

Maître d'ouvrage

Commune de Montrelais

ENQUÊTE PUBLIQUE

portant sur le

Zonage d'Assainissement des Eaux Pluviales

- Partie II -

CONCLUSIONS et AVIS

PREAMBULE : RAPPEL DU CONTEXTE ET DU PROJET

CONCLUSIONS

I – SUR L'ORGANISATION ET LE DEROULEMENT DE L'ENQUETE PUBLIQUE

II – LA JUSTIFICATION DES CHOIX DU PROJET

III – SUR LA PORTEE DES REGLES ET L'INTERET DU PROJET

IV - SUR LA COHERENCE AVEC LE PLU

V – SUR LES OBSERVATIONS DEPOSEES PAR LE PUBLIC

AVIS

Période d'enquête : 16 juin 2020 au 1er juillet 2020

Commissaire enquêteur : Dominique WALKSTEIN

Enquête publique N° E20000005/44

PREAMBULE : RAPPEL DU CONTEXTE ET DU PROJET

Montrelais est une petite commune rurale qui compte 863 habitants, à l'extrême Est du département de la Loire Atlantique, et du Pays d'Ancenis (COMPA) dont elle fait partie.

De part sa situation en bordure de la Loire, la sensibilité de ce milieu récepteur des eaux pluviales est importante du fait de la présence des deux sites (ZSC et ZPS) Natura 2000 liés à la vallée de la Loire de Nantes aux Pont-de-Cé, ainsi que de plusieurs zones naturelles d'intérêt écologiques, faunistiques et floristiques.

Même dans ce secteur rural, les aménagements agricoles (depuis un drainage très conséquent des parcelles agricoles), et l'urbanisation progressive du territoire rural qui limite l'infiltration des eaux de pluie, contribuent à augmenter le ruissellement par temps de pluie.

Les conséquences de ce phénomène sont nombreuses et les enjeux importants, qu'il s'agisse des épisodes d'inondation en cas de pluviométrie abondante ou de dégradation de la qualité des milieux aquatiques.

Afin d'atténuer les impacts du développement urbain, la commune a défini dans le cadre du PLU de nouvelles orientations qui recentrent la construction vers le bourg et sur deux secteurs attendant d'extension urbaine de 3,1 ha. Le développement a été limité à la production de cinq logements par an sur 10 ans soit en totalité une possibilité d'urbanisation toutes zones confondues de 4,37ha.

Par ailleurs, le règlement du PLU émet des prescriptions qui s'imposent aux aménageurs en vue de favoriser l'infiltration, ou le stockage temporaire des eaux pluviales et anticipe l'approbation du zonage dans son annexe relative à l'assainissement pluvial.

La commune en engageant ***l'établissement d'un schéma directeur des eaux pluviales et d'un zonage d'assainissement des eaux pluviales***,

⇒ répond notamment à la compatibilité vis à vis du SCoT et du SAGE demandant l'élaboration de ces documents en préalable à la révision du document d'urbanisme communal, le Plan local d'urbanisme,

⇒ peut grâce à l'analyse diagnostic du réseau régulariser les ouvrages existants de son réseau de collecte des eaux pluviales.

L'étude diagnostic a en effet relevé de nombreux désordres de fonctionnement du réseau des eaux pluviales et pour lequel les travaux à engager en priorité sont à la charge de la collectivité.

Mais au-delà des obligations de compatibilité et de régularisation, l'objectif principal visé par le zonage pluvial est celui de ne pas augmenter les niveaux de risque (pollution, inondation) par temps de pluie afin de contribuer à la préservation de l'environnement.

Pour limiter ces impacts et assurer la maîtrise des ruissellements la commune justifie avec ce document réglementaire une démarche préventive de gestion des eaux pluviales en cadrant l'imperméabilisation des sols et les rejets engendrés par les extensions de son urbanisation et la densification du tissu urbain définies au PLU.

Le zonage d'assainissement pluvial n'a pas pu faire l'objet d'une enquête unique lors de la révision du Plan local d'urbanisme, document maintenant approuvé depuis le 24 janvier 2020. C'est pourquoi une enquête publique spécifique au zonage est requise.

