



Mission régionale d'autorité environnementale

PAYS DE LA LOIRE

**Avis de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale des Pays de la Loire
sur la révision n°1 du Plan local d'urbanisme
(PLU) de Saint-Christophe-du-Ligneron (85)**

n°MRAe 2016-2270

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La Mission régionale de l'autorité environnementale de la région Pays de la Loire, s'est réunie par téléconférence le 10 mars 2017. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la révision n° 1 du PLU de Saint-Christophe-du-Ligneron, commune du département de Vendée.

Étaient présents et ont délibéré : Fabienne Allag-Dhuisme, présidente, Aude Dufourmantelle, Christian Pitié, Antoine Charlot.

Était présente sans voix délibérative : Thérèse Perrin

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) des Pays-de-la-Loire a été saisie par la commune de Saint-Christophe-du-Ligneron pour avis de la MRAe sur la révision n°1 de son plan local d'urbanisme (PLU), le dossier ayant été reçu le 19 décembre 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 consulté le 15 décembre 2016 :

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

A en outre été consulté :

- le directeur départemental des territoires et de la mer du département de Loire-Atlantique.*

Après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

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.

Avis détaillé

Le présent avis de la MRAe porte sur l'évaluation environnementale de la révision n°1 du plan local d'urbanisme de la commune de Saint-Christophe-du-Ligneron. 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 révision du PLU.

1 Contexte, présentation de la révision du PLU et principaux enjeux environnementaux

La commune de Saint-Christophe-du-Ligneron a engagé une révision partielle de son PLU, dont l'évolution doit permettre l'extension d'une carrière d'extraction de sables au lieu-dit « Le Châtelier ». La superficie totale du projet d'extension est de 16,2 ha. La révision du PLU a pour objet également de permettre le stockage de produits d'artifice sur le site actuel de la carrière autorisée.

Le document d'urbanisme en vigueur ne permet pas l'implantation de carrières dans ce secteur, car les espaces concernés sont destinés à l'activité agricole (zone A). La concrétisation de ce projet nécessite de ce fait une révision qui concerne diverses pièces du PLU.

Créée en 1963, la société sablière Palvadeau est spécialisée dans la commercialisation de sables, quartz et graviers. A ce jour elle exploite à Saint Christophe du Ligneron au lieu dit « La Tranquilité » une sablière autorisée par arrêté préfectoral de février 2008. Cette carrière d'une superficie de 164 hectares a connu dernièrement un arrêt de l'activité d'extraction sur une partie du site qui a conduit à une remise en état et à l'abandon de 64 hectares. Ces parcelles ont été rachetées en décembre 2014 par le SIAEP de la Haute Vallée de la Vie dans l'optique de disposer d'une ressource en eau complémentaire facilement mobilisable que constitue le vaste plan d'eau issu de l'activité extractive. Elle s'inscrit dans le schéma de sécurisation de l'AEP validé par Vendée Eau.

Il est à relever que cette société exploite sur la commune voisine de Challans une autre carrière de sable au lieu dit « Les Chênes ». Ce site de 24 hectares autorisé par arrêté préfectoral du 11 avril 2014 est ainsi distant d'environ 4 km du secteur concerné par la révision du PLU de Saint-Christophe-du-Ligneron.

La présente saisine fait suite à une décision de l'autorité environnementale rendue le 22 février 2016 soumettant la présente révision à évaluation environnementale dans le cadre de la procédure d'examen au cas par cas. Les principaux enjeux ayant motivé cette décision de l'autorité environnementale relèvent à la fois de l'importance des surfaces en jeu, de la proximité d'habitations de tiers, de la nature des activités envisagées, et de la cohérence vis-à-vis de certaines orientations du projet d'aménagement et de développement durable du PLU adopté en juin 2011.

