



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 (PLU) de Ligné (44)**

n° : PDL-2022-5946

Vu, le Commissaire Enquêteur
Aude VOUZELLAUD

13 JUIN 2022

10 pages

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La MRAe¹ des Pays de la Loire s'est réunie le 11 avril 2022 par conférence téléphonique. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la modification n°1 du PLU de Ligné (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 collégalement : Daniel Fauvre, Bernard Abrial, Olivier Robinet, Audrey Joly et en qualité de membres associés, Mireille Amat, Vincent Degrotte et Paul Fattal.

* *

La MRAe a été saisie par le maire de Ligné pour avis, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) des Pays de la Loire le 26 janvier 2022.

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 17 décembre 2021 l'agence régionale de santé de Loire-Atlantique.

En outre, la DREAL a consulté par mail du 17 décembre 2021, le directeur départemental des territoires et de la mer de Loire-Atlantique, qui a transmis une contribution en date du 21 mars 2022.

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.

1 Mission régionale d'autorité environnementale des Pays-de-la-Loire (MRAe).

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 d'une procédure d'évaluation environnementale systématique ou à l'issue d'un examen au cas par cas. C'est le cas de la modification n°1 du PLU de Ligné qui a été soumise à évaluation environnementale après examen au cas par cas par décision de la MRAe n°2021DKPDL66 du 9 septembre 2021².

Le présent avis est produit sur la base des documents dont la MRAe a été saisie dans leur version datée du 29/12/2021.

1. Contexte, présentation du territoire, du projet de mise en compatibilité par déclaration de projet du PLU de Ligné et de ses principaux enjeux environnementaux

Couvrant une superficie de 4 540 hectares, la commune de Ligné comptait 5 302 habitants en 2019. Approuvé le 3 mars 2020, le PLU de Ligné n'a pas été soumis à évaluation environnementale par décision (n° 2019-3871) de la MRAe du 3 mai 2019. Ligné fait partie de la communauté de communes du Pays d'Ancenis (COMPA) qui regroupe 20 communes totalisant une population de près de 70 000 habitants. La COMPA est couverte par un schéma de cohérence territoriale (SCoT) approuvé le 28 février 2014.

La présente modification n°1 du PLU de Ligné porte sur quatre objectifs :

- l'ouverture à l'urbanisation de la zone 2AUI (partie Sud du secteur des Bouclières) afin de permettre la création d'un terrain de football,
- l'ajout d'une exception pour les piscines dans les règles d'implantation des annexes par rapport aux limites séparatives,
- l'ajout de la mention « *à partir de la date d'approbation du PLU* » pour les emprises au sol limitées,
- la mise à jour des annexes « classement sonore des infrastructures » suite à l'arrêté préfectoral du 5 novembre 2020.

Sur ces quatre volets, seule l'ouverture à l'urbanisation de la zone 2AUI (partie Sud du secteur des Bouclières) en vue de la création d'un terrain de football synthétique fait l'objet d'une évaluation environnementale, les trois autres évolutions se limitant à des modifications du règlement du PLU

2 Décision MRAe 2021DKPL66 du 9 septembre 2021 : http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pdl-2021-5502_mecdp_pluligne_44_2021dkpdl66.pdf

sans générer d'impacts environnementaux.

La grande majorité des équipements publics de Ligné est regroupée au sein d'un pôle situé au sud de la commune et délimité au nord par la rue de Vieillevigne, à l'est par l'allée des Bouclières et à l'ouest par la rue des Acacias. Ce pôle regroupe les équipements scolaires et sportifs de la commune : collèges public et privé, écoles primaires privée et publique, restaurant scolaire, terrains de football stabilisé et engazonné, salle de sport, bibliothèque, salle des fêtes, etc. La croissance démographique de la commune depuis les années 2000 nécessite d'augmenter la capacité des équipements dont ceux liés à l'enseignement, aux sports et aux loisirs. C'est notamment le cas de l'école primaire publique Jules Verne dont l'extension prévoit d'utiliser le terrain mitoyen occupé par le terrain de football stabilisé. Cette extension de l'école implique donc la création d'un nouveau terrain de football.

