



Mission régionale d'autorité environnementale

PAYS-DE-LA-LOIRE

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale des Pays-de-la-Loire
Mise en compatibilité
du plan local d'urbanisme (PLU) de MONTSÛRS (53)
avec le projet de suppression
des passages à niveau n°145 à 149 entre Neau et Brée
et de contournement nord de Montsûrs
par déclaration d'utilité publique**

n°MRAe 2017-2393

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La Mission régionale de l'autorité environnementale de la région Pays de la Loire, s'est réunie par conférence téléphonique le 17 mai 2017. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de Montsûrs (53) avec le projet de suppression des passages à niveaux n°145 à 149 entre Neau et Brée et de contournement nord de Montsûrs par déclaration d'utilité publique.

Étaient présents et ont délibéré : Aude Dufourmantelle, Thérèse Perrin, présidente de séance, et en qualité de membres associés Christian Pitié et Antoine Charlot.

Était excusée : Fabienne Allag-Dhuisme.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) des Pays-de-la-Loire a été saisie par le préfet de la Mayenne pour avis de la MRAe, le dossier ayant été reçu le 17 février 2017.

Cette saisine étant conforme à 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 fournis dans un délai de 3 mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, le délégué territorial de l'agence régionale de santé de la Mayenne a été consulté par courriel le 10 mars 2017.

A également été consulté :

- le directeur départemental des territoires de la Mayenne,*

Après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit, dans lequel les recommandations sont portées en italique gras pour en faciliter la lecture.

Il est rappelé ici que pour tous les plans et documents soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public.

Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du plan ou du document, il porte sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à permettre d'améliorer sa conception et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur celui-ci.

Les observations et propositions recueillies au cours de la mise à disposition du public sont prises en considération par l'autorité compétente pour adopter le plan, schéma, programme ou document.

Avis

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.104-1 et suivants, révisés par le décret n°2015-1783 du 28 décembre 2015.

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) et leurs procédures d'évolution relèvent obligatoirement de la procédure d'évaluation environnementale. C'est le cas de la mise en compatibilité du PLU de la commune de Montsûrs, dont le territoire comprend en tout ou partie un site Natura 2000, dès lors qu'elle emporte les mêmes effets qu'une révision (article R.104-9 du code de l'urbanisme).

1 Contexte et présentation de la mise en compatibilité du PLU

Située entre Laval et Evron, Montsûrs appartient à la communauté de communes des Coëvrons, dont elle constitue un pôle socio-économique secondaire, avec une population de plus de 2 000 habitants et un réservoir d'activités de près de 1 000 emplois.

La commune de Montsûrs dispose d'un PLU approuvé le 9 décembre 2014.

La présente mise en compatibilité du PLU est destinée à permettre la réalisation d'un projet d'infrastructure routière associé à la suppression de passages à niveau n°145 à 149 entre les communes de Neau et Brée (situées à l'est de Montsûrs), et au contournement nord de Montsûrs.

Ce projet, présenté en vue de l'obtention d'une déclaration d'utilité publique (DUP), a fait l'objet d'un avis délibéré de l'autorité environnementale adopté le 22 février 2017 par le conseil général de l'Environnement et du Développement durable (CGEDD).

Le projet de suppression de cinq passages à niveau entre les communes de Neau et Brée sur la ligne ferroviaire Le Mans-Rennes conduit à proposer la réalisation d'un nouvel itinéraire routier au nord de cette ligne. Sur sa partie ouest, cet itinéraire se termine sur le

territoire de la commune de Montsûrs, par un tronçon pénétrant au niveau de la vallée de la rivière Deux-Evailles (avec ouvrage de franchissement) pour rejoindre la route départementale (RD) 129, où sera aménagé un carrefour giratoire.

