



**Liberté - Égalité - Fraternité**  
**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

PREFET DE LA REGION PAYS DE LA LOIRE

*Direction régionale de l'environnement,  
de l'aménagement et du logement des Pays de la Loire*

Nantes, le 16 AVR. 2013

**AVIS DE L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE  
AU TITRE DE L'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE  
DU PLAN LOCAL D'URBANISME DE LA COMMUNE DE MISSILLAC (44)**

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. 121-14 et suivants, eux-mêmes révisés par le décret n° 2012-995 du 23 août 2012. Toutefois, le débat sur le projet de PADD du PLU de Missillac pré-datant l'entrée en vigueur de ce dernier texte le 1er février 2013, le présent PLU reste soumis aux dispositions antérieures.

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), considérés à enjeux environnementaux majeurs, relèvent obligatoirement de la procédure d'évaluation environnementale. C'est le cas du PLU de Missillac concerné au titre de l'article R.121-14-II-1° du code de l'urbanisme alors en vigueur : « les plans locaux d'urbanisme qui permettent la réalisation de travaux, ouvrages ou aménagements mentionnés à l'article L.414-4 du code de l'environnement » (c'est-à-dire susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000).

Le préfet est alors saisi avant l'enquête publique pour avis sur la qualité de l'évaluation environnementale contenue dans le rapport de présentation et sur la prise en compte de l'environnement par le projet de document d'urbanisme (articles L.121-12, 1<sup>er</sup> alinéa et R.121-15 du code de l'urbanisme). Cet avis est joint au dossier d'enquête publique. Il ne se substitue pas à l'avis requis au titre de l'article L.123-9 du même code.

Le présent avis porte plus spécifiquement sur l'évaluation environnementale et la prise en compte de l'environnement par le projet de document d'urbanisme. Il se décline en trois parties :

- le rappel du contexte
- l'analyse du caractère complet et de la qualité des informations contenues dans le rapport de présentation
- l'analyse de la prise en compte de l'environnement dans le projet de PLU.

## 1 – Contexte et présentation du projet de PLU

Située sur l'axe national Nantes-Vannes, la commune de Missillac forme avec Herbignac la limite nord du parc naturel régional (PNR) de Brière. Après 20 ans de stagnation, voire de léger repli démographique, la commune a connu une croissance annuelle moyenne soutenue dans les années 2000 et comptait 4803 habitants au recensement de 2009. Missillac est membre de la communauté de communes du Pays de Pontchâteau Saint-Gildas-des-Bois. Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du pays de Pontchâteau Saint-Gildas-des-Bois, approuvé en juin 2010, devra être révisé au format « Grenelle » d'ici le 1er janvier 2016.

Le projet de PLU, prescrit en mars 2010 et arrêté par délibération municipale en date du 18 décembre 2012, succédera à un POS approuvé en 2001. Le nouveau projet se décline en 12 orientations portées par le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), dont notamment :

- une nécessaire adaptation de la capacité d'accueil des « villages »,
- poursuivre le développement du bourg,
- permettre la gestion et la protection des espaces naturels et forestiers, préserver les continuités écologiques, favoriser leur restauration.

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

L'évaluation environnementale doit figurer dans le rapport de présentation du document d'urbanisme. Aux termes de l'article R.123-2-1 du code de l'urbanisme, « lorsque le plan local d'urbanisme doit faire l'objet d'une évaluation environnementale conformément aux articles L.121-10 et suivants, le rapport de présentation :

1° Expose le diagnostic prévu au premier alinéa de l'article L.123-1 et décrit l'articulation du schéma avec les autres documents d'urbanisme et les plans ou programmes mentionnés à l'article L.122-4 du code de l'environnement avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en considération ;

2° Analyse l'état initial de l'environnement et les perspectives de son évolution en exposant, notamment, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en oeuvre du plan ;

3° Analyse les incidences notables prévisibles de la mise en oeuvre du plan sur l'environnement et expose les problèmes posés par l'adoption du schéma sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement telles que celles désignées conformément aux articles R.214-18 à R.214-22 du code de l'environnement ainsi qu'à l'article 2 du décret n° 2001-1031 du 8 novembre 2001 relatif à la procédure de désignation des sites Natura 2000 ;

4° Explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable, au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national et, le cas échéant, les raisons qui justifient le choix opéré par rapport aux autres solutions envisagées. Il expose les motifs des délimitations des zones, des règles qui y sont applicables et des orientations d'aménagement. Il justifie l'institution des secteurs des zones urbaines où les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement sont interdites en application du a de l'article L.123-2 ;

5° Présente les mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en oeuvre du plan sur l'environnement et rappelle que le plan fera l'objet d'une analyse des résultats de son application, notamment en ce qui concerne l'environnement, au plus tard à l'expiration d'un délai de dix ans à compter de son approbation ;

6° Comprend un résumé non technique des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée.

L'évaluation environnementale est intégrée au rapport de présentation. Si l'approche est globalement bien structurée, croisant entrée thématique (par enjeux et grandes orientations du PLU) et entrée spatiale (par secteurs ouverts à l'urbanisation), elle laisse quelquefois des conclusions en suspens après une bonne appréciation des enjeux et des impacts potentiels.

## **2-1 – L'articulation du PLU avec les autres plans et programmes**

Le rapport de présentation rappelle les principales orientations des documents avec lesquels le PLU doit être en compatibilité (notamment SCoT de Pont-Château St-Gildas, charte du PNR de Brière et SDAGE Loire-Bretagne) ou qu'il doit prendre en considération, mais ne livre aucun élément d'analyse ou de commentaire sur la manière dont le PLU y répond, ce qui constitue pourtant tout l'intérêt de l'exercice.

## **2-2 – Etat initial de l'environnement**

L'état initial de l'environnement est globalement complet et n'oublie pas l'enjeu de lisibilité, qui se traduit par d'éclairantes cartes thématiques et une page de synthèse finale.

On signalera particulièrement la tension entre d'une part la diversité paysagère bien mise en évidence et le poids d'un patrimoine bâti remarquable et d'autre part une urbanisation éclatée en multiples noyaux qui se sont étirés le long des voies.

Le SCoT étant très succinct sur ce sujet, le PLU a dû développer sa propre approche de la trame verte et bleue. Il livre un exercice fouillé, aboutissant in fine à l'identification de 12 zones à enjeux de continuité, même si la RN 165 reste une rupture marquée échappant à l'action du PLU.

A noter qu'on ne trouve pas la formalisation des perspectives d'évolution selon les tendances actuellement constatées, qui aurait permis d'avoir un recul supplémentaire sur les effets attendus du projet de PLU.

## **2-3 – L'explication des choix retenus pour établir le PADD**

Alors que le volet population / logement du diagnostic socio-économique se concluait (p28) sans choisir d'hypothèse de croissance démographique support du PLU (indiquant à juste titre le besoin d'un croisement avec les autres enjeux, en cohérence avec une démarche d'appréciation de la « capacité d'accueil » du territoire communal), c'est paradoxalement dans le chapitre « analyse des effets du PLU sur l'environnement » que le projet est finalement formalisé. Le chapitre consacré à la justification des choix retenus, par ailleurs complet et didactique, s'attache quant à lui d'entrée à justifier les dispositions du PLU au regard d'un objectif d'environ 600 logements, sur lequel il ne revient pas.

Cette justification des objectifs en matière de consommation d'espace au regard des hypothèses retenues (qui seront pour certaines discutées dans le chapitre 3 du présent avis) traduit la cohérence interne du projet : pour un besoin estimé à environ 600 logements d'ici 2022, il recense environ 210 logements potentiels en espaces résiduels urbains (comprenant le bourg, villages et hameaux) et annonce un dimensionnement des zones à urbaniser (1AU et 2AU) à vocation d'habitat de 25 ha donnant, sur la base d'une hypothèse de densité moyenne de 15 log/ha, un potentiel supplémentaire d'environ 380 logements.

