



Mission régionale d'autorité environnementale

Pays-de-la-Loire

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale des Pays-de-la-Loire
de la révision du plan local d'urbanisme (PLU)
de SAINT-PHILBERT-DE-GRAND-LIEU(44)**

n°MRAe 2018-3360

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) des Pays-de-la-Loire a donné délégation à sa présidente en application de sa décision 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 CGEDD pour statuer sur la demande d'avis sur le projet de révision du PLU de Saint Philibert de Grand-Lieu(44).

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, le délégataire cité 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 le 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-Philibert-de-Grand-Lieu pour avis de la MRAe, le dossier ayant été reçu le 17 juillet 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 18 juillet 2018.

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

Le présent avis porte sur l'évaluation environnementale du plan local d'urbanisme de la commune de Saint-Philbert-de-Grand-Lieu. Le conseil municipal a arrêté le projet de PLU pour son territoire le 11 juin 2018. Ce PLU est soumis à évaluation environnementale, du fait de la présence du site Natura 2000 du lac de Grand-Lieu et de son statut de commune soumise à l'application de la loi littoral¹.

Les principaux enjeux environnementaux identifiés par la MRAe concernent la bonne prise en compte des richesses écologiques et paysagères des espaces naturels liés au lac de Grand-Lieu et des risques inondations.

La population de la commune comptait 8 767 habitants en 2015 (d'après l'INSEE) pour une superficie de territoire égale à 9 800 hectares. Elle est inscrite comme pôle d'équilibre au schéma de cohérence territoriale (SCoT) du pays de Retz.

Dans sa structuration globale, le dossier de projet de PLU est d'une appréhension aisée. Il présente de façon détaillée le diagnostic et l'état initial de l'environnement, avec notamment une description globalement bonne des forts enjeux environnementaux et paysagers de cette commune.

En confortant l'urbanisation future pour l'habitat au sein et au contact de l'agglomération de Saint-Philbert-de-Grand-Lieu et de l'agglomération secondaire de La Vannerie, la collectivité a fait des choix d'aménagements cohérents et vertueux en matière de consommation d'espaces pour l'habitat. Elle effectue ainsi un virage par rapport au PLU de 2007 qui se traduit par une urbanisation recentrée sur ces deux agglomérations et le reclassement en zone agricole et naturelle d'environ 70 écarts et hameaux précédemment constructibles.

La collectivité affiche par ailleurs sa volonté de préserver les secteurs à enjeux environnementaux de son territoire, et la décline en partie au travers le règlement écrit et graphique et les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) du projet de PLU. Toutefois, cette déclinaison est parfois inaboutie et certaines dispositions devront dès lors être revues ou ajustées, s'agissant notamment de l'application de la loi littoral.

D'autres points du dossier méritent également d'être revus, en particulier la question de la consommation d'espaces à vocation d'activités au regard des secteurs encore disponibles à l'échelle intercommunale et de la compatibilité avec le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du pays de Retz qui reste à démontrer.

Enfin, des compléments d'informations sont attendus concernant les deux projets routiers cités dans le rapport de présentation et présent pour l'un d'entre eux sur le plan de zonage, tant en termes de justification des besoins et d'analyse des enjeux environnementaux des sites d'implantation ainsi que des impacts éventuels sur l'environnement et des mesures associées.

L'ensemble des recommandations faites par la MRAe est détaillé ci-après.

1 Commune soumise à la loi « littoral » car riveraine d'un plan d'eau intérieur d'une superficie supérieure à 1 01 000 hectares

Avis détaillé

Le présent avis de la MRAe porte sur l'évaluation environnementale de la révision du plan local d'urbanisme de la commune de Saint-Philbert-de-Grand-Lieu. 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.

1 Contexte et présentation du projet et principaux enjeux environnementaux identifiés par la MRAe

La révision du PLU de Saint-Philbert-de-Grand-Lieu a été prescrite par délibération du conseil municipal en date du 20 janvier 2014 et le projet de PLU arrêté par délibération en date du 11 juin 2018.

La commune de Saint-Philbert-de-Grand-Lieu est une commune située au sud du département de la Loire-Atlantique, à l'interface entre les pays de Retz et du Vignoble nantais. Elle est desservie par de nombreuses routes départementales : les RD 117, 65, 317, 70 et 61.

Elle fait partie de la communauté de communes de Grand-Lieu. Elle est couverte par le schéma de cohérence territorial (SCoT) du Pays de Retz, approuvé le 28 juin 2013.

Cette commune est une commune riveraine du lac de Grand-Lieu. À ce titre, la loi littoral s'applique sur son territoire.

Le lac de Grand-Lieu est le plus grand lac naturel de plaine français avec une surface de 6 300 hectares en hiver et environ 4000 hectares en été. Il est alimenté par les rivières Boulogne et l'Ognon.

La population de la commune comptait 8 767 habitants en 2015 (d'après l'INSEE) pour une superficie de territoire égale à 9 800 hectares. Elle est classée comme pôle d'équilibre au sens du SCoT du pays de Retz.

La commune est couverte par le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) de l'estuaire de la Loire et le SAGE Logne, Boulogne, Ognon et Grand-Lieu. Elle est concernée principalement par le bassin versant du lac de Grand-Lieu et une petite partie du territoire, par le bassin versant du Tenu.

Le territoire communal présente un relief peu marqué sur sa partie nord correspondant au lac de Grand-Lieu (environ 2 m) et des micro-reliefs au sud allant jusqu'à 51 m.

