



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 30 SEP. 2013

**AVIS DE L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE
AU TITRE DE L'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE
DU PLAN LOCAL D'URBANISME DE LA COMMUNE DE QUILLY (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 Quilly 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 qui s'appliquent à cette procédure 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 Quilly 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^{er} 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 à l'est des marais de Brière et au nord de Savenay, presque équidistante de Nantes et Saint-Nazaire, la commune de Quilly comptait 1250 habitants au recensement de 2009. On remarque une forte accélération de la croissance démographique sur la dernière période (+3,3 % annuellement de 1999 à 2009), se traduisant par un gain de 343 habitants en 10 ans, alors que les deux périodes précédentes (1982-1999) n'avaient apportées que 112 nouveaux habitants.

La commune est membre de la communauté de communes Loire-et-Sillon, qui a connu une dynamique comparable mais moins accentuée qu'à Quilly. Elle dispose d'un schéma de secteur déclinant localement les orientations du SCoT métropolitain Nantes-St Nazaire.

Le projet de PLU, suite à l'annulation par le tribunal administratif du précédent document, a été arrêté par délibération en date du 24 juin 2013. Son projet d'aménagement et de développement durable (PADD) se décline en 9 orientations, structurées en trois axes :

- les orientations en matière d'évolution démographique et d'organisation du territoire ;
- les orientations en matière d'économie locale ;
- les orientations en matière d'environnement, de paysage et de patrimoine.

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 œuvre du plan ;

3° Analyse les incidences notables prévisibles de la mise en œuvre 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 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 œuvre 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.

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

Cette partie du rapport de présentation, qui doit exposer les relations juridiques entre le PLU et les documents 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, donne une bonne synthèse des objectifs ou orientations de ces documents qui concernent le territoire communal (notamment la directive territoriale d'aménagement de la l'estuaire de la Loire, le SCoT métropolitain, le schéma de secteur et programme local de l'habitat de Loire-et-Sillon, le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux Loire-Bretagne et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux Estuaire de la Loire et de la Vilaine). Pour être tout à fait complet, le dossier aurait dû indiquer succinctement pour le restant des plans visés par l'article R.122-17 du code de l'environnement en quoi ils ne s'appliquent pas au présent PLU. Surtout, l'étude en reste à cette présentation, sans justification de la façon dont le PLU s'inscrit effectivement en compatibilité ou les prend en compte.

2-2 – Etat initial de l'environnement

L'état initial de l'environnement présente globalement une vision claire et accessible du territoire communal et de ses enjeux.

Le milieu naturel est décrit à travers les zonages d'inventaire ou de protection (zone de protection spéciale du réseau Natura 2000 « Grande Brière et Marais de Donges », zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique - ZNIEFF) et le dossier met l'accent sur la qualité du réseau bocager, souvent composé d'essences nobles. La cartographie de la page 54 devrait cependant préciser les intitulés de chacune des ZNIEFF et ne rappelle pas l'espace naturel et paysager à fort intérêt patrimonial identifié par la DTA en limite communale au sud du bourg.

Les zones humides ont été recensées conformément aux préconisations du SAGE Estuaire de la Loire (la commune n'est concernée que très marginalement par le SAGE Vilaine, comme l'indique de façon peu lisible la page 50). Cependant, l'état initial ne comporte qu'une carte de « prélocalisation » (page 54), qui diffère assez largement de la trame finalement retenue sur les plans de zonage. De plus, le rapport d'inventaire annoncé en annexe est manquant.

La trame verte et bleue combine les éléments précédents en hiérarchisant milieux remarquables, milieux ordinaires structurants et milieux ordinaires attractifs. Elle identifie entre eux continuités et obstacles, et met en évidence les grands ensembles encadrant le bourg d'est en ouest. On

regrette cependant que la restitution graphique ne s'ouvre pas un minimum aux communes voisines.

Les analyses paysagères et la carte de synthèse des typologies urbaines complètent cette vision d'ensemble, soulignant le développement linéaire de l'urbanisation récente à l'ouest et au sud du bourg, tandis que les hameaux anciens à l'est ont mieux résisté au phénomène.

Si l'état initial mentionne la présence de la nappe d'eau potable de Campbon au sud-ouest du territoire, il ne présente pas les périmètres de protection de cette ressource importante à l'échelle du département. Les données de diagnostic sur l'environnement sanitaire et les nuisances restent globalement très générales, sans liste ou cartographie des sources ponctuelles de pollution et de nuisances selon les différents vecteurs (eau, air, sol).

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

La réflexion s'appuie sur un scénario de référence dit « au fil de l'eau », basé sur la poursuite des tendances aujourd'hui constatées, mettant notamment en évidence l'enjeu prioritaire que constitue une gestion plus économe de l'espace, et les leviers à disposition de la commune pour ce faire. Ceux-ci sont répartis en deux principales catégories que sont d'une part le rythme de développement communal et d'autre part le modèle urbain associé à ce développement. En retenant un projet assis sur une hypothèse de croissance démographique de 3,5 % annuellement, soit encore supérieure au rythme mesuré entre 1999 et 2009, la commune renonce d'emblée au premier levier.