Par ailleurs, le rapport retrace les alternatives envisagées dans le cadre du travail d'élaboration du PLU, qui peuvent être des variantes dans les solutions à mettre en œuvre pour l'atteinte d'un objectif (le maintien d'une capacité d'accueil pour les entreprises passe-t-il par le développement de la zone de la Pommerais ou par la création d'une nouvelle zone?), ou plus fondamentalement le choix de retenir ou non un projet (le PLU doit-il permettre l'extension de la carrière de la Métairie Neuve?). Comme au paragraphe précédent, les choix finalement retenus peuvent être contestés, mais le rapport de présentation remplit son rôle d'explicitation et de mise à portée du public des enjeux et choix de réponse.

## **2-4 - L'analyse des incidences prévisibles de la mise en œuvre du PLU sur l'environnement**

L'évaluation des incidences du projet de PLU sur l'environnement est présentée en trois temps : analyse des principales orientations du PLU sur chacune des thématiques étudiées dans l'état initial, incidences ciblées spatialement sur les secteurs de sensibilité particulière et les zones ouvertes à l'urbanisation, et plus succinctement, incidences ciblées sur le site Natura 2000.

Le premier exercice, sous forme de tableau, donne une restitution synthétique de l'évaluation du projet de PLU, mais reste en toute rigueur non conclusif en l'absence d'une dernière colonne qui listerait les incidences résiduelles, compte-tenu des mesures d'évitement ou réduction prévues. On relève également des incohérences, par exemple au titre de l'entrée « cycle de l'eau » les effets annoncés du projet sont « la protection stricte des zones humides », avec une incidence identifiée comme favorable (en vert), alors que l'entrée « milieux naturels et biodiversité » pointe la destruction de zones humides (au moins pour la carrière) avec une incidence défavorable (en rouge) pour l'enjeu « protéger les zones humides ».

L'évaluation des incidences du projet de PLU sur le site Natura 2000 n'est pas assez précise dans son identification des espèces ou habitats communautaires auxquels le projet est susceptible de porter atteinte, dans sa description des mesures d'évitement mises en œuvre (analyse du zonage et du contenu du règlement) et dans sa conclusion. En effet, cette dernière, en mentionnant des « incidences non notables », s'éloigne du cadre fixé par l'article R.414-23 du code de l'environnement qui demande une conclusion sur la réalité d'effets significatifs dommageables, pendant la durée de la validité du document de planification, sur l'état de conservation des habitats naturels et des espèces qui ont justifié la désignation du site.

L'évaluation des incidences spatialisées par secteurs ouverts à l'urbanisation constitue le complément indispensable de l'évaluation thématique des grandes orientations du PLU, mais on doit relever plusieurs limites. Tout d'abord, dans sa forme, les cartes de sensibilité écologiques sont non légendées et d'un format qui empêche toute réelle exploitation. Un plan resituant globalement chacun des secteurs étudiés contribuerait également à une meilleure lisibilité. Sur la méthode, ensuite, il est indiqué en introduction que la note finale évaluant la sensibilité écologique des secteurs tient compte des mesures qui seront mises en place, mais ces mesures ne sont pas présentées en regard. Sur le fond, enfin, pour les secteurs à urbaniser reconnus à forte sensibilité, la conclusion renvoie trop souvent à de futures études complémentaires pour délimiter les zones de protection voire de compensation. Si cette option peut être envisagée pour les zones 2AU qui devront faire l'objet d'une évolution du PLU pour être aménagées, le présent rapport aurait dû d'ores et déjà fixer les principes de protection des secteurs à forts enjeux environnementaux, et dégager de possibles pistes de compensation pour les impacts qui ne pourront être évités (ce qui est d'ailleurs esquissé pour la zone d'activité de la Pommeraie). Il est effectivement bien du ressort du PLU de démontrer l'acceptabilité de son projet de territoire au regard des impacts environnementaux qui en découlent.

## **2-5 – Les mesures de suivi**

Le dispositif de suivi pourrait sans doute être clarifié : on trouve en l'état d'une part une série d'indicateurs, souvent pertinents (superficie des zones agricoles pérennes, consommation annuelle d'espace pour le développement urbain) dans le tableau d'évaluation des principales orientations du PLU, mais qui sont dépourvus d'un état zéro sur lequel baser les évolutions à venir, et d'autre part en fin de volume une deuxième série d'indicateurs, cette fois dotés d'un état zéro, mais qui ne recourent pas nécessairement les premiers.