Pour conduire cette enquête publique, Monsieur le Président du Tribunal Administratif de Nantes m'a désigné commissaire enquêteur par décision n° E20000005/44 du 16 janvier 2020, suite à la demande de Monsieur le Maire de Montrelais en date du 13 janvier 2020.

Après réception en date du 16 mars 2020 de la décision de la Mission régionale d'autorité environnementale des Pays de la Loire (MRAe), qui, après examen au cas par cas, a dispensé le dossier d'évaluation environnementale, l'enquête a pu être engagée au vu de la complétude du dossier et après la période de confinement sanitaire.

Enquête publique à l'issue de laquelle, et après en avoir établi le rapport (partie I, document séparé), j'expose mes conclusions ci-après.

I – SUR L'ORGANISATION ET LE DEROULEMENT DE L'ENQUETE PUBLIQUE

La tenue de l'enquête publique a du être reportée en raison de l'état d'urgence sanitaire prescrit par la Loi d'urgence n°2020-290 du 23 mars 2020 alors que l'enquête devait se dérouler initialement en avril 2020.

L'interruption de la procédure n'a pas eu de conséquence car la publicité des dates et des modalités de l'enquête n'étaient pas complètement engagées.

De nouvelles dates ont pu être envisagées dès la parution de l'Ordonnance du 13 mai 2020 permettant de prévoir l'enquête publique à partir du mois de juin et en tenant compte des conditions de la réception du public pendant la période d'urgence sanitaire.

Le public pouvant être accueilli suivant ces conditions, l'enquête eu un déroulement normal sur les aspects de forme.

Elle s'est déroulée sur 16 jours au lieu de 30 jours car le projet ne relève pas du champ de l'évaluation environnementale.

L'enquête publique s'est tenue conformément aux dispositions de l'Arrêté du Maire de la commune de MONTRELAIS en date du 23 mai 2020, portant organisation de l'enquête, du mardi 16 juin 2020 - 9h00 - au mercredi 1er juillet 2020 - 16h30 , soit durant 16 jours consécutifs.

En résumé le déroulement a été le suivant :

L'information du public

L'information du public a été réalisée suivant l'Arrêté du Maire. Elle a fait l'objet d'une publicité avec avis dans la presse dans les délais voulus, et d'un rappel dans la rubrique locale du journal Ouest France pour la commune de MONTRELAIS le 15 juin 2020.

L'affichage réglementaire de l'Avis d'enquête par sept panneaux a également fourni l'information de la tenue de l'enquête sur les lieux plus concernés par le projet.

La publicité a été faite dans les formes et délais réglementaires. Elle était donc de nature à faire connaître le projet, permettre au public d'en prendre connaissance, et de participer à l'enquête publique.

Le dossier mis à la disposition du public

Le dossier soumis à enquête était composé de l'ensemble des documents demandés par la réglementation.

La Note de présentation de l'enquête, dont j'ai demandé l'élaboration, a rappelé le cadre de la procédure, les objectifs poursuivis et les principales caractéristiques du projet permettant au public de comprendre les enjeux et l'intérêt du projet.

Les pièces du dossier ont été tenues à la disposition du public en mairie de Montrelais, et consultables également sur un poste informatique à l'accueil de la mairie ainsi que sur le site de la commune.

Le Dépôt des observations

Le public pouvait déposer ses observations sur le registre ouvert en mairie, par courrier adressé en mairie à l'attention du commissaire enquêteur, ou par courriel sur l'adresse mail dédiée aux enquêtes de la commune.

J'ai pu à partir de l'ordinateur en mairie m'assurer du dépôt des observations par courriel.

Les Permanences

Je me suis tenue à la disposition du public en assurant les trois permanences prévues.

Les conditions d'accueil du public étaient tout à fait satisfaisantes et ont répondu aux exigences de la période de l'état d'urgence sanitaire.

L'Expression du public et le mémoire en réponse du Maire

Seules deux observations ont été enregistrées pendant l'enquête, dont une est prise compte et détaillée au chapitre II –1 suivant.

