



Mission régionale d'autorité environnementale

Pays de la Loire

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale des Pays-de-la-loire
sur le PLU
de BRETIGNOLLES-SUR-MER (85)**

n°MRAe 2016-2106

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La Mission régionale de l'autorité environnementale de la région Pays de la Loire, s'est réunie téléphoniquement le 2 novembre 2016. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur l'élaboration du plan local d'urbanisme de Brétignolles-sur-Mer (85).

Étaient présents et ont délibéré : Fabienne Allag-Dhuisme, et en qualité de membres associés Christian Pitié, Antoine Charlot.

Était excusée : Aude Dufourmantelle.

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 Brétignolles-sur-Mer, le dossier ayant été reçu le 5 août 2016.

Cette saisine étant conforme à l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement 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, ont été consultés le 8 août 2016 :

- le délégué territorial de l'agence régionale de santé de la Vendée,*
- le directeur départemental des territoires et de la mer de la Vendée.*

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

Il est rappelé ici que pour tous les plans et documents soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public. Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du plan ou du document, il porte sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à permettre d'améliorer sa conception et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur celui-ci. Les observations et propositions recueillies au cours de la mise à disposition du public sont prises en considération par l'autorité compétente pour adopter le plan, schéma, programme ou document.

Synthèse de l'avis

La commune de Brétignolles-sur-Mer, située sur la côte vendéenne, entre les agglomérations de Saint-Gilles-Croix-de-Vie et des Sables d'Olonne, compte une population résidente de 4400 habitants et un parc de logements composé à 72 % de résidences secondaires. La municipalité a décidé, fin 2012, de prescrire l'élaboration d'un PLU intégrant les projets portés par la municipalité ainsi que les évolutions de la réglementation, des besoins et des modes de vie intervenues depuis l'approbation du POS de 1998, toujours en vigueur.

Le projet de PLU manifeste une volonté accrue de tenir compte des enjeux environnementaux, en élargissant l'enveloppe des espaces remarquables, en identifiant les zones à risques et la trame verte et bleue, et en supprimant – notamment aux abords du site classé des dunes de la Sauzaie et du Jaunay – des zones d'urbanisation future prévues dans le POS actuel, trop largement dimensionnées.

Prévoyant sur 10 ans la construction de près de 1000 logements, pour moitié par densification de l'enveloppe urbaine et pour moitié en zones d'urbanisation future, le projet de PLU tend cependant à conforter un modèle de développement essentiellement pavillonnaire, étroitement dépendant de la voiture individuelle, en ce qu'il ne mobilise pas suffisamment les outils permettant de favoriser une densification de l'enveloppe urbaine et un développement des énergies renouvelables, tous deux gages d'une gestion plus économe des ressources naturelles. La déclinaison des dispositions du PLU en faveur de la prise en compte du patrimoine, tant naturel qu'architectural et bâti, n'est pas non plus pleinement optimisée.

Le rapport de présentation du projet de PLU est nourri, mais de qualité inégale. S'il permet globalement d'appréhender les enjeux environnementaux, il ne justifie pas suffisamment d'une recherche prioritaire d'évitement de ses impacts dommageables sur l'environnement et d'une articulation adéquate du PLU avec les documents de rang supérieur, notamment le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Loire-Bretagne.

Par ailleurs, le projet de PLU affecte une partie de son territoire à un projet de port de plaisance à la Normandelière. La faisabilité juridique et l'acceptabilité environnementale du projet restent à établir, notamment au regard des enjeux portés par la loi littoral.

Avis détaillé

1 Contexte et présentation du PLU

La commune de Brétignolles-sur-Mer est située sur la côte vendéenne, entre les agglomérations de Saint-Gilles-Croix-de-Vie et des Sables d'Olonne, auxquelles elle est reliée par deux vastes cordons dunaires. L'arrière-pays, offrant un paysage plus agricole, est marqué au nord par la vallée du Jaunay et les marais attenants. La commune s'étend sur une surface de 2 732 hectares et compte une population résidente d'environ 4 400 habitants, portée à plus de 30 000 personnes en période estivale.

Le conseil municipal a décidé par délibération du 17 décembre 2012 de prescrire la révision du plan d'occupation des sols en vigueur, adopté en 1998, tant pour adapter le nouveau document aux évolutions réglementaires que pour tenir compte de l'évolution des besoins, des modes de vie et des projets portés par la municipalité. Le projet de PLU a été arrêté par une délibération du 28 juillet 2016.

La stratégie communale est fondée dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) sur 4 objectifs structurants :

- organiser l'urbanisation préférentiellement au sein des enveloppes urbanisées identifiées,
- maîtriser et renforcer le potentiel de développement économique et accompagner le développement des services à la personne,
- renforcer la protection du patrimoine naturel et maritime et des espaces agricoles et limiter la consommation des ressources naturelles,
- prendre en compte les risques et nuisances identifiés.