2 – Analyse de la qualité des informations contenues dans le rapport et prise en compte de l'environnement par le projet de révision du PLU

S'agissant d'une procédure de révision partielle du PLU portant sur un secteur précis du territoire communal, la notice de présentation et son évaluation environnementale sont fort logiquement centrées sur ce seul objet. Les éléments du dossier de mai 2016 sont ainsi à appréhender comme un complément du rapport de présentation initial du PLU de 2011.

Pour autant à ce stade le PLU de 2011 n'ayant pas fait l'objet d'une évaluation environnementale, les éléments produits ce jour doivent répondre aux exigences des textes réglementaires qui s'appliquent et prévus à l'article R 151-3 du code de l'urbanisme, relatif à l'évaluation des incidences sur l'environnement des documents d'urbanisme.

En l'état le dossier ne propose pas d'indicateurs permettant de suivre et dresser un bilan des effets sur l'environnement de la révision et ne présente pas de résumé non technique.

Justification des choix

Le dossier aborde clairement l'exposé des motifs des changements apportés par la révision. Il présente les évolutions du zonage du PLU et de son règlement écrit associé portant sur l'inscription en zone Ns (zone naturelle autorisant les carrières) d'un secteur inscrit actuellement en A (à vocation agricole). Le dossier justifie le choix de localisation de cette extension dans le secteur « Le Châtelier » dans la mesure où il se situe dans le prolongement du périmètre de l'actuelle carrière autorisée et dans la mesure où les prospections géologiques indiquent la présence d'un gisement exploitable de même

nature que celui voisin en cours d'exploitation et permettant ainsi d'éviter une nouvelle création de carrière ex nihilo sur un autre site.

Au regard du besoin, le dossier rappelle en annexe au dossier les éléments du « mémoire relatif à la mise à l'arrêt définitif de l'extraction sur une partie de l'emprise ». Le dossier présente également en annexe les différentes phases de la carrière jusqu'à sa remise en état.

Cependant, au regard des éléments produits qui font état d'une quantité de gisement encore disponible jusqu'à 7 à 8 années au sein de la carrière autorisée, le dossier n'argumente pas la nécessité d'engager dès à présent une telle révision dont l'objet aurait très bien pu être intégré dans le cadre d'une révision plus globale du document d'urbanisme de 2011. Ce questionnement prend un sens tout particulier compte tenu de la récente autorisation accordée à cette même société sur site « Les Chênes » à Challans au profit des Sablières Palvadeau.

Par ailleurs, le secteur de la carrière abandonné au profit du SIAEP Haute Vallée de la Vie avec sa réserve d'eau brute demeure à ce jour au sein d'un secteur Ns qui n'est plus véritablement approprié avec la destination qui en est souhaitée dans le cadre de la sécurisation de l'AEP. Aussi, l'évolution du document d'urbanisme sur ce point aurait gagné également à être menée en cohérence avec la présente révision tout en assurant la protection de cette ressource par un règlement adapté.

Le choix de la procédure de révision est évoqué au sein de la notice en procédant à un simple rappel des articles du code de l'urbanisme qui l'encadre de manière générale, mais demeure peu justifié notamment au regard des orientations du PADD. Ainsi le dossier aurait dû s'attacher à justifier qu'au regard de l'orientation 3 « Conforter l'activité agricole » et l'orientation 6 « Protéger des risques et des nuisances » le projet de révision n'est pas en contradiction avec les objectifs poursuivis au travers du PADD du PLU de 2011. C'était le sens du dernier considérant de la décision de l'autorité environnementale du 22 février 2016 auquel le dossier n'apporte pas de réponse.

État initial de l'environnement

L'état initial de l'évaluation environnementale propose un descriptif de l'environnement physique, humain, naturel et paysager dans lequel le secteur de projet s'inscrit. Les éléments présentés sont en relation avec l'importance des évolutions du document d'urbanisme sur un secteur particulier du territoire. Les divers commentaires et clichés proposés permettent de disposer d'une bonne appréciation du contexte. Le dossier aurait sans doute gagné en qualité en proposant une cartographie permettant de localiser les divers angles de vue des photographies présentées au dossier.

