



Mission régionale d'autorité environnementale

Pays de la Loire

**Avis de la Mission Régionale d'Autorité
environnementale Pays de la Loire
sur le projet de modification n°1
du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi)
de Nantes Métropole (44)**

n° : PDL-2022-5901

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La MRAe Pays de la Loire a délibéré par échanges électroniques comme convenu lors de sa réunion collégiale du 11 avril 2022 pour l'avis sur la modification n°1 du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de Nantes Métropole (44).

En application du règlement intérieur de la MRAe, chacun des membres délibérants 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. Ont ainsi délibéré sur cet avis Vincent Degrotte, Olivier Robinet et Daniel Fauvre.

* *

La MRAe Pays de la Loire a été saisie pour avis par Nantes Métropole, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçu le 20 janvier 2022 par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) des Pays de la Loire.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de 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 un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la DREAL a consulté par courriel du 24 janvier 2022 l'agence régionale de santé des Pays de la Loire.

Sur la base des travaux préparatoires de la DREAL, et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

Pour chaque plan et document soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Le présent avis est publié sur le [site des MRAe](#). Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

Avis

L'évaluation environnementale des projets de documents d'urbanisme est une démarche d'aide à la décision qui contribue au développement durable des territoires. Elle est diligentée au stade de la planification, en amont des projets opérationnels, et vise à repérer de façon préventive les impacts potentiels des orientations et des règles du document d'urbanisme sur l'environnement, à un stade où les infléchissements sont plus aisés à mettre en œuvre. Elle doit contribuer à une bonne prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux et permettre de rendre plus lisibles pour le public les choix opérés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement.

Les textes réglementaires prévoient que certains documents d'urbanisme et leurs procédures d'évolution relèvent obligatoirement de la procédure d'évaluation environnementale ou d'une évaluation environnementale après examen au cas par cas. C'est le cas de la modification n°1 du PLUi de Nantes Métropole qui a fait l'objet d'une évaluation environnementale sur décision volontaire de la personne publique responsable.

Le présent avis est produit sur la base des documents dont la MRAe a été saisie dans leur version non datée transmise par la collectivité en date du 20 janvier 2022.

1. Contexte, présentation du territoire, du projet de modification n°1 du PLUi de Nantes Métropole et de ses principaux enjeux environnementaux

1.1 Présentation du projet de modification n°1 du PLUi de Nantes Métropole

Nantes Métropole a approuvé son plan local d'urbanisme intercommunal le 5 avril 2019. Le projet de modification n°1 comprend trois catégories de modifications.

Tout d'abord, il vise à faire évoluer des pièces de portée intercommunale (« métropolitaine »). Il est ainsi prévu de modifier le règlement écrit. Parmi les dispositions applicables à toutes les zones, il propose de préciser ou de clarifier plusieurs définitions de termes utilisés dans le règlement ainsi que d'ajuster à la marge certains outils de protection du patrimoine bâti, des règles d'implantation des constructions, quelques hauteurs des constructions, les dérogations aux règles de hauteur des clôtures, la rédaction du calcul du coefficient de biotope par surface (CBS)¹, les règles concernant le stationnement des véhicules à moteur ou des vélos, la largeur des voies nouvelles et la « règle relative à la ligne d'eau de référence mesurée au droit de la bordure externe de l'aléa moyen ». Le projet vise aussi à modifier le règlement de certaines zones ; sont concernées quelques dispositions applicables à la zone urbaine mixte UM, à la zone urbaine à vocation économique UE, à la zone agricole A et à la zone naturelle N. Il propose également des adaptations des règles applicables au patrimoine en matière de changement de destination, de recherche d'alternatives à l'isolation par l'extérieur, de réalisation de verrières et de menuiseries et de traitement paysager des espaces libres.

Le barème de valeur des arbres, annexé au règlement et utilisé en cas de remplacement d'arbres existants, sera modifié pour une meilleure prise en compte de leur valeur écologique ; son usage

1 CBS : part de surface éco-aménagée (végétalisée ou favorable à l'écosystème) sur la surface totale d'une parcelle.

sera étendu à toutes les communes de la métropole.

Le plan thématique « cycle de l'eau » (pièce n° 4.2.6) verra sa légende modifiée afin de clarifier la portée prescriptive ou de recommandation des différents zonages. Sur ce même document, une erreur qui a conduit, dans certaines situations, à minimiser le niveau de l'aléa lié au risque d'inondation par ruissellement pluvial sera également corrigée.