Le projet de contournement nord de Montsûrs prévoit la création d'un nouveau tracé qui partirait de ce même carrefour giratoire sur la RD 129, pour son extrémité est, et se développerait vers l'ouest sur un linéaire de 970 m (intégrant notamment l'aménagement d'un carrefour giratoire avec la RD 24), jusqu'à un carrefour plan avec la RD 9 au droit de la voie d'accès à la ferme du Buron. La voie nouvelle de contournement serait prolongée par l'aménagement sur place de la RD 9 (élargissement mesuré de la plate-forme routière), sur un linéaire de 1,5 km, jusqu'au lieu-dit la Grande Maison Neuve (situé en limite entre les communes de Montsûrs et Gesnes).

Les voiries nouvelles sont toutes projetées sur un gabarit de deux fois une voie. De plus, la réalisation d'une voie douce est prévue sur la portion du contournement entre la RD 129 et le passage du ruisseau La Jarriais.

La mise en compatibilité du PLU porte notamment sur la réduction de surface d'un espace boisé classé (EBC), qui a les mêmes effets qu'une révision. De plus, le projet est susceptible d'affecter de manière significative le site Natura 2000 « bocage à Pique-Prune de Montsûrs à la forêt de Sillé-le-Guillaume » y compris sur Montsûrs. Pour ces deux motifs, la mise en compatibilité du PLU de Montsûrs est soumise à évaluation environnementale, conformément aux articles R.104-8 et R.104-9 du code de l'urbanisme.

De manière plus complète, la mise en compatibilité du PLU de Montsûrs vise précisément :

- le déclassement, sur une superficie de 3 040 m², d'une partie d'espace boisé classé (EBC) sur le versant ouest de la vallée des Deux-Evailles, et sa traduction au plan de zonage,
- la suppression de l'emplacement réservé (ER) existant n°1, qui était destiné à l'aménagement sur place de la RD 9 au droit du raccordement avec le projet de contournement (4163 m²),
- la création d'un emplacement réservé, qui prend la dénomination ER n°1, pour la réalisation du projet de suppression des PN entre Neau et Brée, relative au tronçon entre la vallée des Deux-Evailles et la RD 129, sur une surface de 19 565 m² (comprenant l'aménagement de la liaison avec la RD 129),
- l'évolution de l'ER n°2, initialement prévu pour l'aménagement de la RD 9 (1 515 m²), pour élargir sa destination à la réalisation du projet de contournement nord de Montsûrs (y compris les aménagements de liaisons avec les RD 129, RD 24 et RD 9), sur une surface totale de 76 340 m²,

- l'évolution de l'ER n°3, destiné à l'aménagement de la RD 24, et réduit de 19 400 m² à 12 180 m² compte tenu de l'intégration dans l'ER n°2 de l'aménagement du carrefour avec le projet de contournement nord,
- la création d'un emplacement réservé, ER n°2 bis, destiné à la réalisation de mesures compensatoires du projet de suppression des PN entre Neau et Brée, au titre des zones humides, pour une surface de 40 520 m², au bénéfice du conseil départemental de la Mayenne,
- l'évolution du règlement de la zone UE du PLU (correspondant aux zones d'activités économiques existantes), pour son article 1. Cet article interdit en l'état les constructions de toute nature non liées et non nécessaires aux activités. La mise en compatibilité propose d'introduire l'exception à cette interdiction des ouvrages et travaux nécessaires aux équipements d'intérêt collectif et services publics, de manière à permettre, sur une petite partie en frange de la zone UE, la réalisation de la liaison entre le contournement nord et la RD 24.

Les évolutions relatives aux emplacements réservés se traduisent au PLU à la fois sur le plan de zonage et sur la liste des emplacements réservés déposée en annexes. Toutefois, les surfaces des ER affichées dans le dossier de mise en compatibilité (pièce K2, page 32) ne correspondent pas toujours avec exactitude à celles figurant sur les plans de zonage du PLU après mise en compatibilité. Il conviendra donc de mettre ces éléments en cohérence. De plus, la liste des ER après mise en compatibilité devra également figurer dans le dossier d'enquête publique, en complément à celle des ER avant mise en compatibilité du PLU.