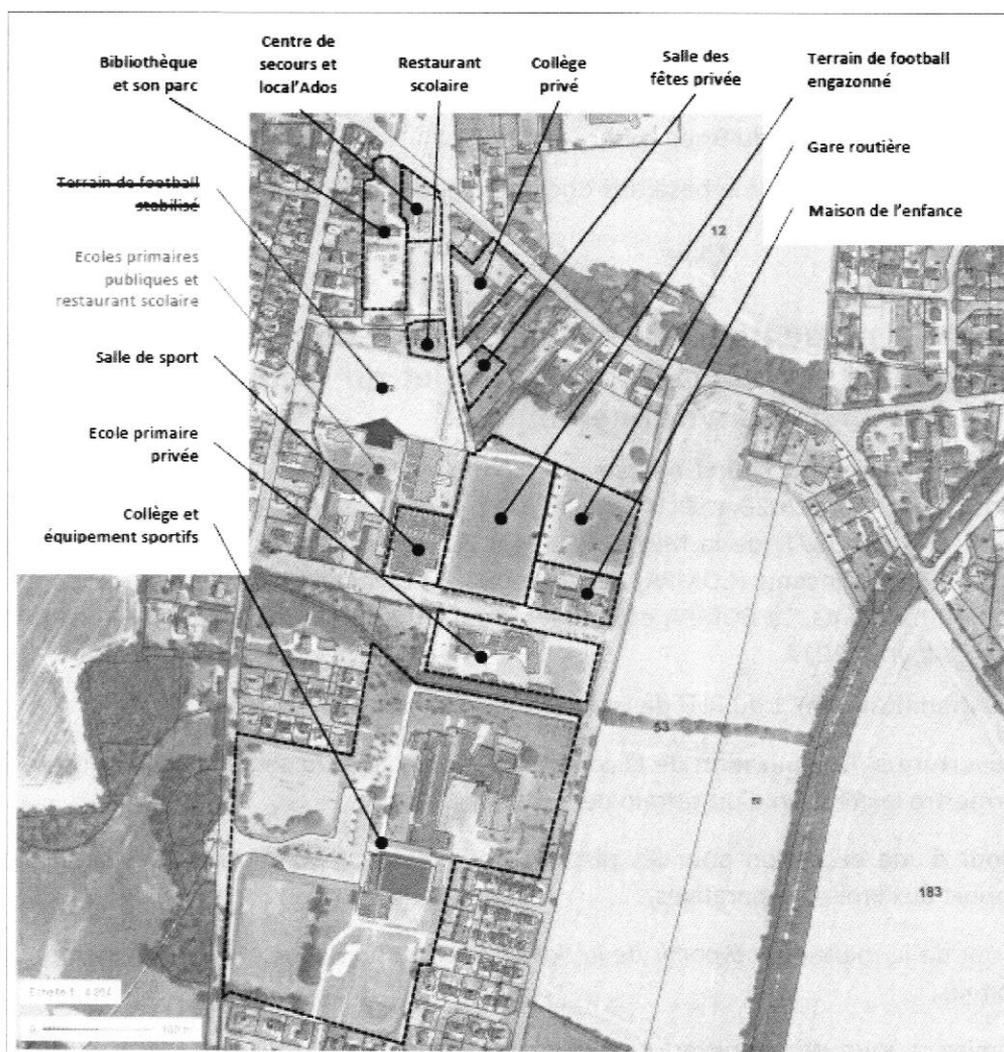


Figure 1 : suppression du terrain de football stabilisé suite à l'agrandissement de l'école primaire publique – source dossier

La parcelle recherchée pour le nouvel aménagement sportif devait répondre à trois critères : la proximité avec le pôle d'équipement, une superficie suffisante pour accueillir un terrain de football de niveau 4³ et la vocation de la zone définie au PLU en vigueur. Réunissant ces conditions, un

3 Installations minimales utilisées en Division Honneur senior masculin des Ligues régionales.

terrain situé de l'autre côté de l'allée des Boulières a été identifié pour recevoir le nouvel équipement.

