



Mission régionale d'autorité environnementale

Pays de la Loire

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale
des Pays de la Loire
sur la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme
de Talmont-Saint-Hilaire (85) par déclaration de projet
pour la construction d'un collège
dans le secteur de Ribandeaux**

n°MRAe 2016-2020

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La Mission régionale d'Autorité environnementale (MRAe) des Pays de la Loire s'est réunie téléphoniquement le 21 septembre 2016. L'ordre du jour comportait notamment, l'avis sur la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de Talmont-Saint-Hilaire (85) par déclaration de projet pour la construction d'un collège dans le secteur de Ribandeaux.

Étaient présents et ont délibéré : Fabienne Allag-Dhuisme et Thérèse Perrin, et en qualité de membre associé Antoine Charlot.

Étaient absents ou excusés : Aude Dufourmantelle, et en qualité de membre associé Christian Pitié.

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 a été saisie pour avis de la MRAe des Pays de la Loire, par la commune de Talmont-Saint-Hilaire, le dossier ayant été reçu le 21 juin 2016.

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 fourni dans le délai de 3 mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, a été consulté par courrier en date du 5 juillet 2016 :

- le délégué territorial de l'agence régionale de santé de Vendée.*

A en outre été consulté par courrier du même jour :

- le directeur départemental des territoires et de la mer du département de Vendée.*

Après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit, dans lesquelles 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 son opportunité mais 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.

Synthèse de l'avis

Le présent avis porte sur la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de Talmont-Saint-Hilaire par déclaration de projet, pour permettre la construction d'un collège de 400 à 600 élèves à terme, sur un ensemble foncier de 2 hectares situé dans le secteur des Ribandeaux, actuellement en zone agricole inconstructible, alors que le PLU approuvé fin 2012 prévoyait l'implantation du futur collège sur 5,3 ha, dans le secteur de Court-Manteau.

Le site retenu au sud du bourg jouxte des secteurs à enjeux naturalistes et paysagers (ZNIEFF, Site Natura 2000, site inscrit), nécessitant une vigilance en termes de gestion des points de covisibilité et des lisières paysagères, des eaux pluviales et des nuisances potentielles.

Avis sur la qualité des informations fournies

Même s'il permet de cerner les principaux enjeux, le dossier souffre d'un manque de précision, tant en ce qui concerne la justification du choix de ce nouveau secteur d'implantation au regard des avantages et inconvénients du précédent, qu'en ce qui concerne la présentation de ce que permettra le règlement de la zone, et l'analyse des dynamiques en présence et des impacts environnementaux pressentis.

Le dossier devrait donc être complété sur les points évoqués supra, de façon à renseigner de façon plus complète les enjeux environnementaux en présence et à s'assurer de leur parfaite prise en compte.

Avis sur la prise en compte de l'environnement

Si l'idée de mutualiser les stationnements liés au futur collège avec ceux des équipements voisins permet de limiter la surface de l'opération, les choix de maintenir le site de Court-Manteau urbanisable et de ne pas compenser cette nouvelle perte d'espaces agricoles apparaissent quant à eux problématiques pour l'équilibre du PLU. Aussi la MRAe recommande-t-elle de rendre le site de Court-Manteau inconstructible et de renvoyer toute modification des équilibres généraux du PLU à une éventuelle procédure de révision.

L'absence d'effets dommageables du projet, notamment en période de fonctionnement, sur les marais voisins à fort intérêt patrimonial, ainsi que l'acceptabilité des circulations et des aménagements connexes, éventuellement rendus nécessaires du fait de l'existence d'un seul demi-échangeur, doivent être vérifiées. Du fait du relief, la prise en compte des covisibilités et de la trame bocagère doit aussi être mieux garantie.

Ainsi, en dépit de l'absence d'impact environnemental important identifié en l'état du dossier, certaines lacunes de l'évaluation environnementale ne permettent pas de totalement garantir que le site retenu ne pose aucune difficulté pour l'accueil du projet.

Avis détaillé

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 désormais codifiés R. 104-1 et suivants.

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 notamment le cas, dans les communes littorales, des mises en compatibilité de PLU emportant les mêmes effets qu'une révision.

Le présent avis porte plus spécifiquement sur :

- l'évaluation environnementale (autrement dit, les informations contenues dans le rapport de présentation) ;
- la prise en compte de l'environnement par le projet de mise en compatibilité du document d'urbanisme.

Il se décline en trois parties :

- le rappel du contexte ;
- l'analyse du caractère complet et de la qualité des informations contenues dans le rapport de présentation ;
- l'analyse de la prise en compte de l'environnement dans le projet de mise en compatibilité du PLU.

1. Contexte

Chef-lieu de canton, la commune de Talmont-Saint-Hilaire s'étend sur une surface d'environ 9000 hectares et compte une population avoisinant 7 300 habitants.

