentation, et où les résultats de cette étude auraient pu alimenter les réflexions sur les opportunités et sur l'organisation de secteurs d'urbanisation nouvelle.

Risques et nuisances

L'ensemble des risques naturels et technologiques auxquels est soumis le territoire communal est présenté, en faisant notamment référence au dossier départemental des risques majeurs (DDRM) datant de janvier 2008.

Au titre des risques naturels, le risque principal est le risque inondation, reconnu par la présence d'un atlas des zones inondables et de cartes des zones submergées suite à la tempête Xynthia. Le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) du bassin Loire-Bretagne 2016 - 2021 n'est pas évoqué.

En complément aux risques liés à la nature du sol et du sous-sol (aléa retrait-gonflement des argiles et risque sismique), l'étude aurait également dû évoquer le risque lié à l'émission de radon : selon la cartographie nationale de probabilité de présence du radon établie par l'institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), le potentiel radon est moyen à élevé sur la commune de Paimbœuf.

Une attention particulière est portée à la description des risques technologiques, liés d'une part à la présence du périmètre SEVESO d'une entreprise implantée sur une commune voisine, d'autre part à celle de plusieurs sites pollués (source BASIAS) et sites et sols pollués (source BASOL)⁴, en particulier la friche industrielle de 24 ha de l'ancienne usine chimique Octel-France, à l'est du territoire communal. Par ailleurs le risque de transport de matières dangereuse est identifié sur les routes départementales 77 et 723.

Il conviendrait que le périmètre SEVESO et le linéaire routier soumis au risque de transport de matière dangereuse soient clairement représentés sur une cartographie du territoire communal.

S'agissant des nuisances sonores, le rapport de présentation se limite au constat qu'aucune infrastructure de transport terrestre n'est classée bruyante sur le territoire communal.

La MRAe recommande de compléter l'identification et la représentation graphique des risques et nuisances sur le territoire de Paimbœuf.

4 La base de données BASIAS recense d'anciens sites industriels ou de services qui ont pu être à l'origine d'une contamination des sols ou du milieu environnant, appelant à être attentif à l'existence potentielle d'une pollution en cas de projet sur ces terrains.

La base de données BASOL recense des sites dont les terrains présentent une problématique de sites et sols pollués ou potentiellement pollués, appelant une action des pouvoirs publics, à titre préventif ou curatif.

2.3 La justification des choix

La recherche privilégiée de potentialités pour l'intégration de nouvelles constructions dans le tissu urbain existant, et l'exclusion des secteurs en extension immédiate de l'urbanisation gagnant sur des zones naturelles, ont conduit à retenir quatre sites en milieu urbain dont l'aménagement pourra être encadré par des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) : deux secteurs en renouvellement urbain (Pergaud et Prévert) et deux secteurs d'aménagement interstitiel dans le tissu bâti existant (Les Jardins et Connétrie).

La justification de ces choix est présentée à travers les réponses qu'ils proposent d'apporter aux enjeux du PADD, et la déclinaison qu'ils en offrent d'une part dans le cadre des OAP et d'autre part à travers les dispositions réglementaires du PLU. Les OAP sur ces secteurs s'organisent autour de trois thématiques : forme urbaine et organisation du bâti, organisation de la desserte et des déplacements, insertion paysagère et environnement.

Même s'ils n'entraînent pas de nouvelles extension urbaines, les choix de zonages relatifs aux activités auraient mérité un effort de justification au regard de l'objectif affiché d'optimisation, de densification et de diversification des sites existants. En l'état, on constate un accueil possible d'activités au travers trois types de secteurs, sans pour autant que soit clairement expliqué la nécessité de recourir à ces sous-zonages différents. Sont ainsi prévues des zones UA et UBzb (qui couvre une partie de la ZAC du Petit Paimbœuf), un zonage UF pour les activités non compatibles avec la proximité de l'habitat, un zonage UP pour les activités portuaires et maritimes.

