



Autorité environnementale

**Avis délibéré de l’Autorité environnementale
sur la construction du centre pénitentiaire « Angers –
Les Landes » et la mise en compatibilité du plan local
d’urbanisme intercommunal et de l’habitat d’Angers
Loire Métropole et du schéma de cohérence territoriale
Loire Angers (49)**

n°Ae : 2024-05

Avis délibéré n° 2024-05 adopté lors de la séance du 25 avril 2024

IGEDD / Ae – Tour Séquoia – 92055 La Défense cedex – tél. +33 (0) 1 40 81 23 14 – www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/l-autorite-environnementale-r145.html

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Ae¹ s'est réunie le 25 avril 2024 en visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le centre pénitentiaire « Angers – Les Landes » et la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme intercommunal et de l'habitat d'Angers Loire Métropole et du schéma de cohérence territoriale Loire Angers (49).

Ont délibéré collégalement : Sylvie Banoun, Nathalie Bertrand, Karine Brulé, Marc Clément, Virginie Dumoulin, Bertrand Galtier, Christine Jean, François Letourneux, Laurent Michel, Olivier Milan, Serge Muller, Jean-Michel Nataf, Alby Schmitt, Laure Tourjansky, Éric Vindimian, Véronique Wormser.

En application de l'article 4 du règlement intérieur de l'Ae, 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 le présent avis.

Étaient absents : Louis Hubert

* *

*

L'Ae a été saisie pour avis par le commissaire général au développement durable, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 7 février 2024.

Cette saisine étant conforme aux dispositions des articles R. 122-6 et R. 122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 122-7 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 122-21 du même code, l'avis a vocation à être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de ce même article, l'Ae a consulté par courriers du 14 février 2024 :

- le préfet du Maine-et-Loire,
- le directeur général de l'agence régionale de santé Pays de la Loire, qui a adressé une contribution le 21 février 2024.

Sur le rapport de Sylvie Banoun et Véronique Wormser, qui se sont rendues sur site le 5 avril 2024 et après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit.

Pour chaque projet soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage, de l'autorité décisionnaire et du public.

Cet avis porte sur la qualité de l'étude d'impact présentée par le maître d'ouvrage et sur la prise en compte de l'environnement par le projet. 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.

La décision de l'autorité compétente qui autorise le pétitionnaire ou le maître d'ouvrage à réaliser le projet prend en considération cet avis. Une synthèse des consultations opérées est rendue publique avec la décision d'octroi ou de refus d'autorisation du projet (article L. 122-1-1 du code de l'environnement). En cas d'octroi, l'autorité décisionnaire communique à l'autorité environnementale le ou les bilans des suivis, lui permettant de vérifier le degré d'efficacité et la pérennité des prescriptions, mesures et caractéristiques (article R. 122-13 du code de l'environnement).

Conformément au V de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, le présent avis de l'autorité environnementale devra faire l'objet d'une réponse écrite de la part du maître d'ouvrage qui la mettra à disposition du public par voie électronique au plus tard au moment de l'ouverture de l'enquête publique prévue à l'article L. 123-2 ou de la participation du public par voie électronique prévue à l'article L. 123-19.

Le présent avis est publié sur le site de l'Ae. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

¹ Formation d'autorité environnementale de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD).

Synthèse de l'avis

L'agence publique pour l'immobilier de la justice (Apij) est maître d'ouvrage de la construction d'un nouvel établissement pénitentiaire de 850 places sur les communes de Loire-Authion et Trélazé dans le département de Maine-et-Loire (49), à une dizaine de kilomètres à l'est d'Angers, au lieu-dit Les Landes, en remplacement de la maison d'arrêt d'Angers (ou « du Pré-Pigeon »), vétuste, en centre-ville d'Angers (266 places et plus de 400 détenus). Ce projet, inscrit dans le programme immobilier pénitentiaire national, dit « 15 000 places », et prévu sur un terrain actuellement en zones A (agricole) et N (naturelle) au plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat et plan de déplacements urbains d'Angers Loire Métropole, suppose la réalisation de nombreux aménagements de voirie (notamment sur la RD 347) et de raccordements, voire de création de réseaux (eau potable, énergie, assainissement...).

Le dossier ne présente qu'un schéma de principe des implantations et ne décrit aucun des aménagements nécessaires au fonctionnement de la maison d'arrêt. L'analyse des solutions de substitution est sommaire. Même au stade de la demande de déclaration d'utilité publique et de mise en compatibilité des documents d'urbanisme, c'est insuffisant à la bonne information du public sur le projet d'ensemble. L'étude d'impact s'en ressent. Si la présentation de l'état initial des milieux naturels est convenable, l'appréciation des incidences est incomplète à bien des égards (déplacements, consommation énergétique, émissions de gaz à effet de serre, prise en compte du changement climatique...) et la démarche "éviter, réduire, et, à défaut, compenser" n'a pu être conduite correctement, les mesures de compensation n'étant par exemple pas même décrites.

Selon l'Ae, les principaux enjeux du projet sont la santé humaine pour les occupants et usagers du centre, la biodiversité, les continuités écologiques et les zones humides, le changement climatique, la consommation de ressources et le cadre de vie des riverains.

L'Ae recommande par conséquent principalement de revoir le périmètre (les contenus) du projet pour y intégrer l'ensemble des composantes nécessaires à son fonctionnement, de mobiliser pour cela l'ensemble de la maîtrise d'ouvrage du projet et de reprendre intégralement l'étude d'impact, qui sera alors soumise à un nouvel avis de l'Ae en amont de toute procédure de consultation du public. Dès lors que l'amélioration des conditions de détention en vue de prévenir les violences et la récidive constitue l'objectif du projet, valorisé dans l'évaluation socio-économique, il conviendra d'y inclure l'ensemble des opérations nécessaires à l'atteinte de cet objectif et notamment des conditions de desserte permettant effectivement les visites des familles et les conditions de vie (ressources, réseaux, etc.) adaptées, en tenant compte dans l'analyse des incidences d'une perspective possible de suroccupation dès lors que le dossier ne démontre pas que cette perspective est rendue impossible par les mesures prises² pour la prévenir, et d'y prévoir des mesures de compensation appropriées pour chacun des domaines d'incidences.

L'ensemble des recommandations et observations de l'Ae sont présentées dans l'avis détaillé.

² Cf. la [loi n°2019-222 du 23 mars 2019 de programmation et réforme de la justice](#) et son rapport annexé §4.3 « Donner aux détenus des conditions d'emprisonnement dignes », dit « programme 15 000 »

Sur la cinquantaine d'opérations du programme, dix-neuf établissements ont été livrés et dix sont en travaux. Au total 23 établissements seront opérationnels en 2024⁵. Ces dernières informations ont été actualisées par les rapporteuses par rapport à celles trouvées dans l'évaluation socio-économique⁶. Le dossier ne donne pas d'information sur le retour d'expérience qui a été fait des étapes de définition, de construction et des premières années d'exploitation de ces nouvelles installations par rapport aux objectifs à atteindre, et sur la façon dont ses résultats ont été ou seront utilisés pour la suite de la réalisation du programme.

Treize opérations ont déjà fait l'objet d'un avis d'autorité environnementale⁷ dont la teneur présente des récurrences⁸. Depuis fin 2018, aucune amélioration significative n'est relevée dans ces avis sur la présentation des projets et leur prise en compte de l'environnement et de la santé humaine. Il n'est pas précisé si le nombre de places créées depuis 2019 est supérieur à l'augmentation de la surpopulation carcérale depuis la même date.

L'Ae recommande de présenter une synthèse des suites données aux avis d'autorité environnementale relatifs aux opérations du « programme 15 000 places », ainsi qu'un état d'avancement du programme et un bilan, à ce stade, du niveau d'atteinte des objectifs qui lui ont été assignés.

1.2 Présentation du projet

Le projet s'implante à l'intersection des communes de Loire-Authion et Trélazé dans le département de Maine-et-Loire (49), à une dizaine de kilomètres à l'est d'Angers, au lieu-dit Les Landes (cf. figure 2).

Il consiste en la construction d'un établissement pénitentiaire, d'une capacité indicative de 850 places, sur une emprise d'environ 36 ha et pour une surface de plancher⁹ de 48 850 m². L'établissement projeté est de type centre pénitentiaire, c'est-à-dire qu'il accueille des personnes majeures détenues (790 hommes et 60 femmes) en attente de jugement ou condamnées à des peines pouvant excéder deux ans¹⁰.

⁵ Source : <https://www.justice.gouv.fr/plan-15-000-places-prison>

⁶ « En 2022 ont été livrés le centre de détention de Koné (120 places) ainsi que les deux structures d'accompagnement vers la sortie (SAS) de Caen (90 places) et de Montpellier (150 places) (...) En 2023 ont été livrés les SAS de Valence (120 places), d'Avignon (120 places) et du Mans-Coulaines (90 places). Six nouveaux établissements sont actuellement en voie d'achèvement, représentant 1 448 places : les centres pénitentiaires de Troyes-Lavau et de Caen-Ifs, le centre de détention de Fleury-Mérogis ainsi que trois SAS (Meaux, Osny et Noisy-le-Grand) »

⁷ Ils concernent : Muret (31), Gradignan (33), Les Baumettes (Marseille - 13), Vannes (56), Aix-en-Provence (13), Draguignan (83), Saint-Laurent-du-Maroni (973), Baie-Mahaut- (Guadeloupe), Crisenoy (77), Tremblay-en-France et Villepinte (95), Ifs (14), Lavau (09), Loos et Séquedin (59).