Elle est concernée par la présence d'espaces naturels d'intérêt écologiques et paysagers liés au lac de Grand-Lieu 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, deux réserves naturelles complémentaires – une nationale et une régionale –, un site Natura 2000, un site inscrit et classé, un secteur d'application de la convention de RAMSAR².

²La Convention de Ramsar est le plus ancien de tous les accords modernes mondiaux et intergouvernementaux sur l'environnement. Le traité a été négocié dans les années 1960 par différents pays et organisations non gouvernementales préoccupés par la perte et la dégradation croissantes des habitats en zones humides pour les oiseaux d'eau migrateurs. Adopté dans la ville iranienne de Ramsar en 1971, il est entré en vigueur en 1975.

Elle est soumise à plusieurs types de risques naturels dont les principaux sont les risques d'inondations et elle est concernée par la présence de captages d'eau potable de la nappe du Maupas.

Les orientations générales du projet de PLU, telles qu'elles sont présentées dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), se déclinent selon les trois axes suivants :

- conforter Saint-Philbert-de-Grand-Lieu en tant que ville-centre,
- assurer et favoriser un développement qualitatif et convivial,
- respecter et valoriser le cadre de vie et l'identité Philibertine.

Dans ce contexte, les principaux enjeux identifiés par la MRAe relèvent de la préservation de la grande richesse environnementale et paysagère de cette commune liée au lac de Grand-Lieu tout en permettant à la commune de conduire un projet centré sur ses besoins, optimisant les espaces amenés à être artificialisés et en maîtrisant les risques naturels, en particulier inondation, auxquels est confronté le territoire.

2 Analyse du caractère complet et de la qualité des informations contenues dans le rapport de présentation

Le rapport de présentation est composé d'un diagnostic socio-économique, de l'état initial de l'environnement, des objectifs du programme d'aménagement et de développement durables (PADD), de la présentation des choix retenus pour le PLU, des dispositions du PLU et d'une évaluation environnementale.

Le rapport de présentation intègre les exigences des textes réglementaires qui s'appliquent, en présentant l'ensemble des éléments prévus à l'article R 151-3 du code de l'urbanisme, relatif à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme.

Le dossier est également constitué du PADD, d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP), d'un règlement (écrit, graphique) et d'annexes.

Sur un plan formel, la présentation des plans de zonages pourrait être améliorée afin d'être plus lisible (notamment pour l'affichage des axes routiers).

2.1 L'état initial de l'environnement

L'état initial aborde l'ensemble des thématiques attendues et met notamment en évidence les richesses patrimoniales paysagères et naturelles fortes du territoire.

Trame verte et bleue

Pour la définition de la trame verte et bleue, le PLU s'appuie sur le SCoT en vigueur du Pays de Retz, sur le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) des Pays de la Loire, approuvé le 30 octobre 2015 et sur la directive territoriale d'aménagement du territoire (DTA) de l'estuaire de la Loire.

Il complète et/ou ajuste les données issues des documents supra communaux en tenant compte d'analyses de l'occupation du sol et des investigations de terrain.

La trame verte et bleue de la commune se caractérise principalement par la présence du lac de Grand-Lieu, vaste zone humide, présentant de forts intérêts écologiques avec 250 espèces d'oiseaux, dont certaines « à haute valeur patrimoniale » comme la Spatule blanche, la Grande Aigrette, la Guifette noire ou le Héron garde-bœuf.

Il constitue une halte pour les oiseaux migrateurs et abrite une importante population de loutres ainsi que plusieurs espèces patrimoniales de poissons.

La commune est également sillonnée par de nombreux cours d'eau, dont la Boulogne, la Logne et le Redour, et possède un maillage bocager relativement dense.

Le rapport identifie les cœurs de biodiversité et les principaux corridors écologiques présents sur la commune qui sont associés au réseau hydrographique et à leurs abords.

Il cite également des éléments de fragmentation potentiels de la trame verte et bleue : les secteurs urbanisés et les routes départementales ainsi que les obstacles à l'écoulement des eaux sur la Logne et la Boulogne.

Le rapport de présentation comporte une présentation de l'état écologique des secteurs de développement de l'habitat, des équipements et des activités.

Zones humides

Un inventaire des zones humides a été réalisé en 2013 par le syndicat du bassin versant de Grand-Lieu, conformément aux méthodologies des deux SAGE. Il a permis d'identifier sur le territoire communal environ 4 876 hectares de zones humides (y compris la partie du lac de Grand-Lieu présente sur la commune), soit environ 49 % de la superficie communale. La surface des zones humides, hors lac et marais associés, représente environ 401 hectares. Parmi ces zones, 8 secteurs ont été identifiés à enjeux.

Un diagnostic complémentaire (y compris sondages pédologiques) relatif aux zones humides a été mené dans le cadre de la réalisation de deux projets sur le site des Grenais et la zone d'activités de Grand-Lieu.

Paysage et patrimoine

La description des unités paysagères est fondée sur l'utilisation des données de l'atlas des paysages de Loire-Atlantique. La commune est ainsi située sur l'unité paysagère du plateau bocager méridional.

La commune dispose de paysages variés et d'un patrimoine naturel et paysager de qualité avec le lac et les zones humides associées, des boisements, des côteaux viticoles ainsi qu'un riche patrimoine bâti, dont témoignent l'église Saint-Philbert, l'abbatiale Chevet ainsi que des domaines, villas et manoirs. La commune est aussi concernée par deux monuments historiques et le site classé et inscrit du lac de Grand-Lieu.