Articulation avec les autres plans ou programmes

Du point de vue de l'articulation avec les autres plans et programmes de rang supérieur, le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) du bassin Loire-Bretagne 2016 - 2021 approuvé le 23 novembre 2015 (postérieurement au PLU en vigueur) n'est pas évoqué.

Bien que le schéma de cohérence territoriale (SCoT) Nord Ouest Vendée, suite à l'avis défavorable de l'État rendu le 24 novembre 2015, en soit encore au stade de projet, il est à relever que le dossier n'en fait pas mention. L'autorité environnementale dans le cadre de son avis rendu à cette même date sur ce projet de SCoT avait notamment regretté le fait qu'il n'abordait pas la question des divers gisements de carrières qui contribuent à alimenter le secteur de la construction et des aménagements au niveau local. Elle précisait également qu'il aurait ainsi été intéressant de tenter une approche prospective des autorisations de carrières ou d'extensions en cours et des potentiels résiduels de production à l'horizon du SCoT. Bien que le schéma départemental des carrières de Vendée établi en 2001 pour une dizaine d'année soit en attente d'une révision dans le cadre d'un futur schéma régional, le dossier aurait dû traiter de sa prise en compte.

L'arrêté préfectoral, joint en annexe, encadrant l'activité de la carrière actuelle autorise le stockage éventuel de certaines catégories de déchets inertes. Aussi dans le cadre de la présente révision du PLU, le dossier aurait dû également revenir sur l'articulation avec les documents de planification en matière de prévention et de gestion des déchets non dangereux et du BTP.

Le dossier traite de la prise en compte du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) des Pays de la Loire. Il resitue le périmètre du projet d'extension en précisant qu'il n'interfère pas avec des réservoirs de biodiversité et corridors écologiques identifiés par celui-ci.

Concernant les documents de planification dans le domaine de l'eau, l'évaluation environnementale procède au rappel des orientations du SDAGE des Pays de la Loire et du SAGE Vie et Jaunay. Le dossier se limite à mettre en évidence l'absence d'interaction avec les secteurs zones humides inventoriées par le SAGE. Pour le reste il rappelle simplement les obligations réglementaires auxquelles le projet (carrière et stockage de produits d'artifice) sera tenu de se conformer.

En procédant ainsi, l'évaluation reste très partielle, elle aurait dû s'attacher à appréhender dès ce stade un premier niveau d'effets potentiellement prévisibles de la mise en œuvre du PLU pour, le cas échéant, cerner les aspects sur lesquels le projet pourrait être non compatible avec les documents supra.

Analyse des effets de la révision de PLU

L'analyse des incidences de la révision sur les différentes composantes est à qualifier de sommaire, dans la mesure où le document repose principalement sur le rappel des dispositions prises dans le cadre de l'arrêté préfectoral qui encadre actuellement la carrière. Il est ainsi le plus souvent considéré pour l'essentiel qu'elles devront être reconduites dans le cadre de l'autorisation à venir au titre de la procédure propre au régime ICPE pour ce projet d'extension. À titre d'exemple le dossier indique « *Toutes ces mesures seront, a minima, appliquées sur le site d'extension de la sablière* ». En procédant ainsi, le document s'en remet exclusivement à l'autorisation et aux prescriptions à venir, alors qu'il est normalement attendu d'un document d'urbanisme qu'il fixe son propre niveau d'exigence de ce qu'il souhaite voir se réaliser sur le territoire ainsi que les mesures sur lesquelles il entend peser, en fixant le cas échéant ses propres conditions à l'extension et à la poursuite de l'activité de la carrière. C'est notamment le cas du point de vue de la question du bruit compte tenu de l'exposition de nouvelles habitations de tiers concernées par l'extension du site.