La restitution du déroulement de l'enquête a été convenue avec Monsieur le Maire pour se tenir exceptionnellement par échange téléphonique le vendredi 03 juillet 2020 avec à l'appui le document du PV de synthèse adressé préalablement par courriel. Cet échange s'est déroulé normalement et la restitution a été confirmée par attestation signée du Maire.

Le mémoire en réponse de la commune m'a été adressé par voie électronique lundi 13 juillet 2020.

Les Apports de l'enquête publique

Le sujet du zonage d'assainissement des eaux pluviales n'est pas détaillé méthodologiquement pour l'application de l'article L.2224-10 du code général des collectivités locales et peut donner lieu à interprétation, ce qui a fait l'objet d'une observation.

Pour ce sujet, l'enquête a permis de commenter les choix de la commune.

L'enquête a permis également d'attirer l'attention sur la cohérence des règles avec le plan local d'urbanisme et en particulier sur les différences d'application qui peuvent se poser pour le calcul de l'imperméabilisation des sols.

En conclusion,

Je considère le déroulement de l'enquête satisfaisant et conforme aux réglementations tant pour l'information du public que pour son accueil dans de bonnes conditions tenant compte des consignes de la période d'urgence sanitaire

II – LA JUSTIFICATION DES CHOIX DU PROJET

II – 1 SUR LE DOSSIER ET LE PERIMETRE D'ETUDE

Le dossier de zonage d'assainissement des eaux pluviales comporte les éléments de compréhension sur le cadre réglementaire ainsi que l'exposé des principales caractéristiques physiques et hydrologiques du contexte communal, complété d'un commentaire général de l'impact de la qualité des rejets sur le ruisseau de Bray.

La zone d'étude a porté sur l'urbanisation actuelle et les nouveaux secteurs (tableau avec carte annexée). Pour ces zones, il est expliqué synthétiquement l'application du zonage d'assainissement pluvial pour les porteurs de projet d'aménagement à la « parcelle » ou d'ensemble avec les prescriptions d'imperméabilisation et les mesures compensatoires pour les projets d'ensemble en zones AU et secteurs OAP.

Sont indiquées également des prescriptions techniques aux différents ouvrages de rétention et à la parcelle et un ordre de grandeur de leur coût.

Pour résumer, le dossier comporte bien les pièces requises pour la mise en place des prescriptions du zonage mais les résultats d'ordre général indiquant que les rejets de la commune n'impactent pas la qualité du ruisseau de Bray ne sont pas assortis de la démonstration justifiant du choix des zones devant faire l'objet de mesures limitant le ruissellement.

C'est pourquoi, le choix des seules « zones urbaines U et les zones AU à urbaniser » retenues pour faire l'objet de mesures n'est pas compréhensible.

J'interprète pour ma part que l'alinéa 3° de l'article L.2224-10 du code général des collectivités territoriales va dans le sens d'une approche plutôt quantitative nécessitant une intervention à la source, dans le but de lutter contre les inondations et les effets du ruissellement. Cet alinéa vise des actions préventives n'impliquant pas seulement les acteurs de la gestion de l'eau mais plus largement les gestionnaires d'espaces agricoles et les utilisateurs du sol.

J'en conclus que dans la mesure où ce zonage engage la responsabilité de la collectivité la réflexion qui l'a conduit à cette démarche se doit d'être argumentée sur le fonctionnement du territoire communal pour justifier le choix des zones retenues.

J'estime que le Zonage pluvial n'a pas justifié clairement son aire d'étude et sur quels critères ont été choisies les zones où s'appliquent des prescriptions.

Au regard de l'évolution de l'urbanisation sur tout le territoire communal, étude réalisée par le PLU ces 15 dernières années, je fais le constat du manque d'analyse globale de la part du dossier de Zonage pour apprécier le caractère d'une « zone urbanisée ».

II – 2 SUR L'ABSENCE DE PRESCRIPTIONS POUR LES ZONE A ET N

Au zonage, « les nouveaux secteurs constructibles » ont été retenus comme devant produire des mesures compensatoires au ruissellement créé par leur aménagement car elles créent de l'imperméabilisation.