Il convient de signaler que, ces dernières années, les autorités environnementales locales ont déjà rendu des avis sur des documents d'urbanisme et projets d'aménagement intéressant la commune, notamment :

- un avis en date du 9 mai 2011 sur un projet portuaire dans le secteur la Normandelière, porté à l'époque par la commune et un avis en date du 18 mai 2011 sur le projet de mise en compatibilité du POS de la commune lié à ce projet, qui n'a pas abouti ;

— un avis en date du 24 septembre 2015 sur le projet de SCoT du pays de Saint-Gilles-Croix-de-Vie, approuvé par la collectivité le 30 juin 2016 et dont le caractère exécutoire a été suspendu par décision du préfet en date du 2 septembre 2016 dans l'attente de la levée des illégalités identifiées par ses services.

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

Le rapport de présentation du PLU est nourri mais de qualité inégale. Il s'attache ainsi à évaluer la cohérence réglementaire et les effets du projet de PLU sur l'environnement de façon pédagogique et argumentée, sans toutefois présenter le même niveau d'exigences pour l'ensemble des thématiques et des secteurs.

2.1 L'articulation du PLU avec les autres plans et programmes

La description de 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 n'est que partielle : relativement détaillée par rapport au SCoT¹, et au programme local de l'habitat (PLH) du pays de Saint-Gilles-Croix-de-Vie approuvé en avril 2015. La description de cette articulation reste laconique par rapport au schéma régional des continuités écologiques² et aux schémas relatifs à la gestion des eaux³ dont seuls les objectifs généraux sont évoqués sans démontrer que le projet de PLU respecte pleinement leurs dispositions concrètes.

La MRAe recommande de développer l'analyse de compatibilité avec les autres plans et programme en vue d'une démonstration plus étayée de la façon dont le projet de PLU s'articule avec leurs orientations et dispositions concrètes.

2.2 L'état initial de l'environnement

L'état initial permet dans l'ensemble d'identifier correctement les grands enjeux environnementaux du territoire mais présente toutefois quelques faiblesses exposées dans l'analyse thématique en partie III du présent avis.

Exceptées la zone AU de la Sauzaie et la zone 1AUp portuaire pour lesquelles existent

1 suspendu postérieurement à la date d'arrêt du PLU

2 schéma régional de cohérence écologique (SRCE) adopté le 30 octobre 2015

3 schéma directeur d'aménagement et de gestion de l'eau SDAGE du bassin Loire-Bretagne pour les années 2016 à 2021 approuvé le 18 novembre 2015 et les deux SAGE intéressant la commune (SAGE Vie et Jaunay approuvé en mars 2011 ; SAGE Auzance Vertonne et cours d'eau côtiers approuvé en décembre 2015)

déjà des données, les zones AU ont été prospectées uniquement au mois d'octobre, ce qui ne constitue pas la période la plus favorable pour la détection des espèces mais contribue toutefois à renseigner sur les enjeux principaux, notamment les milieux.

La commune est concernée par plusieurs zones d'inventaire et de protection du patrimoine naturel⁴, y compris des secteurs concernés par les couches d'alerte sur la flore vasculaire du Conservatoire botanique national de Brest. Pour autant, le dossier n'est pas renseigné sur la législation relative aux espèces protégées, alors que le régime de protection de ces espèces et de leurs habitats naturels, ainsi que la conditionnalité des dérogations accordées à ce titre, au regard notamment de la notion d'intérêt public majeur, sont importants à prendre en compte.

Très succincts, les paragraphes de l'état des lieux intitulés « perspectives d'évolution », relatifs respectivement aux milieux naturels, à l'énergie-climat, aux risques et nuisances, aux déchets se limitent à une évocation très générale des objectifs du projet de PLU, alors qu'ils auraient vocation à resituer les données de l'état initial dans une vision dynamique, assortie d'enseignements de terrain sur l'évolution de l'environnement sous l'empire du document d'urbanisme en vigueur et sur ses perspectives d'évolution en l'absence d'adoption d'un PLU. Un bilan de l'évolution des haies et des zones humides au regard des protections dont ils faisaient l'objet dans le POS en vigueur aurait notamment aidé la commune à définir et à argumenter ses choix en connaissance de cause pour l'élaboration du PLU.

La MRAe recommande de renseigner le rapport sur la législation relative aux espèces protégées et de rectifier la présentation des perspectives d'évolution de l'environnement en l'absence de PLU par l'analyse d'un scénario « au fil de l'eau ».

2.3 L'explication des choix retenus pour établir le PADD

Plusieurs passages ayant vocation à expliquer les choix opérés se limitent à retranscrire le règlement sans justification des choix, qui devrait être assise sur une évaluation plus complète des incidences environnementales et le cas échéant une comparaison d'alternatives. Une explication plus poussée des choix opérés aurait mis en évidence des incohérences entre une partie des objectifs de protection affichés et les pièces réglementaires du PLU.

