



Mission régionale d'autorité environnementale

PAYS-DE-LA-LOIRE

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale des Pays-de-la-Loire
sur la modification n°3 du plan local d'urbanisme (PLU)
de Frossay (44)**

n°MRAe 2018-2975

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 16 avril 2018. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la modification n°3 du PLU de Frossay (44).

Étaient présents et ont délibéré : Fabienne Allag-Dhuisme, Thérèse Perrin, et en qualité de membres associés Antoine Charlot et Vincent Degrotte.

Était excusée : Odile Stefanini-Meyrignac.

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 Frossay pour avis de la MRAe, le dossier ayant été reçu le 16 janvier 2018.

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 fourni dans le 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 Loire-Atlantique par courriel le 29 janvier 2018.

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

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 documents d'urbanisme et leurs procédures d'évolution relèvent de la procédure d'évaluation environnementale.

La commune de Frossay est concernée par la présence du site Natura 2000 de l'estuaire de la Loire et a un statut de commune soumise à l'application de la loi littoral¹.

Suite à la publication d'un arrêt du Conseil d'État en date du 19 juillet 2017, les modifications de PLU sont soumises à évaluation environnementale dès lors qu'elles « sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement au sens de l'annexe II de la directive de 2001 ». C'est à ce titre que la modification n°3 du PLU de Frossay fait l'objet du présent avis.

1 Contexte et présentation du projet de révision allégée du PLU

La demande de modification n°3 du PLU de Frossay, portée par la communauté de commune Sud Estuaire, est destinée à ouvrir à l'urbanisation un site d'environ 66,9 hectares sur le secteur du Carnet, en bordure de l'estuaire de la Loire, classé en 2AUep (zone d'urbanisation à vocation économique à long terme) au PLU de Frossay actuellement en vigueur.

La commune de Frossay dispose en effet d'un PLU approuvé le 11 mars 2014 qui a fait l'objet d'une évaluation environnementale et d'un avis de l'autorité environnementale en date du 6 novembre 2013.

Le Grand Port Maritime Nantes Saint-Nazaire a un projet d'aménagement d'un parc industriel dédié aux énergies renouvelables sur le site portuaire du Carnet situé sur la commune de Frossay et sur la commune voisine de Saint-Viaud. Ce projet a vocation à accueillir des activités économiques prioritairement dédiées aux éco-technologies exigeant la proximité de l'eau. Il concerne une surface totale de 395 hectares réparties sur les deux communes précitées, dont 110 hectares (dont 71 hectares sur la commune de Frossay) pour l'accueil des activités et 285 hectares comportant des secteurs de préservation et de restauration du patrimoine naturel ainsi que des secteurs sur lesquels seront mis en œuvre les mesures compensatoires environnementales.

1 Commune soumise à la loi "littoral" car riveraine d'un estuaire

L'étude d'impact de ce projet d'envergure a fait l'objet d'un avis délivré par l'autorité environnementale du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) en date du 6 juillet 2016 et d'un arrêté préfectoral d'autorisation au titre de la « loi sur l'eau » en date du 5 juillet 2017.

Les zones qui seront aménagées seront dédiées à la logistique, aux prototypes et aux activités industrielles liées aux écotecnologies pour lesquelles la proximité immédiate de l'eau est nécessaire. Le projet prévoit également la réalisation d'un quai, d'un ponton et d'appontements pour l'amarrage des navires.

Le site retenu pour l'implantation de ce projet a été identifié comme zone inter-territoriale stratégique au schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de Retz qui a été approuvé le 28 juin 2013. Ce type de zone correspond aux sites d'accueil réservés pour de grandes entités économiques, dont les enjeux dépassent le cadre intercommunal.

Sur les 71 hectares qui seront aménagés sur la commune de Frossay, 4 hectares sont déjà occupés par un port à sec ainsi qu'une partie, à l'extrémité Est, par des aménagements liés à une éolienne.

La modification n°3 du PLU vise dès lors à supprimer le zonage 2AUep représentant 79,6 hectares au profit :

- d'un zonage 1AUep² pour 66,9 hectares,
- d'un zonage NL 146-6 (espaces remarquables au titre de la loi littoral³) pour un total de 12,7 hectares : 7,1 hectares à l'est, 5,1 hectares au sud et 0,5 hectare au nord-ouest.

Le règlement du PLU est également complété dans le cadre de cette modification pour tenir compte de la création de cette nouvelle zone 1AUep et préciser les règles qui lui sont applicables.

