

14 OCT. 2013

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

**AVIS DE L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE
AU TITRE DE L'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE
DU PLAN LOCAL D'URBANISME
DE LA COMMUNE DE SAINT-JULIEN-DE-CONCELLES**

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.

La procédure d'évaluation environnementale, diligentée au stade de la planification, en amont des projets, 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, et à assurer une meilleure transparence du cadre décisionnel. Elle doit contribuer à une meilleure prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux.

Les textes réglementaires applicables à ce projet 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 Saint-Julien-de-Concelles, concerné au titre de l'article R.121-14- II-1° du code de l'urbanisme : « les plans locaux d'urbanisme dont le territoire comprend en tout ou partie un site Natura 2000 ».

Le préfet est ainsi saisi, avant l'enquête publique sur le projet de PLU, 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 (article L.121-12, 1^{er} alinéa et R.121-15 du code de l'urbanisme). Cet avis est joint au dossier soumis à l'enquête publique. Il ne se substitue pas à l'avis requis au titre de l'article L.123-9 du code de l'urbanisme.

Le présent avis porte plus spécifiquement sur :

- l'évaluation environnementale (autrement dit, les informations contenues dans le rapport de présentation) ;
- la prise en compte de l'environnement par le projet de document d'urbanisme.

Il se décline en trois parties :

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

A) Le contexte

La commune de Saint-Julien-de-Concelles est située à 18 km à l'est de Nantes. Elle fait partie des communes appartenant à la communauté de communes Loire-Divatte et dépend du SCoT du vignoble nantais approuvé le 11 février 2008 et en cours de révision.

La population de la commune comptait 6 820 habitants en 2010 pour une superficie communale de 3174 hectares.

La révision du PLU a été prescrite par délibération du conseil municipal le 23 février 2010. Le PLU a été arrêté par délibération du 9 juillet 2013.

La commune, caractérisée par la présence au nord de la vallée de Loire et au sud des marais de Goulaine, tous deux faisant partie des sites Natura 2000, présente de forts enjeux paysagers et écologiques en raison de l'existence sur son territoire d'un riche patrimoine (dont le site classé des marais de Goulaine) et de zones humides.

La commune est fortement affectée par le risque inondation qui couvre plus de la moitié du territoire communal. Ce risque est régi par le plan de prévention du risque inondation (PPRI) de la Loire-Amont qui constitue une servitude d'utilité publique.

La commune est également concernée par la présence d'une partie du périmètre de protection rapprochée des captages d'eau potable de Basse-Goulaine, qui constitue une servitude d'utilité publique.

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

- faire du patrimoine communal (naturel, paysager, bâti) une composante du projet communal ;
- s'appuyer sur le projet de développement de la commune pour créer une offre d'accueil adaptée et diversifiée sur le territoire.

B) 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, d'un résumé non technique, des objectifs du PADD, de la présentation des choix retenus pour le PLU, des dispositions du PLU, de l'analyse des incidences du projet sur l'environnement et des mesures relatives à l'environnement.

Ainsi, sur le plan formel, le rapport de présentation intègre les exigences des textes réglementaires qui s'appliquent en présentant l'ensemble des éléments prévus à l'article R 123-2-1 du code de l'urbanisme relatif à l'évaluation des incidences sur l'environnement des documents d'urbanisme.

a) Le diagnostic

Le diagnostic fait l'objet d'une présentation détaillée et bien illustrée.

b) L'état initial de l'environnement et les perspectives d'évolution

Un inventaire des zones humides, des cours d'eau (en application du SAGE Estuaire de la Loire) et un recensement des boisements, des haies et des parcs remarquables ont été réalisés sur le territoire communal.

Pour la définition de la trame verte et bleue, le PLU reprend les continuités écologiques définies dans le projet de SCoT du vignoble nantais et y ajoute le plan d'eau du Chêne. Elles sont reportées sur les plans de zonage à l'aide d'une trame spécifique assorties de prescriptions.

Le rapport de présentation comporte une présentation très détaillée des enjeux écologiques (habitats et espèces) et des mesures de gestion relatifs aux sites Natura 2000 de la vallée de la Loire et des marais de Goulaine.