On citera par exemple, pour illustrer cette observation, l'absence de report des haies sur les plans de zonage.

Le rapport comporte un rappel de la teneur du porter-à-connaissance de l'État, assorti

⁴ Dont quatre sites Natura 2000 : ZPS FR5212010 et ZSC FR5200656 Forêt, dunes et marais d'Olonne, ZSC FR5200655 Dunes de la Sauzais et marais du Jaunay et ZPS FR5212015 secteur marais de l'île d'Yeu

sur certaines thématiques de commentaires de la commune, non systématiquement identifiés comme tels, sur ce que les données issues de ce document impliquent concrètement pour le PLU. Ce procédé peut engendrer une confusion chez le lecteur entre le contenu effectif du porter-à-connaissance et les obligations ou intentions de la commune d'en tenir compte suivant les thématiques. Par ailleurs, certains développements ne correspondent pas à la réalité du projet de PLU.

La MRAe recommande de mieux justifier les choix opérés en les dissociant plus clairement du rappel du corpus réglementaire.

2.4 L'analyse des incidences prévisibles de la mise en œuvre du PLU sur l'environnement

L'analyse des incidences a pour objet d'identifier les effets bénéfiques et dommageables du projet de PLU, afin le cas échéant de pouvoir le corriger par la recherche, prioritairement, de mesures d'évitement, de réduction et, à défaut de solution satisfaisante, de compensation.

L'analyse est effectuée selon deux entrées : d'abord sur les zones AU puis par thématique à l'échelle du territoire. Si l'analyse ne cherche pas à dissimuler les effets dommageables pressentis, elle n'est cependant pas exhaustive : le dossier se limite parfois à l'énoncé des mesures de réduction et de compensation, sans expliciter en quoi l'évitement a été préalablement recherché et en omettant d'analyser les incidences propres du règlement retenu.

Certains secteurs et/ou aménagements potentiels n'ont pas été étudiés ou l'ont été de façon trop incomplète pour démontrer l'acceptabilité environnementale des projets.

L'emprise que le PLU affecte au projet de port, ne peut se justifier qu'à une échelle supra-communale. Le SCoT, qui avait vocation à mettre en perspective à la fois le besoin qui motive cet équipement et la manière dont il s'articule avec le développement et l'organisation du territoire à une échelle qui déborde le périmètre de la seule commune est actuellement suspendu. Par ailleurs, l'analyse des enjeux du secteur dans lequel le projet s'inscrit (développés en partie III du présent avis), des impacts pressentis et de leur acceptabilité environnementale nécessite un niveau de précision et une argumentation qui n'est pas aboutie dans le PLU. Pour l'ensemble de ces raisons et en l'état des éléments portés par le PLU, l'acceptabilité juridique et environnementale des aménagements permis dans les zones 1AUP, Nmp et Ap et dans l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) spécifique au projet portuaire n'est pas démontrée.

Par ailleurs, le projet de PLU tend, dans cette OAP notamment, à minorer les enjeux liés au secteur d'implantation du projet portuaire : par exemple, la zone humide ne fait pas que jouxter le projet mais celui-ci l'intersecte, ainsi qu'une ZNIEFF de type 2. Dans ce contexte, le dossier de PLU ne peut s'en remettre aux seules études de 2011 en cours d'actualisation.

De même, pour la zone 2AUe⁵ du Peuple, le PLU s'en remet à une étude à venir de la communauté de communes. Si des études de détail ont bien vocation à être menées au moment de l'ouverture à l'urbanisation d'un secteur ou au stade opérationnel, l'évaluation environnementale du PLU ne peut se dispenser d'établir un premier niveau de faisabilité des dispositions envisagées et doit démontrer leur acceptabilité environnementale. En effet, les choix opérés à ce stade (notamment le fait d'inscrire un secteur en zone d'urbanisation future) engagent déjà l'avenir et, au cas présent, le dossier ne précise pas si l'ouverture à l'urbanisation de ce secteur (pour laquelle le règlement ne tranche pas entre modification, révision et mise en compatibilité) sera à son tour soumise à une évaluation environnementale.

En ce qui concerne l'évaluation des incidences du projet de PLU sur l'état de conservation des habitats naturels et espèces qui ont justifié la désignation des sites Natura 2000 intéressant la commune, le rapport évoque le zonage protecteur (Ndl en général) affecté à ces sites mais n'évalue pas, au vu des données disponibles sur ces sites⁶, l'incidence potentielle des aménagements, notamment les aires de stationnement qui restent permis dans ces sites ou à proximité. Ainsi, il ne répond pas en termes de contenu aux exigences de l'article R.414-23 du code de l'environnement.

La MRAe recommande de compléter l'analyse des incidences en mettant en œuvre la doctrine « éviter – réduire – compenser », particulièrement dans les secteurs évoqués ci-dessus.