Dans un second temps, le projet de modification prévoit l'ouverture à l'urbanisation de deux zones à urbaniser 2AU.

La première est située sur la commune de Bouaye dans le secteur du Tour : 8 000 m² environ sont destinés à être classés en zone urbaine US dédiée aux grands équipements d'intérêt collectif ou de services publics afin d'y relocaliser le centre technique municipal, l'actuel étant jugé obsolète.

La seconde est située sur la commune de Nantes dans le secteur du bois des Anses : 6 700 m² environ sont destinés à être classés en zone UMb dédiée aux grands ensembles ou aux projets urbains à la morphologie spécifique afin d'y construire une brasserie au sein de la ZAC Doulon Gohards. Les parcelles voisines, qui restent classées en zones à urbaniser 2AU, seront utilisées pour la houblonnière liée à la brasserie. Ce projet est compatible avec l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) sectorielle qui prévoit le développement d'une nouvelle forme d'agriculture urbaine, de proximité et durable.

Dans un troisième temps, le projet de modification apporte de nombreuses évolutions de portée locale. Plus de 200 évolutions ponctuelles sont exposées, dont certaines regroupent plusieurs dispositions modifiées, réparties sur toutes les communes de la métropole à l'exception de celle de Bouaye. Les évolutions proposées portent sur :

- des projets (ces évolutions sont alors regroupées par projet) ;
- des créations, modifications ou suppressions selon le cas d'OAP sectorielles ;
- le zonage et les hauteurs d'épannelage au sein de la zone urbaine mixte UM ;
- les règles graphiques permettant l'accueil des gens du voyage (périmètres d'autorisation de stationnement des caravanes et des résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs, secteurs dédiés aux terrains familiaux destinés à l'habitat des gens du voyage, secteurs de taille et de capacité d'accueil limité permettant un habitat dual – en logement et en caravane) ;
- les règles graphiques en faveur des activités économiques (polarités commerciales de proximité, linéaires commerciaux, périmètres de pôles de service et périmètres tertiaires en secteurs urbains à vocation économique Uem) ;
- les emplacements réservés pour développer la mixité sociale en matière d'offre de logements ;
- des ajouts, modifications ou suppressions liées aux emplacements réservés ;
- des espaces boisés classés (EBC) et des espaces paysagers à protéger (EPP) : ajouts d'EPP boisements ou d'EBC et modifications d'EPP zones humides ;
- les marges de recul ;
- le patrimoine (ajouts de patrimoine à protéger, compléments apportés aux règles écrites, ajouts ou extensions de périmètres, équilibre entre rénovation énergétique et préservation architecturale).

1.2 Principaux enjeux environnementaux du projet de modification n°1 du PLUi de Nantes Métropole identifiés par la MRAe

Au regard des effets attendus du fait de la mise en œuvre du plan d'une part, et des sensibilités

environnementales du territoire d'autre part, les enjeux environnementaux de la modification n°1 du PLUi de Nantes Métropole identifiés comme principaux par la MRAe sont :

- la consommation d'espace et l'organisation spatiale du développement envisagé ;
- la préservation des éléments de patrimoines naturels, paysagers et culturels emblématiques ;
- la maîtrise des risques, pollutions et nuisances ;
- la réduction des émissions de gaz à effet de serre, notamment en lien avec les questions de mobilité.

2. Caractère complet et qualité des informations contenues dans le rapport de présentation

Globalement, le dossier fait un réel effort d'organisation et de structuration des très nombreuses évolutions proposées, avec aussi un sommaire intermédiaire des évolutions territorialisées pour chaque commune, ce qui permet de donner au lecteur des points de repère pour chercher ce qui l'intéresse.

2.1 Diagnostic socio-économique du territoire et analyse de l'état initial de l'environnement

Le dossier ne propose pas de diagnostic socio-économique du territoire et d'analyse de l'état initial de l'environnement à l'échelle de la métropole. En revanche, il présente quand c'est utile, pour chacune des évolutions proposées, les principaux éléments de contexte. Cette façon de procéder semble particulièrement adaptée à la nature du projet de modification n°1 du PLUi qui comprend de très nombreuses dispositions ponctuelles ou de portée limitée.

S'agissant des secteurs susceptibles d'être touchés de manière notable par le projet de modification du PLUi, comme les zones ouvertes à l'urbanisation ou les principaux emplacements réservés, les éléments de caractérisation du site sont un peu plus développés tout en restant proportionnés aux enjeux.