Le rapport de présentation comporte une présentation des caractéristiques des zones d'urbanisation futures avec une présentation des enjeux paysage, risques et occupation des sols. Il manque cependant une présentation des enjeux écologiques de ces sites, notamment des 4 sites faisant partie de la ZAC multisites sur lesquels ont été repérées, dans le cadre de l'étude d'impact du dossier de demande préalable à la déclaration d'utilité publique, des zones humides. Si ces dernières sont bien repérées sur le plan de zonage à l'aide de la trame « zone humide », contrairement à ce qui est mentionné dans le rapport de présentation (p122), le règlement de la zone 1AU correspondante ne comprend pas de dispositions spécifiques de protection de secteurs concernés par la trame. Il semble, plus globalement, qu'il est de même pour les zonages U et AU. Ainsi, règlement et rapport de présentation devront être mis en cohérence sur ce sujet et la protection des zones humides assurée quelque soit le zonage concerné.

Une de ces zones d'urbanisation future, le secteur de Port Egaud, est concernée par le plan de prévention des risques d'inondation (PPRI) de la Loire-Amont qui rend inconstructible une partie du site et qui soumet à différentes contraintes les conditions de construction sur une autre partie du site.

Une cartographie des principales sources de pollution et de nuisances selon les différents vecteurs (eau, air, sol) aurait été utile. Il n'est pas fait de lien entre la liste des éventuelles sources de pollution actuelle ou future et l'aménagement de secteurs d'habitat.

c) La justification des choix

Les orientations d'aménagement et d'urbanisme ont été définies au regard du diagnostic territorial et des orientations du SCoT du vignoble nantais. Au regard de ce dernier, la commune est classée «A», c'est à dire « ville ayant un potentiel de développement important ».

En raison de sa proximité avec l'agglomération nantaise, la commune est soumise à une demande importante d'installation sur son territoire et souhaite pouvoir y répondre favorablement. Pour ce faire, et compte tenu du très faible taux de logements vacants (2,4 % en 2009), la commune fait le choix d'une production de logements en nette hausse par rapport au POS précédent.

Le PLU prévoit ainsi sur la période 2014-2027, la réalisation d'au moins 850 logements.

La densité moyenne affichée de 23 logements par hectare dans le projet de PLU, très supérieure au POS en vigueur (10 logements par hectare), est compatible avec celle définie par le SCOT. Cela implique de revoir le mode de développement et les formes urbaines qui prévalaient jusqu'alors.

Dans la perspective également de réduire la consommation d'espace, le PLU a identifié les possibilités de renouvellement urbain du bourg, de densification des secteurs urbanisés et d'utilisation des « dents creuses », ce qui représente un potentiel de 473 logements.

La ZAC multisites représente, quant à elle, 450 logements sur 20,4 ha avec une densité moyenne de 22 logements à l'hectare.

Les capacités totales prévues au PLU pour l'habitat sont de l'ordre de 22,9 hectares en extension d'urbanisation, 20,4 ha en zone 1AU et 2,5 ha en zones 2AU.

Au vu des possibilités d'utilisation de l'enveloppe du bourg et de la situation en zone inondable du site de Port Egaud, un phasage privilégiant en priorité l'urbanisation de la Petite-Courbe, de La Meslerie et de La Graholière serait préférable. L'urbanisation du site de Port Egaud ne devrait être envisagée qu'à plus long terme.

S'agissant de l'activité économique, la commune projette uniquement l'extension de la zone du Breuillet sur 2,9 ha, en remplacement de la zone de Fort-Écu, supprimée en raison des sensibilités environnementales importantes existantes qui caractérisent le site.

d) L'articulation du PLU avec les autres plans et programmes

Le rapport de présentation présente de manière claire l'articulation du PLU avec le SDAGE Loire-Bretagne, et le SAGE Estuaire de la Loire, la directive territoriale d'aménagement (DTA) de l'estuaire de la Loire et le SCoT du vignoble nantais.

e) L'évaluation des incidences sur l'environnement des orientations du PLU

L'évaluation des incidences prévisibles du PLU sur l'environnement est déclinée suivant plusieurs thématiques (climat, géologie, relief, hydrographie, ressources naturelles, gestion des eaux usées, pollutions et nuisances, risques majeurs, paysage, patrimoine culturel et architectural) à l'échelle du territoire et fait l'objet d'une présentation claire.