Risques naturels

Le risque principal sur la commune de Saint-Philbert-de-Grand-Lieu est le risque inondation, reconnu par l'atlas des zones inondables (AZI) du bassin versant du lac de Grand-Lieu et ses affluents 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.

Elle est également soumise aux risques de remontées de nappe et, dans une moindre mesure, à des risques sismiques et de retrait et de gonflement des argiles.

Autres risques et nuisances

Le radon est un gaz radioactif naturel émanant du sol, présent partout à la surface de la terre et plus particulièrement dans les roches granitiques et volcaniques. Il représente un risque lorsqu'il est inhalé dans certains bâtiments où il s'accumule parfois en concentration élevée par manque de ventilation, confinement ou présence de facteurs favorisant son intrusion à partir du sol.

Ce gaz est présent sur la commune de Saint-Philbert-de-Grand-Lieu, comme c'est le cas dans d'autres communes du département de la Loire-Atlantique.

2.2 L'articulation du PLU avec les autres plans et programmes

Le rapport de présentation comporte une liste de plans et programmes avec lesquels le PLU doit être compatible ou qui nécessite une prise en compte : le SCoT du pays de Retz, le plan local de l'habitat (PLH), le plan d'exposition au bruit (PEB) de l'aéroport de Nantes Atlantique, le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) du bassin Loire-Bretagne, le SDAGE Loire-Bretagne 2016-2021, le SAGE Logne, Boulogne, Ognon et Grand-Lieu, la directive territoriale d'aménagement (DTA) de l'estuaire de la Loire et le Schéma Régional de Cohérence Écologique des Pays de la Loire.

Le rapport de présentation a cependant omis de citer le SAGE Estuaire dans cette partie.

L'examen de la compatibilité ou de la prise en compte par le PLU des plans programmes est bien présenté, précisant les orientations du PLU permettent de respecter les objectifs ou orientations de ces plans et programmes susceptibles de le concerner.

La compatibilité avec le SCoT du pays de Retz fait par ailleurs l'objet d'une présentation plus détaillée mais qui doit être nuancée sur l'aspect « zones d'activités » (sujet développé en partie 4).

Il est rappelé par ailleurs qu'en tant que commune riveraine d'un grand lac intérieur, Saint-Philbert-de-Grand-Lieu est soumise à l'application de la loi "Littoral" (sujet développé en partie 3).

2.3 L'explication des choix retenus

La commune de Saint-Philbert-de-Grand-Lieu est un pôle d'équilibre³ au sens du SCoT approuvé du pays de Retz.

Elle souhaite atteindre un taux d'évolution démographique de 1,5 % par an jusqu'en 2028, correspondant à une diminution du rythme constaté entre 2000 et 2014 qui était égal à 2,2 % par an, pour atteindre un objectif de population totale sur la commune de l'ordre de 10 700 habitants à l'horizon de 10 ans.

La commune prévoit la réalisation de 650 logements à l'horizon 2028, soit 65 logements par an, en cohérence avec le rythme fixé par le plan local de l'habitat (PLH) de la communauté de communes de Grand-Lieu qui prévoit une construction de 390 nouveaux logements sur la période 2017-2022. Cette valeur est à comparer aux 84 logements autorisés par an dans les années 2000.

La commune souhaite donner la priorité au développement du centre-bourg en localisant environ 75 à 80 % de logements neufs au sein de l'agglomération et 20 à 25 % en campagne, au sein de dix secteurs considérés comme des villages, présentant un scénario montrant une rupture avec le modèle hérité du PLU de 2007.

Une analyse de la capacité de densification et d'utilisation de dents creuses a été menée sur la base d'un examen du gisement foncier dans l'enveloppe de l'agglomération et des villages⁴ qui aboutit à un potentiel théorique de 372 logements sur 10 ans : 222 au sein de l'agglomération (en zones U (urbaine)), 125 logements au sein des villages et 25 logements par changement de destination de bâtiments agricoles.

3 Pôle d'équilibre du SCoT du pays de Retz :: commune ayant vocation à être reliée aux réseaux de transports collectifs, à accueillir une offre d'habitat diversifiée et les équipements intercommunaux, à être des lieux privilégiés pour le développement économique et à développer des formes urbaines innovantes

4 Villages identifiés au sens de la loi littoral

Cette analyse théorique ne tient pas compte des contraintes réglementaires pouvant s'appliquer à certains secteurs.

Afin de compléter l'offre en logements et atteindre l'objectif total de 650 logements, la commune prévoit la réalisation de 278 logements en extension urbaine (zones 1AU et 2AU) sur une période de 10 ans.

Des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sont définies pour les sept secteurs correspondant aux lieux préférentiels de développement : quatre à vocation d'habitat, deux à vocation d'intérêt général et un à vocation économique.

La commune propose une densité minimale de 18 logements par hectare pour les nouvelles opérations d'urbanisation.

En matière de densité, le SCoT fixe un objectif de densité moyenne minimale de 18 à 20 logements/ha pour les pôles d'équilibre tels que Saint-Philbert-de-Grand-Lieu précisant que cette règle de densité moyenne s'applique aux objectifs de production de logements en construction et en renouvellement urbain.