⁸ Relativement au dimensionnement du projet, à son degré de définition, à celui des mesures d'évitement, réduction et compensation de ses incidences, tous domaines de l'environnement confondus, au stade de la déclaration d'utilité publique (DUP). Le programme « 15 000 places » n'a pas fait l'objet d'une évaluation environnementale.

⁹ La surface de plancher ne comprend ni les murs, ni les espaces de circulations (escaliers, ascenseurs...), ni ceux de stationnement.

¹⁰ Le centre sera composé d'une maison d'arrêt et d'un centre de détention pour hommes majeurs ainsi que d'une maison d'arrêt pour femmes majeures. Les maisons d'arrêt reçoivent les personnes prévenues en détention provisoire (en attente de jugement ou dont la condamnation n'est pas définitive), ainsi que les personnes condamnées dont la peine ou le reliquat de peine n'excède pas deux ans. Ce sont dans la pratique les établissements pénitentiaires présentant le plus de cas de surpopulation carcérale. Les centres de détention accueillent des personnes détenues condamnées à une peine supérieure à deux ans et qui présentent les meilleures perspectives de réinsertion sociale.

Il comporte des installations en enceinte, sur 7 ha, et d'autres hors enceinte (voiries d'accès, stationnements automobiles, accueil des familles, hébergement, un pôle régional d'extraction judiciaire (Prej) et un quartier de semi-liberté, cf. figure 3). Leur présentation est sommaire au motif, d'une part, de questions de sécurité et, d'autre part, de l'attente de la conclusion d'un marché de conception-réalisation-maintenance.

Des travaux de voirie seront indispensables selon le dossier pour garantir, pour les véhicules légers et les poids lourds, un accès au domaine pénitentiaire (cf. figure 7) et au nouvel établissement et une circulation sur la RD 347 (Angers-Saumur) fluides et sécurisés. À cette fin, un rond-point sur la RD 347 (sans doute sous maîtrise d'ouvrage du Département) et une voie d'accès au nord de l'établissement devraient donc être réalisés. Leurs caractéristiques précises ne sont cependant pas fournies dans le dossier¹¹.

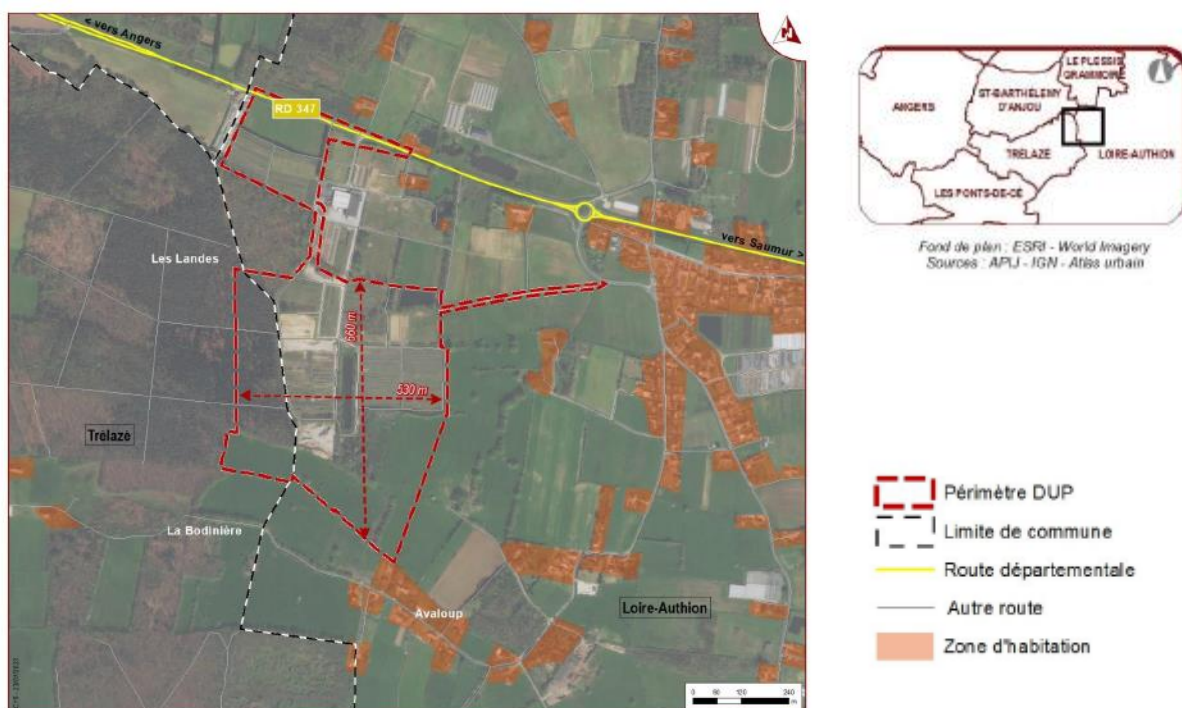


Figure 2 : Localisation du projet (le périmètre de la DUP n'inclut pas la connexion aux réseaux) – source : dossier

Les modalités qui seront retenues pour le traitement des eaux usées de l'établissement (la station de traitement située à proximité n'ayant pas la capacité résiduelle suffisante pour les accueillir), comme le développement de la desserte en transports en commun du nouvel établissement (l'arrêt à proximité est desservi une fois par jour) ne sont qu'à peine évoqués. Ils sont pourtant indispensables au fonctionnement du nouvel établissement et à l'atteinte de ses objectifs, lesquels fondent l'évaluation socio-économique.

Il est prévu que l'actuelle maison d'arrêt d'Angers, ou « du Pré-Pigeon », mise en service en 1856 et en partie classée au titre du patrimoine, ferme après mise en service de celle de Loire-Authion.

¹¹ Des esquisses sont présentées dans la pièce G2-3b étude de trafic complémentaire – novembre 2023.

Son devenir n'est pas abordé en dehors du possible¹² main tien sur place d'un quartier de 38 places en semi-liberté¹³. Son devenir constitue selon l'Ae une composante du projet.

Le dossier est focalisé sur la construction d'un ensemble de bâtiments, voiries et espaces paysagers. Il ne traite pas des conditions de leur utilisation ni des activités qui y seront développées¹⁴ et qui permettront de répondre aux objectifs attendus.

Le dossier indique que « les différentes emprises au sol bâti en enceinte sont estimées à environ 27 000 m² de surface utile et [que] les bâtiments pourront atteindre 21 m de haut maximum » et que « l'établissement des Landes sera un établissement à sûreté renforcée et comportera à ce titre deux miradors et des filins anti-hélicoptère ».

Selon le dossier, le début des travaux devrait intervenir en 2024, la mise en service étant attendue en 2027. Le coût serait de 130 millions d'euros hors taxes (2023), l'État étant seul financeur.

Le projet n'est pas à un stade de définition suffisant pour être présenté au public dans le cadre d'une demande d'autorisation. L'ensemble de la maîtrise d'ouvrage du projet, incluant, outre l'Apij, les collectivités (et leurs syndicats ou autorités organisatrices de la mobilité) et la direction de l'administration pénitentiaire, doit mettre en place une gouvernance permettant de définir le projet d'ensemble, incluant toutes ses composantes et donc les opérations qui sont nécessaires à sa réalisation et par conséquent à l'atteinte de ses objectifs.

Seuls des schémas indicatifs d'aménagement figurent au dossier (cf. figure 3).