Enfin la compatibilité avec la loi littoral est développée dans ce même chapitre du rapport de présentation (elle sera évoquée au chapitre 3 du présent avis).

2.4 L'évaluation des incidences sur l'environnement des orientations du PLU

L'évaluation des incidences des orientations du PLU sur l'environnement est présentée sous forme de tableau reprenant, pour chaque thématique :

- les objectifs liés aux enjeux environnementaux,
- les principaux points de l'état initial de l'environnement,
- les perspectives d'évolution du PLU,
- le niveau d'enjeu et la marge d'action du PLU,
- les incidences notables prévisibles du PLU,

— le niveau d'incidence, et les mesures d'évitement, de réduction ou de compensation.

L'organisation de ces thématiques et la définition des objectifs liés aux enjeux environnementaux ne recoupent pas de manière facilement lisible ceux qui ont été adoptés dans le cadre de l'état initial, ce qui rend l'appropriation de la démarche plus compliquée pour le lecteur.

La proposition de hiérarchisation fondée sur l'articulation entre niveau d'enjeu, marge d'action du PLU et niveau d'incidence du PLU hors mesures « éviter-réduire-compenser » (ERC) n'est pas clairement appréhendée. On perçoit mal par exemple, sur les thèmes « ressources naturelles et biodiversité » et « ressource en eau », comment se justifie le raisonnement qui conduit à qualifier de faible le niveau d'incidence alors même que le niveau d'enjeu est fort et qu'il est couplé à une marge d'action du PLU forte ou moyenne sur la thématique considérée.

En complément de cette approche thématique, est proposée une analyse plus spatialisée des impacts du PLU sur les sites remarquables du territoire communal.

Les futures zones d'urbanisation à usage d'habitat n'ayant pas fait l'objet d'un état initial précis sur l'environnement naturel, le PLU ne présente a fortiori pas d'évaluation des incidences potentielles sur l'environnement de ces futures zones, argumentant de leur situation dans l'enveloppe urbaine existante et de leur encadrement par des OAP.

Sur la base des investigations complémentaires évoquées ci-avant (ou de la justification de l'absence d'enjeu écologique), le projet de PLU aurait dû évaluer de manière plus précise les impacts éventuels sur l'environnement de la réalisation des deux futures zones d'urbanisation prévues afin de vérifier leur acceptabilité environnementale.

Le rapport de présentation présente une évaluation des incidences de la mise en œuvre du PLU sur le site Natura 2000 de l'estuaire de la Loire dont la conclusion est l'absence d'impact sur ce site naturel. Cette conclusion est discutable et fait l'objet de remarques détaillées en partie 4 du présent avis.

2.5 Les mesures de suivi

Le document propose plusieurs indicateurs de suivi, portant essentiellement sur la quantification des constructions nouvelles, des espaces consommés, ou des linéaires de haies et de cheminements doux créés, avec la périodicité de suivi et la source d'information. Il ne présente cependant ni d'état zéro, ni d'objectifs chiffrés à l'échéance du PLU.

2.6 Le résumé non technique

Le résumé non technique est très succinct et peu clair. Il ne compte aucune cartographie, ce qui aurait pourtant pu contribuer à en illustrer les propos et à en faciliter la localisation sur le territoire.

Sans aborder les orientations du PADD, il passe directement d'une synthèse de l'état initial de l'environnement à l'évaluation des incidences sur le site Natura 2000 et sur les zones AU, qui ne sont d'ailleurs pas même identifiées et dont les choix ne trouvent aucun élément de justification.

Il n'offre donc pas au public les éléments d'appropriation de la démarche ni de ses conclusions au regard des enjeux du territoire.

3. Application de la loi Littoral

Les dispositions de la loi du 3 janvier 1986 dite « Loi Littoral » relatives à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral qui sont applicables à la commune de Paimbœuf ont globalement été intégrées au PLU. Celui-ci reprend les modalités d'application figurant au SCoT du pays de Retz approuvé le 28 juin 2013.