Le projet de PLU arrêté ne garantit pas le respect des prescriptions de densité dans la mesure où seule l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) du secteur des « Grenais » affiche les densités par tranches. Il convient d'en faire autant sur les OAP correspondant aux trois secteurs de renouvellement urbain en agglomération. Au-delà du seul respect des orientations du SCoT, une réflexion sur des formes urbaines conciliant maîtrise de la consommation d'espace, intégration paysagère et qualité de vie aurait vraisemblablement permis une ambition plus forte en la matière.

La MRAe recommande de poursuivre la réflexion sur les formes urbaines afin d'envisager une ambition plus forte en matière de densité et de mieux traduire les objectifs en découlant dans les pièces réglementaires du PLU.

Des remarques relatives à la consommation d'espaces naturels et agricoles font l'objet d'une présentation plus détaillée en partie 4 du présent avis.

Enfin, la compatibilité avec la loi « Littoral » est développée dans le chapitre 3 du présent avis.

2.4 L'analyse des incidences prévisibles de la mise en œuvre du PLU sur l'environnement, et des mesures pour les éviter, les réduire et les compenser

L'évaluation des incidences prévisibles sur l'environnement des orientations du PLU a été réalisée sur la base des orientations du PADD et des dispositions réglementaires du PLU.

Elle est déclinée suivant plusieurs thématiques (consommation d'espaces, milieux naturels, biodiversité et continuités écologiques, paysage et patrimoine, ressource en eau, risques et nuisances, énergie et gaz à effet de serre) à l'échelle du territoire et fait l'objet d'une présentation claire.

Le rapport de présentation comporte également une évaluation des incidences de la mise en œuvre du PLU sur le site Natura 2000 du lac de Grand-Lieu dont la conclusion devrait être nuancée. Ce sujet sera détaillé en partie 4.

Par ailleurs, une analyse spécifique des incidences du projet et des mesures associées a été réalisée pour les secteurs d'extension à court et long terme de l'urbanisation à vocation d'habitat, d'activités et d'équipements (zones 1AU et 2AU).

Il aurait été cependant souhaitable de disposer d'une analyse plus précise des enjeux environnementaux du secteur du Clos Saint-François, situé en zone urbaine Ua, à proximité immédiate du bourg, au vu de sa surface disponible pour accueillir une urbanisation future et sa proximité avec le ruisseau de Saint-Rémy. L'évaluation environnementale et l'OAP n°2 devraient ainsi être complétées.

2.5 Les mesures de suivi

Le document propose un ensemble d'indicateurs de suivi pour évaluer les incidences du PLU pour plusieurs thématiques environnementales.

Le projet de PLU apporte des éléments chiffrés sur l'état zéro pour une partie des indicateurs. Le document ne présente cependant pas la périodicité du suivi ni d'objectifs chiffrés – à l'exception de la thématique consommation d'espaces – à l'échéance du PLU.

La MRAe recommande de compléter le dispositif de suivi du PLU par le rappel de l'état zéro pour tous les indicateurs et par la définition d'objectifs chiffrés à son échéance.

2.6 Le résumé non technique

Le résumé non technique est clair et pédagogique avec notamment la présence d'illustrations.

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 Saint-Philbert-de-Grand-Lieu ont été partiellement prises en compte dans le projet de territoire, qui nécessite des modifications afin de sécuriser le futur document d'urbanisme et les autorisations d'urbanisme qui en découleront.

Urbanisation limitée en espaces proches du rivage

Le SCoT approuvé du Pays de Retz a défini la limite des espaces proches du rivage (EPR) sur la base de celle qui a été déterminée dans la directive territoriale d'aménagement (DTA) de l'estuaire de la Loire. Cette limite est reprise dans le présent projet de PLU.

Dans les espaces proches du rivage, l'extension de l'urbanisation doit être limitée.

Le PADD prévoit les secteurs d'extension suivant dans ces espaces :

- une zone à vocation économique pour une surface de 17,1 hectares au « Clos papin », dont 15,3 hectares à long terme,
- une zone à vocation d'habitat à long terme pour une surface de 5,4 hectares « L'hommée »,
- deux espaces d'intérêt collectif à court terme pour une surface totale de 3,2 hectares à « La Meule » et « au Moulin de la Chaussée ».

Le rapport de présentation du PLU apporte des justifications et motivations liées à la configuration des lieux et aux formes urbaines envisagées pour les développements évoqués ci-dessus et fait le lien avec ce qui avait déjà été envisagé dans le cadre du SCoT du Pays de Retz. Le maintien de la zone 2AU du clos Papin (15,3 ha) est toutefois à reconsidérer, notamment du fait de l'absence de continuité (au sens de la jurisprudence liée à l'application de la loi « Littoral » cf paragraphe ci-après).

Continuité de l'urbanisation

La loi "Littoral" oblige à ce que l'extension de l'urbanisation se réalise en continuité des agglomérations et villages existants, afin d'éviter le mitage des territoires littoraux, estuariens, ou riverains des grands lacs, territoires à enjeux et souvent soumis à de fortes pressions. Le principe de l'extension de l'urbanisation en continuité avec les agglomérations et villages existants s'appliquent à toutes les constructions en dehors des rares cas dérogatoires prévus par le code de l'urbanisme.

Les dix villages déterminés dans le PLU reposent sur une grille d'analyse multi-critères intégrant les définitions retenues par le SCoT du Pays-de-Retz et la jurisprudence administrative en matière d'application de la loi Littoral.