Par ailleurs, s'agissant de l'activité nouvelle consacrée au stockage d'engins explosifs, le dossier se limite à la production d'un extrait de plan issu du dossier d'enregistrement dans le cadre de la procédure ICPE. S'il indique la distance la plus proche par rapport aux tiers (350m), il ne produit pas d'éléments visant à argumenter que cet éloignement est adapté et satisfaisant au regard des dangers potentiellement générés par un accident. Par ailleurs, en l'état du zonage Ns proposé et de son règlement écrit, le stockage de produits d'artifices serait rendu possible indistinctement sur l'ensemble du secteur. Aussi le règlement aurait dû a minima introduire des dispositions visant à en limiter l'implantation par la prise en compte de distances d'éloignement suffisantes vis-à-vis des tiers.

À ce stade, en matière de consommation du foncier agricole, le dossier indique les 2 types de compensations convenues entre le carrier et les exploitants agricoles compte tenu des prélèvements de terres opérés. Concernant la première, l'accord d'une autorisation de pompage au sein de la sablière Palvadeau pour l'irrigation des cultures ne peut relever que d'un seul accord du carrier mais doit être également encadrée dans la mesure où les prélèvements (dont il aurait été nécessaire d'évaluer le volume annuel) s'opéreraient sur un aquifère dont il n'est pas propriétaire et dont l'usage est réglementé. Cette mesure apparaît pour le moins de nature à entrer en contradiction avec la conclusion selon laquelle l'activité de la carrière n'aurait aucune incidence sur l'eau car fonctionnant en cycle fermé. Concernant l'acquisition par le carrier de nouvelles parcelles sur la commune au profit des exploitants, à ce stade du dossier, cette mesure n'apparaît

pas aboutie. Il en résulte un questionnement quant à son effectivité pour les deux exploitants impactés par la perte respective de 10 et 3 hectares. Le dossier aurait gagné à rappeler quelle proportion de la surface totale des exploitations ces prélèvements représentent. À ce stade cette mesure n'apparaît pas en phase avec l'orientation 3 du PADD intitulée « Conforter l'activité agricole ».

Le dossier aborde la question des nuisances pour les nouvelles habitations de tiers qui seraient ainsi concernées par l'extension de la carrière vers l'est. Le dossier souligne à juste titre que cela constitue l'un des principaux enjeux, il s'appuie sur les dispositions déjà mises en œuvre au droit des quelques tiers déjà concernés par l'activité autorisée. Le rapport indique qu'une distance de 50 m sera appliquée au droit des lieux-dits et 20 m au droit de la RD 754, en revanche le projet de règlement écrit concernant le secteur Ns du PLU n'introduit que des prescriptions en termes de clôtures et de plantations vis-à-vis des divers lieux-dits listés. Il aurait dû également introduire cette notion de distance minimale d'éloignement et reprendre aussi à son compte des dispositions visant à rendre l'acceptation possible du projet du point de vue des impacts sonores, poussières et visuels par la mise en place de merlons le temps de l'exploitation. Cela aurait permis d'argumenter davantage la prise en compte de l'orientation n°6 du PADD « Protéger des risques et des nuisances » par rapport au choix d'accompagner le développement de cette activité économique relative à la carrière et au stockage de produits pyrotechniques.

S'agissant des incidences sur le milieu naturel, le parcellaire envisagé pour l'extension de la carrière est constitué essentiellement de cultures. Les principaux éléments de patrimoine naturel sont constitués par les haies dont le dossier précise, pour celles situées en périphérie, qu'elles seront préservées voire renforcées compte tenu des reculs nécessaires par rapport aux secteurs où les excavations seront possibles. Pour autant, certaines haies se situent au sein du futur secteur et seront susceptibles d'être impactées. Aussi, avant de s'en remettre aux seules analyses à venir dans le cadre du dossier d'instruction propre au projet de carrière, le PLU aurait dû indiquer quels linéaires seraient ainsi potentiellement impactés. Ce préalable aurait permis de procéder à une analyse des fonctionnalités écologiques offertes par les haies et de leur intérêt pour, le cas échéant, indiquer dès ce stade dans quelle mesure la commune pouvait considérer qu'il y avait lieu dès à présent d'introduire des dispositions visant à en assurer la protection pour certaines. Le dossier n'identifie pas les haies à préserver et se contente de renvoyer aux mesures qui pourraient être prescrites par l'autorisation de carrière à délivrer, ce qui ne traduit pas une bonne prise en compte de cet enjeu par la collectivité. Par ailleurs, le dossier conclut à l'absence d'incidences du projet sur le site Natura 2000 « Marais breton baie de Bourgneuf, île de Noirmoutiers et forêt de Monts » situé à une