Néanmoins, des compléments d'information et des modifications de rédaction de certaines dispositions du règlement devront être apportés.

Seules les dispositions de la loi Littoral nécessitant un commentaire particulier au regard des principaux enjeux environnementaux de la commune sont évoquées ci-après.

3.1 Couverture du territoire communal par le PLU

La partie terrestre de la commune, située au nord de la Loire, n'est pas cartographiée dans les plans de zonage. De ce fait, l'application de la loi Littoral n'est pas déclinée sur cette portion du territoire communal : les espaces proches du rivage, la coupure d'urbanisation n°21 et la bande des 100 m, identifiés dans le porter-à-connaissance de l'État, ne sont pas cartographiés.

La MRAe recommande de justifier de la prise en compte de cet espace au titre de la compatibilité du PLU avec la loi Littoral, et d'en assurer la bonne représentation dans les plans de zonage.

3.2 Espaces boisés significatifs

L'article L121-27 du code de l'urbanisme stipule que le PLU classe en espaces boisés, au

titre de l'article L113-1, les parcs et ensembles boisés existants les plus significatifs de la commune ou du groupement de communes, après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites.

Le dossier prévoit la qualification de 7,73 hectares d'espaces boisés significatifs qu'il protège en tant qu'espaces boisés classés (EBC).

Alors même que les espaces identifiés dans le SCoT semblent globalement respectés, le projet de PLU n'en fait pas la démonstration.

Une description des boisements supprimés, maintenus ou ajoutés par rapport au POS en vigueur, ainsi qu'une description de chaque boisement, avec le cas échéant, la justification des ajustements de périmètre, auraient permis de confirmer la bonne prise en compte des boisements identifiés dans le SCoT approuvé du Pays de Retz.

3.3 Espaces remarquables

Les espaces remarquables, reconnus par la loi Littoral comme les espaces à plus fort enjeu des communes soumises à la loi littoral font l'objet de zonages N146 (espaces remarquables stricts), NL146 (secteurs affectés aux activités légères sportives et de loisirs et d'hébergement de plein air) et N146* (jardin étoilé). Les espaces urbanisés ont été sortis des secteurs N146 (ex : zones portuaires classées en UP) car ils n'ont plus le caractère d'espaces remarquables.

Or, on observe que l'une des trois zones classées en UP, à l'extrémité nord-ouest de la commune se situe en ZNIEFF de type 1 et qu'elle ne possède pas les caractéristiques d'un espace urbanisé, il y a donc lieu de s'interroger sur la pertinence d'un classement en zone UP pour cette partie.

Par ailleurs les références précédentes sont à actualiser avec la nouvelle codification du code de l'urbanisme.

Les occupations autorisées par le règlement des zones N146, NL146 et N146*, par dérogation au principe de protection strict de ces espaces, devraient être adaptées au contexte local et reposer sur l'analyse des besoins de la commune (par exemple pour les aires de stationnement). En l'état, il se contente de reprendre les possibilités offertes par les articles correspondants du code de l'urbanisme.

Par exemple, le règlement des zones naturelles N146 n'est pas assez protecteur en autorisant notamment « les infrastructures routières, travaux et ouvrages connexes d'intérêt public si nécessité technique impérative », sans indiquer l'existence d'un

éventuel besoin de ce type sur la commune, ni le localiser.

La MRAe recommande de modifier le règlement des zonages N146, NL146 et N146 afin de respecter les articles du code de l'urbanisme relatifs à la codification de la loi Littoral et de limiter les possibilités d'occupation résiduelles permises aux stricts besoins locaux.*

3.4 Coupures d'urbanisation

Le SCoT approuvé du Pays de Retz a défini une coupure d'urbanisation au sud de la Loire, pour la commune de Paimbœuf, à son extrémité ouest, concernée par des zonages N146, NL146, NL (zone de loisirs), UB (zone urbaine) et UP (activité portuaire et maritime). Le PLU ne prévoit pas d'extension de l'urbanisation dans ce secteur.