Le projet de parc d'activités du Clos Papin ne réunit pas les critères garantissant le respect du principe de continuité de l'extension de l'urbanisation avec les agglomérations et villages existants compte tenu de la césure physique générée par la RD 861, de la distance par rapport à l'agglomération et du caractère très peu construit de ce secteur.

Le site s'inscrit en effet sur des espaces à dominante agricole et bocagère ponctués au sud et à l'ouest par deux entités bâties, à savoir le lieu-dit Saint-Rémy assimilable à un écart et le lieu-dit Le Clos Papin, qualifié à juste titre de hameau dans le document d'urbanisme.

Afin de respecter le principe de continuité de l'urbanisation, la MRAe recommande de reclasser la zone 2AUe du Clos Papin en zone A (agricole), qui correspond au zonage du PLU en vigueur.

Bande des 100 m

En application de la loi « Littoral », une interdiction de construction est applicable sur la bande des 100 m non urbanisée à compter de la limite des plus hautes eaux pour les plans d'eau intérieurs ⁵, sauf si la proximité immédiate de l'eau est nécessaire.

Les espaces concernés font l'objet d'un zonage NR (espaces naturels remarquables), N (espaces naturels), NI (espace de loisirs) ou A (espaces agricoles) dont les règlements interdisent les nouvelles constructions dans cette bande.

Coupures d'urbanisation

La directive territoriale d'aménagement (DTA) de l'estuaire de la Loire a déterminé quatre coupures d'urbanisation sur la commune de Saint-Philbert-de-Grand-Lieu et le SCoT du Pays de Retz leur a conféré plusieurs vocations (agricole, récréative, environnementale, paysagère).

5 La hauteur d'eau du lac de Grand-Lieu varie en fonction des saisons et des années et ne présente pas de « rivage » clairement défini. La limite haute a cependant été affinée et identifiée à partir de la valeur autour du lac correspondant à 2,5 m m cote IGN, côte atteinte voire dépassée 2 années sur 3 en moyenne, délimitation validée par le Syndicat de bassin versant de Grand-Lieu.

Elles sont majoritairement reprises en zones naturelles (Nr, N, NI, NI2, Nlt) et en zones agricoles (A et Av).

Le projet de PLU identifie par un zonage spécifique (Nlt) le camping existant. Étant situé en coupure d'urbanisation liée à la Boulogne, les constructions nouvelles sont interdites.

Espaces boisés significatifs

La loi "Littoral" demande aux communes sur lesquelles elle s'applique de classer les espaces boisés les plus significatifs.

Le rapport de présentation précise que les espaces boisés classés du PLU en vigueur ont été repris et redélimités en tenant compte de la réalité du terrain. La surface des espaces boisés classés (EBC) passe ainsi de 115,7 hectares dans le PLU en vigueur à 105,8 hectares dans le PLU qui a été arrêté le 11 juin 2018, soit une diminution de 9,9 hectares d'EBC. Ces évolutions font l'objet de justifications spécifiques et ont été examinées en commission départementale de la nature des sites et des paysages.

Le projet de PLU classe la plupart des espaces boisés significatifs (EBS), identifiés par la directive territoriale d'aménagement (DTA) de l'estuaire de la Loire au titre de la Loi Littoral et repris dans le SCoT du Pays de Retz, en espaces boisés classés (EBC).

Cependant, certains espaces boisés significatifs figurant au SCoT du Pays de Retz en tant que « espaces remarquables et espaces boisés significatifs » n'ont pas été classés dans le PLU arrêté, sans que ce dernier ne le justifie.

La MRAe recommande d'ajuster le classement des espaces boisés classés en cohérence avec les « espaces remarquables et boisés significatifs » identifiés dans le SCoT du Pays de Retz.

Espaces remarquables

Les espaces remarquables reconnus par la loi « Littoral » comme les espaces à plus fort enjeux des communes soumises à la loi littoral ont été définis par le SCoT du pays de Retz dans le respect de la directive territoriale d'aménagement (DTA) de l'estuaire de la Loire. Ils correspondent aux secteurs naturels du lac de Grand-Lieu : lac, zones humides, espaces boisés.

Ils font l'objet d'un zonage NR spécifique dans le PLU de Saint-Philbert-de-Grand-Lieu, représentant environ 4 611 hectares.

Les occupations autorisées par le règlement de ce zonage, par dérogation au principe de protection stricte de ces espaces, devraient être adaptées au contexte local (lac de Grand-Lieu) et reposées sur l'analyse des besoins de la commune. En l'état, il se contente de reprendre les possibilités offertes par les articles correspondants du code de l'urbanisme, sans justifier de l'existence d'un éventuel besoin de ce type d'activités sur la commune, ni le localiser.

La MRAe recommande de modifier le règlement du zonage NR 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.

4 Analyse de la prise en compte de l'environnement par le projet de PLU

Consommation d'espace

Le rapport de présentation précise qu'entre 2004 et 2017 ont été consommés environ 6,64 hectares par an.

Le PLU approuvé en 2007 prévoyait une douzaine de secteurs constructibles à court terme (zones AU). Seules deux opérations ont été réalisées, représentant environ 4 hectares sur environ une trentaine d'hectares prévus dans le PLU de 2007.

Habitat

Le rapport de présentation précise qu'entre 2004 et 2017 ont été consommés environ 4,7 hectares par an pour de l'habitat avec une densité de 13,9 logements/hectare dans l'enveloppe urbaine et 10,9 logements/hectare en extension urbaine.

