



Mission régionale d'autorité environnementale

PAYS-DE-LA-LOIRE

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale des Pays-de-la-Loire
Mise en compatibilité
du plan local d'urbanisme (PLU) de NEAU (53)
avec le projet de suppression
des passages à niveau n°145 à 149 entre Neau et Brée
et de contournement nord de Montsûrs
par déclaration d'utilité publique**

n°MRAe 2017-2414

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 conférence téléphonique le 13 juin 2017. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de Neau (53) avec le projet de suppression des passages à niveaux n°145 à 149 entre Neau et Brée et de contournement nord de Montsûrs par déclaration d'utilité publique.

Étaient présents et ont délibéré : Aude Dufourmantelle, Thérèse Perrin, présidente de séance, et en qualité de membres associés Hélène Dang Vu et Christian Pitié.

Étaient excusés : Fabienne Allag-Dhuisme et Antoine Charlot

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 le préfet de la Mayenne pour avis de la MRAe, le dossier ayant été reçu le 17 mars 2017.

Cette saisine étant conforme à 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 fournis dans un délai de 3 mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la DREAL a consulté le délégué territorial de l'agence régionale de santé de la Mayenne par courriel le 23 mars 2017, dont la réponse du 3 avril 2017 a été prise en compte.

A également été consulté :

- le directeur départemental des territoires de la Mayenne, dont la réponse du 7 avril 2017 a été prise en compte.*

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

L'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004, portant transposition de la directive 2001/42/CE du parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001, a introduit la notion d'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Le décret n°2005-608 du 27 mai 2005 a complété le code de l'urbanisme par les articles R.104-1 et suivants, révisés par le décret n°2015-1783 du 28 décembre 2015.

La procédure d'évaluation environnementale, diligentée au stade de la planification, en amont des projets opérationnels, vise à repérer de façon préventive les impacts potentiels des grandes orientations du document d'urbanisme sur l'environnement, à un stade où les infléchissements sont plus aisés à mettre en œuvre. Elle vise aussi à assurer une meilleure transparence du cadre décisionnel. Elle doit contribuer à une bonne prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux.

Les textes réglementaires prévoient que certains plans locaux d'urbanisme (PLU) et leurs procédures d'évolution relèvent obligatoirement de la procédure d'évaluation environnementale. C'est le cas de la mise en compatibilité du PLU de la commune de Neau, dans la mesure où elle permet la réalisation de travaux, aménagements, ouvrages ou installations susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000 (article R.104-8 du code de l'urbanisme).

1 Contexte et présentation de la mise en compatibilité du PLU

Située entre Laval et Evron, Neau appartient à la communauté de communes des Coëvrons (27 500 habitants sur 38 communes). Elle compte une population de l'ordre de 700 habitants (en 2012) et représente un réservoir d'activités d'environ 150 emplois pour une dizaine d'entreprises, parmi lesquelles les carrières de LHOIST France Ouest.

Le bourg de Neau s'est développé d'est en ouest autour de la voie ferrée Le Mans-Rennes et de la route départementale (RD) 32 (Laval-Evron), et du nord au sud autour de la RD 140 (entre Jublains et Saint-Christophe-du-Luat) et de la RD 262 (entre Neau et Deux-Evailles). Le passage à niveau (PN) n°145 se situe au carrefour de ces axes de communication, au sein même de la zone urbaine de Neau.

La commune de Neau dispose d'un PLU approuvé le 8 février 2007, qui a connu une modification et deux révisions simplifiées approuvées en 2012, ainsi qu'une mise en compatibilité par déclaration de projet approuvée en février 2017.

La présente mise en compatibilité du PLU de Neau est destinée à permettre l'aménagement d'un projet d'infrastructure routière associé à la suppression des passages à niveau n°145 à 149 entre les communes de Neau et Brée, et au contournement nord de Montsûrs.

Ce projet, présenté en vue de l'obtention d'une déclaration d'utilité publique (DUP), a fait l'objet d'un avis délibéré de l'autorité environnementale adopté le 22 février 2017 par le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Sur le territoire de la commune de Neau, ce projet d'aménagement prévoit la création d'un nouveau tracé routier, de gabarit deux fois une voie, sur un linéaire d'un peu moins de 2 km. Depuis la RD 32 à l'entrée est du bourg, il partirait vers le nord en passant sous la voie ferrée par réalisation d'un pont-rail (franchissement remplaçant le PN 145 supprimé), rejoindrait la RD 140 où serait aménagé un carrefour giratoire, poursuivrait vers le nord-ouest jusqu'à la RD 262, puis vers l'ouest jusqu'en limite de la commune de Brée, à distance du lieu-dit « les Belleres ».