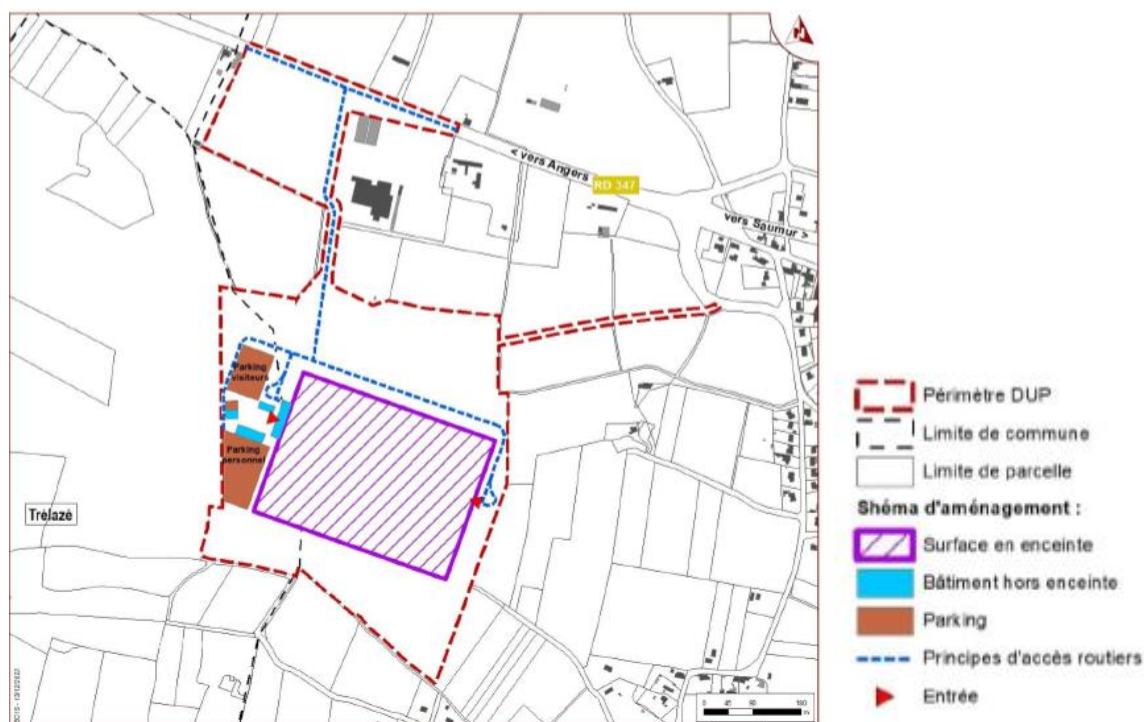


Figure 3 : schéma d'aménagement – source : dossier

¹² Cf. bilan du garant qui affirme ce maintien quand le projet prévoit des quartiers de semi-liberté au sein du nouveau site, hors enceinte.

¹³ Les centres de semi-liberté reçoivent des personnes condamnées admises au régime du placement extérieur ou de la semi-liberté. Le détenu peut s'absenter de l'établissement durant la journée pour exercer une activité professionnelle, suivre un enseignement ou s'investir dans un projet d'insertion. Le quartier de semi-liberté de la maison d'arrêt d'Angers a été construit en 2010 ; il dispose d'un accès séparé, à une autre adresse que celle de la maison d'arrêt.

¹⁴ En particulier au titre de la structure d'accompagnement vers la sortie (SAS) destinée à favoriser la réinsertion des détenus à l'issue de leur peine (détenus en fin de peine ou purgeant des peines de moins de deux ans).

L'Ae recommande d'étendre le périmètre du projet à l'ensemble des opérations nécessaires à sa réalisation et au devenir de la maison d'arrêt actuelle, d'en poursuivre la définition et préciser les caractéristiques, quels qu'en soient les maîtres d'ouvrage et de renforcer la gouvernance du projet.

1.3 Procédures

L'Ae est l'autorité environnementale compétente pour rendre un avis sur ce projet, par application qui a été faite par le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires le 1^{er} février 2024 du III de l'article R.122-24-2 du code de l'environnement (permettant au ministre de déléguer sa compétence d'autorité environnementale à l'Ae), au motif de ses mandats passés et actuels sur le territoire concerné.

L'Ae a été saisie dans le cadre d'une déclaration d'utilité publique assortie de la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat et plan de déplacements urbains (PLUIHD) d'Angers Loire Métropole et du schéma de cohérence territoriale Loire Angers. Le projet fera l'objet d'une enquête publique (mi-2024) avec enquête parcellaire. Il fera ultérieurement l'objet d'une demande d'autorisation environnementale au titre de la législation sur l'eau, incluant une demande de dérogation à l'interdiction de destruction des espèces protégées et de leurs habitats.

Le dossier comporte une étude d'incidences au titre de Natura 2000¹⁵ qui n'appelle pas d'observations de l'Ae.

Le projet a fait l'objet d'une concertation préalable du 18 janvier au 14 mars 2022 sous l'égide de la Commission nationale du débat public. Le rapport du garant, daté du 12 avril 2022, est annexé au dossier¹⁶. La partie relative à la mise en compatibilité des documents d'urbanisme était mal illustrée dans le dossier de concertation préalable¹⁷. Le garant souligne que de nombreuses questions posées dans le cadre de la concertation n'ont pas trouvé de réponse (ainsi par exemple l'aménagement de la RD 347 et de ses abords, l'orientation du centre, l'implantation précise sur la parcelle ou le raccordement au réseau d'assainissement). Il n'est pas indiqué les réponses apportées aux demandes des riverains et des collectivités en vue d'améliorer l'acceptabilité du projet, sauf sur un point : la desserte de l'établissement nécessitera un nouvel accès et ne se fera pas par le rond-point de la Crémaillère.

1.4 Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux sont, sur la base des éléments fournis :

- la santé humaine pour les occupants et usagers du centre,
- la biodiversité, les continuités écologiques et les zones humides,
- le changement climatique et la consommation de ressources,

¹⁵ Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive « habitats » sont des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

¹⁶ Une nouvelle consultation s'est tenue du 15 mars au 5 avril 2023 ; une réunion publique a réuni 320 participants le 20 mars.

¹⁷ Le projet présenté ne mentionnait pas les deux miradors.

- le cadre de vie des riverains.

2 Analyse de l'étude d'impact

2.1 Solutions de substitution raisonnables et choix du projet retenu

L'actuelle maison d'arrêt d'Angers, comptait, au 1^{er} avril 2023, 266 places de détention pour 449 personnes détenues¹⁸, d'une moyenne d'âge de 26 ans, et présentait selon le dossier un taux de suroccupation de 156,4 %¹⁹. Afin de remédier à la surpopulation carcérale et à la vétusté de l'actuelle maison d'arrêt, « *la construction d'un nouvel établissement pénitentiaire s'avère donc indispensable sur la métropole d'Angers* » mais le dossier indique également que le futur établissement devra répondre à des besoins départementaux, voire régionaux et évoque Le Mans, Nantes, Tours ou Rennes²⁰, villes pour certaines hors de la région.

Le site de la Bodinière (commune de Trélazé et Loire-Authion, à 900 m de celui des Landes) avait initialement été retenu. Mais le choix du dimensionnement à 850 détenus a conduit à y renoncer en raison d'un terrain un peu plus petit (25 ha²¹), d'une voie d'accès inondable, de la proximité du hameau d'Avaloup et d'un milieu naturel, bocager et boisé, réputé sensible. Sept autres sites ont été proposés lors de la concertation. Ils font l'objet d'une analyse succincte de faisabilité qui aboutit à les rejeter, pour six d'entre eux au motif d'une surface disponible insuffisante. Celui du Gué de Moré fait l'objet d'une analyse un peu plus précise, dans laquelle l'absence de réseaux d'eau potable et d'eaux usées et la présence d'habitations à proximité sont soulignées. La question de l'assainissement n'est pas évoquée à propos du site des Landes.

Des éléments structurants pour la conception du centre et pour l'appréciation de ses incidences nécessitent d'être précisés et parfois mieux justifiés. Avec 850 détenus prévus (soit 584 places supplémentaires), l'établissement pénitentiaire constituerait un des plus grands centres du territoire national. Pourtant son dimensionnement (qui était à l'origine de 685 places), n'est pas justifié dans le dossier ; il n'est en particulier pas analysé la population carcérale de proximité qui se trouverait aujourd'hui dans d'autres maisons d'arrêt, ce qui expliquerait la nécessité d'y accueillir des détenus qui se trouveraient hors de la région. La part des cellules individuelles devrait être de 80 % selon l'évaluation socio-économique mais le dossier n'expose pas les garanties apportées sur la pérennité de l'encellulement individuel et donc de l'effectif maximum attendu à court, moyen et moins encore long terme, alors que les gains attendus du projet dans l'analyse socio-économique en découlent directement et que l'appréciation des incidences en résulte.

Le choix de la répartition entre hommes (790) et femmes (60), l'importance et la place des composantes (540 places pour le quartier maison d'arrêt²², 160 pour le quartier centre de

¹⁸ S'y ajoutent 92 gardiens et une trentaine de personnels administratifs.

¹⁹ Le dossier indique également le chiffre de 175 %.

²⁰ L'établissement d'Angers est du ressort de la direction interrégionale des services pénitentiaires de Rennes.

²¹ La surface indiquée varie selon les pièces du dossier ; 25 ha figure au 2.4.2 de l'étude d'impact.

²² Les maisons d'arrêt reçoivent les personnes prévenues en détention provisoire (en attente de jugement ou dont la condamnation n'est pas définitive), ainsi que les personnes condamnées dont la peine ou le reliquat de peine n'excède pas deux ans.

détention²³, 60 places pour le quartier accueil et évaluation, 30 pour celui de prise en charge renforcée, 30 pour le service médico-psychologique régional...), la transformation des 209 places de l'actuel centre pénitentiaire de Rennes-Vézin en places de « quartier maison d'arrêt » ne sont pas expliqués. L'aménagement du site en termes de bâtiments et d'espaces dédiés aux professionnels de la réinsertion, de la santé, aux ateliers, etc. n'est pas justifié par une analyse de besoins des acteurs et partenaires et des familles de détenus, tirée d'un retour d'expérience.

La desserte du site, pourtant-exclusivement routière, est présentée comme un atout (distance au tribunal, à l'hôpital, etc.) sans la comparer par exemple à celle de la maison d'arrêt actuelle et ses possibles atouts et contraintes. L'actuelle maison d'arrêt en centre-ville bénéficie notamment d'une desserte en transports en commun qui permet les visites des familles, même non motorisées.