Au regard des zonages du PLU, en dehors de la zone UE déjà évoquée, le périmètre du projet touche des zones agricoles A, des « zones agricoles préservées » Ap, des « secteurs urbanisés de taille limitée au sein de l'espace agricole » Ah, et des « zones naturelles de protection stricte englobant les sites très sensibles au niveau environnemental et paysager » NP, dont les dispositions réglementaires ne sont pas considérées de nature à empêcher la réalisation du projet.

On note également que l'ER n°2 bis intersecte la zone rouge¹ du plan de prévention du risque inondation (PPRI) de Brée-Montsûrs, représentée sur le plan de zonage du PLU.

1 La zone rouge désigne les secteurs à protection forte sur lesquels le PPRI a pour objet d'une part de limiter la vulnérabilité et, lorsque cela sera possible, de la réduire, et d'autre part de stopper tout développement urbain ou tout aménagement vulnérable ou susceptible d'accroître le niveau d'aléa sur les zones voisines.

2 Analyse de la qualité des informations contenues dans le rapport et prise en compte de l'environnement par le projet de mise en compatibilité du PLU

La mise en compatibilité proposée se limite aux effets directs du report des emprises de la DUP sous forme d'emplacements réservés, de la suppression d'un EBC, et de l'évolution de dispositions réglementaires de nature à gêner la réalisation du projet, sans que le rapport environnemental n'aborde ses impacts possibles sur la dynamique de développement du territoire encadrée par le PLU.

2.1 Enjeux environnementaux

Les enjeux identifiés par la MRAe au travers du dossier de mise en compatibilité du PLU de Montsûrs relèvent de la préservation de la biodiversité et des milieux naturels d'intérêt, de la protection de la ressource en eau, du cadre de vie pour l'environnement humain et du paysage.

2.2 Justification des choix retenus par le projet

Les motifs pour lesquels le projet a été retenu sont exposées dans l'étude d'impact du projet lui-même et relèvent de l'analyse des variantes dans le cadre des études préalables au projet d'infrastructures.

S'agissant du tronçon lié à la suppression des passages à niveau entre Neau et Brée (entrant sur Montsûrs par sa limite ouest jusqu'à la liaison avec la RD 129), le choix de la variante retenue est motivé par le porteur de projet par des considérations de moindres impacts sur l'environnement à l'échelle de l'ensemble du projet considéré, moins directement focalisé sur Montsûrs. Elles concernent en particulier une moindre consommation d'espaces naturels et agricoles et une emprise moins importante dans le site Natura 2000. Il convient toutefois d'observer que l'autorité environnementale nationale (Ae CGEDD) a émis des réserves sur ce point, dans son avis du 22 février 2017, en considérant qu'il était difficile de conclure avec assurance sur l'optimisation technique du projet, aussi bien du point de vue environnemental que routier.

Pour le contournement nord de Montsûrs, la variante retenue est présentée comme proposant un itinéraire attractif pour les trafics visés, des impacts assez faibles sur l'environnement qui pourront encore être réduits, et des impacts limités dans le périmètre de protection du captage d'eau potable du Buron.

Pour plus de précision sur le sujet du choix de la variante, le public pourra utilement se référer à l'avis de l'autorité environnementale du CGEDD n°2016-122 adopté le 22 février 2017 sur la suppression des passages à niveau n°145 à 149 à Neau et Brée et le contournement nord de Montsûrs.

2.3 Articulation avec les autres plans et programmes

Le chapitre relatif à l'articulation du PLU avec les autres documents et les plans et programmes fait mention de l'élaboration du PLU de Montsûrs en compatibilité avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion (SDAGE) du bassin Loire Bretagne, le schéma d'aménagement et de gestion (SAGE) de la Mayenne, ainsi que le schéma régional climat air énergie (SRCAE) des Pays de la Loire adopté le 18 avril 2014.