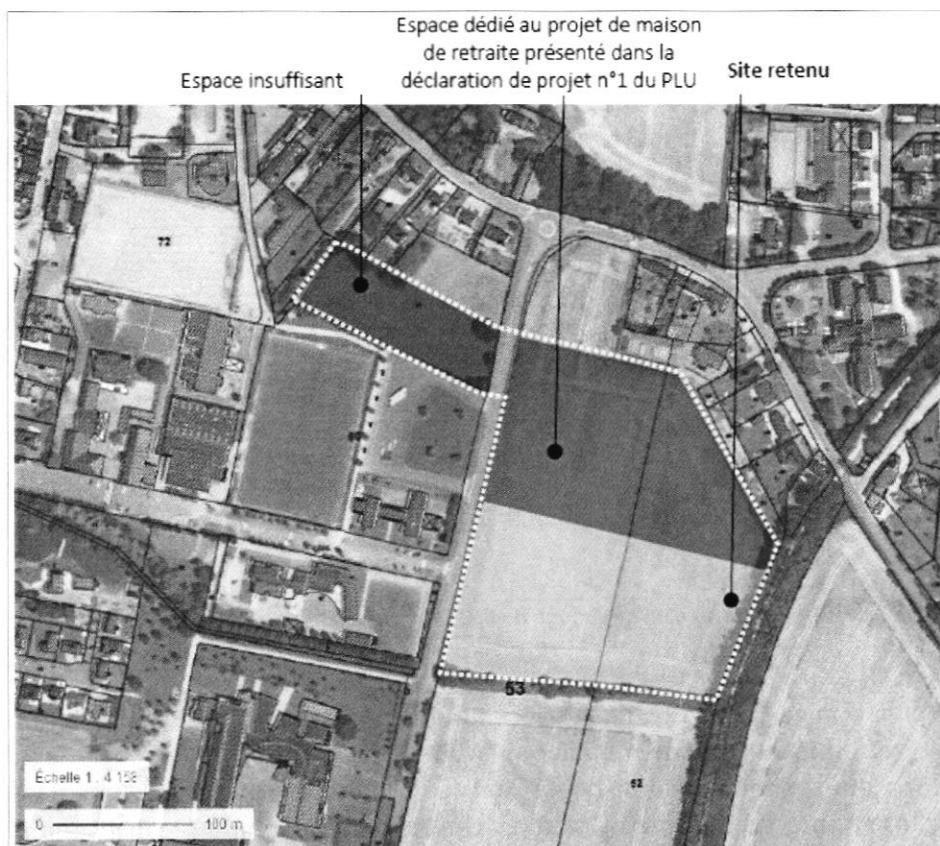


Figure 2 : la partie sud du secteur des Boulières (en vert) destinée au nouveau terrain de football

D'une surface totale de 4,4 ha encore cultivée en céréales et classée en zone 2AUI au PLU, le secteur des Boulières est destiné à accueillir dans sa partie Nord le futur EHPAD sur 2,2 ha et dans sa partie sud le terrain de football sur 2,2 ha également. La réalisation de ces deux projets fait l'objet de deux procédures d'évolution concomitantes du PLU : une mise en compatibilité par déclaration de projet pour le nouvel EHPAD et la présente modification n°1 relative au terrain de football. La procédure de mise en compatibilité du PLU a également fait l'objet d'une évaluation environnementale examinée par la MRAe qui a publié un avis le 7 mars 2022⁴. L'ensemble du secteur des Boulières fait l'objet d'une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) qui a été modifiée dans le cadre de la procédure de déclaration de projet pour la rendre compatible avec la construction de l'EHPAD. L'OAP conserve la partie sud des Boulières comme « Espaces dédiés aux équipements ».