2.5 Les mesures de suivi

Le dossier comporte un ensemble d'indicateurs de suivi des effets du PLU, sur des thématiques pertinentes au regard des enjeux du PLU mais qui mériteraient pour certains d'être affinés.

5 On rappellera qu'une zone 1AU devient immédiatement constructible au fur et à mesure de la réalisation des équipements, alors qu'une zone 2AU nécessite une révision ou modification du PLU.

6 Notamment dans les documents d'objectifs (DOCOB)

La MRAe recommande, pour rendre le dispositif de suivi immédiatement opérationnel, de renseigner pour chaque indicateur l'état zéro à la date de l'arrêt du PLU et de quantifier les objectifs à atteindre.

2.6 Le résumé non technique

Le résumé non technique est une partie intégrante du rapport de présentation. Il doit permettre de rendre accessible au public les éléments constitutifs du projet de PLU. Ce dernier reprend l'organisation du rapport environnemental, sans toutefois que la carte de synthèse ne permette d'identifier l'emprise et la situation exacte de plusieurs zones d'urbanisation future ayant pour effet d'étendre l'enveloppe urbaine, y compris la zone 2AUe, non représentée.

La MRAe recommande de rendre la carte plus explicite en matière d'urbanisation future.

Sur la forme, le rapport présente en plusieurs endroits des indications contradictoires qu'il conviendrait de remettre en cohérence. Le format et la résolution de nombre de cartes en rendent également la lecture mal aisée.

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

Le projet de PLU se fixe pour objectif de marquer un tournant au regard du POS de 1998, de façon à intégrer les évolutions réglementaires intervenues, celles des besoins, des modes de vie et les projets portés par la municipalité. Les thématiques identifiées par l'autorité environnementale qui nécessitent un éclairage particulier font l'objet d'un examen ci-après.

3.1 Rythme de croissance, organisation et consommation de l'espace

Le rythme de croissance démographique annuelle a beaucoup varié sur la commune au fil des dernières décennies. Le POS, adopté en 1998, était très largement doté en capacités d'urbanisation, essentiellement sous forme de vastes zones NA pavillonnaires, situées en extension de la zone agglomérée, et dont une partie n'a pas encore été consommée aujourd'hui. La consommation d'espace est évaluée à 5,7 hectares par an entre 2002 et 2012.

Tenant compte des objectifs fixés par le PLH et par le SCoT du pays de Saint-Gilles-

Croix-de-Vie respectivement approuvés en avril 2015 et juin 2016, le projet de PLU opte pour un rythme un peu inférieur (2,5 %) au rythme de croissance démographique annuelle observé depuis 1998 (3 à 4 %).

L'objectif retenu correspond à la création d'environ 98 logements par an, soit un peu moins de 1 000 logements sur 10 ans, dans la perspective d'atteindre 6 500 habitants en 2030. Malgré une tendance à la baisse, le parc de logements reste en 2013 composé à 72 % de résidences secondaires. La collectivité rappelle les objectifs de rééquilibrage du parc au profit des résidences principales prévus dans le SCoT et le PLH, sans toutefois démontrer la capacité du projet communal à y parvenir.

L'analyse du besoin en zones d'urbanisation future s'appuie sur un repérage des possibilités d'accueil de nouvelles constructions par division parcellaire et sur un comblement des dents creuses. Cependant, excepté sur deux anciennes colonies de vacances, l'estimation explicite des possibilités de densification liées au renouvellement urbain n'est pas réalisée. De plus, les possibilités sont réduites de près d'un tiers du fait de l'application d'un taux de rétention de 30 %. Il aurait été utile de mieux justifier l'impossibilité de mobiliser davantage les outils fiscaux et fonciers existants.

Le projet de PLU intègre un potentiel d'accueil de 495 logements en comblement des dents creuses et densification mesurée de l'enveloppe urbaine. Cinq secteurs d'urbanisation future pour l'habitat (1AUh) représentant 483 logements sur 23,5 hectares sont également prévus avec une densité recherchée de 25 logements par hectare.

La révision à la baisse du dimensionnement des zones d'urbanisation future (NA du POS) et la restitution de certaines d'entre elles aux zones naturelles ou agricoles sont à saluer.

Cependant, le projet de PLU comporte aussi des dispositions de nature à compromettre la recherche d'une densité plus importante à l'échelle de la commune, permettant de rompre avec le schéma pavillonnaire très largement observé sur la commune : le PLU ne phase pas l'urbanisation des zones d'urbanisation future et ne prévoit pas d'orientations d'aménagement et de programmation en zones U. La zone UC qui représente l'essentiel des zones U se voit affecter un coefficient d'emprise au sol (50 %) et des règles de hauteur (R+ 1 ou 7 mètres à l'acrotère) peu élevés, couplés à des exigences importantes en termes de places de stationnement privées (2 places par habitation + un garage) et des règles d'implantation peu propices à l'optimisation des parcelles.