Le choix de ne pas réhabiliter l'actuelle maison d'arrêt est justifié par son coût (de 33 à 56 millions d'euros pour 13 248 m²), son inscription aux monuments historiques et son emprise foncière très contrainte. L'hypothèse d'une réhabilitation du centre pénitentiaire actuel indépendamment de la construction de l'établissement d'Angers Les Landes n'est évoquée que brièvement par le dossier²⁴. Le choix du scénario de référence n'est pas explicite²⁵. En revanche, le scénario de référence implicite²⁶ est bien celui d'une réhabilitation de l'actuelle maison d'arrêt (sans construction d'un nouvel établissement) puisque le coût estimé de cette réhabilitation est décompté du coût d'investissement du nouvel établissement pénitentiaire dans l'évaluation socio-économique.

L'Ae recommande d'exposer clairement le scénario de référence (ou scénario sans projet) et d'explicitier précisément les déterminants qui ont présidé aux choix retenus pour le projet, et en premier lieu le dimensionnement de l'effectif de l'établissement, au regard de leurs incidences sur l'environnement et la santé humaine.

2.2 Évaluation socio-économique

La présentation du site dans l'évaluation socio-économique fait état d'une « *bonne accessibilité en termes de distance avec les lieux de justice, mais également pour le personnel, les familles et les intervenants devant se rendre à l'établissement pénitentiaire* » en soulignant qu'il est à « *environ 10 km à vol d'oiseau du centre-ville d'Angers* ». Les surcoûts engendrés par l'éloignement du centre-ville par rapport au centre existant ne sont pas évalués, et ils ne sont par conséquent pas valorisés. Or, les conditions de desserte en transports en commun de l'établissement pénitentiaire d'Angers Les Landes, défavorables pour tous les intervenants ou visiteurs et notamment les familles des détenus (plus d'une demi-heure à pied à partir de deux arrêts de bus le long d'une voie à grande

²³ Ils accueillent des personnes détenues condamnées à une peine supérieure à deux ans qui présentent les meilleures perspectives de réinsertion sociale.

²⁴ « *Compte-tenu de son inscription aux monuments historiques [pour ses parties intérieures] de l'emprise foncière très contrainte et du coût de réhabilitation estimé, la restauration et l'extension du site n'est pas une option retenue. La fermeture de l'établissement a donc été décidée.* » (Source : dossier)

²⁵ « *Au regard des problèmes de manque de places de détention à l'échelle nationale, la solution au fil de l'eau c'est-à-dire la solution de ne pas construire un nouvel établissement pénitentiaire a été écartée par le ministère de la Justice.* » (Source : dossier)

²⁶ Bien que le dossier indique que « *L'état initial est également désigné sous le terme « scénario de référence* ». (Source : dossier)

circulation sans aménagement pour les piétons²⁷), sont en outre susceptibles d'être source d'une insécurité routière.

L'étude socio-économique fait intervenir dans les bénéfices du projet la réduction de la surpopulation carcérale qui aurait pour conséquence la réduction des actes de violence, de la récidive (du fait d'une meilleure prise en charge des personnes détenues), des suicides des détenus, des arrêts de travail des personnels et des transferts de désencombrement. L'hypothèse sous-jacente à cette évaluation (la valeur actualisée nette est au demeurant légèrement négative, malgré le choix de ne pas intégrer dans les coûts du projet les aménagements de voirie et le cas échéant la mise en place de réseaux d'adduction ou les dispositifs de traitement des eaux usées) est donc que le projet va permettre une réduction de la surpopulation carcérale.

Elle ne s'appuie cependant pas sur une analyse du retour d'expérience des établissements déjà livrés (et actuellement en service) dans le cadre du programme immobilier pénitentiaire national par rapport aux objectifs poursuivis et améliorations monétarisées dans l'étude socio-économique²⁸. Or, aucune analyse de la sensibilité des résultats à une variation des bénéfices supposés n'est proposée. L'insécurité routière accrue pour les familles, la diminution possible du nombre de visites et du bénéfice associé pour la santé des détenus et le surcoût énergétique des déplacements des différents intervenants par rapport à la localisation de l'actuelle maison d'arrêt ne sont pas intégrés, ni dans l'évaluation des émissions de gaz à effet de serre, ni mesurés en temps perdu. Ces omissions, de nature à modifier les bénéfices attendus de l'amélioration des conditions de détention, ne permettent pas d'apprécier la robustesse des évaluations fournies dans le dossier²⁹.

L'Ae recommande d'évaluer la sensibilité des résultats de l'étude socio-économique à un scénario de poursuite de la surpopulation carcérale et d'éloignement accru des détenus de leur famille, en prenant en compte l'augmentation de l'insécurité routière du fait de l'insuffisance de transports en commun et les conséquences des déplacements accrus pour les familles et les intervenants sur le site par rapport à l'actuelle localisation en centre-ville (temps, énergie, émissions de gaz à effet de serre, polluants atmosphériques, bruit...).

2.3 État initial, incidences du projet, mesures d'évitement, de réduction et de compensation

2.3.1 Aires d'étude

L'échelle d'étude la plus large est celle du Scot Loire Angers pour les transports en commun, la justice, etc. Assigner au projet des objectifs articulés avec des établissements comme celui de Rennes n'est pas cohérent avec ce choix.

La zone d'étude étendue comprend le territoire des communes de Trélazé et Loire-Authion. Elle a été retenue pour la présentation de l'état initial et l'analyse socio-économique. Compte tenu de l'estimation de création d'emplois résultant de la construction de l'établissement, ce périmètre paraît également inapproprié pour cet aspect de l'analyse socio-économique. Pour la présentation

²⁷ La mention d'un autre arrêt de bus à 300 m est illusoire : il n'y passe qu'un bus par jour en direction d'Angers. Quant à la station de taxis sur demande, elle ne peut tenir lieu de desserte pour tous les intervenants et visiteurs, notamment les familles de tous les détenus.

²⁸ Il a été dit aux rapporteuses qu'un tel retour d'expérience n'avait pas été effectué.

²⁹ Les externalités négatives d'un établissement situé en centre-ville sont également omises.

de l'état initial, cela pourrait suffire s'il n'était pas nécessaire de rechercher des mesures de compensation au-delà du territoire de ces deux communes.

Le périmètre de la DUP (36 ha) retenu pour la description du projet et l'analyse de ses incidences « *comprend la construction de l'établissement pénitentiaire, la voie d'accès ainsi que les aménagements paysagers et les mesures compensatoires in situ (plantations, reboisement...).* » Compte tenu des composantes du projet qui ne sont pas décrites (modifications ou création de voiries, extension ou création d'une station de traitement des eaux usées, évolutions du réseau de transports en commun, mesures compensatoires relatives à la perte de biodiversité et à l'imperméabilisation des sols, etc.), il est également trop réduit.

2.3.2 État initial

Pour l'aire d'étude considérée, la présentation de l'état initial de l'environnement est satisfaisante s'agissant des milieux naturels (même si elle a été effectuée en deux étapes, une sur une aire d'étude initiale, l'autre sur une aire d'étude complémentaire³⁰, qui comprend une partie des emprises des aménagements de voirie nécessaires³¹, ce qui ne facilite pas la lecture³²), de la biodiversité, du paysage, du contexte socio-économique et urbain et de l'agriculture. En revanche, elle est imprécise sur les sols, les déplacements et le climat. Le présent avis reprend la partie milieux naturels, bien que l'état initial soit correctement traité dans le dossier, au regard des incidences prévisibles du projet et évoque par ailleurs les seules thématiques que l'Ae estime à compléter.

Milieux naturels

La présentation de l'état initial des milieux naturels met en évidence, sur le site et à proximité, des plans d'eau (mares) et fossés, un ruisseau, un boisement (cf. figure 4) dont le projet suppose le défrichage, une nappe libre proche de la surface (parfois à 0,7 m sous le terrain actuel), etc. Elle précise que le site est en zone vulnérable à la pollution par les nitrates d'origine agricole et identifie de nombreux zonages réglementaires et d'inventaires : trois ZSC, trois ZPS, un arrêté de protection de biotope, douze zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique), dont sept de type I³³, celles des anciennes Ardoisières de Trélazé et le Marais de l'Authion à Andard étant à moins de 3 km, neuf espaces naturels sensibles et un site Ramsar³⁴ dans l'aire d'étude éloignée. Le site est en outre inclus dans le périmètre du parc naturel régional Loire Anjou Touraine, dont la charte 2024-2039 prescrit le maintien de la perméabilité et de la fonctionnalité des corridors écologiques.

L'aire d'étude éloignée concerne 14 réservoirs de biodiversité importants à l'échelle régionale, dont cinq relèvent de la sous-trame des milieux humides (dont les deux Znieff les plus proches du site), un réservoir bocager le long de l'Authion et sept réservoirs de biodiversité aquatique. Elle interfère

³⁰ Après qu'un accès nord au domaine pénitentiaire a été projeté.

³¹ Il manque les abords nord de la RD 347.