## **2-6 – Le résumé non technique et la description de la méthode employée pour l'évaluation environnementale**

Le résumé non technique fait une bonne synthèse de l'évaluation environnementale des choix retenus par le projet, mais n'aborde pas les arbitrages et solutions alternatives y ayant conduit. On ne trouve pas de chapitre spécifique sur la méthode d'évaluation du projet.

### 3 – Analyse de la prise en compte de l'environnement par le projet de PLU

#### 3.1 – Rythme de croissance, organisation et consommation de l'espace

Le SCoT du Pays de Pontchâteau Saint-Gildas-des-Bois, par ailleurs assez peu prescriptif, identifie Missillac comme pôle d'équilibre local. A ce titre, le rythme de croissance retenu par la commune (+2,5 % par an), légèrement supérieur à celui mesuré sur la période écoulée, peut s'envisager s'il permet un allègement de la pression sur les communes plus rurales et moins équipées.

Le chiffre marquant du rapport de présentation est sans doute celui du bilan de la consommation d'espace par logement sur la période 2002-2012, qui ressort à 1815 m<sup>2</sup> (soit une densité d'environ 5,5 logements par hectares). 89 ha ont ainsi été consommés, principalement en extension des villages, hameaux et écarts. Un tel modèle n'est pas soutenable et le présent projet entend, conformément aux orientations de la future charte du PNR, privilégier le développement du bourg au détriment des extensions satellites. Si la définition de l'enveloppe foncière à urbaniser est globalement cohérente, dans sa localisation et sa surface, avec les objectifs affichés, elle est calculée sur l'hypothèse d'une densité moyenne des constructions neuves de 12 à 15 logements à l'hectare qui – bien que marquant une réelle progression par rapport aux pratiques passées - reste relativement peu ambitieuse, notamment pour certains secteurs aptes à accepter des formes urbaines plus denses, au regard à la fois de la vocation d'un pôle local et d'un besoin de « rééquilibrage » des pratiques antérieures.

Enfin, malgré l'organisation des zones à urbaniser en confortement du bourg, la nature du développement qu'ont connu les hameaux, combinée au choix de ne pas les hiérarchiser pour rendre certains écarts inconstructibles hors évolution du bâti existant, laisse aujourd'hui un nombre conséquent de dents creuses potentiellement urbanisables qui risquent de ralentir le mouvement amorcé de recentrage vers le bourg.

Au final, le projet de PLU se caractérise par une réduction des zones U et AU de respectivement 78 et 42 ha, tandis que les zones naturelles gagnent 143 ha.

#### 3.2 – Protection du patrimoine naturel

Le PLU a recensé les zones humides de son territoire qui sont tramées sur le plan de zonage. Le dispositif de protection associé comporte cependant au moins trois limites : tout d'abord, le choix d'assurer la protection à travers un paragraphe spécifique à chaque secteur, plutôt qu'en introduction au sein des dispositions générales, a conduit à ce que toutes les hypothèses ne soient pas couvertes : ainsi, par exemple, alors qu'une vaste zone humide concerne le secteur UL du Chêne Vert, aucune disposition particulière aux zones humides ne figurent dans le règlement de cette zone. Par ailleurs, pour les zones dont la protection est prévue, (notamment zone A, N ou 2AU), l'exception accordée aux « ouvrages ou travaux qui ne portent pas atteinte au caractère humide de la zone » semble à la fois difficile à apprécier à travers les procédures d'autorisation d'urbanisme et superflue au regard de la seconde exemption suffisamment large pour permettre la réalisation des aménagements « légitimes » sur ces espaces. Enfin, plus spécifiquement, on note que l'orientation d'aménagement du secteur de la Salle est moins explicite que le plan de zonage quant à son secteur humide, et surtout que deux axes de liaison (même schématiquement représentés à ce stade) le traverse.