Le PLU présente une évaluation détaillée des incidences de la mise en œuvre du PLU sur les sites Natura 2000 de la vallée de la Loire et des marais de Goulaine qui conclut de manière justifiée à l'absence d'impact sur ces sites naturels.

Il analyse notamment les zonages, les protections et les règlements concernant les périmètres des sites Natura 2000 ainsi que les projets urbains majeurs situés en dehors de ces périmètres.

f) Les mesures de suppression, de réduction et de compensation

Le PLU présente de façon claire l'ensemble des mesures environnementales envisagées. Il ne fait cependant pas de distinction suffisante entre les mesures pour éviter, réduire ou compenser les effets du projet sur l'environnement.

g) Les mesures de suivi

Le document propose, par thématique, une liste d'indicateurs de suivi. Afin d'assurer pleinement le rôle d'indicateur, il faudrait prévoir un état zéro et pour certains d'entre eux, un objectif chiffré, lorsque cela est possible.

h) Le résumé non technique

Le rapport de présentation comporte un résumé non technique qui comporte une présentation claire et pédagogique des incidences du PLU sur l'environnement et les mesures associées. Il ne présente cependant pas les autres parties du PLU.

i) La présentation de la manière dont l'évaluation a été effectuée

Le PLU présente des informations succinctes sur les méthodes utilisées.

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

Biodiversité et milieux naturels

Un inventaire des zones humides et des cours d'eau a été réalisé sur le territoire communal. Ces zones font l'objet d'une trame sur les plans de zonage.

Le règlement relatif aux zones humides devra être ajusté (cf remarque ci-avant sur la traduction de la trame « ZH » pour les zonages AU et U notamment), la référence à l'absence d'alternatives permettant d'éviter l'atteinte aux zones humides affirmée. Il est rappelé que la PLU doit montrer en cas d'atteinte qu'il n'y avait pas d'alternative permettant de répondre au besoin identifié évitant les impacts sur zones humides, que des mesures de réduction ont été recherchées et le cas échéant, de justifier d'éventuels impacts résiduels à l'échelle du territoire, d'en démontrer l'acceptabilité et de prévoir des compensations.

Les sites Natura 2000 de la vallée de la Loire et des marais de Goulaine font l'objet en quasi-totalité d'un zonage N ou Ni dont les règlements assurent une protection satisfaisante de ces sites naturels remarquables.

Le PLU prévoit deux emplacements réservés pour la réalisation d'un projet routier de la vallée maraîchère (ER n° 11 et 12), au profit du conseil général. Ce projet a fait l'objet d'un arrêté de déclaration d'utilité publique le 16 août 2011. Au vu des impacts prévisibles sur l'environnement, le PLU aurait dû reprendre des informations issues de l'étude d'impact réalisée dans le cadre du dossier d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique. L'argumentaire qui a conduit au choix du tracé, les impacts de ce projet sur l'environnement ainsi que les mesures associées (dont les mesures compensatoires relatives aux zones humides) auraient en effet dû être présentées, en restant proportionnées à l'échelle du PLU et à l'acuité des enjeux environnementaux que ce projet présente.

Risques et nuisances

La commune est, pour une part significative de son territoire, couverte par le plan de prévention des risques inondations (PPRI) de la Loire-Amont approuvé le 12 mars 2001. La prise en compte du risque d'inondation constitue d'ailleurs le principal enjeu de ce PLU au titre de la politique de prévention des risques.

L'intégration du risque dans le PLU doit s'opérer suivant une approche globale allant bien au-delà d'une simple insertion du dossier de PPRI dans les documents annexes du PLU, conformément à l'article L 121.1 du code de l'urbanisme.