Enfin, est prévue la modification de l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) n°8 afin de prendre en compte de manière plus précise les caractéristiques du projet du Grand Port Maritime Nantes Saint-Nazaire, notamment en s'appuyant sur l'étude d'impact soumise à l'enquête publique début 2017. Les modifications et compléments apportés sont les suivants :

- une cartographie générale du périmètre du projet situé sur les deux communes de Frossay et de Saint-Viaud,
- un nouveau schéma d'organisation,
- la réalisation de 2 appontements au lieu de 3 prévus initialement,
- des précisions sur les mesures liées aux risques de submersion marine,
- la prise en compte des zones humides et les mesures associées,
- des précisions sur la gestion des eaux usées et des eaux pluviales,
- les mesures paysagères et l'encouragement à la production locale d'énergies renouvelables.

²Zone 1AUep : secteur situé sur le site du Carnet destiné à recevoir des constructions et installations nécessaires à des services publics portuaires ou à des activités économiques prioritairement dédiées aux écotecnologies exigeant la proximité immédiate de l'eau pour se développer

³ Les espaces remarquables reconnus par la loi Littoral comme les espaces à plus forts enjeux des communes soumises à la loi Littoral. Ils ont été définis dans le SCoT du pays de Retz.

En application de la loi littoral, le SCoT approuvé du Pays de Retz a défini la limite des espaces proches du rivage (EPR) des communes au sud de l'estuaire de la Loire, espaces dans lesquels l'extension de l'urbanisation doit être limitée. Pour la commune de Frossay, ces espaces sont situés au nord de la RD 723.

La zone 1AUep correspondant au projet du Grand Port Maritime Nantes Saint-Nazaire se situe en espaces proches du rivage. Toutefois, comme signalé ci-dessus, le projet envisagé nécessite pour sa réalisation la proximité immédiate de l'eau et le site choisi pour son implantation avait été inscrit comme zone inter-territoriale stratégique au SCoT du Pays de Retz, et zonée en 2 AUep - zone d'urbanisation future long terme - au PLU de la commune actuellement en vigueur.

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

La commune de Frossay a réalisé une évaluation environnementale dans le cadre de l'élaboration de son PLU approuvé en 2014, en prenant en compte le futur projet sur le site du Carnet et en classant ce secteur en zone d'urbanisation à long terme (2AUep).

Une étude d'impact et une étude d'incidences Natura 2000 de ce projet du Grand Port Maritime Nantes Saint-Nazaire ont été réalisées et ont fait l'objet d'un avis de l'autorité environnementale délivré par le conseil général de l'environnement et du développement durable en date du 6 juillet 2016. Ce projet a été autorisé par arrêté préfectoral du 5 juillet 2017 au titre de la loi sur l'eau et a fait l'objet d'une dérogation aux mesures de protection des espèces protégées et de leur habitat.

La présente évaluation environnementale de la modification n°3 du PLU reprend donc logiquement des éléments du PLU approuvé en 2014 et les complète, notamment par des informations et précisions issues des études évoquées ci-dessus.

Elle présente ainsi un état initial du site reprenant de façon claire l'ensemble des principales thématiques environnementales.

Le site du Carnet a été aménagé entre 1970 et 1993 avec des remblais sableux issus des dépôts de dragage de la Loire pour une mise hors d'eau, ont été réalisées par ailleurs un appontement et des voiries et l'aménagement, au sud, de la zone d'activités Sud Estuaire. Ce site est situé en bordure de la Loire avec des berges occupées notamment par des enrochements sur 2 500 mètres.

Ces aménagements ont aussi transformé le réseau hydrographique qui a été artificialisé. Plusieurs cours d'eau, en lien avec la Loire, sont présents sur ce secteur dont font partie le ruisseau et le bras relictuel du Migron.

Les conséquences de la tempête Xynthia de février 2010 ont confirmé par ailleurs la vulnérabilité des enjeux sur le littoral et certaines communes estuariennes. Le risque naturel principal sur la commune de Frossay est ainsi le risque inondation, reconnu par l'atlas des zones inondables (AZI) de l'estuaire de la Loire et par le plan de gestion des risques inondations (PGRI) du bassin Loire-Bretagne adopté fin 2015 pour la période 2016-2021. Ce plan a une portée directe sur les documents d'urbanisme.

Ces différents documents et plans ont permis de définir une cote d'inondabilité sur le secteur du Carnet.

En ce qui concerne le milieu naturel, le site du Carnet est situé en bordure du site Natura 2000 - zone spéciale de conservation (ZSC) et zone de protection spéciale (ZPS)- de

l'estuaire de la Loire, avec notamment la présence d'une roselière en bordure de la Loire.

Il est également concerné par la présence d'espaces naturels d'intérêt écologiques et paysagers liés à l'estuaire de la Loire et espaces naturels associés, qui font l'objet d'inventaires et de protections réglementaires : des zones d'intérêts écologiques floristiques et faunistiques (ZNIEFF) de type 1 et 2 et des espaces naturels et paysages exceptionnels à protéger de la directive territoriale d'aménagement (DTA) de l'estuaire de la Loire.