Le chapitre spécifiquement consacré à l'explication des choix retenus pour établir le PADD, s'il rappelle bien les éléments de diagnostics et les enjeux précédemment identifiés, n'apporte au final pas de réel éclairage sur cette stratégie et sur son inscription dans un cadre plus global apprécié à l'échelle de la communauté de communes.

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

L'analyse des incidences du projet de PLU se divise en trois parties. La première, consacrée à l'analyse des principales orientations du PLU sur chacune des thématiques étudiées dans l'état initial, se présente sous forme de tableau permettant une vision synthétique de l'évaluation du projet du PLU. Il conviendrait cependant de clarifier l'articulation entre les colonnes « caractérisation des incidences » et « mesures d'intégration ». Si, comme on croit le comprendre, cette caractérisation des incidences se fait compte-tenu des mesures prévues, leur ordre devrait être inversé. Dans le cas contraire, il manquerait alors une appréciation des incidences in fine.

Une deuxième partie adopte une approche spatiale en s'intéressant spécifiquement à chacune des zones 1AU et 2AU. Elle constitue en réalité davantage un complément bienvenu à l'état initial, avec une description générale des milieux naturels en présence et une qualification de leur intérêt, en l'absence de mise en relation de ces éléments avec les aménagements projetés sur ces sites. C'est seulement la lecture des orientations d'aménagement des zones 1 (La Taraison) et 3 (Le Mortier aux choux) qui met en évidence qu'aucune disposition n'est prévue pour assurer un minimum de préservation des haies boisées jugées intéressantes. Par ailleurs, il faut signaler que la date des prospections sur site (le 5 février 2012) peut limiter la portée des observations, notamment pour la flore.

La troisième et dernière partie est constituée par l'évaluation de l'incidence du projet de PLU sur le site Natura 2000 « Grande Brière et Marais de Donges » dont une langue sépare Quilly de Sainte-Anne-sur-Brivet. En l'absence de secteur d'urbanisation sur le site, l'analyse se concentre à juste

titre sur les dispositions réglementaires des zones Np et Ne concernées. Par ailleurs, et même si le périmètre du site est présenté page 54, un rappel cartographique serait ici nécessaire.

2-5 – Les mesures de suivi

Le dispositif de suivi, en identifiant un « état zéro » et la source des données pour chacun des indicateurs, a le mérite d'être immédiatement exploitable. On relève cependant que la consommation d'espace, pourtant identifiée comme un enjeu fort, fait figure d'exception.

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

Le résumé non technique est minimaliste et dépourvu de tout plan ou schéma. Le rapport de présentation ne comporte pas de description des méthodes et n'identifie pas les auteurs de l'évaluation.

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 projet a pour lui une cohérence interne, le bilan du potentiel des zones d'extension (environ 6 ha) ajoutées aux capacités résiduelles d'urbanisation au sein de l'enveloppe urbaine correspondant aux objectifs de construction d'environ 200 nouveaux logements. On remarque néanmoins que l'hypothèse de densité retenue dans ces calculs est relativement faible (18 logements à l'hectare), et fragile dans sa réalisation puisque les orientations d'aménagement affichent pour leur part l'objectif de 15 logements / ha.

La réelle difficulté tient cependant au rythme de développement retenu, qui en accélérant encore la tendance passée, s'affranchit du poids et du rôle de Quilly au sein de son territoire. La croissance démographique programmée (+3,5 % par an) est ainsi le double de celle retenue par exemple par Prinquiau, commune relativement comparable, tandis que Savenay, pôle structurant du SCoT métropolitain, a construit son projet sur une croissance de 2 %. Cette déconnexion est également illustrée par la comparaison du rythme de construction retenu (20 logements/an) à l'objectif du programme local de l'habitat (dont la révision est certes en cours) fixé à 10 logements/an pour Quilly.

Si le projet tend à revenir à une urbanisation plus structurée, organisée en zones AU autour du bourg, les stigmates du développement rapide et au coup par coup de la dernière décennie resteront longtemps prégnants (étirements linéaires le long des voies, encerclement d'espaces à vocation agricole, généralisation d'un modèle pavillonnaire stéréotypé). Le retour à un rythme de croissance plus mesuré aurait ainsi permis de bâtir un projet au sein de l'enveloppe urbaine existante, sans recours à des secteurs d'extension qui, s'ils présentent des enjeux environnementaux intrinsèquement modestes, ajoutent à la pression sur des milieux naturels et agricoles déjà très sollicités dans le passé récent. On signalera ici la difficulté qu'éprouve Quilly à dégager les 1650 ha de zones agricoles pérennes prévues par le schéma de secteur, et que le diagnostic agricole souligne la forte demande par la profession agricole de surfaces supplémentaires à exploiter.

Le projet prévoit par ailleurs une zone d'activités à l'est du bourg, qui ne figure pas sur le schéma des activités économiques du schéma de secteur, mais reste d'ampleur modeste (environ 2 ha) et d'ambition locale.