De ce point de vue, je constate que l'urbanisation qui s'est développée progressivement dans les hameaux, a été exclue de l'étude du zonage, hameaux maintenant classés en zone agricole, zone A.

En terme de comparaison quantitative, le nombre de logements récents construits en zone A, soit une quarantaine en 14 ans équivaut à l'urbanisation nouvelle prévue pour 10 ans dans les zones réglementées. (données du PLU). Cette urbanisation en zone A a représenté 70% des logements construits dans la commune.

La zone A est exclue de la gestion des eaux pluviales et des mesures compensatoires, exception faite de la zone Stecal Ah du hameau de la Verderie¹.

Pourtant la situation de ces hameaux en particulier celui de la Basse Haie – Poitrière, raccordé au réseau d'eaux usées n'est pas différente au niveau des règles d'occupation du sol de celles du secteur de la Verderie classé en Ah secteur où les mêmes règles de la zone A s'appliquent au niveau de l'emprise au sol et des possibilités de construction (extensions, réhabilitation, changement de destination).

Compte tenu des potentialités de construction des hameaux situés en zone Agricole ainsi celles liées à l'activité agricole, même si elles sont maintenant plus limitées, faut-il que le réseau public soit l'objet de travaux pour absorber les rejets d'eaux pluviales en progression, comme le prévoit le SDAP pour le secteur de la Basse Haie ?

¹ Secteur Ah : où il est prescrit un coefficient maximal d'imperméabilisation de 50% et un ouvrage de régulation ou d'infiltration à la parcelle

Ces constructions ont été possibles sans réglementation de gestion des eaux pluviales, leurs évolutions /transformations et ne sont pas réglementées par le zonage pluvial alors que ces évolutions le sont pour les autres zones.

J'estime que cette zone A présente suffisamment d'enjeux d'un point de vue quantitatif des rejets, (à défaut de disposer d'autres critères d'étude), pour qu'elle soit soumise à des mesures permettant de limiter l'imperméabilisation des sols.

J'estime que le dossier n'a pas justifié clairement son aire d'étude et sur quels critères ont été choisies les zones où s'appliquent des prescriptions.

C'est pourquoi,

Je considère que le fait d'omettre la zone A n'est pas cohérent avec les dispositions qui ont été définies pour la zone Ah et les autres zones à partir du critère quantitatif des rejets.

Par ailleurs, le zonage pluvial n'est pas non plus cohérent avec le PLU, ce dernier faisant référence à des dispositions du zonage pluvial que le règlement du zonage n'a pas édicté pour la zone A.

En conclusion,

sous réserve d'une justification argumentée des raisons pour lesquelles les zones A et N ne sont pas réglementées,

Je demande que la réglementation prenne en compte la zone A et impose la gestion à la parcelle du ruissellement des eaux pluviales sur l'ensemble de cette zone

III– SUR LA PORTEE DES REGLES DU ZONAGE ET L'INTERET DU PROJET

Pour les extensions de l'urbanisation, en zone Ah et zones AU du PLU, le choix du traitement du ruissellement des eaux pluviales privilégie la mise en place de bassins de rétention avec régulation et limite les surfaces imperméabilisées à 50% au niveau de l'unité foncière.

Concernant le taux d'imperméabilisation :

Ces zones citées ont un caractère de tissu urbain de type pavillonnaire avec des parcelles d'une superficie en moyenne de 800 m².

Pour ce type d'occupation des sols de l'habitat, je constate que le taux proposé ne peut être considéré comme une limite à la surface imperméabilisée si les aménagements à la parcelle autres que la construction ne font pas l'objet d'une obligation de contrôle, ce que ne prévoit pas le Schéma directeur de l'Assainissement Pluvial (SDAP), par exemple dans le cadre d'un *règlement d'assainissement*.

Cette disposition de limiter la surface imperméabilisée est par ailleurs non relayée au PLU dans lequel, l'emprise au sol des constructions n'est pas réglementée sauf en zone Ah².