Le rapport de présentation pourrait ainsi proposer une analyse comparative plus détaillée entre la densité moyenne observée dans les différents quartiers urbanisés et la densité prévue dans le cadre du potentiel de renouvellement et d'extension urbaine résidentielle.

En complément, une justification des densités choisies et une réflexion plus approfondie sur les formes urbaines devraient ainsi permettre à la commune de réduire davantage les surfaces urbanisables en extension urbaine. A ce stade, malgré la densité de 25 logements à l'hectare envisagée sur les secteurs à urbaniser, le projet de PLU reste fortement consommateur d'espace.

Le projet de PLU prévoit une zone 2AUE dite fermée de 9,5 hectares à vocation d'activités économiques et une zone 1AUp d'aménagement portuaire de 27,2 hectares, déjà évoquée plus haut dans l'avis.

Comme pour le logement, le potentiel constructible à terme dans la zone 2AUE permettant l'extension de la zone d'activités existante devrait reposer sur une estimation des besoins en foncier, assise sur une réflexion intégrant le foncier résiduel mobilisable au niveau intercommunal et le rythme de commercialisation observé.

Le choix de contenir les campings existants dans leurs limites autorisées est adapté, vu la capacité d'hébergement existante et l'emplacement de certains d'entre eux au contact de milieux et de paysages sensibles. Pour autant, le projet de PLU – en ce qu'il permet l'édification de nouveaux bâtiments dans ces derniers, zonés Nlc pour mettre l'accent sur leur caractère « naturel » – ne prévoit pas toutes les dispositions utiles pour prévenir une artificialisation supplémentaire de ces établissements et garantir le respect de l'obligation de continuité issue de la loi Littoral. Le fait de comptabiliser – parmi les « zones d'urbanisation future transférées aux zones naturelles » – le camping des Dunes existant à l'extrémité sud de la commune, qui accueille majoritairement des mobile home, simplement parce qu'il passerait d'un zonage 1NAI à un zonage Nlc pose également question.

La MRAe recommande de mettre davantage l'accent sur les mesures permettant d'améliorer la compacité de l'enveloppe urbaine et de produire une estimation fine des besoins foncier pour les activités économiques.

3.2 Déplacements et énergie

Le rapport de présentation précise que le projet de PLU générera une augmentation des consommations en énergie et des émissions de gaz à effet de serre et devra donc prendre les dispositions nécessaires afin de limiter cette augmentation. Il aurait été intéressant d'énoncer les dispositions envisagées.

En termes de déplacements, le mode de développement de la commune s'accompagne uniquement de l'affichage d'une volonté de développer les liaisons douces. Toutefois, le

dossier n'inscrit pas les aménagements proposés dans un schéma global et le rapport ne fait pas état des objectifs de la commune en termes de déplacements motorisés, individuels et collectifs, ni des capacités actuelles, points de saturation et objectifs en termes de stationnement, en agglomération et aux abords des secteurs naturels sensibles.

Dans l'objectif 3 du PADD, le PLU entend favoriser un urbanisme économe en énergie et le développement des énergies renouvelables. Cet objectif mériterait d'être complété par les moyens mis en œuvre pour l'atteindre.

A l'instar du projet de SCoT du pays de Saint-Gilles cité précédemment qui reste très peu prescriptif en matière de transition énergétique, le PLU ne promeut pas le développement des énergies renouvelables, énumérant le faible potentiel de plusieurs filières (éolien, bois-énergie et méthanisation). Le projet de PLU autorise certes les éoliennes de plus de 12 mètres de hauteur de mât dans les zones Aa et Ab, mais sans pour autant démontrer l'absence d'élément bloquant en termes de faisabilité juridique (cf. par exemple distance minimale par rapport aux habitations existantes) et d'acceptabilité environnementale.

Sur la filière solaire, thermique ou photovoltaïque, le potentiel est beaucoup plus grand et des dispositions récentes applicables de la loi d'août 2015, relative à la transition énergétique pour la croissance verte favorisant la performance énergétique et le développement des énergies renouvelables, peuvent être mobilisées par les documents d'urbanisme, dans le règlement écrit et dans les orientations d'aménagement et de programmation (exemple : possibilité d'imposer aux constructions neuves de couvrir une part de leur consommation d'énergie par la production d'énergie renouvelable). Le PLU ne mobilise pas ces outils dans le présent projet.

Ces éléments ne sont pas à occulter, la commune étant concernée par l'élaboration et la prise en compte du futur Plan Climat Air Énergie Territoriaux (PCAET) qui doit être réalisé à l'échelle de la communauté de communes ou du SCoT avant le 31 décembre 2018.

La MRAe recommande de compléter le dossier sur les déplacements et de mieux mobiliser les outils existants au profit des énergies renouvelables.