Ce même projet intègre la réalisation d'aménagements permettant les circulations en mode doux - trémie au droit du PN 145, voie douce sur le tronçon créé entre la RD 32 et la RD 262, passage inférieur au droit du carrefour avec la RD 262- ainsi que la réalisation de voies de rabattement pour restituer des accès coupés. Enfin, le dossier évoque un travail de requalification de la halte ferroviaire de Neau, pour lequel il conviendrait de préciser s'il constitue une opportunité de chantier parallèle ou s'il fait bien partie du projet de suppression du PN 145.

La mise en compatibilité du PLU de Neau vise à permettre la réalisation de l'aménagement routier et de l'ensemble des ouvrages qui lui sont associés. Ainsi, elle porte sur :

- l'évolution de l'emplacement réservé (ER) n°2 (initialement destiné à l'élargissement de la RD 32, la création d'une déviation du bourg entre la RD 32 et la RD 140, et d'un passage piétons-cyclistes sous la voie SNCF, sur une surface totale de 94 220 m²), pour couvrir la destination de « voie de contournement de Neau, entre la RD 32, la RD 140 et la RD 262 et la limite de commune avec Brée », sur une surface totale de 189 225 m²,
- la création d'un emplacement réservé ER n°9, aux abords du PN 145 à supprimer, pour la réalisation des ouvrages nécessaires à la trémie piétonne et à la mise en accessibilité pour les personnes à mobilité réduite (PMR) de la halte ferroviaire, ainsi que l'aménagement des espaces publics associés, pour une surface totale de 10 150 m²,
- l'évolution du règlement de la zone UE du PLU (correspondant aux zones d'activités économiques), pour ses articles 1 et 2 relatifs aux occupations et utilisations du sol, de manière à y permettre les ouvrages, installations et constructions nécessaires aux équipements d'intérêt collectif et services publics.

Il conviendra toutefois d'expliciter pourquoi le champ des exceptions à l'interdiction de « toute nouvelle construction ou installation » a ainsi été augmenté au titre de la zone UEb et pas à celui de la zone UEr (article UE 1 du règlement du PLU), alors que cette dernière est également concernée par l'ER n°2, même si c'est dans une bien moindre proportion (cf page 36 de la pièce K1 du dossier).

Les évolutions relatives aux emplacements réservés se traduisent au PLU à la fois sur le plan de zonage et sur la liste des emplacements réservés déposée en annexes.

Au plan formel, si la notice de présentation propose bien une lecture des évolutions des ER avant et après mise en compatibilité, il conviendra qu'au moins la liste des emplacements réservés constitutive de la mise en compatibilité soit versée pour figurer clairement au dossier présenté à l'enquête publique. En particulier, de possibles confusions devront être levées sur le traitement des ER n°5 et 8, qui ne sont pas liés au projet de DUP.

Au regard des zonages du PLU, en dehors de la zone UE déjà évoquée, le périmètre du projet touche des zones urbaines d'habitat ancien "UA" et d'habitat récent "UB", des zones à urbaniser pour l'habitat à ouverture immédiate « 1AUh » et à ouverture ultérieure « 2AUh », des zones agricoles A, des zones naturelles à forte sensibilité environnementale "Ne", dont les dispositions réglementaires ne sont pas considérées de nature à empêcher la réalisation du projet.

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

2.1 Enjeux environnementaux

Les enjeux identifiés par la MRAe au travers du dossier de mise en compatibilité du PLU de Neau relèvent de la préservation de la biodiversité et des milieux naturels d'intérêt, du cadre de vie pour l'environnement humain et du paysage.

2.2 Justification des choix retenus

Les motifs pour lesquels le projet a été retenu découlent de l'étude d'impact du projet lui-même et relèvent de l'analyse des variantes dans le cadre des études préalables au projet d'infrastructures.