Comme indiqué supra, la coupure identifiée sur la partie nord du territoire n'est pas reprise puisque cette portion de territoire n'est pas cartographiée.

Par ailleurs, le règlement des zones concernées mériterait d'être ajusté pour mieux garantir la prise en compte du principe de préservation des coupures qui ne peuvent recevoir aucune construction ou aménagement susceptibles de compromettre le caractère naturel de la coupure.

3.5 Une urbanisation limitée en espaces proches du rivage

Le SCoT approuvé du Pays de Retz a défini la limite des espaces proches du rivage (EPR) dans lesquels l'extension de l'urbanisation doit être limitée.

Les deux zones d'urbanisation future à court terme (1AU) des Jardins et de Connetrie, prévues dans le PLU, sont situées en espaces proches du rivage.

En application de cette loi et des textes réglementaires associés, l'extension de l'urbanisation doit être limitée et réalisée en continuité de l'urbanisation existante.

Elles ne représentent toutefois que 2,2 hectares au cœur d'une commune qui compte environ 534 hectares et sont les seules zones AU prévues à l'échéance du PLU.

Afin de justifier formellement du respect de cette disposition, le PLU aurait gagné à rappeler les éléments contenus dans le SCoT approuvé du pays de Retz.

3.6 Bande des 100 m

L'article L121-16 du code de l'urbanisme précise qu'en dehors des espaces urbanisés, les constructions ou installations sont interdites sur une bande littorale de cent mètres à

compter de la limite haute du rivage. Ces dispositions s'appliquent entre autres territoires, aux rives des estuaires de la Loire et aux rives des étiers et des rus.

En zone N, l'article 1 proscrit bien dans la bande des 100 m « toute construction, extension de construction existante, installation ou changement de destination à l'exception des bâtiments nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau... » alors que l'article 2 autorise « en tous secteurs le changement de destination, l'extension mesurée, les dépendances ». Il conviendra de corriger cette rédaction qui semble incohérente afin de respecter les dispositions de la loi littoral.

3.7 Camping

Une zone NL située à l'ouest de la commune, délimite les parties de territoires affectées aux activités sportives et de loisirs et d'hébergement de plein-air correspondant aux équipements sportifs et culturels. Elle comprend un terrain de camping existant.

La zone NL se situe en partie dans la bande de 100 mètres et contient des constructions éparses.

Le règlement de l'article NL autorise notamment des aménagements qui ne sont pas conformes avec l'application de la loi littoral. Sa rédaction devra donc être revue.

4. Analyse de la prise en compte de l'environnement par le projet de PLU (autre que l'application de la loi Littoral)

4.1 Consommation d'espace

Le diagnostic du rapport de présentation comprend un chapitre dédié à la consommation foncière, et un chapitre consacré à l'analyse des capacités de densification et de mutation en tissu urbain existant. La justification des dispositions du PLU comprend les tableaux des superficies résultant des zonages du POS et du PLU.

La consommation d'espace observée sur la période précédente n'est cependant détaillée que pour l'habitat, et le rapport de présentation évoque des chiffres dont la cohérence demanderait à être mieux explicitée : entre 1999 et 2009, 10 ha consommés pour 362 logements construits (page 23), entre 2004 et 2013, 17,5 ha consommés pour 156 logements neufs (page 24) et 17 ha consommés au titre de l'habitat et de l'activité, comprenant la réalisation de 200 logements (page 79).

Quand bien même la commune est contrainte, il convient de saluer le choix opéré d'un projet d'urbanisation qui se traduit par du renouvellement urbain, le comblement de dents creuses et de la densification à l'intérieur de l'enveloppe urbaine existante, allant ainsi au-delà des prescriptions du SCoT du Pays de Retz en matière de maîtrise de la consommation d'espace.