3.3 Espaces d'intérêt biologique et paysager

Le projet de PLU s'attache, en combinant différentes dispositions à préserver les espaces littoraux et, plus largement, à prendre en compte la trame verte et bleue (TVB) de la commune, identifiée en s'appuyant sur le schéma régional des continuités écologiques et sur une analyse plus détaillée déclinée à l'échelle locale, reprenant la notion de « sous-trame ». Cependant, pour être pleinement cohérente, la mise en œuvre de cet objectif présente des marges d'améliorations, exposées ci-après.

Sites classés

Deux secteurs de la commune ont fait l'objet d'un classement au titre de la législation sur les sites, en 1983 pour le secteur de la Forêt d'Olonne et hâvre de la Gachère et en 1997 pour le secteur des dunes du Jaunay et de la Sauzaie.

Sur le fond, le zonage du projet de PLU assure dans l'ensemble une prise en compte satisfaisante des sites classés et de leurs abords :

— en reconnaissant à ces derniers le caractère d'espaces remarquables au titre de la loi littoral, traduit sous forme de zones Ndl, et Acl sur l'exploitation conchylicole existante,

— en excluant de cette protection les secteurs des sites classés déjà concernés par des aménagements ou occupations particulières (espaces de stationnement, partie nord du camping des Cyprès situé sur le cordon dunaire, habitations au sud de la commune),

— et en supprimant des zones aménageables situées au contact du site des dunes du Jaunay et de la Sauzaie dans le POS actuellement en vigueur, notamment les zones d'urbanisation future NA et d'aménagement portuaire 1NAp du nord de la commune.

Toutefois, le PLU laisse le champ libre à certains aménagements, tels que la création de nouveaux espaces de stationnement, dont la compatibilité avec les exigences de conservation du site peut faire difficulté ; Il n'en justifie pas la nécessité, ni les conditions de compatibilité éventuelle avec les objectifs du classement.

La MRAe recommande de vérifier la pertinence des occupations et utilisations du sol autorisées dans les deux sites classés intéressant la commune.

Estran/espaces remarquables

L'identification des espaces remarquables au titre de la loi Littoral marque une avancée en termes de périmètres par rapport au POS en vigueur, notamment sur les marais du Jaunay zoné Ndl au nord de la RD38 et sur l'espace maritime, pour lequel un zonage spécifique Ndlm est prévu. Celui-ci est toutefois plus réduit que sur la carte de la page 172 du rapport de présentation, celle-ci faisant abstraction de la zone Nm, dont le mode de délimitation n'est par la suite pas clairement explicité.

Certains secteurs ne sont pas reconnus comme remarquables dans le zonage du PLU alors qu'ils sont qualifiés de remarquables sur les cartes d'enjeux du PADD (cas de la vallée de l'Ecours et du Brandeau) ou semblent remplir les critères définis dans le code de l'urbanisme (article R. 146-1 recodifié R.121-4), notamment le critère géologique (voir

ci-dessous), ou écologique (cas de secteurs Na du massif dunaire de la Sauzais, inclus en ZNIEFF de type 1).

Dans le secteur prévu pour le projet portuaire de la Normandelière, le projet de PLU exclut des zones Ndl et Ndlm les secteurs sur lesquels sont prévus des aménagements portuaires, notamment une dune zonée Na inventoriée en ZNIEFF de type 2 et constitutive d'un habitat d'espèces protégées. Il en est de même du secteur Nmp dévolu au chenal et aux brises-lames, présentés de façon erronée au fil du rapport comme déjà existants. Or, les dispositions de la loi Littoral visent précisément à ce que l'aménagement de ports de plaisance ne soit pas effectué dans les secteurs les plus sensibles du littoral⁷.

L'estran et la partie maritime concernés par le projet de port de plaisance chevauchent le secteur prioritaire « estran de Brétignolles-sur-Mer » identifié au niveau national en 2011-2012 dans le cadre de la stratégie de création d'aires protégées (SCAP), volet patrimoine géologique, puis validé comme prioritaire dans la déclinaison régionale de la SCAP par le conseil scientifique régional du patrimoine naturel (CSRPN) des Pays de la Loire. Cela signifie que l'État et le CSRPN ont mis en évidence la nécessité de conserver le patrimoine géologique de ce secteur à fort enjeu, ce qui apparaît contradictoire avec la vocation que lui assigne le PLU.

Pour le reste, il est positif que le règlement des zones identifiées comme espaces remarquables dans le PLU limite les catégories d'aménagements légers autorisés sur ces secteurs sensibles. A noter toutefois que la possibilité d'y réaliser de nouvelles aires de stationnement n'apparaît pas justifiée au dossier, et ne fait l'objet d'aucune évaluation environnementale. Le choix d'autoriser des aménagements légers conchylicoles sur l'ensemble de la zone Ndl apparaît quant à lui contradictoire avec l'identification tout à fait pertinente en Acl d'un secteur dédié à ce type d'activité. La possibilité d'autoriser en Ndlm toute sorte d'ouvrages techniques nécessaires aux activités d'intérêt général mériterait également d'être mise en regard avec les occupations autorisées par la loi Littoral dans ces espaces.