S'agissant du tronçon lié à la suppression des passages à niveau entre Neau et Brée, le choix de la variante retenue est motivé par le porteur de projet par des considérations de moindres impacts sur l'environnement, en particulier une moindre consommation d'espaces naturels et

agricoles et une emprise moins importante dans le site Natura 2000. Il convient toutefois d'observer que l'autorité environnementale nationale (Ae CGEDD) a émis des réserves sur ce point, dans son avis du 22 février 2017, en considérant qu'il était difficile de conclure avec assurance sur l'optimisation technique du projet, aussi bien du point de vue environnemental que routier.

Pour plus de précision sur le sujet du choix de la variante, le public pourra utilement se référer à l'avis de l'autorité environnementale du CGEDD n°2016-122 adopté le 22 février 2017 sur la suppression des passages à niveau n°145 à 149 à Neau et Brée et le contournement nord de Montsûrs.

2.3 Articulation avec les autres plans et programmes

Le chapitre relatif à l'articulation du PLU avec les autres documents et les plans et programmes fait mention de l'élaboration du PLU de Neau en compatibilité avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion (SDAGE) du bassin Loire Bretagne, le schéma d'aménagement et de gestion (SAGE) de la Mayenne. Il précise que l'antériorité du PLU de Neau n'a pas permis qu'il prenne en compte les prescriptions du schéma régional climat air énergie (SRCAE) des Pays de la Loire adopté le 18 avril 2014.

Toutefois, il était attendu de l'étude qu'elle justifie du caractère compatible des évolutions portées par la présente mise en compatibilité avec ces documents supra-communaux, en particulier le SDAGE Loire-Bretagne et le SAGE Mayenne, en faisant référence aux derniers documents approuvés.

De la même manière, l'étude rappelle que la préservation de la rivière Jouanne, de secteurs naturels et du bocage a été prise en compte et traduite au plan de zonage du PLU. Il aurait toutefois convenu qu'elle permette d'appréhender les évolutions portées par la mise en compatibilité au regard des dispositions du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) des Pays de la Loire, qui a été validé en octobre 2015, après l'approbation du PLU de Neau.

2.4 Prise en compte de l'environnement par le projet de mise en compatibilité du PLU

La présentation de l'état initial donne une synthèse utile des analyses produites dans l'étude d'impacts du projet, en se focalisant sur les sensibilités du milieu naturel et du milieu humain et, dans une moindre mesure, les sensibilités du paysage et du milieu physique.

L'analyse thématique des incidences notables de la mise en compatibilité du PLU se limite aux effets directs du report des emprises de la DUP sous forme d'emplacements réservés, et de l'évolution de dispositions réglementaires de nature à gêner la réalisation du projet, sans

aborder ses impacts possibles sur la dynamique de développement du territoire encadrée par le PLU.

En conservant les zonages actuellement en vigueur sans justifier de leur pertinence dans le contexte d'intégration du projet de contournement, elle occulte une partie de l'exercice attendu de l'évaluation environnementale de cette mise en compatibilité.

Ce faisant, la mise en compatibilité conduit d'une part, au nord-est du bourg, à couper une zone « naturelle a forte sensibilité environnementale » Ne, et à en isoler une partie entre l'urbanisation (existante et future) et la nouvelle voie de contournement, d'autre part, au nord-ouest du bourg, à couper une zone agricole A et à contenir des espaces actuellement classés en zone agricole A et en zone naturelle Ne entre le bourg et la nouvelle voie de contournement, sans analyser les effets indirects induits par le projet sur l'usage à venir des sols et donc le bien-fondé de ces zonages.

De plus, il aurait été intéressant que la présente mise en compatibilité approfondisse l'analyse des incidences et des dispositions du PLU relatives aux zones d'urbanisation future pour l'habitat 1AUh et 2AUh situées au nord du bourg, ainsi qu'aux zones d'activités UEb et UER situées au nord-est du bourg, dans la mesure où le projet routier, qui les approche voire les entame aux franges, pourrait en modifier les perceptions, les fonctionnements et les dessertes. Sur ces points, l'étude se limite à reprendre des mesures compensatoires prévues par le projet routier au titre des nuisances sonores (merlon acoustique au droit d'une habitation du lotissement du Perron, étude acoustique après mise en service du projet pour apporter d'éventuelles actions correctives), et au titre de l'insertion paysagère (plantation de haies bocagères arborées sur la section entre le merlon et la RD 262).