4 http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pdl-2021-5813_mecdp_plu_ligne_44_2022apdl9.pdf

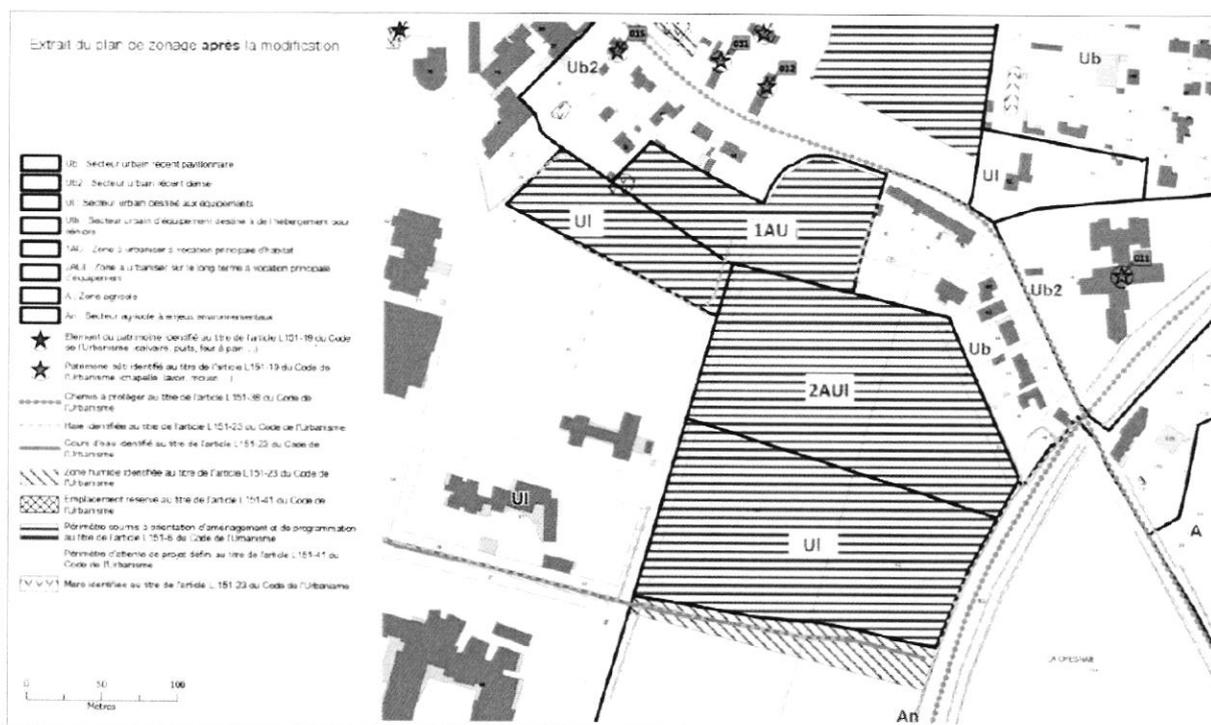


Figure 3 : extrait du plan de zonage du PLU après la modification - source dossier

Le dossier explique page 6 que ces deux procédures n'ont pas pu être réunies en une seule, la déclaration de projet nécessitant de modifier le PADD. Chacune de ces procédures fait donc l'objet d'une évaluation environnementale distincte. Sans se prononcer sur les fondements de ces deux procédures d'urbanisme sur un même secteur, cette situation comporte un risque de perte de vision globale sur les impacts cumulés de ces deux projets mitoyens – EHPAD et terrain de football stabilisé – sur le secteur des Bouclières.

La MRAe recommande que l'évaluation environnementale soit réalisée à l'échelle de l'ensemble de la zone des Bouclières afin de présenter une vision globale des incidences sur l'environnement des deux procédures d'évolution concomitantes du PLU afin de permettre la construction d'un nouvel EHPAD et d'un terrain de football et ses annexes.

En complément de la question du périmètre de l'évaluation environnementale projet abordée ci-dessus, les principaux enjeux identifiés par la MRAe lors de l'examen du présent dossier dont elle a été saisie sont :

- la consommation d'espaces agricoles et naturels et leur artificialisation ;
- la protection de la biodiversité, des zones humides et la prise en compte des paysages.