La MRAe recommande de réexaminer le respect, par le projet de PLU des dispositions de la loi Littoral relatives aux espaces remarquables au regard des enjeux environnementaux identifiés.

Urbanisation en espace proche du rivage

Le code de l'urbanisme soumet l'urbanisation des espaces proches du rivage à des règles

⁷ On notera que, conformément à l'article L.146-8 recodifié L.121-4, seuls les services publics portuaires autres que les ports de plaisance ne sont pas soumis aux dispositions de la loi littoral, lorsque leur localisation répond à une nécessité technique impérative.

particulières en communes littorales, du fait des pressions auxquelles ils sont soumis.

À la différence des dossiers portés par la commune en 2011, le projet de PLU exclut les secteurs non aménagés de la Normandelière des espaces proches du rivage. Cette évolution aurait mérité d'être signalée et expliquée au dossier.

L'approche retenue dans le rapport de présentation pour la délimitation des espaces proches du rivage (au sens de la loi littoral) reste floue, malgré le recours à une analyse topographique et à la prise en compte d'éléments de co-visibilité « terre-mer ».

De plus, le dossier n'identifie pas de secteurs d'extension de l'habitat en espace proche du rivage. A la marge, le PLU permet cependant le comblement de dents creuses en front de mer, ainsi que des constructions en zone Na et en frange du site classé de la Forêt d'Olonne et hâvre de la Gachère, à l'extrémité sud de la zone Uc, dont les impacts ne sont pas étudiés.

Coupages d'urbanisation

Le projet de PLU identifie deux coupures d'urbanisation au sens de la loi Littoral, une qui s'étend de La Sauzaie au camping du Jaunay, l'autre des Conches Arrochaudes jusqu'au chenal du havre de La Gachère. Quoique globalement protecteur, le règlement de ces secteurs y autorise cependant des constructions nouvelles en Na et Nlc. Le dossier aurait mérité d'expliquer si le projet de PLU permet la suppression ou la réduction de coupures actuellement protégées dans le POS en vigueur.

Bande des 100 mètres

La bande des 100 mètres à compter des plus hautes eaux constitue un espace de très forte sensibilité, assujetti pour ce motif par le code de l'urbanisme à des règles très protectrices issues de la loi Littoral en dehors des espaces déjà urbanisés.

Cette bande figure à titre indicatif sur les plans et fait l'objet de dispositions réglementaires spécifiques dans le règlement.

Toutefois, elle n'est pas matérialisée dans le secteur de la Normandelière, bien qu'il soit manifestement non urbanisé. Plus ponctuellement, elle ne l'est pas non plus sur des secteurs non construits (du type grandes « dents creuses ») du front de mer urbanisé, sans que le dossier n'apporte de justification pour ces derniers.

La MRAe recommande de revoir ou de justifier le fait de ne pas considérer la dune remaniée de la Normandelière et les secteurs non construits de la zone UD comme des espaces non urbanisés.

On note également que le dossier n'identifie pas le tracé de la servitude de passage des piétons sur le littoral et n'apporte pas d'explications sur ce point.

Boisements et plantations

La loi Littoral fait obligation au PLU de classer les parcs et ensembles boisés existants les plus significatifs (EBS) de la commune en « espaces boisés », après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. Il est également important d'assurer la protection d'autres boisements, isolés des principaux massifs ou disséminés dans les zones naturelles et urbaines mais néanmoins intéressants pour des raisons écologiques ou paysagères. La commune dispose pour ce faire de trois outils : les articles L.113-1 et 2 (protection forte au titre d'espace boisé classé) et L.151-19 et 23 du code de l'urbanisme en vigueur au 1^{er} janvier 2016 (protection plus souple issue de la loi « Paysages »), ainsi que les orientations d'aménagement et de programmation, globales et sectorielles.

Le projet de PLU mobilise ces différents outils, en classant 54 hectares d'espaces boisés et en identifiant 82 km de haies au titre de la loi « Paysages », auxquels il faut ajouter les boisements urbains et haies protégées dans le cadre des orientations d'aménagement et de programmation.

Cependant, les périmètres de boisements protégés ne semblent pas pleinement adaptés et la protection des haies n'est pas effective :

En effet, les outils numériques (du type orthophotoplans) couramment utilisés n'existaient pas à l'époque où les communes ont procédé à une première délimitation des EBS dans les POS anciens. De ce fait, des délimitations parfois inexactes, voire calées artificiellement sur les limites externes de zones urbanisables ou d'entités foncières, ont pu être établies par le passé sans vérification systématique de terrain. Aussi, les PLU concernés devraient systématiquement comporter un repérage de tous les secteurs boisés, distinguant par une délimitation argumentée les parcs et ensembles boisés existants les plus significatifs (EBS) de la commune et les autres boisements.

Le rapport indique que cet exercice a été mené dans le cadre du plan vert de 2009, dans le cadre des études de conception de la ceinture verte. Celles-ci auraient gagné à être jointes, notamment pour justifier de l'absence de protection des boisements situés en son sein.