Par ailleurs, les enjeux écologiques, décrits en appui de l'étude d'impact du projet routier, sont cartographiés (page 46). Les effets sur ces milieux et les mesures prévues pour leur réduction ou leur compensation sont repris également de l'étude d'impact du projet. Le dossier de mise en compatibilité aurait gagné toutefois à permettre au lecteur de les localiser sur une carte appropriée.

De plus, l'emprise de l'ER n°2 à proximité du carrefour avec la RD 262 intercepte une zone humide située le long du ruisseau de la Masure. Si l'étude d'impact du projet justifie de l'absence d'incidence sur cette zone humide, elle prévoit également une mesure de reboisement située le long du ruisseau de la Masure. Or, l'avis CGEDD sur le projet relève qu'il n'est pas expliqué si ce boisement se situe en zone humide, ce qui ne serait à priori pas acceptable, et susciterait à son tour un impact nouveau à prendre en compte. S'agissant d'observations relevant d'éventuelles mesures compensatoires à l'intérieur du périmètre de l'ER, le dossier de mise en compatibilité devrait donc également leur apporter les précisions nécessaires.

2.5 Évaluation des incidences sur Natura 2000

L'évaluation des incidences Natura 2000 reprend les éléments synthétiques de description du site « Bocage à Pique-Prune de Montsûrs à la forêt de Sillé-le-Guillaume » traités dans l'étude d'impact du projet, en référence au document d'objectif (DOCOB) du site.

Sur Neau, depuis la RD 32 à l'est jusqu'à la limite de la commune de Brée à l'ouest, l'emprise du projet lié à la suppression des passages à niveau n'intercepte pas le périmètre Natura 2000. De plus, l'étude indique que ce tracé n'impacte aucun arbre abritant ou susceptible d'abriter des espèces saproxylophages.

Le linéaire retenu sur le territoire de la commune de Neau s'inscrivant toutefois dans une logique de projet global, concernant d'autres communes, il convient de faire référence à l'avis de l'Ae sur le projet de suppression des PN n°145 à 149 entre Neau et Brée et de contournement nord de Montsûrs. Cet avis estime en particulier que « dans l'état actuel du dossier, il n'est raisonnablement pas possible de conclure avec certitude à l'absence d'effet significatif, compte tenu notamment des effets cumulés, s'agissant surtout de vieux arbres très difficilement substituables ou compensables ». Il recommande notamment de ré-expertiser l'absence d'incidences significatives permettant d'affirmer qu'il ne subsiste aucun doute raisonnable d'un point de vue scientifique quant à l'absence de tels effets.

2.6 Dispositif de suivi

Si le dossier rappelle l'intérêt de distinguer les mesures de suivi de la mise en compatibilité et les mesures de suivi du projet qui la motive, il apparaît que le tableau présentant par thématique les effets, les mesures, les indicateurs de suivi, leur fréquence et leur source, n'opère pas de manière lisible cette distinction.

Il convient par ailleurs d'établir un état zéro pour chaque indicateur retenu.

2.7 Résumé non technique

Le résumé non technique reprend de manière synthétique la structure et les principales informations du dossier de mise en compatibilité, sans toutefois rappeler les caractéristiques mêmes du projet routier.

L'absence complète d'illustration oblige le lecteur à se reporter sur d'autres parties du dossier pour localiser les éléments significatifs de l'étude.

3 Conclusion


L'évaluation environnementale de la mise en compatibilité du PLU de Neau tend souvent vers une reprise de l'étude d'impact du projet routier que le PLU rendrait possible, et qui fait l'objet d'une demande de déclaration d'utilité publique.

Elle est donc liée, dans ce sens, à certaines recommandations émises par l'autorité environnementale nationale (Ae du CGEDD) sur le projet routier lui-même, en particulier au regard des incidences sur le site Natura 2000.

De manière plus spécifique à l'évolution du document d'urbanisme, elle aurait gagné à approfondir les incidences indirectes du contournement sur des zones d'habitat futur et des zones d'activités proches, ainsi que sur la pression induite sur les espaces résiduels, agricoles ou naturels, entre le contournement et l'urbanisation existante.

Nantes, le 13 juin 2017

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

A handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, overlapping strokes that form a stylized representation of the name Thérèse Perrin.

Thérèse Perrin