³² D'autant que les codes couleur des habitats naturels diffèrent entre les deux.

³³ L'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (Znieff) a pour objectif d'identifier et de décrire des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation. On distingue deux types de Znieff : les Znieff de type I : secteurs de grand intérêt biologique ou écologique ; les Znieff de type II : grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes.

³⁴ La Convention sur les zones humides d'importance internationale, appelée Convention de Ramsar, est un traité intergouvernemental qui sert de cadre à l'action nationale et à la coopération internationale pour la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides et de leurs ressources. Le traité a été adopté dans la ville iranienne de Ramsar, le 2 février 1971, et est entré en vigueur le 21 décembre 1975. La France l'a ratifié et en est devenue partie contractante le 1er décembre 1986.

également avec sept corridors reliant des milieux humides, dont deux corridors linéaires, de nombreux corridors aquatiques et un vaste corridor qui relie deux réservoirs de biodiversité boisés.

Les habitats naturels de l'aire d'étude rapprochée participent à plusieurs continuités écologiques locales relatives à différentes sous-trames : boisement classé de Verrières, nombreuses zones de haies et d'alignements d'arbres référencés comme « à préserver » dans le PLUIHD (cf. figure 4). Les éléments linéaires du paysage (haies et fourrés notamment) constituent des refuges pour divers groupes de faune et permettent leurs déplacements, la quasi-totalité de l'aire d'étude rapprochée étant favorable aux déplacements de l'espèce cible (l'Écureuil roux), ce qui constitue un indicateur de sa fonctionnalité écologique.

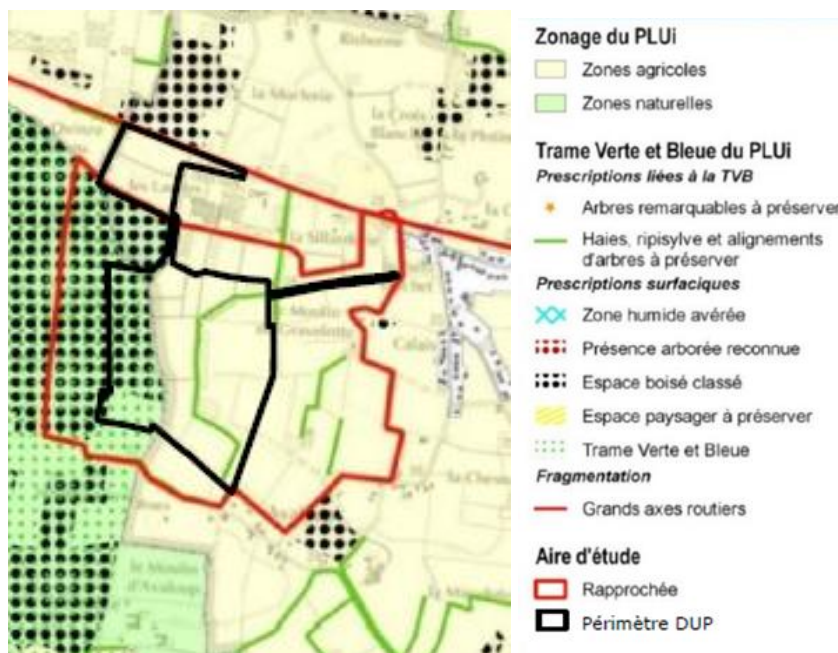


Figure 4 : fonctionnalités écologiques à l'échelle de l'aire d'étude rapprochée – source : dossier

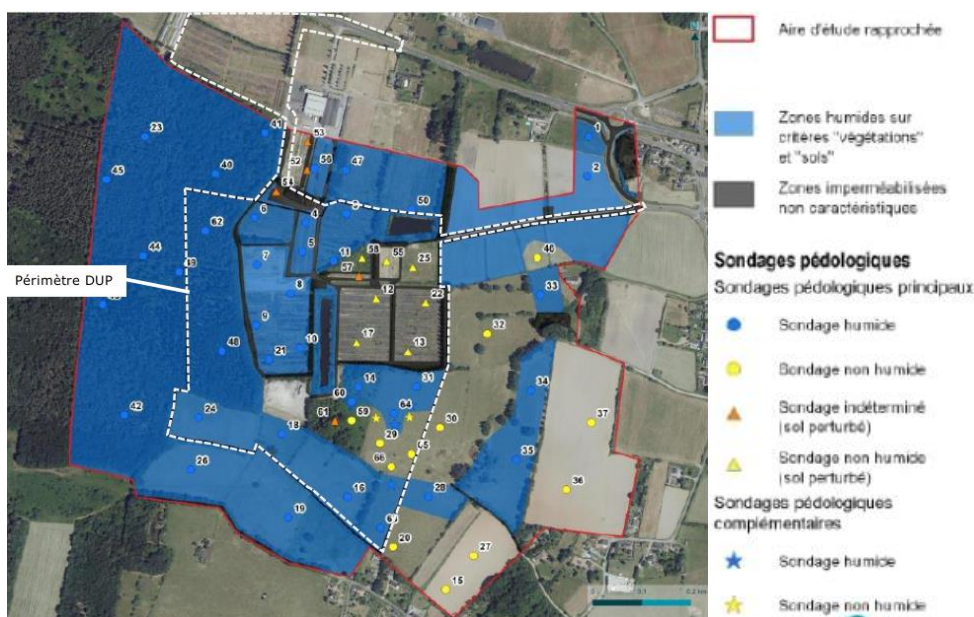


Figure 5 : zones humides – source : dossier

Les analyses ont permis de mettre en évidence (cf. figure 5) au moins 23,4 ha de zones humides, voire 58,2 ha dans l'aire d'étude rapprochée, qui est située dans deux bassins versants,

principalement celui de l'Authion et secondairement celui de la Sarthe, deux affluents (direct et indirect) de la Loire. Leur niveau de fonctionnalité est de faible à moyen pour les fonctions hydrologique et biogéochimique mais va jusqu'à fort pour la fonction biologique.

L'aire d'étude rapprochée comprend une trentaine d'habitats naturels ; quatre sont d'intérêt communautaire : Aulnaie frênaie alluviale, Prairies mésophiles fauchées, Mégaphorbiaie alluviale eutrophe et Prairie marécageuse à Peucedan de France et Molinie bleue et représentent un enjeu fort à très fort. Les haies, alignements d'arbres, friches, ronciers, remblais, chênes matures, mares forestières... abritent une biodiversité importante.

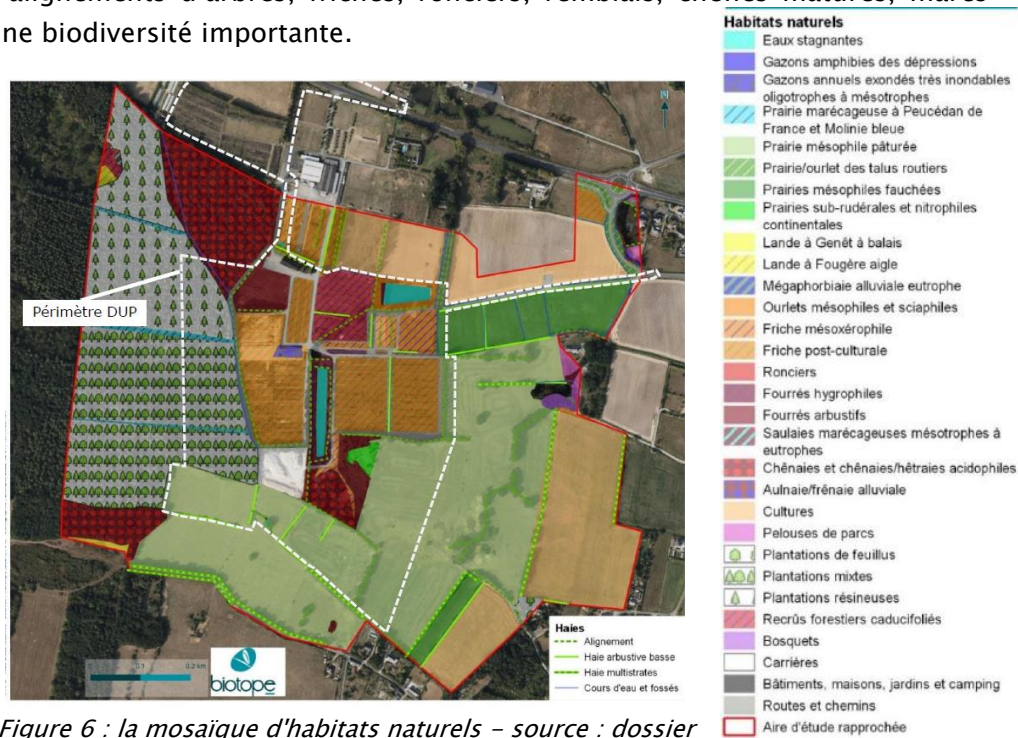


Figure 6 : la mosaïque d'habitats naturels – source : dossier

Elle est notable en matière de faune (45 espèces d'insectes dont quatre remarquables, dont le Grand Capricorne et la Noctuelle des peucedans ; six espèces d'amphibiens dont cinq protégées : Alyte accoucheur, Crapaud épineux, Triton palmé, Pélodyte ponctué, Grenouille agile ; quatre espèces de reptiles protégées : Lézard des murailles, Couleuvres verte et helvétique, Orvet fragile ; 83 espèces d'oiseaux dont 64 protégées, parmi lesquelles la Linotte mélodieuse et le Pic épeichette, à enjeu particulier, une dizaine d'espèces de mammifères terrestres dont l'Écureuil roux et le Lapin de garenne, 17 espèces de chiroptères³⁵ (dont les Noctules de Leisler et commune et la Pipistrelle commune). Elle est plus modeste en matière de flore malgré la présence du Peucedan de France et de trois espèces patrimoniales (Œillet des Chartreux, Nielle des blés et Anthémide fétide), la vigilance étant par ailleurs de mise à l'égard des nombreuses espèces exotiques envahissantes.