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

Au cas présent, le dossier est constitué de quatre pièces : une notice de présentation du projet de modification du PLU incluant l'évaluation environnementale et le résumé non-technique, le règlement écrit modifié, la liste des annexes modifiées et le plan de zonage avant et après modification.

La notice de présentation tout comme le résumé non-technique exposent de manière claire et suffisamment détaillée les objectifs de la modification du PLU et, en particulier, les éléments qui ont été pris en compte dans l'évaluation environnementale. Les illustrations et photos sont de bonne qualité et permettent de visualiser l'environnement dans lequel s'insère le projet. Le résumé non-technique devra néanmoins être mis à jour suite aux compléments de l'évaluation environnementale recommandés dans le présent avis.

Justification du projet

Le dossier justifie la construction d'un nouveau terrain de football au sud du secteur des Bouclières par le besoin de remplacer celui qui sera supprimé pour l'extension de l'école Jules Verne. On rappellera qu'un autre terrain de football engazonné existe déjà à proximité de l'école Jules Verne. Or, aucun élément programmatique n'est fourni au sujet de l'extension de l'école ni de la surface nécessaire à ce projet. De même, aucun élément n'est fourni dans le dossier au sujet des dimensions du nouveau terrain si ce n'est qu'il doit être de « niveau 4 ». En l'absence de ces informations, il est impossible d'appréhender comment la commune a imaginé différents scénarios alternatifs et d'optimisation des espaces fonciers disponibles pour mener sa réflexion. On rappellera que la modération de la consommation d'espaces et d'artificialisation des sols est une ambition forte de la Loi climat et résilience du 22 août 2021 dont l'objectif est de réduire de moitié sur les 10 prochaines années, au niveau national, le rythme de consommation d'espaces et d'atteindre l'absence d'artificialisation nette des sols à l'horizon 2050. Dans ce cadre, la maîtrise de la consommation foncière est un critère qui doit fonder le plus en amont possible toutes les politiques locales d'aménagement.

La MRAe recommande d'apporter des éléments sur les dimensions du projet d'extension de l'école Jules Verne et celles du nouveau stade afin de quantifier précisément les besoins en foncier.

Analyse de l'état initial de l'environnement

L'état initial et les incidences environnementales du projet de terrain de football sont décrits dans le chapitre 3 de la notice de présentation.

L'analyse de l'état initial du secteur des Bouclières s'appuie sur les investigations (recherche flore, faune et zones humides) effectuées en juillet 2018 dans le cadre de l'élaboration du PLU. Ces données ont été complétées par un inventaire faune – flore au titre des espèces protégées consécutif à la demande de la MRAe lors de l'examen cas par cas rendu en septembre 2021 en vue de la réalisation du projet de nouvel EHPAD. Pour établir cet inventaire, le dossier mentionne qu'un seul passage a été réalisé en novembre 2021 sans que davantage de précisions soient données sur les conditions de réalisation (météorologiques, méthodes et moyens techniques). Ce choix est peu pertinent, le mois de novembre étant une période de l'année où les espèces animales ont une faible activité. On peut donc s'interroger sur la mise en évidence d'espèces protégées que permet un inventaire sur une journée en novembre et, par voie de conséquence, l'appréciation des impacts sur la flore et la faune qu'il autorise.

Des arbres isolés, notamment de vieux chênes, pouvant servir de gîtes à des chiroptères ou bien à des insectes comme le Lucane cerf-volant (inscrit à l'annexe II de la directive « Habitats ») sont présents le long de la haie au sud. Une expertise de leur état ainsi que de la faune qu'ils hébergent serait utile afin d'établir un état des lieux précis de leur valeur et leur fonction écologique.

Le projet entraînant la perte de terres agricoles, le dossier analyse pages 32 et 33 les enjeux agricoles en s'appuyant notamment sur une grille d'analyse en 7 axes. Il aurait été éclairant de donner la source de cette grille et d'apporter quelques explications sur les raisons de ce choix pour

analyser les enjeux agricoles soulevés par le projet.