Ont été répertoriés sur le site du Carnet 9 habitats relevant de la directive « Habitats, Faune, Flore », dont un habitat d'intérêt communautaire prioritaire et de nombreuses espèces protégées, en particulier des amphibiens et des oiseaux.

Le périmètre de zones humides sur l'ensemble du site du Carnet représente 250 hectares, soit 63 % de l'emprise totale du site.

Malgré les mesures d'évitement, le projet entraînera une destruction de 51 hectares de zones humides sur le site du Carnet, dont 29,5 hectares sur la commune de Frossay qui seront compensées sur un secteur de 56 hectares.

Si le règlement de la zone 1AUep comporte bien un chapitre relatif aux zones humides, ce dernier mériterait d'être complété par la mention de la recherche de mesures de réduction d'impact, en plus de celles d'évitement et de compensation d'ores et déjà citées.

Les occupations autorisées par le règlement de zones NL 146-6 (espaces remarquables), par dérogation au principe de protection strict de ces espaces, devraient être mieux adaptées au contexte local et reposer sur l'analyse des besoins.

La MRAe recommande de modifier le règlement du zonage NL 146-6 afin de mieux justifier et limiter les possibilités d'occupation résiduelles permises aux stricts besoins du projet.

Au vu des orientations et des mesures prises dans le cadre du projet industriel pré-cité, le rapport de présentation de la modification du PLU de Frossay conclut à l'absence d'incidences notables du projet sur le site Natura 2000 de l'estuaire de la Loire.

Dans le cadre de l'évolution du document d'urbanisme, le rapport de présentation aurait dû se prononcer sur l'absence d'incidences notables de la modification du PLU - et non du projet entant que tel - sur le site Natura 2000 de l'estuaire de la Loire. Le rapport de présentation devrait donc être formellement ajusté dans ce sens.

En ce qui concerne le traitement des eaux usées, le projet prévoit deux phases de réalisation : un assainissement non collectif jusqu'à 200 équivalents-habitants, et au-delà de cette valeur, un assainissement propre au site du Carnet, mis en place de manière progressive ou un raccordement sur la station d'épuration de Paimbœuf. Des mesures sont également prévues pour la gestion des eaux pluviales.

En ce qui concerne le paysage, le projet sur le site du Carnet va modifier de façon notable le paysage en l'artificialisant. Ce qui peut être perçu actuellement comme une friche, sera transformé en un espace industriel. Un plan de composition ainsi que des préconisations architecturales et paysagères sont prévus afin tenir compte de la localisation particulière du projet en bordure de l'estuaire. Afin de renforcer leur mise en œuvre, ces éléments mériteraient de figurer dans le dossier.

Par ailleurs, le rapport de présentation présente l'articulation de ce projet de modification du PLU avec les autres plans et programmes avec lequel il doit être compatible : la DTA de l'Estuaire de la Loire, le SCoT du Pays de Retz, le Schéma Régional de Cohérence Écologique des Pays de la Loire, le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Loire-Bretagne, le schéma d'aménagement (SAGE) de l'Estuaire de la Loire et le plan de gestion des risques inondations (PGRI) du bassin Loire-Bretagne. Enfin, le rapport comporte un résumé non technique didactique et bien illustré.

3 Conclusion

La présente modification du PLU de Frossay concerne l'ouverture à l'urbanisation d'un secteur de 66,9 hectares pour permettre la réalisation, par le Grand Port Maritime Nantes Saint-Nazaire, d'un parc industriel dédié aux énergies renouvelables sur le site portuaire du Carnet situé sur la commune de Frossay et sur la commune voisine de Saint-Viaud.

Ce projet a vocation à accueillir des activités économiques prioritairement dédiées aux éco-technologies exigeant la proximité de l'eau.

Ce projet d'envergure a fait l'objet d'un avis de l'autorité environnementale délivré par le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) en date du 6 juillet 2016.

Les enjeux environnementaux de ce projet ont donc été pris en compte dans l'étude d'impact correspondante, la présente modification ayant pour objectif d'ouvrir la zone prévue à l'urbanisation et d'ajuster et préciser ce qui était d'ores et déjà prévu dans le PLU en vigueur pour tenir compte de l'avancement des études du projet.

Afin d'assurer pleinement les objectifs de protection des zones humides et des espaces remarquables, la MRAe recommande de modifier ou de compléter les règlements des zones 1AUep et NL 146-6.

Nantes, le 16 avril 2018

La présidente de la MRAe des Pays-de-la-Loire,



Fabienne ALLAG-DHUISME