2.2 Articulation de la modification n°1 du PLUi de Nantes Métropole avec les autres plans et programmes,

Un chapitre explicite succinctement, mais de façon proportionnée, en quoi les changements apportés au PLUi de Nantes Métropole ne remettent pas en cause sa compatibilité avec les documents de rang supérieur, notamment le schéma de cohérence territoriale (SCoT) Nantes – Saint-Nazaire, les dispositions de la loi Littoral, le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Loire Bretagne ainsi que, à l'échelle de la métropole, le plan de déplacements urbains (PDU), le programme local de l'habitat (PLH) et le plan climat, air énergie territorial (PCAET).

La MRAe rappelle que le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) des Pays de la Loire, a été approuvé par arrêté du préfet de région du 7 février 2022. L'élaboration de ce document a débuté en 2016 en concertation avec l'ensemble des acteurs du territoire et a été soumis à la consultation des habitants au travers d'une enquête publique qui s'est achevée le 22 octobre 2021. Aussi, il aurait été pertinent que les objectifs et les règles générales qui ne pouvaient être ignorées lors de l'élaboration de la présente révision de PLU puissent être évoqués, quand bien même il appartient en premier lieu au SCoT de prendre en compte les objectifs du SRADDET et de s'inscrire en compatibilité avec ses règles générales.

2.3 Résumé non technique

Le résumé non technique est court mais adapté à la portée des évolutions contenues dans le projet de modification n°1. Toutefois, il omet certains des éléments prévus par l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme, pourtant cité page 6 de la notice explicative :

- l'analyse de l'état initial de l'environnement et des perspectives de son évolution, même limitée aux zones susceptibles d'être touchées de manière notable ;
- les mesures d'évitement, de réduction et, le cas échéant de compensation des incidences prévisibles notables ;
- les critères, indicateurs et modalités de suivi des effets.

La MRAe rappelle que le résumé non technique doit comprendre l'ensemble des éléments prévus par la réglementation.

3. Prise en compte de l'environnement par le projet de modification n°1 du PLUi

Globalement, l'évaluation des incidences d'une modification du document d'urbanisme comprenant de très nombreuses évolutions n'est pas aisée. Ces évolutions sont pour la plupart, marginales dans leur portée, mais certaines sont plus importantes. Il faut aussi envisager la possibilité d'effets notables résultant du cumul d'évolutions de faible ampleur.

Le projet de modification parvient, suite à une analyse centrée sur les enjeux environnementaux identifiés à l'occasion de l'élaboration du PLUi, à présenter les incidences environnementales attendues de façon succincte tout en étant accessible et proportionnée.

Sur le plan formel, les incidences sur l'environnement des ouvertures de zones 2AU à l'urbanisation, des créations d'OAP et des principaux emplacements réservés sont, contrairement aux autres modifications à apporter au PLUi, abordées dans le chapitre 3 consacré à l'exposé des modifications et non dans le chapitre 4 consacré, selon son intitulé, à l'analyse des incidences. Ce choix, non conforme aux intitulés des chapitres et non harmonisé selon les différents contenus de la modification, brouille la lecture de la notice explicative.

3.1 Organisation spatiale et consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers

Au regard de l'enjeu inscrit dans le PLUi de limitation de l'artificialisation des espaces naturels, agricoles et forestiers, les deux ouvertures à l'urbanisation prévues sont de taille modeste : environ 8 000 m² pour le secteur du Tour à Bouaye et environ 6 700 m² pour le secteur bois des Anses à Nantes, soit 1,47 ha au total représentant 0,27 % du total des zones 2AU inscrites au PLUi. Au-delà de ce constat, rappelé dans la notice explicative, un bilan de l'ensemble des surfaces artificialisées et en cours d'artificialisation depuis l'approbation du PLUi est cependant attendu.

En outre, trois secteurs de taille et de capacité d'accueil limités (Stecal) en zone agricole ou en zone naturelle seront créés. Le dossier ne précise toutefois pas la surface cumulée de ces Stecal.

La justification de ces ouvertures à l'urbanisation et de la création de ces Stecal apparaît satisfaisante. En revanche, concernant le secteur du Tour à Bouaye, le devenir du site de l'actuel centre technique municipal devant être relocalisé au regard du règlement en vigueur n'est pas abordé. Il s'agit pourtant d'un sujet important à évoquer à l'occasion de l'ouverture à l'urbanisation car la modification du PLUi ne doit pas favoriser la création d'une friche.