Les principaux enjeux identifiés pour l'élaboration du PLU actuellement en vigueur, approuvé le 13 décembre 2012, concernaient la maîtrise du développement urbain, et la prise en compte des espaces d'intérêt biologique et paysager et des risques naturels et

technologiques.

Au vu de la croissance démographique dans le bassin de vie du talmondais, le PLU en vigueur réserve un emplacement à l'est du bourg, aux fins d'implantation d'un collège dans le secteur de Court-Manteau. Toutefois, au terme d'une réflexion intégrant notamment les possibilités de desserte routière, la proximité d'équipements sportifs et les possibilités de mutualisation des stationnements, le conseil départemental projette désormais d'implanter le futur collège au sud-ouest du bourg, dans le secteur de Ribandeaux.

La mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de Talmont-Saint-Hilaire par déclaration de projet vise donc à y permettre la construction d'un collège de 400 à 600 élèves à terme, sur un ensemble foncier de 2 hectares actuellement en zone agricole inconstructible :

- en optant pour un zonage UL avec un règlement ajusté en termes d'occupations du sol autorisées et de clôtures,
- en étendant le droit de préemption urbain sur les parcelles concernées,
- en supprimant l'emplacement réservé n° 23 de 5,3 hectares pour la construction d'un collège dans le secteur de Court-Manteau. Le dossier fait également état de la suppression de l'orientation d'aménagement et de programmation associée à ce secteur, toutefois non jointe au dossier.

La collectivité fait le choix, à ce stade, de laisser la zone de Court-Manteau en zone d'urbanisation future 1AU, en vue d'y développer un quartier à vocation d'habitat au terme d'une réflexion restant à mener.

Le site retenu pour l'implantation du futur collège est une zone de prairie et de culture pentue (altitude de 20 à 25 m.) et bordée de haies, située dans le bassin versant du ruisseau du Payré, aux abords d'une voie de contournement départementale mise en service au début des années 2010. Le dossier indique sans autre précision qu'il est « à proximité » du Marais Brûlé (2 m. d'altitude) inventorié en ZNIEFF de type 1 et d'un site Natura 2000¹. La commune est également concernée par d'autres sites Natura 2000, plusieurs km à l'aval du projet².

En limite du site inscrit des Marais et villages du Veillon, le sud-ouest du bourg offre également des points de covisibilité sur le clocher et le château de Talmont.

Les enjeux propres à ce projet concernent donc essentiellement la gestion des points de covisibilité et des lisières paysagères, des eaux pluviales et des nuisances potentielles.

¹ZSC FR5200657 Marais de Talmont et zones littorales entre les Sables et Jard.

²ZSC FR5400469 Pertuis charentais, ZPS FR5412026 Pertuis charentais-Rochebonne, et ZPS FR5212015 secteur marin de l'île d'Yeu.

2. Analyse du caractère complet et de la qualité des informations contenues dans le rapport de présentation

Le dossier permet d'appréhender globalement l'objet de cette mise en compatibilité et les principaux enjeux qui lui sont liés.

Il comporte cependant des lacunes l'empêchant de satisfaire pleinement à l'objectif général d'une évaluation environnementale de document d'urbanisme, à savoir permettre au lecteur d'apprécier la cohérence des dispositions retenues avec les enjeux environnementaux en présence.

Ainsi, le dossier conclut à des impacts environnementaux limités, sans appuyer cette affirmation sur une démonstration suffisamment étayée. En particulier, l'indication d'une absence d'incidences sur le site Natura 2000 voisin n'est assise sur aucune description des espèces et des habitats naturels qui ont justifié sa désignation, ni du fonctionnement de ce dernier. Le dossier aurait dû analyser les impacts possibles, directs et indirects, à court et plus long terme, de la construction d'un collège au voisinage du site Natura 2000, en analysant par exemple si cela risque d'entraîner une présence humaine accrue dans le site et si cela peut être problématique en termes de dérangement des espèces et de dégradation des habitats naturels.

De même, une rapide présentation des dynamiques actuelles d'évolution de l'environnement aurait été utile à la compréhension des enjeux liés au projet et des risques d'impact induits.

Les impacts de cette mise en compatibilité dépendront également du règlement de la zone UL. Or les « motifs des règles applicables » ne sont pas explicités. Seuls les articles n°2 (occupation et utilisations du sol autorisées soumises à conditions particulières) et 11.4 (clôtures) de la zone UL, modifiés dans le cadre de la présente procédure, sont rappelés, mais non l'ensemble des règles applicables en zone UL. De ce fait, par exemple, la lecture du dossier ne renseigne pas sur la hauteur maximale autorisée pour les bâtiments, donnée pourtant importante pour évaluer les possibles effets de cette mise en compatibilité sur le paysage.