Au regard de cette évolution sur le fond très positive, on peut regretter que sa traduction dans les tableaux de surfaces du POS et du PLU ne soit pas claire. En effet, leur présentation ne permet pas de lecture croisée à surface territoriale constante, dans la mesure où le domaine public maritime n'était pas comptabilisé sur le POS. D'autre part, les deux seules zones d'ouverture à l'urbanisation du PLU (1AU), couvrant une surface totale de 2,2 ha et étant issues d'anciennes zones d'ouverture à l'urbanisation (zones NA) du POS, le document gagnerait à expliciter comment la somme des zones urbaines et à urbaniser passe de 132 ha au POS à 136 ha au PLU.

Habitat

Les orientations affichées dans le PADD visent à porter la population paimblotine de 3 200 habitants recensés en 2009 à 3 523 à 3 580 habitants à l'horizon de 10 années.

Elles fixent l'objectif de production de 170 à 200 logements, avec une densité moyenne minimale de 15 logements à l'hectare dans les programmes nouveaux, s'inscrivant ainsi en cohérence avec les orientations du PLH Sud-Estuaire et du SCoT du Pays de Retz.

Une dizaine de lots reste à construire sur la ZAC existante du Petit Paimbœuf (en zone urbaine).

La recherche de dents creuses et de possibilités de densification sur des parcelles bâties au sein du tissu urbain existant a permis de dégager un premier potentiel de 68 logements, calculé sur les bases d'une densité de 20 logements/hectare et d'un coefficient de rétention foncière de 60 %.

Au-delà, deux opérations de renouvellement sur des secteurs situés en zone urbaine (UA) du PLU prévoient, à travers des orientations d'aménagement et de programmation (OAP), l'accueil de 18 logements en collectif sur une surface de 0,37 ha pour le secteur Pergaud, et de 25 à 35 logements en collectif sur une surface de 0,49 ha pour le secteur Prévert.

Enfin, le PLU identifie deux secteurs d'ouverture à l'urbanisation (zones à urbaniser 1AU), constitués par des espaces interstitiels plus grands à l'intérieur du bourg, et couvrant une surface totale de l'ordre de 2,2 ha. Leur aménagement d'ensemble, encadré par des OAP, devrait permettre à terme la construction de 23 logements sur 1,25 ha pour le secteur des Jardins (densité de 18 logements/ha), et celle de 16 logements sur 0,85 ha pour le secteur Connetrie (densité de 19 logements/ha).

Il convient d'observer que le potentiel ainsi calculé sur la base des densités proposées dans les OAP atteint un total de 170 logements, qui répondrait à la fourchette basse des objectifs de production affichés au PADD.

Par ailleurs, le PLU gagnerait à expliquer comment il entend agir pour résorber la vacance – élevée sur la commune avec un taux de 10 % en 2011 – celle-ci semblant étroitement liée à la vétusté du parc (pour 38 % construit avant 1949 et 33 % entre 1949 et 1974).

Activités

Le PLU n'organise pas la création ou l'extension de zones d'activités.

Sur la forme cependant, il aurait dû présenter une estimation des besoins et un inventaire des surfaces destinées à l'activité, comportant notamment le résiduel constructible et les capacités de densification de nature à répondre à ces besoins.

Sur le fond, il faut saluer là encore la volonté de rester dans l'enveloppe existante, mais la compatibilité de l'accueil de nouvelles activités avec le risque d'inondation aurait mérité d'être développé.

4.2 Biodiversité et milieux naturels

Le PADD affiche la volonté de protection des espaces naturels inventoriés ou faisant l'objet d'une protection réglementaire (Natura 2000, ZNIEFF, zones humides, boisements caractéristiques), de préservation et de maintien des continuités écologiques identifiées au travers de la trame verte et bleue (TVB) aux abords de l'urbanisation et à l'intérieur des zones agglomérées. Il préconise la mise en valeur environnementale du territoire et encourage le développement d'activités touristiques et de loisirs qui s'inscrivent en cohérence avec les enjeux de préservation des milieux et des paysages.