Sols

Des remblais sur la parcelle et des arbres à dessoucher sont identifiés. Une zone *non aedificandi* correspond à une ancienne ardoisière sur le site. Elle est correctement repérée de même que la canalisation de transport de gaz et la ligne à haute tension aérienne.

« La campagne d'investigations a mis en évidence la présence d'une anomalie ponctuelle en métaux lourds (zinc) et d'une faible anomalie en dioxine/furanes dans les sols au droit de la zone

³⁵ Toutes les espèces de chauves-souris sont protégées en France.

d'incinération des déchets». La présence de plastiques sur la quasi-totalité de la surface anciennement cultivée (ancienne zone maraîchère et de pépinière) et, au-delà, celle de dépôts pollués, n'est en revanche pas mentionnée (seuls sont indiqués des dépôts de matériaux de travaux publics). Les volumes à traiter et le cas échéant évacuer en filière spécialisée ne sont pas estimés.



Figure 7 : occupation du site – source : dossier

L'Ae recommande de compléter l'analyse des sols du site pour apprécier toutes les opérations de dépollution nécessaires, les volumes à traiter et les filières d'élimination le cas échéant.

Déplacements

L'assertion qui figure dans l'étude d'impact : « *Le site des Landes dispose d'un accès aux transports en commun. Ainsi, un arrêt de bus est présent à 300 m du site* » même si elle est tempérée ensuite par la mention de sa desserte (un unique bus par jour), ne rend pas compte de la réalité de la quasi inaccessibilité en transports en commun et devrait être corrigée. De même, les temps de transport indicatifs à partir des autres arrêts de transports en commun ne peuvent être de 20 minutes environ à destination d'Angers dès lors qu'ils doivent inclure 31 ou 33 minutes à pied pour accéder aux arrêts, sans aménagement prévu pour les piétons, et avec les risques de sécurité correspondants. En outre, la fréquence et l'amplitude de desserte de ces autres arrêts sont à indiquer. La part de fréquentation du site par des usagers des transports en commun et sa répartition (employés, autres professionnels, visiteurs dont les familles de détenus...) ne sont pas évaluées.

L'Ae recommande de présenter clairement le volet déplacements à l'état initial (dans le scénario de référence sans projet) et pour le site retenu, notamment pour des visiteurs non motorisés en identifiant précisément les itinéraires, leurs discontinuités pour les modes actifs et les risques associés.

Climat

Le dossier présente le climat du site comme océanique, ce qui n'est pas contesté. En revanche, il en infère que le climat ne constitue pas une contrainte à prendre en compte, ce qui paraît erroné, s'agissant d'un établissement pénitentiaire dont la durée de vie est *a priori* de plusieurs décennies. Les conditions particulières d'hébergement devraient conduire à une prise en compte renforcée de l'anticipation des effets du changement climatique, en termes d'épisodes de chaleur intense

notamment. La conception et l'exploitation des bâtiments doivent faire l'objet d'une prise en compte renforcée des situations de forte chaleur, en intégrant les conséquences du changement climatique et la trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation de la France³⁶.

L'Ae recommande de présenter dans le chapitre climat de l'état initial une projection du climat à 2050 et 2100, prenant en compte la trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation de la France, le plan national d'adaptation au changement climatique et les projections climatiques locales, et d'en tenir compte dans la conception et l'exploitation des bâtiments.

2.3.3 Incidences du projet et séquence « éviter, réduire, et, à défaut, compenser » (ERC)

L'analyse des incidences et des mesures ERC souffre du choix d'un périmètre de projet restreint (cf. chapitre 1.2). Par ailleurs, le choix qui est fait dans le dossier de présenter un projet à l'état d'esquisse de principe, et la faible marge de manœuvre quant à l'aménagement du site, eu égard aux contraintes et habitudes relatives à l'architecture carcérale (organisation des implantations, totale minéralisation au sein de l'enceinte, sauf peut-être dans le glacis, géométrie quasi identique d'un établissement à l'autre, etc.) laissent peu de place à une démarche d'évitement des enjeux spécifiques au site et même à une démarche de réduction. En conséquence, le dossier choisit de considérer les incidences comme maximales (« *Il est considéré que l'ensemble du périmètre DUP est impacté (mise à nu)* ». Cet *a priori* conservatoire n'est cependant pas toujours vérifié dans le dossier. C'est le cas pour le paysage par exemple, pour lequel le dossier n'apporte aucun élément répondant aux questions des futurs riverains.

Les treize avis d'autorité environnementale précédents relatifs à des projets du « programme 15 000 places » ont relevé ces manques de définition des projets et de la démarche éviter-réduire-compenser et ont recommandé dès le stade de la DUP de les combler. Les dossiers à venir de demande de DUP des projets du programme immobilier pénitentiaire national devront être d'emblée complétés en ce sens. Le dossier présenté portant à ce stade sur un projet insuffisamment caractérisé pour en évaluer les incidences sur l'environnement et la santé humaine, un dossier substantiellement revu et complété devra être établi et l'Ae de nouveau saisie pour avis sur cette base. La maîtrise d'ouvrage pourra effectuer cette saisine dans le cadre du dépôt d'une demande conjointe de DUP, mise en compatibilité des documents d'urbanisme et d'autorisation environnementale ce qui permettrait notamment de ne pas modifier les calendriers tout en permettant la prise en compte des enjeux environnementaux et de santé humaine et la bonne information du public.

L'Ae recommande de la saisir d'une demande d'avis sur la base d'une étude d'impact qui portera sur un projet suffisamment caractérisé pour en évaluer les incidences sur l'environnement et la santé humaine et en exposer précisément les mesures prises pour y remédier.

³⁶ Pour les hypothèses d'augmentation des températures, le ministère a adopté en novembre 2023, après consultation, de retenir une [trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation de la France](#) (TRACC) dont les niveaux de réchauffement de référence seraient : + 1,5 °C en 2030, + 2 °C en 2050 et + 3 °C en 2100 au niveau mondial par rapport à l'ère préindustrielle, soit un niveau de réchauffement au niveau de la France métropolitaine de + 2 °C en 2030, + 2,7 °C en 2050 et + 4 °C en 2100. Les autorités environnementales relèvent que certains maîtres d'ouvrage peuvent adopter des hypothèses plus prudentes pour des projets présentant de très fortes vulnérabilités. Météo France met à disposition une plateforme qui permet notamment d'évaluer rapidement les risques naturels à l'horizon 2050 avec des valeurs hautes des fortes précipitations intégrant les projections climatiques, cf. <https://meteofrance.com/climadiag-commune>. Cette première analyse peut être complétée en utilisant les données plus complètes disponibles sur le site DRIAS, cf. <https://www.drias-climat.fr>

Climat

S'agissant de l'impact sur le climat, l'assertion du dossier selon laquelle le projet n'entraînera pas d'effets au regard de sa modestie à l'échelle mondiale n'est pas acceptable, la somme de projets individuels aboutissant précisément au changement climatique.

Une évaluation des émissions de gaz à effet de serre est produite pour la phase construction (libération des emprises, voirie, bâtiment, aménagement extérieur en enceinte et hors enceinte). Sa précision (31 154 tCO₂eq) peut étonner au regard de l'incertitude affichée qui est de 48 %. Dans l'optique d'une bonne information du public, une fourchette serait sans doute plus appropriée. La part des émissions liées à la construction des seuls bâtiments (82 %) et celle de la libération des emprises (notamment le changement d'affectation des sols - 10 %) aurait dû conduire à inclure une réutilisation des bâtiments existants de la maison d'arrêt (qui participe du projet et donc de son évaluation), d'autant que ces émissions ne sont pas prises en compte dans l'évaluation socio-économique. Il est indiqué que le reboisement de cinq hectares de cultures devrait permettre de compenser environ 400 tCO₂eq et qu'« à titre indicatif il faudrait reboiser environ 1 226 hectares de sols cultivés afin de compenser la totalité de l'impact du projet ». Le dossier n'esquisse pas de perspective supplémentaire en ce sens, qu'il s'agisse de reboisement ou d'autres types de mesures compensatoires.