Les indicateurs de suivi retenus apparaissent également quelque peu déconnectés de l'analyse des impacts. Par exemple, il apparaîtrait peu efficient de comptabiliser les arbres protégés en phase travaux, sans avoir préalablement caractérisé la trame bocagère et défini des mesures de protection partielles ou intégrales dans le règlement du PLU, ou sans chiffrer également le nombre d'arbres éventuellement détruits ainsi que les compensations mises en œuvre.

La lecture du rapport de présentation doit permettre au public de comprendre comment et dans quelle mesure les composantes environnementales ont pesé sur la localisation du projet et le parti d'aménagement dont la procédure de mise en compatibilité du PLU vise à permettre la réalisation, et pour quelles raisons la collectivité a préféré ces derniers à d'éventuelles solutions de substitution préalablement étudiées. Cela implique de renseigner le lecteur sur la teneur, ainsi que sur les avantages et inconvénients, des projets alternatifs finalement non retenus.

Au cas présent, le dossier argumente l'intérêt général lié à la création d'un collège sur la commune, ainsi que les raisons qui conduisent le porteur de projet à opter pour une implantation au sud-ouest du bourg plutôt qu'à l'est, sans toutefois présenter une analyse comparative multi-critères des deux emplacements. Il aurait notamment été important que soient rappelées au dossier les raisons du choix opéré dans le PLU de 2012, en termes de localisation et de dimensionnement de l'emplacement réservé pour le collège (y compris les raisons pour lesquelles le secteur de Ribandeaux n'avait pas été jugé approprié à cette époque). Les poids respectifs des différents facteurs – environnementaux ou autres – amenant les collectivités à modifier leur décision seraient ainsi plus clairement expliqués au lecteur.

De plus, en se limitant à indiquer qu'un cône de vue a justifié l'abandon d'une variante, non présentée au dossier, le dossier ne justifie pas clairement le choix de retenir, au sein de l'enveloppe disponible au sud-ouest du bourg, les parcelles ZX 21, 22 et 25 plutôt que des parcelles voisines.

L'articulation du PLU avec les autres documents d'urbanisme et les plans ou programmes mentionnés à l'article L.122-4 du code de l'environnement avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en considération est dans le cas présent uniquement ciblée sur la compatibilité avec « le SCoT sud-ouest vendéen ». Or, à ce jour, ce territoire n'est pas doté d'un SCoT approuvé ou suffisamment avancé pour justifier efficacement d'une prise en compte par anticipation. A contrario, le dossier n'explique pas, par exemple, comment la mise en compatibilité du PLU s'articule avec le schéma régional des continuités écologiques (SRCE) adopté le 30 octobre 2015, et le schéma directeur d'aménagement et de gestion de l'eau (SDAGE) 2016-2021 approuvé le 18 novembre 2015. Il n'analyse pas non plus si elle respecte l'obligation d'extension de l'urbanisation en continuité des zones urbanisées³ issue de la loi Littoral.

D'un point de vue formel, le rapport environnemental aurait dû comporter un résumé non technique, ayant vocation à en faciliter l'appréhension par le public.

Pour ces raisons, il est difficile de mesurer pleinement la prise en compte effective de certains enjeux environnementaux.

³article L. 121-8 du code de l'urbanisme

La MRAe relève que le projet est à un stade de définition peu avancé. Le dossier aurait gagné à justifier le parti-pris retenu de mettre en œuvre dès à présent la procédure de déclaration de projet et de mise en compatibilité du PLU.

En effet, une caractérisation plus aboutie du projet (notamment en matière de circulation induite) aurait permis une analyse plus complète et plus démonstrative de sa faisabilité et de la pertinence du site finalement retenu. Il aurait également été utile de joindre la délibération de la commune de décembre 2015 et d'expliciter les procédures à mener au stade opérationnel (par exemple, étude d'impact ou non).

3. Analyse de la prise en compte de l'environnement par le projet de PLU

3.1 Consommation d'espace

3.1.1 Concernant la pertinence de la localisation du projet de collège

Le choix de mutualiser les stationnements avec ceux des équipements voisins déjà existants qui ne connaissent pas les mêmes périodes d'occupation (salle et terrain de sports, école primaire, etc.) apparaît positif. Il contribue à limiter le périmètre de l'opération à une surface de 2 hectares, en lieu et place des 5,3 hectares réservés à cet effet dans le PLU de 2012.

3.1.2 Concernant l'urbanisation générale de la commune

Le PLU adopté en 2012 a prévu suffisamment de zones urbanisables au regard du chiffrage des besoins en logements, équipements et activités. Une tendance à surestimer le besoin en surfaces urbanisables avait même été relevée dans l'avis de l'autorité environnementale rendu le 7 octobre 2011 sur le PLU de la commune.