Dans le même esprit, le PLU a étudié le maillage bocager communal et les haies jugées les plus intéressantes ou structurantes, sur le plan paysager ou pour leurs fonctionnalités écologiques, font l'objet d'une identification au plan de zonage et d'une protection au titre de l'article L.123-1-5 7° du code de l'urbanisme. Les dispositions réglementaires afférentes, prévues à l'article 13 de chaque zone, seraient plus lisibles au chapitre « dispositions générales ». Le site Natura 2000 ne bénéficie pas d'un zonage spécifique (zone N « classique »), mais est quasi-intégralement concerné par la trame zones humides et sa protection, même si l'opportunité d'une exception autorisant les « dessertes routières » est contestable, ses incidences potentielles ne pouvant être évaluées. Le projet d'assainissement collectif des villages du sud-ouest de la commune pourra avoir à terme une incidence favorable sur les zones de marais s'il n'est pas perçu comme l'amorce d'un renforcement du développement de ces secteurs.

Le PLU, à juste titre, identifie l'extension de la carrière comme un projet à fort enjeu environnemental. S'il livre des premiers éléments d'analyse des milieux naturels concernés, la conclusion renvoyant intégralement les mesures à la future étude d'impact du projet est trop rapide. A minima, il conviendrait de pérenniser une protection élargie du ruisseau afin de garantir le maintien des caractéristiques qui en font un axe de déplacements pour les loutres (espèces d'intérêt communautaire sur le site Natura 2000 Grande Brière). En effet, le PLU, sans se substituer à l'étude d'impact du projet, doit impérativement justifier de son acceptabilité au regard des enjeux environnementaux identifiés et définir et garantir les principales conditions de son admissibilité.

De la même façon, l'extension de la zone d'activités de la Pommeraie est sensible. On relève en premier lieu que le PLU ne justifie que sommairement le besoin de surfaces d'activités supplémentaires, alors que le diagnostic indique (sur la base de données certes anciennes) que les trois quarts des surfaces d'activités de Missillac sont disponibles. Au-delà de cette première difficulté, le projet souffre ici d'un manque de lisibilité. Le tableau d'évaluation (p133) mentionne qu'une portion importante du secteur constitue de la zone humide, mais le plan de zonage ne représente qu'une frange relativement réduite le long du cours d'eau. Il apparaît parallèlement, à la comparaison de ces deux pièces, que le zonage sud de la zone d'extension a été fortement réduit. Malgré tout, le chapitre sur la justification des choix explique (page 138) que la zone d'activité aura pour conséquence des destructions de zones humides, et que des compensations sont envisagées. Un certain flou recouvre donc l'analyse, mais on doit vraisemblablement comprendre que le PLU a entendu protéger une partie de la zone humide (celle tramée sur le plan de zonage, ou retirée du secteur constructible), mais que le reste de la zone 2AUe, bien que non tramée, relève également, dans une proportion non explicitée, de cette caractérisation. Il est rappelé que les justifications du choix du site sont dans le cas présent d'autant plus importantes que le SDAGE n'envisage la possibilité d'atteinte à des zones humides qu'en l'absence d'alternatives avérées.

A noter enfin qu'on ne retrouve pas au règlement de dispositions spécifiques pour le secteur Nf figurant au plan de zonage et décrit au rapport de présentation comme délimitant les parcelles boisées supérieures à 4 ha.

#### 4 – Conclusion

La superficie du territoire communal, sa diversité et l'éparpillement de l'urbanisation forment un contexte relativement complexe que l'état initial restitue et synthétise bien. L'évaluation s'appuie quant à elle sur une correcte appréciation des enjeux et incidences potentielles, mais souffre parfois d'un manque de lisibilité (carte des sensibilités écologiques dans le tableau d'évaluation) ou d'aboutissement (flou concernant l'extension de la zone d'activités).

Sur le fond, le projet par le recentrage de l'expansion urbaine sur le bourg est indéniablement porteur d'une rupture avec un mode d'urbanisation dispersée qui n'était plus soutenable, a fortiori dans un territoire en grande partie compris dans le parc naturel régional de Brière.

Pour le préfet et par délégation,  
le secrétaire général  
  
Pierre Strussi