Concernant les rejets régulés :

Je constate également pour les rejets, même si les débits sont régulés, que la quantité revenant dans le réseau public est pratiquement équivalente à la gestion actuelle « tout tuyau », car l'infiltration³ des eaux « à la parcelle » n'est pas privilégiée, ni la récupération⁴.

Par ailleurs, l'aspect qualitatif des rejets n'est que peu abordé en détail pour en apprécier l'impact.

La commune, interrogée sur la gestion le plus en amont possible privilégiant l'infiltration à la parcelle des eaux faiblement polluées, n'a pas retenu ce choix en raison du coût d'investissement à la charge du constructeur, qui serait dissuasif à l'achat des parcelles et parce qu'il nécessite un entretien.

² **Article A3.1.1. Emprise au sol : Dans le secteur Ah**, l'emprise au sol cumulée de l'ensemble des bâtiments sur l'unité foncière (constructions existantes et nouvelles) ne devra pas dépasser **180 m²**

³ **l'infiltration** consiste à évacuer les eaux pluviales dans le sous-sol par l'intermédiaire de puits ou d'ouvrages spécifiques

⁴ **la récupération** consiste à prévoir un dispositif de collecte et de stockage

Je note que cette réponse omet de faire la comparaison avec le coût et l'entretien d'un bassin de rétention global à un secteur, et n'énonce pas les différents inconvénients (surface, aspect..) de ce type d'ouvrage et qui ne répond pas à la fonction d'infiltration de la même façon.

Je peux donc difficilement retenir l'argumentation du coût, car même pour un ouvrage collectif les coûts sont répercutés sur l'acquéreur. Rappelons également que la collecte des eaux pluviales représente un coût pour la collectivité, pris en charge sur le budget général (et non sur le budget eau) et donc répercuté sur les impôts locaux.

Pour résumer, je constate que la régulation du rejet dans le réseau d'eaux pluviales pour les ouvrages des zones à urbaniser constitue une amélioration de gestion du ruissellement.

Toutefois, je considère que le projet apportera réellement une amélioration de la situation existante s'il existe une incitation forte à la limitation du ruissellement par le stockage et la régulation des eaux de pluie le plus en amont possible et en privilégiant l'infiltration à la parcelle des eaux pluviales quand elle est possible et cela quelle que soit la zone du territoire communal.

Je recommande donc :

- la mise en place d'un contrôle de la surface réellement imperméabilisée et
- une incitation à la gestion du ruissellement à faire à la « source » sur l'unité foncière en privilégiant l'infiltration et la récupération comme le prescrit le SDAGE Bretagne-PDL dispositions 3D-1

IV - COHERENCE AVEC LE PLU (Plan Local d'Urbanisme)

J'acte de la remarque d'ordre général de la commune qui indique que « Les orientations retenues ont été élaborées dans le cadre de débats contradictoires et constructifs entre le bureau d'étude, l'urbaniste auteur du PLU, les élus, les partenaires publics accompagnant le projet et, les services administratifs et techniques de la collectivité. »

Je constate que le produit de cette collaboration a permis intégrer les dispositions du zonage pluvial non approuvé dans les pièces réglementaires du PLU, conformément à l'article L123-1 du code de l'urbanisme.

Toutefois, ces deux documents, le PLU et le zonage assainissement pluvial n'ayant pas été approuvés de façon simultanée, un principe de comptabilité s'impose pour assurer la cohérence des règles.

J'ai relevé à cet effet au niveau du PLU approuvé quelques différences avec le zonage pluvial au niveau du rapport de présentation, du règlement chapitre 5, de l'article 1AU-5.1 et de l'annexe réglementaire 4, sur lesquels je formule en annexe des recommandations pour les modifications de cohérence à établir. Je note en particulier au PLU l'introduction d'un coefficient de biotope qui n'est pas indiqué au zonage et non pris en compte dans le calcul de la surface imperméabilisée maximale par lot mis en exemple annexe 3 du dossier de zonage. Ces différences de calcul seront à clarifier entre l'un et l'autre document pour une application unique compréhensible et pour toutes les zones.