Des zonages naturels N146, NL146 et N*146 visent la protection des milieux naturels terrestres et marins d'intérêt (identifiés comme espaces remarquables au titre de la loi Littoral) jusqu'aux abords immédiats de la zone agglomérée du territoire communal. Des zones naturelles N et NL viennent compléter le dispositif pour préserver des espaces paysagers identifiés au PADD en périphérie de la zone agglomérée.

Les haies et alignements d'arbres les plus remarquables sont reportés sur les plans de zonage et font l'objet d'une protection au titre de l'article L 123-1-5⁵ du code de l'urbanisme. Toutefois, le règlement ne prévoit ni critères relatifs à l'abattage des éléments ainsi identifiés, ni critères de replantation. Le dispositif est alors peu opérant et

5 À noter que le code de l'urbanisme ayant fait l'objet d'une recodification, la référence à cet article est à mettre à jour.

le PLU ne peut garantir son effectivité. De plus, leur identification au plan de zonage marque des écarts avec les tracés de principe identifiés dans la carte TVB du PADD, qu'il aurait convenu d'expliciter.

Plusieurs boisements font par ailleurs l'objet d'une protection au titre des espaces boisés classés sur les plans de zonage.

Le rapport de présentation comporte un chapitre relatif aux incidences du projet de PLU sur le site Natura 2000 « estuaire de la Loire » qui a pour conclusion que le PLU n'a pas d'impact sur ce site naturel.

Cette conclusion relative à l'absence d'incidences sur le site Natura 2000 est cependant insuffisamment étayée, car le règlement des zones naturelles N146 et NL146 – au sein desquelles se trouve le site Natura 2000 de l'estuaire de la Loire – permet notamment la réalisation « d'infrastructures routières, de travaux et d'ouvrages connexes d'intérêt public si nécessité technique impérative », sans en motiver ni le besoin, ni la nécessité d'y répondre dans le site. Le règlement de ces zonages devrait être modifié pour mieux préserver le site Natura 2000 et en appliquant la démarche « Éviter, Réduire, Compenser ».

La MRAe recommande de modifier le règlement qui s'applique aux zones N146 et NL146 afin de préserver d'avantage le site Natura 2000 et en déclinant la démarche « Éviter – Réduire–Compenser ».

S'agissant des zones humides, outre l'observation déjà soulevée sur la source de leur connaissance, elles font l'objet d'une trame sur les plans de prescriptions du règlement graphique du PLU. Toutefois, certaines petites zones humides situées en zone agglomérée n'y figurent pas et il conviendra de corriger ce point. De plus, il manque dans la légende de ces plans la référence à une protection de ces zones au titre du code de l'urbanisme.

Le règlement des zones du PLU concernées par des zones humides prévoit des dispositions applicables aux zones humides qui limitent fortement les possibilités d'aménagements sur ces secteurs. Il serait cependant utile de préciser la notion « d'aménagements légers ne portant pas atteinte à l'intégrité de la zone humide ». Il conviendrait d'ajuster cette rédaction afin de mieux assurer la préservation des zones humides.

4.3 Sites et paysages

À travers l'objectif de préservation des cônes de vue et des perspectives paysagères sur les sites d'exception, le PADD vise l'entretien et la mise en valeur des relations entre le

bâti et les éléments naturels du territoire qui contribuent à l'identité de la commune et à la qualité de son cadre de vie.

S'agissant des principales zones de développement futur de l'habitat, un travail approfondi sur les OAP aurait pu permettre de mieux encadrer leur intégration architecturale, environnementale et paysagère, tout en confortant la recherche d'économie d'espace dans l'organisation des circulations (voiries, placettes, stationnements). De manière opérationnelle, les OAP se limitent à préconiser l'aménagement paysager d'espaces publics, et la conservation d'arbres et de murs de pierre existants.