Toutefois, il était attendu de l'étude qu'elle justifie du caractère compatible des évolutions portées par la présente mise en compatibilité avec les documents supra-communaux, en particulier le SDAGE Loire-Bretagne et le SAGE Mayenne, en faisant référence aux derniers documents approuvés.

De la même manière, l'étude rappelle que la notion de trame verte et bleue a été prise en compte et traduite au plan de zonage dans l'élaboration du PLU. Il aurait toutefois convenu qu'elle permette d'appréhender les évolutions portées par la mise en compatibilité au regard des dispositions du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) des Pays de la Loire, qui a été validé en octobre 2015, après l'approbation du PLU de Montsûrs.

2.4 Prise en compte de l'environnement par le projet de mise en compatibilité du PLU

La présentation de l'état initial donne une synthèse utile des analyses produites dans l'étude d'impacts du projet, en se focalisant sur les sensibilités du milieu naturel et, dans une moindre mesure, les sensibilités du milieu humain, du paysage, et du milieu physique.

L'analyse des incidences notables de la mise en compatibilité du PLU et des dispositions projetées adopte une approche thématique qui reprend le contenu de l'étude d'impact du projet d'infrastructure routière, et présente les changements apportés au PLU pour permettre cette opération.

Toutefois, elle n'explique pas suffisamment les incidences de cette opération sur les orientations initiales du PLU, en particulier les effets indirects du projet, qui conduit à isoler des espaces entre l'urbanisation existante et la nouvelle voie de contournement, actuellement classés en « zones agricoles préservées » Ap pour l'essentiel, qui se trouvent ainsi découpés.

De plus, au-delà des mesures compensatoires prévues par le projet routier (protections acoustiques au droit de la ferme du Buron, plantations d'arbres participant à l'insertion paysagère des nouvelles voiries), il aurait été intéressant que la présente mise en compatibilité approfondisse l'analyse des incidences et des dispositions du PLU relatives au lotissement de la Chauverie et aux zones d'activités du Haut Méral et de Bel Air, dans la mesure où le projet routier, qui approche leurs franges nord, pourrait en modifier les perceptions, les fonctionnements et les dessertes.

S'agissant par ailleurs des effets directs associés à la définition d'emplacements réservés, l'analyse aurait mérité d'apporter certaines précisions sur les points suivants relatifs au captage d'eau de Buron et au PPRI de Brée-Montsûrs.

Le projet traverse le périmètre de protection rapprochée sensible du captage d'eaux souterraines du Buron, mais sur la partie de route existante qui fera l'objet d'un aménagement sur place. L'étude précise d'une part que le tracé sera au niveau du terrain naturel ou en léger remblai sur cette portion du projet, et d'autre part que la réalisation de bassins de traitement des eaux de ruissellement, récupérant y compris celles de la RD 9 actuelle, permettra la gestion d'une éventuelle pollution accidentelle avant rejet au milieu naturel. On relèvera toutefois que l'autorité environnementale, dans son avis sur le projet routier, a souligné l'utilité que les caractéristiques permettant d'éviter les pollutions accidentelles soient approfondies.

La mise en compatibilité du PLU détermine la création d'un emplacement réservé ER n°2 bis d'une surface de plus de 4 ha en frange sud-est du territoire de Montsûrs, dans la vallée de la Jouanne, pour permettre la restauration d'une zone humide dégradée par mesure compensatoire aux impacts du projet routier sur d'autres zones humides. Elle aurait pu traduire comment il a été vérifié que les dispositions de la zone rouge du PPRI, dans le périmètre de laquelle est implanté l'ER, ne sont pas compromises par l'aménagement prévu.

Les enjeux écologiques, décrits en appui de l'étude d'impact du projet routier et cartographiés (page 39), sont concentrés sur la vallée de la rivière Deux-Evailles, un secteur bocager au nord et au nord-ouest de Montsûrs, les abords de l'ancienne carrière du Buron, et la vallée de la Jarriais.