douzaine de kilomètres. Cette conclusion n'appelle pas d'observation de la MRAe.

Comme l'indique le dossier, la partie du site abandonnée a laissé place à un plan d'eau brute sur le secteur de « la Cautuère » destiné à être mobilisé comme ressource complémentaire pour la production d'eau potable en période d'année sèche. Le site actuel, de par son activité en cours, va à terme conduire à la création d'autres plans comme le montre le plan de remise en état de la carrière de l'arrêté préfectoral annexé au dossier. Aussi, comme cela a été relevé par l'autorité environnementale dans son avis du 20 septembre 2013 sur le projet de la sablière voisine au lieu dit Les Chênes à Challans, l'aire d'étude présente un grand nombre de plans d'eau existants. Par conséquent, il convient d'être vigilant quant à la reconduction systématique de tels ouvrages qui contribuent à accroître la surface des aquifères ainsi plus sensibles à l'élévation de température et aux phénomènes d'évaporation. La question de la préservation de la ressource en eau tant du point de vue de la qualité que de la quantité, étant un sujet tout particulièrement prégnant en Vendée, il est à regretter qu'à ce stade le PLU n'ait pas jugé nécessaire d'apprécier les effets du changement climatique et de l'adaptation vis-à-vis de ce type de projet dont il convient d'appréhender tous les enjeux pour envisager des remises en état adaptées de ce point de vue.

3 – Conclusion

L'évaluation environnementale de la révision n°1 du PLU de Saint Christophe de Lignerion reste très partielle. De nombreux éléments manquants ou précisions auraient permis de mieux asseoir la justification de la procédure choisie au regard des orientations du PADD, et d'argumenter davantage le besoin au regard de la fin d'autorisation de la carrière en cours en 2023 pour ce qui est de l'exploitation du gisement proprement dite.

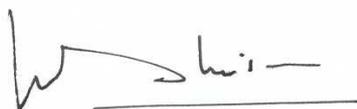
Si la présentation de l'état initial peut être considérée comme acceptable au regard d'un secteur de projet limité du PLU, l'analyse des effets et les mesures envisagées se limitent trop facilement aux éléments à produire par les exploitants de la carrière et du site de stockage de produits d'artifice dans le cadre de l'établissement des dossiers qui seront instruits au titre des installations classées pour la protection de l'environnement.

Par ailleurs, la qualité du dossier souffre de l'absence d'indicateurs. Ces éléments seront nécessairement à produire au plus tard pour la mise à l'enquête du présent dossier.

Par conséquent le document d'urbanisme n'active pas de tous les leviers à sa disposition pour véritablement orienter le projet dans le sens souhaité au regard de ses propres objectifs en matière de préservation de l'agriculture et de préservation vis-à-vis des risques et des nuisances. Quand bien même l'analyse fine des effets du projet sera nécessairement appréhendée dans le cadre de l'autorisation d'exploiter à délivrer, la démarche d'évaluation des effets de la révision apparaît inaboutie sur ces questions.

Nantes, le 10 mars 2017

La présidente de la Mission régionale d'autorité
environnementale, présidente de séance

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Fabienne Allag-Dhuisme', with a horizontal line underneath.

Fabienne Allag-Dhuisme