L'évaluation des émissions de gaz à effet de serre en phase exploitation (« 20 483 tCO₂eq avec une incertitude de 18 % ») pour une durée d'exploitation de 50 ans prend en compte le trafic routier de proximité et les consommations (énergie, matériaux déchets, eau). L'essentiel des émissions de gaz à effet de serre est lié à la consommation d'énergie (chauffage, électricité, eau chaude sanitaire). Le scénario de référence utilisé porte uniquement sur le choix des sources d'énergie. Il ne prend pas en compte les projections de changement climatique qui pourraient induire des besoins très fortement accrus de climatisation pour faire face aux canicules, surtout dans le contexte d'un établissement pénitentiaire. Les émissions liées aux déplacements font apparaître un surcroît de trafic local générant des émissions supplémentaires évaluées à 38 529 tCO₂eq en 50 ans. La référence n'est à nouveau pas correcte.

L'Ae recommande de reprendre le bilan des consommations d'énergie et émissions de gaz à effet de serre (déplacements, exploitation, etc.) en les rapportant à un scénario de référence intégrant la rénovation de l'actuelle maison d'arrêt, en intégrant la phase de construction et en simulant les effets du changement climatique à vingt et cinquante ans et de présenter les mesures de compensation des émissions de gaz à effet de serre, en fonction des résultats du bilan établi.

Sols

Le dossier précise qu'il faudra un recouvrement de la zone sur laquelle des anomalies en métaux lourds ont été mesurées par de la terre végétale saine. Le volume nécessaire n'est pas évalué, sa provenance n'est pas esquissée. Les incidences de cet apport ne sont dès lors pas correctement appréciées. En outre, le dossier ne fait pas état de façon explicite du fait que le site est jonché de déchets, a priori plastiques, ni ne précise la nature des déchets des travaux publics qui y sont entreposés, observés sur le site par les rapporteuses lors de leur visite. L'assertion selon laquelle la majorité des matériaux à évacuer pourraient être acceptés en filière de déchets inertes est à documenter. Il conviendra d'apporter des précisions sur ces volumes pour la complète information du public et comptabiliser les rotations liées au transport des terres et matériaux.

L'Ae recommande d'apprécier correctement les volumes de terres à apporter sur le site, de décrire leur provenance et de préciser le devenir des terres et matériaux à évacuer du site ainsi que les filières correspondantes en évaluant la consommation d'énergie nécessaire et les émissions de gaz à effet de serre associées.

Le dossier n'expose pas comment le projet s'inscrit dans la trajectoire d'absence d'artificialisation nette à l'horizon 2050. La circonstance que l'État, le Département et des communautés de communes assurent la maîtrise d'ouvrage du projet devrait permettre que des solutions de compensation par désimperméabilisation de surfaces existantes (voiries délaissées, bâtiments ou anciennes plateformes non utilisés, zones d'activité en déclin, équipements publics à faire évoluer, etc.) soient trouvées sur le territoire et à son bénéfice direct.

L'Ae recommande de présenter les mesures compensatoires à l'imperméabilisation des sols par le projet.

Milieux naturels et biodiversité

L'impact attendu en phase travaux est direct et permanent à plusieurs égards : destruction d'une vingtaine d'hectares de zones humides (soit un quart de la surface répertoriée au sein de l'aire d'étude approchée), destruction de tout ou partie de la prairie marécageuse à Peucédan de France et Molinie bleue (les mesures de réduction ne permettent pas de passer d'un enjeu très fort à moyen, surtout s'agissant d'un habitat d'intérêt communautaire, contrairement à ce qui figure au dossier) ; il en va de même pour la destruction d'habitats de reproduction et de repos du Grand Capricorne (2 422 m), pour la Noctuelle des peucédans (0,13 ha), pour le cortège des oiseaux des milieux bocagers (destruction de haies et fourrés arbustifs, de recrûs forestiers...), pour le cortège des chauves-souris des milieux boisés, etc.

Le dossier ne donne aucun élément sur les mesures de compensation qui pourront être proposées. Le récapitulatif de la « dette écologique » en termes de mesures compensatoire³⁷ omet totalement les 19,91 ha de zones humides détruites et ne raisonne pour les autres incidences qu'en équivalents quantitatifs et non fonctionnels – ainsi le facteur est plus élevé pour les alignements, les haies multistrates ou chênaies/charmaies que pour la Prairie marécageuse à Peucédan de France ou les plantations mixtes.

Il a été exposé aux rapporteuses qu'une démarche de recherche de parcelles utilisables pour les compensations était en cours. Il en ressort qu'aucune hypothèse ne se dessine pour l'instant pour la compensation de l'habitat d'intérêt communautaire de la prairie marécageuse à Peucédan de France et Molinie bleue et que la compensation prévue des alignements d'arbres détruits du fait du projet est encore largement à trouver.

L'Ae rappelle qu'en l'absence de possibilité de compenser des atteintes, le projet ne peut être autorisé et que la fonctionnalité effective des compensations doit être vérifiée avant qu'interviennent les atteintes.

L'Ae recommande d'intégrer à la dette écologique la vingtaine d'hectares de zones humides détruites, d'apprécier les fonctionnalités affectées, d'exposer précisément les démarches effectuées pour apporter des compensations aux atteintes anticipées en matière de biodiversité dans la

³⁷ Présenté page 471 de l'étude d'impact

perspective d'une absence de perte nette de biodiversité et de vérifier la fonctionnalité des mesures compensatoires avant que les atteintes interviennent.

Eau potable, assainissement, réseaux

La question du raccordement des bâtiments aux réseaux notamment d'eau potable et d'assainissement est abordée dans son principe. La consommation quotidienne d'eau potable est évaluée à 275 m³, avec un débit de pointe à 52,8 l/s. Le rejet des eaux usées est également estimé à 275 m³ avec un débit de pointe de 12,48 l/s. Les besoins afférents à l'extinction d'un incendie sont estimés en débit horaire (127 m³ soit 35,3 l/s).

Ce dimensionnement est fondé sur l'analogie avec des centres existants, dont les consommations moyennes sont très diversifiées, sans explication. Il n'est pas détaillé en fonction des besoins pour l'alimentation, l'entretien, les activités en ateliers, du maraîchage éventuel, ni d'un objectif de confort offert aux détenus (nombre de douches, le cas échéant accru en période estivale, etc.). Cette estimation, s'agissant de l'eau potable, est fondée sur un ratio par détenu de 300 l/j mais elle ne prend en compte que 850 détenus. Ces deux estimations, qu'il s'agisse d'eau potable ou de rejets d'eaux usées ne semblent pas prendre en compte une éventuelle surpopulation de l'établissement. Le personnel du centre ou intervenant sur site n'est pas pris en compte dans ces estimations. Il n'est pas précisé comment sont gérées les situations de pénurie d'eau (sécheresse, incendie par exemple) et leurs conséquences pour les détenus et le personnel.

Il est précisé que la capacité résiduelle du système d'assainissement n'est pas connue et que les réseaux d'alimentation en eau destinée à la consommation humaine ne sont pas en mesure de desservir le site. Pour autant, il n'est pas prévu d'apporter de nouveaux éléments avant l'enquête publique. De même, il est attendu que le gestionnaire du réseau d'assainissement Angers Loire Métropole précise « *si la capacité résiduelle du réseau (...) permet d'évacuer les rejets d'un [tel] établissement pénitentiaire* ». Il ressort d'une étude de gestion des eaux pluviales réalisée en juin 2023 que la charge en entrée de station de traitement des eaux usées existant dans la commune de Loire-Authion serait dépassée de 40 % (1 600 équivalents-habitants) en cas de raccordement du centre pénitentiaire. Une extension, la mise en place d'un bassin tampon, etc. seront nécessaires. Ni les incidences ni le coût n'en ont été intégrés à ceux de l'établissement. S'agissant d'un élément essentiel à son fonctionnement, les modalités de l'assainissement doivent être intégrées au périmètre du projet. Les conditions de la convention de raccordement doivent être présentées, y compris pour tenir compte des éventuelles activités prévues ou envisagées dans les établissements et des effluents qu'elles pourraient générer.

La puissance électrique nécessaire estimée est de 2 600 000 à 3 000 000 VA³⁸. Il n'est pas précisé si les réseaux à proximité disposent de la puissance disponible. La description du projet ne comprend pas non plus de groupes électrogènes, qui ne sont mentionnés qu'à propos des mesures de réduction de l'impact du chantier. Le bruit et les pollutions générés par les essais et le cas échéant leur fonctionnement ne sont pas évoqués.

Le risque de remontée de nappes, s'il est identifié, ne fait pas l'objet de mesures explicites pour en éviter les incidences.

³⁸ Voltampère

L'Ae recommande de reconsidérer le dimensionnement des besoins en eau potable et en rejet d'eaux usées pour prendre en compte une éventuelle surpopulation ainsi que le personnel et les activités prévues, d'intégrer les nécessaires aménagements au périmètre du projet, et par conséquent de les inclure dans le coût du projet. Elle recommande également de décrire précisément les conditions de raccordement aux réseaux divers et les groupes électrogènes prévus ainsi que leurs modalités de fonctionnement, d'en évaluer les incidences et d'exposer les mesures prises pour y remédier.