La MRAe recommande de compléter la présentation de l'ouverture à l'urbanisation du secteur du Tour à Bouaye avec les perspectives de réutilisation du site de l'actuel centre technique

municipal.

3.2 Préservation du patrimoine naturel et bâti

3.2.1 Sols et zones humides

Le dossier comptabilise 6,89 hectares de zones humides nouvellement protégées par le projet de modification contre 10,42 ha de protection supprimée, ces derniers devant correspondre à des secteurs qui se sont avérés ne pas être finalement des zones humides. Les surfaces de zones humides protégées présentent donc un solde négatif de 3,5 ha.

Selon le dossier, les évolutions apportées aux espaces paysagers à protéger « zones humides » sur le document graphique sont la conséquence d'une amélioration des connaissances sur les zones humides correspondantes. Toutefois, les sources citées pour justifier cette amélioration des connaissances, et notamment la réduction de certains périmètres, ne sont pas annexées à la notice explicative, ce qui ne lui permet pas de remplir son rôle de démonstrateur.

La MRAe recommande d'annexer à la notice explicative un extrait des sources permettant de justifier les nouvelles délimitations des espaces paysagers à protéger « zones humides ».

La notice identifie deux OAP modifiées² pour lesquelles le niveau d'enjeu en termes de biodiversité passe de moyen à fort suite à la délimitation de surfaces de zones humides plus importantes qu'initialement inscrites au PLUi. Le projet de modification du PLUi ne prévoit aucune mesure à son niveau, se contentant de constater que les projets d'aménagement correspondants devront prendre en compte l'existence de ces zones humides et respecter la démarche éviter, réduire, compenser (ERC). Toutefois, le document d'urbanisme doit aussi respecter la démarche ERC à son échelle. L'invocation des obligations réglementaires qui reposeront sur les projets ne permet pas d'exonérer le document d'urbanisme des obligations à son niveau afin de prévenir au plus tôt les impacts sur l'environnement. En l'état, le projet de modification n°1 du PLUi ne respecte pas la démarche ERC et doit être complété.

Par comparaison, les OAP nouvellement créées par le projet de modification intègrent une analyse des enjeux et des mesures ERC, notamment en cas d'enjeux moyens ou forts.

La MRAe recommande de compléter les OAP Pommereau et Forêt ouest à Saint-Aignan-de-Grandlieu pour intégrer des mesures d'évitement, de réduction et, le cas échéant, de compensation des nouvelles délimitations des zones humides identifiées.

3.2.2 Biodiversité

Le dossier examine plus particulièrement les incidences des zones susceptibles d'être touchées de manière significative, à savoir au niveau des secteurs ouverts à l'urbanisation et des emplacements réservés de plus de 4 ha comme pour l'évaluation environnementale initiale du PLUi. Il n'identifie pas d'incidence notable.

Par ailleurs, selon le dossier, le projet de modification présente un solde de +8 ha d'espaces paysagers à protéger (EPP) et de +5 ha d'espaces boisés classés (EBC). Ce solde provient essentiellement des zones urbaines, ce qui traduit une volonté de conforter la présence de la nature en ville.

Les précisions apportées au règlement en matière de coefficient de biotope par surface (CBS)³ sont

2 OAP Pommereau et Forêt ouest à Saint-Aignan-de-Grandlieu.

3 Le coefficient de biotope par surface (CBS) fixe une obligation de maintien ou de création de surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables sur l'unité foncière qui peut être satisfaite de plusieurs manières : espace libre en pleine terre, surface au sol artificialisée mais végétalisée sur une profondeur minimale déterminée par le règlement, toitures et murs végétalisés. Les

positives sur la préservation de la biodiversité. Le CBS moindre applicable aux petites parcelles ne concernera ainsi que les petites parcelles existantes à la date d'approbation du PLUi pour ne pas inciter à détourner la règle. Le pourcentage de pleine terre imposé s'appliquera même aux petites parcelles bénéficiant d'un CBS moindre.

Incidences Natura 2000

Les incidences Natura 2000 du projet de modification sont évoquées uniquement en lien avec les deux secteurs d'ouverture à l'urbanisation prévus à Bouaye et à Nantes ainsi qu'avec deux évolutions d'OAP sur les secteurs Pirmil-les-Îles à Nantes et Basse Île à Rezé. Les incidences potentielles sur les sites Natura 2000 de l'ensemble des autres évolutions apportées au PLUi ne sont pas abordées et ne semblent pas avoir été envisagées. Ce point est cependant annoncé en introduction du chapitre 4 sur l'analyse des incidences de la modification n°1.