La consommation foncière envisagée par le présent projet de PLU serait de 3,25 hectares/an sur 10 ans, soit une réduction de consommation d'espaces de 31 %, en compatibilité avec le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays-de-Retz qui impose un objectif de réduction de 30 % de la consommation d'espaces par rapport aux consommations passées. Cet objectif serait également respecté pour la consommation d'espaces pour l'habitat et les équipements liés avec une diminution de 32 % par rapport à la période 2004-2017.

Le PLU prévoit plusieurs zones à vocation d'habitat :

- une zone 1AUa au « Grenais » pour environ 3 hectares,
- des zones 2AUa : zone de « Plaisance » pour 0,5 hectare, zone de « La Grue » pour 1,1 hectare, zone des « Perrières » pour 1,7 hectare, zone « le Verger » pour 1,8 hectare, zone « L'Hommée » pour 5,3 hectares, zone la « Sorinerie » pour 2,1 hectare et deux secteurs dans le village de « La Sohérie » pour un total de 2 hectares. L'ensemble représente environ 15 hectares.

Équipements

La commune prévoit plusieurs zones réservées aux équipements :

- la zone 1AUI de l'Hommée au « Moulin de la Chaussée » pour environ 1,2 hectare, afin de conforter le pôle d'équipement formé par la piscine et l'école,
- la zone 1AUI de « la Meule » pour environ 1,8 hectare afin de relocaliser les ateliers municipaux,
- une zone 2AUI aux « Grenais » ou « les Bois » pour environ 5,6 hectares afin d'accueillir un projet de lycée, secteur situé à proximité immédiate des équipements sportifs et culturels et du nouveau collège. Le rapport de présentation aurait mérité de préciser l'état d'avancement de ce projet et des procédures réglementaires associées.

Le rapport d'évaluation environnementale précise que le secteur prévu pour accueillir un lycée est concerné par la présence de zones humides (reportées sur le plan de zonage) et de boisements. Ces derniers ne sont pas reportés sur le plan de zonage alors qu'ils pourraient présenter des intérêts écologiques et/ou paysagers.

La MRAe recommande ainsi d'approfondir l'analyse des boisements présents sur le site du projet de lycée aux « Bois » afin d'en déterminer leurs intérêts écologiques et/ou paysagers.

Activités économiques

La commune prévoit 3 sites de développement des activités :

- le parc d'activités du Clos Papin : 16,8 hectares répartis en 1AUe (1,8 hectare) et 2AUe (15 hectares), situé de part et d'autre de la RD 861, « contournante sud » de la commune,
- l'extension de la zone commerciale du Moulin de la Chaussée : environ 27 hectares en 2AUec (activités à dominante commerciale), situé le long de la RD 117, inscrite au SCoT du pays de Retz en tant que ZACOM⁶,
- le secteur de la zone d'activités de Grand-Lieu : environ 6 hectares en Ab (agricole inconstructible), qui ne constitue pas une priorité de la commune mais une réserve pour l'avenir.

La commune réserve ainsi environ 44 hectares sur 10 ans pour les activités, soit 4,2 hectares par an.

Le SCoT du pays de Retz fixe un objectif de réduction « à l'échelle intercommunale » de 10 % de la consommation d'espaces à des fins économiques.

De ce fait, la compatibilité du PLU avec le SCoT ne peut s'envisager qu'au regard des potentialités présentes dans les PLU des huit autres communes de la communauté de communes de Grand-Lieu. Or ces éléments sont absents du dossier.

Entre 2004 et 2017, la commune a consommé 13,8 hectares pour les activités économiques, soit 1,06 hectare par an, consommation qualifiée de faible par la commune. Sur cette base, le projet de PLU générerait une augmentation du rythme de la consommation d'espaces économiques d'environ 300 %.

Quand bien même la commune de Saint-Philbert-de-Grandlieu est identifiée comme un pôle d'équilibre du SCoT et la réduction de 10 % des espaces à vocation d'activités s'applique à l'échelle intercommunale, cette évolution forte interroge et commande une justification renforcée de la manière dont s'opère la compatibilité du présent projet de PLU avec les objectifs de réduction de 10 % fixés par le SCoT.

La MRAe recommande d'apporter des éléments de démonstration de la compatibilité du PLU avec les objectifs du SCoT du pays de Retz relatifs à la réduction de la consommation d'espaces à vocation d'activités, et au-delà, de dimensionner de manière plus justifiée ses besoins, notamment au regard du potentiel existant optimisable, en zones d'urbanisation future à vocation d'accueil d'activités économiques et commerciales .

Biodiversité et milieux naturels

La trame verte et bleue, comprenant les corridors écologiques d'intérêt majeur, local et à l'échelle du Pays de Retz et les réservoirs de biodiversité est classée en zones naturelles (NER, N) et agricole inconstructible (An) dans le projet de PLU. Les milieux naturels les plus sensibles bénéficient d'un zonage naturel NR.

6 ZACOM : zone d'activités commerciales déterminée dans le document d'aménagement commercial (DAC) du SCoT du pays de Retz, qui précise les orientations relatives à l'équipement commercial.

Site Natura 2000 du lac de Grand-Lieu

Le site Natura 2000 du lac de Grand-Lieu est classé en zone NR dont le règlement n'est pas adapté aux enjeux de préservation de ce site naturel puisqu'il autorise, par exemple, « les aires de stationnement » et « l'extension limitée des installations nécessaires à l'exercice d'activités économiques » sur la totalité de la zone.