Les effets sur ces milieux et les mesures prévues pour leur réduction ou leur compensation sont reprises également de l'étude d'impact du projet. Le dossier de mise en compatibilité aurait gagné toutefois à permettre au lecteur de les localiser sur une carte appropriée.

2.5 Évaluation des incidences sur Natura 2000

L'évaluation des incidences Natura 2000 reprend les éléments synthétiques de description du site « Bocage à Pique-Prune de Montsûrs à la forêt de Sillé-le-Guillaume » traités dans l'étude d'impact du projet, en référence au document d'objectif (DOCOB) du site.

Sur Montsûrs, la portion de route nouvelle liée à suppression des passages à niveau jusqu'à la RD 129 n'intercepte pas de périmètre Natura 2000.

Le contournement nord de Montsûrs représente une emprise potentielle de 2,5 ha à l'intérieur du périmètre Natura 2000. Sur son tracé, ont été identifiés 5 arbres abritant le Grand Capricorne et 4 arbres à cavités constituant un habitat potentiel d'insectes saproxyliques protégés (2 à l'intérieur et 2 à l'extérieur du site Natura 2000).

Le dossier de mise en compatibilité conclut en qualifiant l'impact du projet pour l'habitat des insectes saproxyliques non significatif et non susceptible de remettre en cause les objectifs de conservation du site pour ces habitats.

Sur ce point, considérant que le territoire de Montsûrs recouvre 9 des 22 arbres favorables aux insectes saproxyliques dont le projet routier prévoit la suppression, il convient toutefois de faire référence à l'avis de l'Ae sur le projet de suppression de cinq PN entre Neau et Brée et le contournement nord de Montsûrs. Cet avis estime en particulier que « dans l'état actuel du dossier, il n'est raisonnablement pas possible de conclure avec certitude à l'absence d'effet significatif, compte tenu notamment des effets cumulés, s'agissant surtout de vieux arbres très difficilement substituables ou compensables ». Il recommande notamment de ré-expertiser l'absence d'incidences significatives permettant d'affirmer qu'il ne subsiste aucun doute raisonnable d'un point de vue scientifique quant à l'absence de tels effets.

2.6 Dispositif de suivi

Si le dossier rappelle l'intérêt de distinguer les mesures de suivi de la mise en compatibilité et les mesures de suivi du projet qui la motive, il apparaît que le tableau présentant par thématique les effets, les mesures, les indicateurs de suivi, leur fréquence et leur source, n'opère pas de manière lisible cette distinction.

Il convient par ailleurs d'établir un état zéro pour chaque indicateur retenu.

2.7 Résumé non technique

Le résumé non technique reprend de manière synthétique la structure et les principales informations du dossier de mise en compatibilité, sans toutefois rappeler les caractéristiques mêmes du projet routier.

L'absence complète d'illustration oblige le lecteur à se reporter sur d'autres parties du dossier pour localiser les éléments significatifs de l'état initial, de l'étude d'incidences et des mesures de réduction ou de compensation.

3 Conclusion

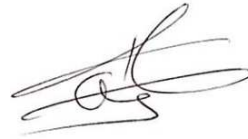
L'évaluation environnementale de la mise en compatibilité du PLU de Montsûrs tend souvent vers une reprise de l'étude d'impact du projet routier que le PLU rendrait possible, et qui fait l'objet d'une demande de déclaration d'utilité publique.

Elle est donc liée, dans ce sens, à certaines recommandations émises par l'autorité environnementale nationale (Ae du CGEDD) sur le projet routier lui-même, en particulier au regard des incidences sur le site Natura 2000.

De manière plus spécifique à l'évolution du document d'urbanisme, elle aurait gagné à approfondir les incidences indirectes du contournement sur un lotissement et des zones d'activités proches, ainsi que sur la pression induite sur les espaces résiduels entre le contournement et l'urbanisation existante.

Nantes, le 17 mai 2017

Pour la présidente de la MRAe des Pays-de-la-Loire,
la présidente de séance,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Thérèse Perrin', written over a horizontal line.

Thérèse Perrin