Même si elles ne faisaient pas l'objet de nouvelles zones à urbaniser, les zones portuaires et les autres zones d'activités auraient également pu faire l'objet d'éléments d'encadrement particuliers dans ce sens, en cohérence avec l'objectif de promotion de leur optimisation, de leur densification et de leur diversification tout en veillant à la qualité de leur aménagement.

4.4 Infrastructures, déplacements, mobilité

Le PADD affiche plusieurs objectifs en la matière : une réorganisation des flux de circulation, la recherche d'un meilleur partage de l'espace public et d'une circulation apaisée participant à un meilleur fonctionnement urbain, le traitement des entrées d'agglomération et des axes pénétrants. La traduction concrète de ces objectifs dans le PLU n'est pas facilement lisible, et par conséquent, sa capacité à agir en la matière difficile à appréhender.

Les préconisations des OAP pour l'organisation de la desserte et des déplacements ne traduisent pas clairement l'intégration des secteurs concernés dans un maillage continu et cohérent de liaisons douces.

La « réappropriation de la Loire comme support de déplacements », volet de l'axe 3 du PADD, et notamment l'aménagement des quais et des pontons, devra tenir compte des aspects environnementaux et réglementaires.

Le PADD affiche l'objectif de prendre en compte et sécuriser la RD 77, mais le rapport de présentation indique que les travaux de sécurisation de la RD 77 ont déjà été réalisés. Il conviendrait que l'étude lève la confusion sur ce point et mesure, le cas échéant, les impacts prévisibles du projet.

Risques Inondations

En référence à l'atlas des zones inondables, les secteurs soumis au risque inondation et

submersion marine sont identifiés sur le plan “informations” du règlement graphique. Les zones d’ouverture à l’urbanisation (1AU) du PLU ne se situent pas dans les périmètres ainsi identifiés.

Toutefois, certaines portions des zones d’activités qui pourraient être amenées à accueillir de nouveaux projets (cf objectif de densification, optimisation des zones d’activités affiché au PADD) sont potentiellement concernées, sans que le projet de PLU n’évoque comment il assure la compatibilité de ces évolutions avec le risque.

Risques technologiques

Dans la liste et recueil des servitudes d’utilité publique (SUP, pièce 5.1.a), il manque l’arrêté préfectoral du 23 août 2012 instituant des SUP relatives à l’ancien site chimique de la société INNOSPEC (anciennement OCTEL France).

Les SUP – et les 4 zones associées⁶ A, A1, A2 et B relatives à l’ancien site industriel de la société OCTEL doivent par ailleurs être reportées dans le plan des servitudes (pièce 1.5.b), ce qui n’est pas le cas.

Enfin, les rédactions des règlements des zones UF et UFc (concernées par ces SUP), doivent être conformes avec les restrictions d’occupation et d’utilisation définies dans l’arrêté précité du 23 août 2012.

Par ailleurs, l’axe 2 du PADD marque la volonté d’intégrer le projet du Carnet mené par le Grand Port Maritime Nantes – Saint-Nazaire afin de requalifier la friche industrielle de l’ancienne usine chimique. Quel que soit le type d’activités accueillies sur le site du Carnet (éco-technologies, énergies renouvelables, etc.), les projets d’implantation devront justifier de la nécessité impérieuse de la présence de l’eau, et leur compatibilité avec les enjeux environnementaux (risques, santé) élevés pour l’ancien site industriel de la société Octel devra être évaluée, en particulier compte tenu de la présence de l’ancien site chimique à l’intérieur du périmètre de risque inondation.

Nuisances

La prévention et la réduction des nuisances sonores constituent un enjeu tant de santé que de qualité du cadre de vie. Le PLU devrait donc tenir compte des perspectives d’évolution de l’urbanisme (habitat et activités) et des projets d’infrastructures.