Dès lors, la conclusion selon laquelle le projet de PLU n'a pas d'incidences notables sur le site Natura 2000 du lac de Grand-Lieu doit donc être nuancée.

La MRAe recommande de modifier le règlement de la zone NR afin d'assurer une meilleure protection du site naturel du lac de Grand-Lieu.

Zones humides

Les zones humides font l'objet d'une trame spécifique sur les plans de zonage permettant de les identifier facilement. Elles sont protégées au titre de l'article L 151-23 du code de l'urbanisme.

Les dispositions générales du règlement définissent des règles limitant les travaux réalisables sur des secteurs concernés par des zones humides. Il serait cependant souhaitable de préciser que le respect des objectifs de la démarche « Eviter/Réduire/Compenser »⁷ ne se limite pas aux projets présentant une « utilité publique » ou un « caractère d'intérêt général ».

Par ailleurs, des compléments devraient être apportés pour plusieurs orientations d'aménagement et de programmation pour les secteurs suivants :

- « Les Grenais » : des zones humides identifiées à l'inventaire communal et citées dans le rapport d'évaluation environnementale ne sont pas représentées sur le plan,
- « Le Clos Saint François » et « L'Hommée » : une vérification plus précise de la présence de zones humides mériterait d'être réalisée.

Haies et boisements

Un inventaire des haies et des boisements a permis de recenser près de 400 hectares de boisements, dont 107 hectares font l'objet d'un plan simple de gestion ainsi que 380 km de haies bocagères.

Le PLU classe les boisements en grande majorité en zones N et NR (naturelle) et A (agricole).

Plusieurs boisements font par ailleurs l'objet d'un classement en espaces boisés classés (EBC), c'est le cas de 105,8 hectares de boisements significatifs.

Les éléments les plus remarquables au titre du paysage sont protégés par une trame avec une protection au titre de l'article L 151-19 du code de l'urbanisme : 222,2 hectares de boisements et 191,3 km de haies.

Les orientations d'aménagement et d'orientation (OAP) sectorielles identifient et précisent les arbres et les haies que le projet de PLU prévoit de préserver sur les secteurs concernés.

Cependant, l'OAP V3 relative au village de la « Sohérie » – ainsi que le plan de zonage – n'identifient pas les arbres qu'il serait souhaitable de préserver au sein des 2 zones 2AUa.

7 Évitement des impacts en premier lieu, définition de mesures de réduction s'il n'y pas de solution alternative et enfin, mesures de compensation le cas échéant

Les dispositions générales du règlement prévoit des critères relatifs à la coupe et à la suppression de ces éléments. Il ne précise cependant pas les mesures de replantation en compensation d'abattages de haies ou de bois pour les éléments concernés par cette protection.

Paysage et patrimoine

Le PADD prévoit de préserver certains cônes de vue sur des points de repère forts du paysage que sont les rares échappées visuelles sur le lac de Grand-Lieu et les relations visuelles avec le clocher de l'église.

La commune de Saint-Philbert-de-Grand-Lieu est concernée par le site classé du lac de Grand-Lieu et deux entités du site inscrit du lac ⁸. Le report de ces sites a été réalisé sur le plan des servitudes d'utilité publique (pièces 6A.2a et 6A.2b).

Le classement d'un site est une protection destinée à conserver les sites d'une valeur patrimoniale remarquable. Il a pour objet principal de maintenir les lieux en état.

L'inscription est quant à elle la reconnaissance de l'intérêt d'un site dont l'évolution demande une vigilance toute particulière.

Les secteurs concernés sont couverts par un zonage NR dont le règlement associé ne prend pas suffisamment en compte les enjeux paysagers et écologiques de ces sites qui sont des servitudes d'utilité publique.

A ce titre, il conviendra de préciser que dans le site classé l'ensemble des interventions modifiant l'état des lieux sont soumises à autorisation spéciale de travaux, autorisation délivrée par le ministre en charge des sites ou par le préfet en fonction de l'ampleur et de la nature des travaux (article L. 341-10 du code de l'environnement).

Le lac de Grand-Lieu est en grande partie inaccessible au grand public, car cerné par un glacis de marais et caché par un rideau d'arbres et de roseaux. On le contourne sans l'approcher, sauf en de rares ouvertures.

Par conséquent, les aménagements en lien avec l'ouverture au public (constructions légères liées à la découverte de la faune et de la flore, cheminements piétonniers, cyclables, aires de stationnement...) autorisés dans le cadre du zonage NR seront à positionner hors du périmètre du site classé du « lac de Grand Lieu et ses abords ».

La MRAe recommande d'ajouter dans les dispositions générales les règles associées à la présence de sites inscrits et classés.

Eau potable

Le projet de PLU prend en compte les périmètres de protection de captage d'eau potable de la nappe du Maupas qui font l'objet de servitudes d'utilité publique et qui ont été reportées sur le plan de servitudes en annexe.

Assainissement

Le rapport de présentation indique que la commune dispose de deux stations d'épuration qui seront en capacité de traiter les effluents générés par l'apport de population prévue à l'échéance du PLU :

⁸Le lac de Grand-Lieu et ses abords est un site classé par décret en Conseil d'État publié le 24 août 1982. Ce site classé de 7495 hectares est complété par 32 ensembles inscrits par arrêté du 31 août 1989 de 200 hectares. Il s'étend sur le territoire de 9 communes, dont Saint-Philbert-de-Grand Lieu.