Tous les secteurs situés en zone inondables et concernés par le PPRI font l'objet d'un zonage indicé i, qui précise que les règles du PPRI viennent s'ajouter à celles du PLU, selon le principe de l'application de la plus contraignante. Ce système permet au règlement du PLU d'intégrer les règles du PPRI.

Le PLU ne tient pas suffisamment compte du risque important lié à une hauteur de submersion potentielle supérieure à 1 mètre d'eau et ne limite pas la constructibilité d'habitations neuves au-delà de ce que prescrit le PPRI.

Une grande partie du reliquat constructible du POS actuel situé en zone inondable est rendu non constructible par le projet de PLU arrêté, car celui-ci est souvent situé derrière la digue. Toutefois, certains secteurs susceptibles d'être submergés par plus d'un mètre d'eau restent constructibles dont le secteur de Port Egaud.

Il est donc nécessaire de revoir les principes d'aménagement de ces zones afin de ne pas permettre l'implantation de nouveaux logements dans les zones susceptibles d'être submergées par plus d'un mètre d'eau.

Dans les secteurs à vocation d'habitat, sont autorisées sous condition les activités artisanales. En plus des notions de compatibilité avec l'habitat et de l'absence de nuisances, pourrait être ajoutée une notion de services ou d'activités nécessaires à la vie des habitants du secteur considéré. Même si les activités artisanales paraissent d'une ampleur assez faible, elles peuvent pour certaines d'entre elles être à l'origine de nuisances, notamment sonores.

Les mesures préconisées pour éviter l'exposition des personnes à des risques sanitaires auraient pu apparaître, si nécessaire, dans les orientations d'aménagement et de programmation des secteurs concernés.

La problématique du radon aurait mérité d'être évoquée. Dans l'état actuel des données, il convient de rappeler que la nature du sous sol du secteur est susceptible de favoriser l'émission de radon, gaz cancérogène. Les secteurs prioritaires pour la prise en compte du risque radon sont en cours de définition associés à une évolution de la réglementation qui devrait élargir le champ des diagnostics « radon » aux habitations individuelles dans ces secteurs. A titre préventif, en attente des évolutions réglementaires, il pourrait être recommandé, qu'en cas de réhabilitation de bâtiments recevant du public, de réaliser un diagnostic « radon » au préalable.

Patrimoine naturel et culturel

La commune de Saint-Julien-de-Concelles n'est plus concernée par la présence du site inscrit des marais de Goulaine. Le décret de classement du 22 février 2001 a en effet abrogé l'arrêté du 2 février 1970 portant inscription de ce site. Le plan de servitudes doit donc être modifié en conséquence.

La commune n'est donc plus concernée que par le site classé des marais de Goulaine pour lequel on constate quelques erreurs mineures de report sur le plan de servitude (territoire sud).

Ce site classé est concerné par des zonages N, A et Ah2 dont les règlements ne tiennent pas compte des spécificités réglementaires liées à ce type de protection.

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.

Ces règlements devront ainsi préciser qu'une partie des zones précitées sont incluses dans un site classé. A ce titre, toute modification de l'aspect du site classé est soumise à autorisation spéciale (article L 341-10 du code de l'environnement).

Conclusion

Avis sur les informations fournies

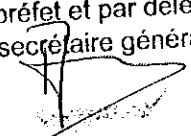
Le projet de PLU de Saint-Julien-de-Concelles présente de façon détaillée le diagnostic et l'état initial de l'environnement, notamment avec une bonne description des enjeux environnementaux. Un complément relatif aux enjeux écologiques des futures zones d'urbanisation serait cependant utile afin de bien justifier les choix de localisation retenus et d'assurer la compatibilité des usages

Avis sur la prise en compte de l'environnement

Le projet de PLU répond d'une manière satisfaisante aux principaux enjeux environnementaux de la commune.

Néanmoins, des compléments et/ou modifications sont également nécessaires afin de mieux prendre en compte les thématiques inondations, zones humides et site classé.

Pour le préfet et par délégation,
le secrétaire général



Emmanuel AUBRY