V – SUR LES OBSERVATIONS DEPOSEES PAR LE PUBLIC

- **Sur l'observation-Courriel** du mercredi 17 juin 2020 **Annexe N°1** du registre d'enquête de **Monsieur PROVOOST Jean-Pierre**, Observation relative à l'énoncé de l'avis d'enquête : Contrairement à l'observation exprimant illégalement l'avis fourni au public, l'article L.123-10 du code de l'environnement cite notamment que « l'avis précise : le nom et les qualités du commissaire enquêteur » mais ne fait pas mention de la précision à apporter concernant l'auteur de la désignation.
- **Sur l'observation-Courriel** du mardi 23 juin 2020 **Annexe N°2** du registre d'enquête (auteur non identifié) portant sur la question du périmètre du projet, je conclus, après avoir exposé ce sujet au chapitre précédent **II – 1**, que l'observation du requérant est pertinente.

Pour autant, cette interrogation sur le fond n'a pas reçu de réponse satisfaisante de la part de la commune estimant que le code général des collectivités territoriales dans son article L.2224-10 n'indique pas que les prescriptions doivent concerner l'ensemble du territoire.

De fait, elle n'apporte pas de justification aux choix de l'aire d'étude, et les critères retenus pour déterminer les zones où doivent s'appliquer des mesures pour limiter l'imperméabilisation.

CONCLUSIONS ET AVIS

Cet outil de planification contribue à conforter les orientations de la commune en matière de développement maîtrisé de l'urbanisation et à répondre à l'objectif d'améliorer le contexte du ruissellement des eaux pluviales de son territoire.

Pour cela il définit pour les opérations de construction ou d'aménagement futures sur les zones d'extension du bourg un cadre qui limite l'imperméabilisation des sols et encadre les dispositifs de gestion des eaux pluviales.

Il se doit toutefois de justifier les choix qu'il a adopté de ne retenir que le ruissellement qui sera généré au niveau des « nouveaux secteurs constructibles », car à l'appui du diagnostic quantitatif du fonctionnement du réseau d'assainissement des eaux pluviales existant, identifiant les dysfonctionnements du réseau, ceux-ci concernent principalement le secteur du hameau Basse Haie-Poitrière situé en zone agricole.

Il convient de rappeler que le développement « urbain » de l'habitat ces dernières années s'est concentré sur ces hameaux, développement en terme de production de logements quantitativement comparable à celui prévu sur les nouveaux secteurs constructibles et en terme d'imperméabilisation des sols sur un parcellaire de grande superficie.

La construction future et les aménagements sur ces secteurs de la zone agricole bien qu'encadrée par le PLU n'est pas évaluée dans le dossier.

C'est pourquoi, je considère qu'une amélioration à apporter au phénomène du ruissellement et à une gestion durable par rapport aux problèmes diagnostiqués doit concerner également le développement de l'urbanisation existante et en particulier sur les secteurs où la gestion à la source du recueil des eaux pluviales est aisée au niveau de son parcellaire contrairement à la situation du bourg.

Aussi, considérant :

- la nécessaire justification à apporter sur les choix qui ont conduit à définir les zones où l'imperméabilisation est réglementée et là où elle ne l'est pas,
- la sensibilité du milieu récepteur des eaux pluviales et une dégradation de la qualité de l'eau malgré les différentes opérations menées récemment pour restaurer les continuités écologiques,

Suivant ces considérants et en cohérence avec les analyses de mon rapport, des réponses de la Commune de MONTRELAIS, de l'observation du public, et des conclusions ci-dessus exposées,

j'émet un Avis favorable au projet de zonage d'assainissement des eaux pluviales de la commune de Montrelais sous condition :

de justifier le choix d'écarter de la réglementation la zone agricole, ou dans le cas contraire, de prescrire la gestion des eaux pluviales à la parcelle sur l'ensemble de cette zone.

Fait à Nantes le mercredi 22 juillet 2020

Commissaire Enquêteur,
Dominique WALKSTEIN