— une station à « La petite Beaujoire », de type boues activées et qui a fait récemment l'objet de travaux d'extension, d'une capacité de 8 500 équivalent-habitants pour une charge actuelle maximale évaluée à 4 911 équivalent-habitants,

— une station à « La Sohérie » d'une capacité de 400 équivalent-habitants, pour une charge actuelle estimée à 84 équivalent-habitants.

Risques Inondations

L'article L.101-2 du code de l'urbanisme assigne un objectif de prévention des risques naturels aux PLU, qui ont un rôle important à jouer à travers la définition des zones de développement de l'urbanisation et l'édiction de mesures de réduction de vulnérabilité.

D'une façon générale, le principe est de ne pas augmenter la vulnérabilité des biens et des personnes, en interdisant l'apport nouveau de population dans les zones exposées à un aléa d'inondation, de ne pas augmenter le risque pour les populations déjà exposées, et de préserver la capacité d'expansion des crues.

Comme l'ensemble des communes du bassin Loire-Bretagne, Saint-Philbert-de-Grand-Lieu est concernée par le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) de ce bassin, adopté le 23 novembre 2015 (soit postérieurement au SCoT du Pays de Retz) et dont huit dispositions sont directement opposables aux documents d'urbanisme. Le PLU de Saint-Philbert-de-Grand-Lieu se doit donc d'être compatible avec le PGRI et de le démontrer. Or, les indications figurant au rapport de présentation, si elles expliquent les mesures prises dans les zones inondables telles qu'identifiées dans l'atlas des zones inondables de la Boulogne, ne sont suffisamment démonstratives du respect des dispositions du PGRI.

La MRAE recommande de démontrer le respect des exigences du PGRI par le projet de PLU ou, en cas de contradictions avec les dispositions du document cadre, de corriger le projet.

Autres risques et nuisances

Le PLU, au travers du projet d'aménagement mais également de sa déclinaison en zonage et règlement, constitue un outil de prévention vis-à-vis des risques et nuisances.

Le projet de PLU doit respecter le plan d'exposition au bruit (PEB) de l'aéroport Nantes-Atlantique approuvé par arrêté préfectoral en date du 17 septembre 2004. Ce plan est destiné à limiter le nombre de riverains soumis aux nuisances sonores en maîtrisant l'urbanisation. Il définit des courbes délimitant 4 zones (A, B, C, D) avec des prescriptions d'urbanisme. Ce plan est une servitude d'utilité publique. Le projet de PLU ne prévoit aucune construction au sein des zones C et D de ce plan, ces zones étant classées en zone NR.

Le rapport de présentation cite la présence de 31 sites « potentiellement pollués » (selon la source BASIAS) mais indique par ailleurs que la base de données BASOL⁹ a recensé un site et sol pollué sur la commune.

9 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.

La commune est ainsi concernée par la présence d'anciens sites de déchets. Le PLU ne précise pas la localisation de ces sites. Il prévoit cependant un indicateur de suivi relatif au nombre, à la localisation et à l'évolution des sites et sols pollués. Par ailleurs, les règles générales du règlement font référence à la nécessaire prise en compte des sites potentiellement pollués (inventaire BASIAS).

Projets routiers

Le rapport de présentation du projet de PLU et le PADD évoquent deux projets routiers :

— la voie de contournement sud de Saint-Philbert-de-Grand-Lieu qui est en attente de réalisation,

— un projet de liaison de la RD 117 vers l'autoroute A83.

Ce rapport ne précise pas leurs stades d'avancement ni l'état des procédures en cours respectifs. Le rapport d'évaluation environnementale ne comporte pas non plus d'analyse des enjeux environnementaux des secteurs concernés par ces projets routiers et a fortiori pas d'analyse des incidences prévisibles de ces projets ainsi que les mesures d'évitement ou de réduction envisagées.

De plus, un emplacement réservé (n°8) est prévu dans le PLU pour la liaison routière vers l'A83, qui ne peut être maintenu qu'à la condition qu'un arrêté préfectoral valant déclaration d'utilité publique (DUP) ait été délivré.

La MRAe recommande de préciser pour ces deux projets routiers :

— l'état d'avancement des études et des procédures réglementaires ainsi que la justification de leurs besoins,

— les enjeux environnementaux et une analyse des incidences prévisibles de ces deux projets, cette analyse étant proportionnée à l'état d'avancement des projets et à leur niveau d'affichage dans le PLU.

Changement climatique, énergie, mobilité

Au regard des enjeux particuliers relatif à ce thème, compte tenu de la taille de la collectivité et de la spécificité du territoire fortement dépendant de l'automobile pour les déplacements, les principales dispositions dans ce domaine se traduisent par la mise en place de liaisons douces afin de faciliter les déplacements de proximité comme alternative à la voiture et l'utilisation des deux aires de covoiturage présentes sur la commune.

La commune a réalisé à ce titre une étude sur les mobilités douces à l'échelle de l'agglomération et une enquête auprès des collégiens qui ont recensé les cheminements existants et ont identifié un manque de liaisons de mobilité douces entre certains quartiers.

La commune est par ailleurs desservie par deux lignes du réseau départemental LILA avec 13 arrêts sur son territoire.

Nantes, le 17 octobre 2018

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



Fabienne ALLAG-DHUISME