Une caractérisation et une délimitation des zones humides (inventaires floristiques et sondages pédologiques) ont été réalisées en 2018 dans le cadre de l'élaboration du PLU approuvé en 2020. Le dossier mentionne qu'une zone humide est présente sur le secteur des Bouclières le long du cours d'eau et de la haie qui forment la limite sud de la parcelle.

Mises à part les haies au sud et la voie verte à l'est du secteur des Bouclières, le dossier fournit peu d'éléments sur l'insertion architecturale et paysagère du terrain de football et de ses annexes (local technique), ainsi que l'aménagement des espaces verts à l'est et du jardin intergénérationnel au nord en liaison avec le futur EHPAD évoqués dans la vue fournie page 7.

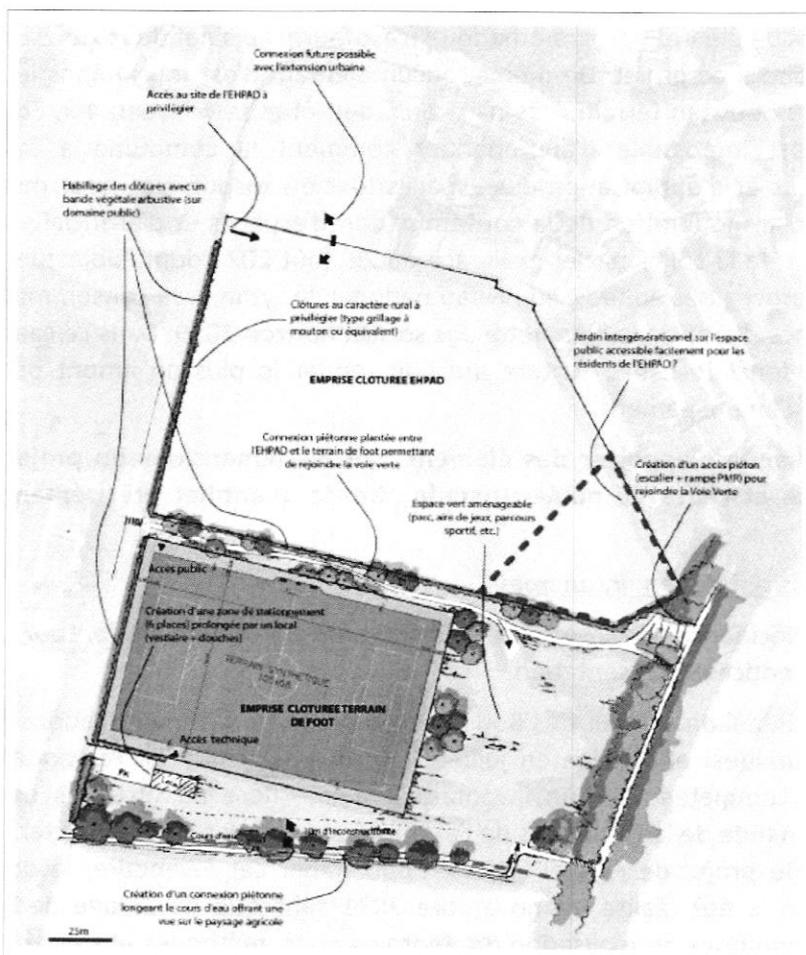


Figure 4 : Extrait des premières réflexions sur l'aménagement du site des Bouclières – source dossier

La MRAe recommande :

- de réaliser un inventaire complet des espèces faunistiques et floristiques protégées en lien avec le contexte écologique et les habitats à proximité (voie verte à l'est, ruisseau, zone humide et haie arborée au sud) ;
- de conduire une étude pour établir précisément l'état et la fonction de gîte offerte par les arbres isolés vis-à-vis d'espèces patrimoniales (chiroptères et coléoptères saproxyliques) ;
- d'enrichir l'analyse de l'état initial de l'environnement pour ce qui relève des enjeux paysagers de l'aménagement de l'ensemble du secteur des Bouclières.