De plus, l'évaluation environnementale du projet de modification du PLUi ne conclut pas quant à l'impact sur les sites Natura 2000 et doit être complétée sur ce point.

La MRAe recommande de compléter l'analyse des incidences Natura 2000 au-delà des deux secteurs qui seront ouverts à l'urbanisation puis en ajoutant une conclusion argumentée statuant quant à l'existence ou non d'effets significatifs du projet de modification du PLUi sur l'état de conservation des espèces et des habitats ayant justifié la désignation des sites au titre de Natura 2000.

3.2.3 Sites, paysages et patrimoine

L'extension de l'utilisation du barème de valeur des arbres à toutes les communes va renforcer la prise en compte et l'amélioration des paysages.

Globalement, le projet de modification comporte l'ajout de 34 protections patrimoniales, de 1 946 m de séquences urbaines⁴, de 4 301 ml de petits patrimoines et de 30 ha de périmètres patrimoniaux. Des compléments sont aussi apportés à certaines dispositions relatives au patrimoine architectural, urbain et paysager. Les enjeux de préservation de l'identité paysagère, architecturale et, plus globalement, du cadre de vie des territoires concernés en ressortent donc confortés.

3.3 Prise en compte des risques et limitation des nuisances

La correction d'une erreur dans la transcription de l'aléa lié au risque d'inondation par ruissellement permettra une meilleure prise en compte de la nature du risque et de limiter les potentiels effets d'inondations de ce type. Le dossier ne peut donc pas afficher que le projet de modification du PLUi est sans incidence pour cet enjeu. Il doit au contraire afficher une incidence positive.

3.4 Contribution au changement climatique, énergie et mobilité

Les évolutions proposées du PLUi vont conforter les modes de déplacement actifs, soit directement via les évolutions des obligations en matière de stationnement, soit indirectement au

différentes manières de respecter cette obligation n'ayant pas la même efficacité du point de vue de la préservation de la biodiversité, le règlement du PLU peut ainsi prévoir un coefficient différent pour chacune d'entre elles qui permet de prendre en compte cette différence d'efficacité.

4 Les séquences urbaines sont des ensembles urbains remarquables ou de qualité. Les éléments qui composent ces séquences urbaines (implantation, volumétrie, gabarit, éléments d'architecture, rythme) constituent l'ambiance urbaine et sont protégés par le PLUi.

travers des contributions au renouvellement urbain et à la mixité des activités accueillies. Elles sont donc favorables à la diminution des consommations d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre liées aux déplacements, mais le dossier présenté n'en fait pas une évaluation quantitative.

4. Conclusion

Le projet de modification n°1 du PLUi de Nantes Métropole comprend de très nombreuses évolutions du document d'urbanisme. Le document structure clairement leur présentation de façon proportionnée aux enjeux environnementaux concernés.

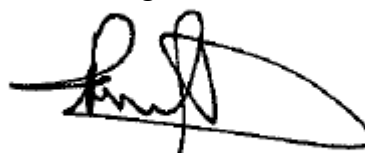
La consommation d'espace permise par le projet de modification reste modeste et correctement justifiée. Les perspectives de réutilisation du site actuel du centre technique municipal de Bouaye au regard du règlement en vigueur demandent néanmoins à être précisées afin de compléter la présentation des incidences de l'ouverture à l'urbanisation prévue pour relocaliser cet équipement public.

La protection des zones humides évolue suite à l'amélioration des connaissances. Il convient de justifier, dans le dossier, les réductions de périmètres ainsi effectuées. Au-delà, deux OAP atteignent désormais des niveaux d'enjeu fort en matière de biodiversité suite à l'accroissement des surfaces de protection des zones humides dans leurs périmètres respectifs : il convient en conséquence de compléter le document d'urbanisme avec des mesures d'évitement, de réduction et, le cas échéant, de compensation des incidences prévisibles qui sont notables. Le renvoi aux obligations réglementaires qui reposeront sur les projets envisagés ne permet pas d'exonérer le document d'urbanisme des obligations à son niveau.

Au plan formel, il est attendu une analyse des incidences Natura 2000 plus complète et conclusive.

Nantes, le 20 avril 2022

Pour la MRAe Pays de la Loire, le président, par
délégation

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Daniel Fauvre', written over a horizontal line.

Daniel FAUVRE