Or le PADD prévoit d’une part de promouvoir la densification et la diversification des sites

⁶ Les zones associées de la SUP correspondent à des niveaux différents de restrictions d’occupation ou d’utilisation du sol, notamment en fonction de délimitations de terrains où se sont développées les activités de l’ancienne usine chimique (A, A1, A2) et de terrains périphériques (B).

d'activités existants, et d'autre part d'assurer la mixité des fonctions urbaines en offrant des possibilités d'extensions et d'accueil de nouvelles activités compatibles avec la proximité de l'habitat. La déclinaison de ces objectifs à travers le zonage et le règlement a aussi vocation à constituer un outil de prévention vis-à-vis des risques et nuisances. En particulier, le PLU a vocation à définir dès à présent les conditions d'une cohabitation habitat/activité et les mesures permettant de limiter les nuisances vis-à-vis des secteurs d'habitats proches, au-delà des seules dispositions réglementaires prévues pour les installations classées pour l'environnement (ICPE).

Le risque lié à l'émission de radon n'est pas évoqué : compte tenu du potentiel radon moyen à élevé sur la commune, le PLU aurait pu préconiser pour les bâtiments neufs des modalités constructives de nature à notamment limiter l'entrée du radon en renforçant l'étanchéité entre sol et bâtiment.

4.6 Assainissement

Eaux usées

Les eaux usées de Paimbœuf sont traitées dans la station d'épuration des Remparts sur la commune de Saint-Père-en-Retz, qui reçoit également les effluents de deux autres communes (Corsept et Saint-Viaud).

Le diagnostic précise d'une part que cette station d'épuration se situe en milieu sensible, d'autre part qu'elle traite aujourd'hui près de 5400 équivalents-habitants pour une capacité nominale de 6000, et enfin qu'elle présente des problèmes d'eaux parasitaires en cours d'analyse.

Le PLU précise que la capacité de cette station est suffisante pour traiter les effluents générés par les nouvelles zones d'urbanisation. Cette affirmation n'est pas démontrée dans le sens où le développement projeté de Paimbœuf représenterait une charge supplémentaire proche de la moitié de la capacité résiduelle de la station et que le potentiel de développement des deux autres communes utilisant la station n'est pas pris en compte.

Eaux pluviales

L'état initial souligne le sous-dimensionnement du réseau d'eaux pluviales, responsable de dysfonctionnements identifiés dans le cadre du schéma directeur de gestion des eaux pluviales en cours d'élaboration.

Pour les zones urbaines et à urbaniser, le règlement du PLU prévoit la résorption des

eaux pluviales à la parcelle, mais également en cas d'impossibilité (liée à la surface de la parcelle, à la nature du sol ou à la disposition des lieux), leur rejet au réseau public (fossé, caniveau ou réseau enterré), avec un débit de fuite maximum de 3 litres/seconde/hectare. De plus, en zones à urbaniser, il contraint à la réalisation d'un réseau de collecteurs en attente à l'intérieur des lotissements et groupes d'habitations à créer.

Les OAP relatives aux quatre opérations d'aménagement des secteurs Pergaud, Prévert, Jardins et Connetrie, se limitent à préconiser des revêtements perméables pour les cheminements piétons et les aires de stationnement, et à solliciter, au titre de la gestion des eaux pluviales, qu'elle soit assurée en concordance avec les préconisations du schéma directeur des eaux pluviales.

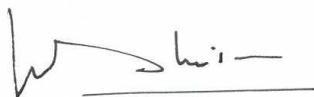
Ainsi, le PLU ne permet pas de justifier suffisamment de l'adéquation des dispositions prises pour la gestion des eaux pluviales avec les enjeux de préservation des milieux.

Les éléments de justification attendus gagneraient à évoquer également les zones d'activités, dans la mesure où, même si elles ne constituent pas de nouvelles ouvertures à urbanisation, le PLU vise à organiser leur densification et leur optimisation.

La MRAe recommande de conforter les éléments de connaissance de nature à garantir l'adéquation du système de collecte et de traitement des eaux usées et des eaux pluviales avec les perspectives de développement de la commune.

Nantes, le 26 octobre 2016

Pour la MRAe des Pays de la Loire
sa présidente déléguée



Fabienne ALLAG-DHUISME