Enfin, l'assainissement des eaux usées pose des questions que le dossier ne traite pas pleinement, alors que l'ouest de la commune est en périmètre de protection rapprochée de la nappe de Campbon. Sont ainsi mises en avant les capacités épuratoires jugées satisfaisantes de la station de Sainte-Anne-sur-Brivet, alors que les problèmes de surcharge hydraulique sont simplement mentionnés et renvoyés au syndicat mixte, sans autre indication des solutions qui seront mises en œuvre. La notice jointe au plan du réseau d'assainissement, en réalité le rapport annuel du service public d'assainissement non collectif, ne dit par définition rien de l'assainissement collectif (et montre accessoirement le faible nombre de contrôle des dispositifs d'assainissement non collectifs à Quilly en 2011). Le zonage d'assainissement proprement dit, qui aurait dû faire l'objet d'un examen au cas par cas afin d'apprécier la nécessité d'une évaluation environnementale spécifique, ne prévoit pas de desservir collectivement le tiers nord-ouest du bourg, qui restera comme aujourd'hui en assainissement individuel, et n'apporte aucune précision quant à cette surcharge hydraulique.

3.2 – Protection du patrimoine naturel

Quilly est faiblement boisée et le PLU classe les principaux massifs en espaces boisés classés. Par contre, on remarque le faible linéaire de haies identifiées au plan de zonage, au regard de l'accent mis dans l'état initial sur la qualité du bocage et des continuités écologiques identifiées dans l'analyse de la trame verte et bleue. De plus, le dispositif de protection associé (étonnamment prévu aux articles 13 et qui devrait réintégrer les dispositions générales) n'évoque la compensation des destructions soumises à déclaration préalable que comme une possibilité.

Les zones humides inventoriées sont reportées sur le plan de zonage sous forme d'une trame superposée au zonage du PLU. Les dispositions réglementaires correspondantes (au sein des articles 1 et 2 des secteurs concernés) leur assure un bon niveau de protection en interdisant toute construction nouvelle et en limitant les exhaussements, affouillements et remblaiements à des interventions liées à la sécurité des personnes, à des travaux écologiques ou à des aménagements d'utilité publique, sous réserve dans cette dernière hypothèse de la démonstration de l'absence d'alternative et de l'organisation des compensations adéquates. On constate relativement peu de conflits d'usage, à l'exception du nord-ouest du secteur urbanisé (Ah2) et du secteur de loisirs autour des plans d'eau de Bel Air, pour lequel on relève une incohérence entre son statut de zone humide protégée d'une part et la possibilité de réaliser des équipements liés à l'hébergement touristique offerte par le sous-secteur NLa d'autre part.

Les portions de territoire porteuses d'enjeux écologiques (notamment en site Natura 2000) ou paysagers spécifiques font l'objet de dispositions réglementaires à vocation protectrice dans les sous-secteurs An et Np. Cependant, le règlement de ce dernier sous-secteur reste à la fois trop permissif, notamment au regard des objectifs de protection des sites Natura 2000, en autorisant indistinctement « les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif », et trop ambitieux en soumettant lesdits projets à évaluation environnementale, ce qu'il ne lui appartient pas d'imposer.

La commune de Quilly abrite des activités d'extraction du sous-sol. Le PADD prévoit de permettre l'extension de la carrière existante au sud de la commune, à l'ouest de la RD3. Le plan de zonage comprend ainsi une trame spécifique, étendue au nord par rapport au périmètre aujourd'hui couvert par l'autorisation d'exploiter. Dès lors, on aurait dû trouver en appui de ce choix des éléments d'appréciation des impacts environnementaux de ce projet d'extension, qui sans se

substituer à une étude d'impact, devraient permettre d'en apprécier l'acceptabilité environnementale. De plus, le PLU ne mentionne pas le second projet de carrière, cette fois à l'est de la RD3, qui est aujourd'hui en cours d'autorisation administrative.

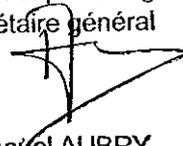
4 – Conclusion

L'évaluation environnementale du projet de PLU, malgré certaines imprécisions, donne une vision pertinente du territoire communal et de ses enjeux. Elle est moins convaincante quand il s'agit de resituer le projet dans son contexte intercommunal. Plusieurs communes de Loire-et-Sillon ont en effet subi une forte pression démographique durant la dernière décennie, cause d'un développement urbain consommateur d'espaces agricoles et naturels.

Le projet de PLU de Quilly écarte l'idée d'une rupture, en choisissant de conforter les tendances démographiques récentes tout en cherchant à mieux canaliser l'urbanisation au sein d'opérations d'ensemble. L'évaluation conduite permet de penser que les impacts environnementaux du projet au sens large seront moins marqués que lors du cycle précédent.

Le PREFET,

Pour le préfet et par délégation,
le secrétaire général

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Emmanuel Aubry', written over a faint, illegible stamp or background.

Emmanuel AUBRY