L'équilibre actuel du PLU doit nécessairement être conservé. Le besoin de maintenir à Court-Manteau 5,3 ha pour des besoins nouveaux d'urbanisation ne pourrait être envisagé que sous réserve d'une nouvelle analyse d'ensemble au regard des perspectives de développement de la commune. Il convient en conséquence de compenser l'ouverture à l'urbanisation du site de Ribandeaux, finalement préféré pour le collège, par le reclassement en zone non-constructible du secteur de Court-Manteau initialement prévu pour l'accueillir.

Si des éléments nouveaux étaient susceptibles de nécessiter de modifier l'équilibre du PLU, que ce soit au regard des besoins d'urbanisation ou des équilibres agricoles, il

conviendrait de le faire dans le cadre d'une procédure adaptée.t

La MRAe recommande de rendre le site de Court-Manteau inconstructible et de renvoyer toute modification des équilibres généraux du PLU à une éventuelle procédure de révision.

3.2 Milieux naturels

Le secteur où est projetée l'implantation du futur collège est représentatif d'une « biodiversité ordinaire » et situé en dehors des zonages d'inventaire et de protection des milieux naturels et du paysage recensés sur la commune. Il présente cependant une certaine sensibilité du fait de la proximité d'une ZNIEFF et d'un site Natura 2000 et de la topographie, et contribue de par son caractère naturel à assurer une transition entre le bourg et les paysages remarquables. Son aménagement implique donc une vigilance constante en termes d'impacts indirects liés notamment aux rejets et au dérangement potentiel d'espèces ou à la dégradation de milieux, notamment en période de fonctionnement du collège.

3.3 Gestion des eaux usées et pluviales

La nécessité de bien appréhender cet aspect au stade des autorisations est clairement identifiée au dossier et la commune apparaît suffisamment équipée pour le traitement des effluents liés au projet, d'ailleurs déjà considérés lors de la révision de 2012. On regrette simplement que le dossier ne renseigne pas sur l'existence d'un zonage pluvial.

3.4 Nuisances potentielles

S'agissant d'éléments importants à connaître pour le voisinage, la thématique des circulations et des nuisances aurait mérité d'être davantage développée, le dossier projetant de diriger le trafic lié au collège vers la ZAC des Minées et vers le centre-ville, du fait de l'existence d'un seul demi-échangeur, permettant d'accéder à la zone mais non d'en sortir sur la RD 949. Les horaires d'ouverture du collège et les flux de véhicules (personnel, familles, autocars, livraisons, déplacements doux...) ainsi que la capacité des voies auraient mérité d'être caractérisés et chiffrés. Les arrêts de bus existants et/ou projetés auraient également pu être cartographiés de façon schématique.

La MRAe recommande que les éléments de projet relatifs aux circulations soient précisés avant l'enquête publique, tant pour permettre aux riverains de mesurer l'acceptabilité du projet que pour évaluer les aménagements connexes éventuellement rendus nécessaires.

3.5 Paysage

La partie Est des parcelles est sensible car en contact avec la vallée, à proximité des

marais et en bordure du cône de vue entre le château et l'estuaire.

Le dossier présente des prises de vue du site et de ses abords mais celles-ci ne suffisent pas à évaluer l'impact paysager du projet, en l'absence notamment de localisation des cônes de vue mentionnés et de caractérisation de l'effet d'écran du merlon routier.

La trame bocagère qui entoure les parcelles, en partie dégradée, est un élément important à conserver et restaurer. Dans ce secteur péri urbain, elle constitue l'un des derniers éléments qualitatifs sur le plan du paysage, permettant de garder une certaine cohérence par rapport aux parcelles agricoles voisines. La procédure aurait ainsi mérité d'inventorier et de cartographier les haies, de façon à interdire la destruction de celles qui présentent un intérêt et/ou à prévoir la restauration de certaines autres, dans le règlement du PLU ou dans une orientation d'aménagement et de programmation.

L'intégration paysagère du collège dépendra également beaucoup de la hauteur des constructions, de l'implantation et de la hauteur des bâtiments, ainsi que des gammes chromatiques utilisées.

On regrette en ce sens que le dossier n'analyse pas si le règlement de la zone les encadre suffisamment et qu'il n'apporte aucune indication sur la visibilité éventuelle du futur collège dans le grand paysage.

De façon plus anecdotique, suivant les pages, le petit patrimoine bâti est indiqué hors ou dans l'emprise du projet (avec mention d'une possible réutilisation des pierres), sans que l'intérêt et la possibilité de le conserver ou de le restaurer sur place ne soient étudiés. Le dossier devrait lever toute ambiguïté quant à sa localisation et son devenir.

La mission régionale de l'autorité environnementale recommande de compléter le volet paysager avant l'enquête publique.

Nantes le, 21 septembre 2016

La présidente de la MRAe des Pays de la Loire



Fabienne ALLAG-DHUISME