Confort et santé des détenus et personnels

Alors que l'évaluation socio-économique valorise les bénéfices en la matière, aucun élément ne figure au dossier qui permettrait d'apprécier ces aspects : mode d'alimentation, hygiène, modalités de promenade, activités sportives, paysages et végétalisation, couleurs et matériaux, ouvertures, orientations, espaces, visites des familles, etc. C'est d'autant moins explicable dans un contexte de changement climatique et de risque de créer des îlots de chaleur par exemple. Les mesures effectives visant à prévenir la surpopulation carcérale ne sont pas exposées non plus. Les illustrations fournies dans le cahier des charges sur le volet architectural et l'insertion paysagère, légendées comme venant d'autres sites pénitentiaires, s'avèrent être des photomontages ou des esquisses et non pas des photographies de réalisations effectives.

L'Ae recommande de préciser les modalités prévues pour le confort des détenus et des personnels du centre et de mettre en place un suivi de leur effectivité dès lors qu'il s'agit d'indicateurs valorisés dans l'évaluation socio-économique de l'investissement.

Cadre de vie des riverains

La modification de l'accès routier au centre pénitentiaire constitue une mesure d'évitement et de réduction des nuisances dues au trafic généré par le projet. Les incidences en termes de bruit sont évaluées et des mesures sont annoncées (orientation des ouvertures notamment, choix des matériaux) pour les réduire. Les études ne prennent pas en compte le bruit des groupes électrogènes. Les incidences paysagères ne sont pas évaluées au juste niveau, comme évoqué ci-avant.

2.4 Suivi

Aucun dispositif de suivi n'est décrit précisément pour la phase d'exploitation alors qu'il est prévu sous divers aspects en phase de travaux. Le suivi prévu est évoqué en des termes très généraux « *Afin d'évaluer les réels impacts de la mise en place du centre de détention sur les groupes biologiques étudiés, il serait opportun de procéder à un suivi de ces groupes post-travaux* ».

L'Ae recommande de décrire précisément le dispositif de suivi, en le complétant pour la phase d'exploitation, et de l'étendre à l'ensemble des mesures d'évitement, de réduction et de compensation du projet, tous enjeux confondus, pour la phase de travaux comme pour celle d'exploitation, de prévoir une gestion et un suivi de long terme pour toutes les mesures, en particulier celles de compensation, et de mettre en cohérence les indications à ce sujet.

2.5 Résumé non technique

Le résumé non technique comporte 81 pages et des illustrations du secteur et du site de projet. Il restitue les tableaux de synthèse de l'analyse des incidences et des mesures prises. Il présente les mêmes insuffisances que l'étude d'impact et ses annexes, décrites dans le présent avis.

L'Ae recommande de reprendre le résumé non technique afin qu'il prenne en compte les recommandations du présent avis.

3 Mise en compatibilité des documents d'urbanisme

En l'état le plan local d'urbanisme valant programme local de l'habitat et plan de déplacements urbains (PLUIHD) d'Angers Loire Métropole, approuvé le 13 février 2017 ne permet pas le projet, dès lors que le site d'implantation se trouve pour partie en zone A (agricole) et N (naturelle). La déclaration d'utilité publique emportera la mise en compatibilité du document d'urbanisme. Dans ce cadre, il est prévu une modification du diagnostic du rapport de présentation pour préciser la localisation du futur établissement pénitentiaire, la création d'une nouvelle orientation d'aménagement et de programmation (OAP) sectorielle « Les Landes », la création d'une nouvelle zone 1AUEp : « zone à urbaniser pour des projets de grands équipements métropolitains et activités associées, uniquement destinée à la réalisation d'un établissement pénitentiaire ». L'articulation avec l'OAP thématique « déplacements » pose davantage question. Si l'obligation posée par l'OAP d'étudier la possibilité d'une desserte en transports en commun peut être facilement satisfaite, le projet est peu compatible avec son volet « modes doux » qui prévoit un principe de « perméabilité des îlots [pour les piétons] » lors de la définition des projets « pour éviter les effets coupures liés au bâti, à une infrastructure de transports, etc. » et une continuité des itinéraires les plus directs possibles vers les équipements et les arrêts de transports. Le fait de doter l'accès nord du site d'une piste cyclable est assez éloigné de cette préoccupation et la perméabilité³⁹ du site pour les piétons paraît en contradiction avec les nécessités de sûreté de l'établissement. Le dossier précise également, ce qui paraît moins nécessaire, que le centre pénitentiaire devra être positionné sur la carte du projet d'aménagement et de développement durables.

L'articulation avec le programme local de l'habitat et le plan de déplacements urbains n'est pas correctement appréhendée. Pour affirmer sa compatibilité, le dossier indique en effet : « Le projet s'articule parfaitement avec le POA puisqu'il bénéficie d'un important réseau et de desserte via les transports en communs, les modes doux et l'utilisation de la voiture personnelle. » Dans le contexte présenté, l'Ae ne souscrit pas à cette analyse (cf. *supra*).

Le dossier n'aborde pas du tout un autre aspect du PLUIHD, celui de l'évolution du territoire. Le fait de déclasser des parcelles situées en zone A ou N devrait faire l'objet d'une démarche ERC dès lors que la réduction de ces zones remet en cause l'équilibre initial du territoire. Les mesures d'évitement, de réduction et de compensation prévues devraient donc être intégrées à la mise en compatibilité.

Le document d'orientations et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale (Scot) Loire Angers situe le site de projet en secteur de pôle végétal spécialisé à vocation principalement agricole et sur un réservoir complémentaire de biodiversité au titre de la trame verte et bleue. La mise en

³⁹ Possibilité de traverser le site sans être contraint de le contourner.

compatibilité en fera une « zone de développement maîtrisé ». Le dossier indique implicitement (sans l'évaluer ni *a fortiori* le démontrer) que de nombreuses mesures en faveur de la biodiversité se substitueront à l'inscription en réservoir complémentaire de biodiversité. Aucune de ces mesures n'est retranscrite dans la mise en compatibilité qui n'apporte aucunement l'assurance que l'équilibre territorial en matière de préservation et développement de la biodiversité sera conservé. Le PLUIHD actuel ou la mise en compatibilité projetée ne sécurise durablement la mise en œuvre d'aucune des mesures d'évitement, de réduction et de compensation du projet, qu'elles soient prévues au sein du périmètre de la DUP ou en dehors (ce qui a été dit aux rapporteuses).

L'Ae recommande de reprendre le contenu de la Mecdu du PLUIHD afin qu'elle porte sur l'ensemble du périmètre du projet, mesures d'évitement, de réduction et de de compensation comprises, et contribue à sécuriser leur mise en œuvre pendant toute la durée de vie du centre. Elle recommande également de reprendre le contenu de l'évaluation de la Mecdu du Scot pour démontrer sa plus-value écologique.

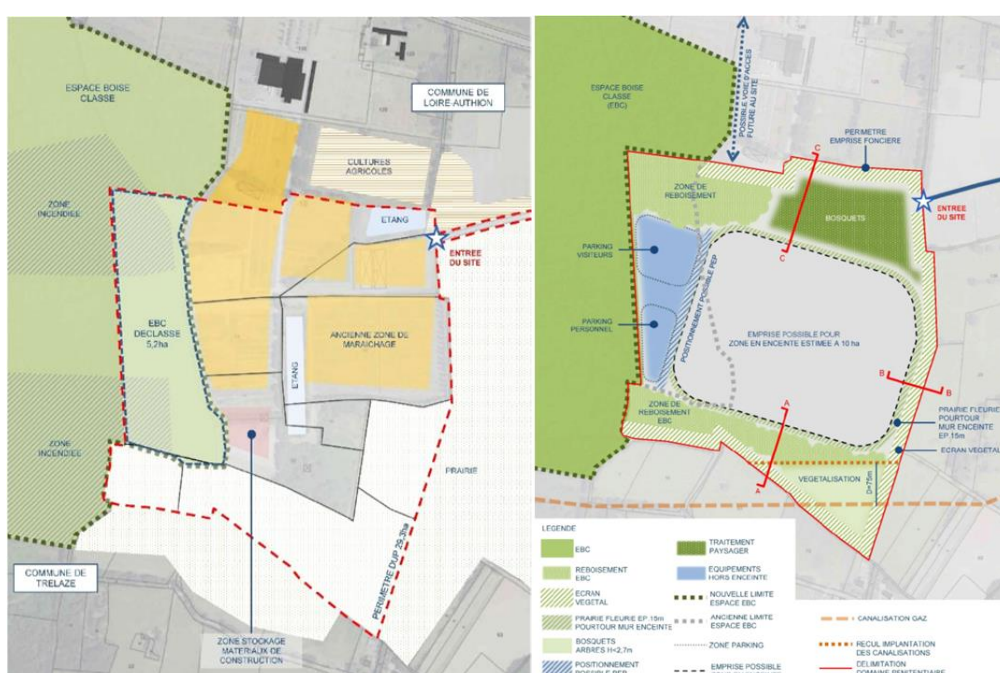


Figure 8 : Utilisation actuelle des surfaces concernées par l'implantation du centre pénitentiaire, à gauche, et esquisse des futures utilisations de celles-ci, à droite - (source : dossier)