Le chapitre 5 du rapport de présentation consacré aux critères d'évaluation du projet est très succinct et ne contient qu'un seul indicateur – déjà inscrit dans le PLU approuvé en mars 2020 - qui se résume à la « surface d'extension du pôle d'équipements scolaires, culturels et sportifs ». Aucune des mesures environnementales d'évitement et de réduction évoquées ne fera donc l'objet d'un suivi.

La MRAe recommande de produire des indicateurs de suivi des mesures environnementales qui seront mises en œuvre en précisant leurs valeurs initiale et cible.

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

En situant le terrain de football, le parking et le local technique au nord-ouest de la parcelle, le projet prend bien en compte les enjeux environnementaux identifiés par l'état initial notamment, les haies situées à l'est et le linéaire arborés, ainsi que le ruisseau et la zone humide localisés au sud du secteur. Une bande tampon de 10 m avec le cours d'eau sera ainsi respectée sur toute la longueur au sud alors que l'absence d'aménagement sur une grande partie de la parcelle à l'est préservera la voie verte.

Tout en préservant les éléments majeurs du secteur comme la voie verte, le ruisseau, la zone humide et la haie attenante au sud (protégés au titre du L 151-23 du code de l'urbanisme), le projet prévoit de renforcer ces continuités avec la création d'une haie à l'ouest et des aménagements paysagers au sein du secteur. Intégrés à la trame écologique du sud du bourg de Ligné, ces végétalisations et aménagements ne bénéficient toutefois pas de mesures de protection réglementaires qui permettrait de les pérenniser dans un secteur faisant l'objet d'un développement urbain important.

La MRAe observe en complément que le projet d'aménagement du terrain de football ne précise pas comment les usagers de cet équipement (sportifs, accompagnateurs et spectateurs) trouveront à stationner leurs véhicules pour y accéder (les 6 places affichés sur la figure 4 semblent très restrictives). De la même façon, le dossier ne précise pas si cet équipement est susceptible d'évoluer dans le temps avec des aménagements annexes de type vestiaires ou buvette.

La MRAe recommande :

- ***de préciser les modalités de stationnement automobile pour les usagers ainsi que les perspectives d'équipements annexes ;***
- ***de prévoir dans le PLU des mesures réglementaires de protection des haies et aménagements arborés qui seront créés le long de l'allée des Bouclières et entre l'EHPAD et le secteur des Bouclières destiné à accueillir le terrain de football ;***
- ***d'inscrire au tableau des indicateurs de suivi la valeur cible des nouveaux linéaires de haies créées et protégées .***

4. Conclusion

Le projet de nouvel équipement sportif sur le secteur des Bouclières motivant la modification du PLU de Ligné présentée à la MRAe se situe en proximité immédiate du projet de construction d'un

nouvel EHPAD, lequel a fait l'objet d'une mise en compatibilité par déclaration de projet du PLU communal.

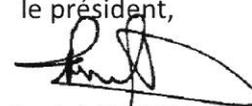
Afin de prendre en compte les impacts cumulés générés par les deux projets – l'EHPAD et le terrain de football – la MRAe recommande d'étendre le périmètre de l'évaluation environnementale à l'ensemble du secteur des Bouclières.

En matière d'analyse de l'état initial, le choix d'une seule journée durant le mois de novembre pour réaliser l'inventaire des espèces floristiques et faunistiques présentes sur le site ne permet pas de définir de façon précise les enjeux en matière de biodiversité.

Le dossier ne permet de comprendre comment la fréquentation de ce nouvel équipement sera gérée notamment en matière de stationnement automobile et d'équipements complémentaires, alors que son environnement proche est caractérisé comme sensible et que la commune souhaite le préserver.

Enfin, la commune doit se saisir des outils existants pour pérenniser les fonctionnalités écologiques des haies et aménagements paysagers qui vont être créés dans et autour du secteur des Bouclières.

Nantes, le 26 avril 2022,
Pour la MRAe Pays de la Loire,
le président,



Daniel FAUVRE