Il conviendrait également de mieux prendre en compte

- les objectifs de protection des sites classés de façon à conserver un écran boisé en

frange d'urbanisation à la Sauzaie et des fenêtres paysagères dans la partie nord de la commune),

- les documents d'objectifs des sites Natura 2000 (l'indication en page 19 du rapport d'une préservation systématique des haies et boisements au sein des deux coupures d'urbanisation n'étant pas nécessairement adaptée).

En complément, le règlement introduit une disposition prévoyant le maintien et, en cas de nécessité, la compensation des haies bocagères existantes, inventoriées par l'Inventaire forestier national (IFN) et la fédération régionale de chasse en 2009. Toutefois, l'absence de report des dites haies par une trame spécifique sur les plans de zonage du PLU prive cette disposition de sa portée juridique.

Dans ce contexte et même si l'identification par la commune de son patrimoine boisé apparaît globalement cohérente, la MRAe recommande, que le dossier de PLU explique davantage, et ajuste si besoin, les délimitations effectuées en matière de protection, en analysant notamment leur cohérence avec la réalité des boisements, avec les objectifs de protection des sites classés, ainsi qu'avec les documents d'objectifs des sites Natura 2000

Plus ponctuellement, le règlement serait à corriger, dans le sens où le régime d'autorisation de défrichement des terrains boisés non classés en espaces boisés classés dans les cas prévus par le code forestier s'applique aux massifs de plus d'un hectare (et non de 2,5 hectares).

Zones humides

La préservation des zones humides constitue un enjeu important et les documents d'urbanisme doivent respecter les dispositions du SDAGE du bassin Loire-Bretagne 2016-2021, déclinées le cas échéant dans les SCoT en vigueur.

Contrairement à l'indication figurant page 245 du rapport, seule une synthèse des inventaires des zones humides effectués sous l'égide des 2 SAGE (Vie et Jaunay ; Auzance Vertonne et cours d'eau côtiers) intéressant la commune est jointe au rapport. Celle-ci explique la méthodologie employée et présente la typologie des zones humides recensées sur la commune. Le rapport n'indique toutefois pas si l'inventaire, y compris les fiches descriptives de chacune de zones humides inventoriées, peut être consulté par le public, ni si l'objectif de protection des zones humides intégré dans les deux SAGE est décliné dans ces derniers sous forme de prescriptions particulières.

La commune indique prendre en compte les zones humides inventoriées, par le biais du

zonage du PLU, des OAP et d'une trame assortie de mesures réglementaires strictes.

S'il est exact qu'une part importante des zones humides se voient affecter un zonage N ou A, d'autres sont concernées par des zonages urbains ou d'urbanisation future. Certains zonages (notamment le zonage portuaire 1AU_p et une partie de la zone 2AU_e à vocation économique) et autres emplacements réservés définis sur des zones humides non aménagées peuvent engendrer leur dégradation à court terme, ce qui est contradictoire avec l'objectif de protection affiché. Il aurait donc convenu d'examiner la possibilité d'opter sur ces secteurs pour des dispositions plus cohérentes avec la préservation de ces milieux sensibles ou d'argumenter le parti retenu, et ce dans le respect de la démarche éviter – réduire – compenser. On citera par exemple l'extension de la zone d'activités en zone humide : celle-ci ne peut-elle être évitée ? Quelles raisons amènent la collectivité à prévoir une piste cyclable en zone humide ? Le PLU est le bon outil pour analyser les possibilités d'évitement, de réduction et de compensation des impacts mais il ne semble pas, dans le cas présent, avoir décliné complètement la logique d'évitement pour ces secteurs. Cette démarche est d'autant plus importante que, comme en témoigne l'avis de l'autorité environnementale rendu en 2013 sur le projet d'extension du camping des Marsouins, la mise en œuvre au stade opérationnel d'une logique d'évitement des aménagements en zones humides est plus difficile à opérer.

Dans ce contexte, les dispositions générales propres aux zones humides, à la rédaction quelque peu ambiguë, apparaissent :

- soit contradictoires avec le zonage (si l'on suppose qu'elles n'autorisent que deux catégories limitatives de projets, excluant par exemple de facto la réalisation du port et de la zone d'activités en zone humide),
- soit insuffisamment protectrices en ce qu'elles semblent autoriser – outre des aménagements légers et des installations et ouvrages nécessaires à la défense nationale, à la sécurité civile et à la lutte contre les inondations lorsque leur localisation répond à une nécessité technique impérative – toute sorte de projets sous réserve de mesures compensatoires et sans tenir compte du fait que les services en charge de la police de l'eau n'ont pas compétence sur tous les projets.

La MRAe recommande de joindre le détail de l'inventaire des zones humides au dossier et de clarifier les intentions de la commune vis-à-vis des différentes zones humides, dans le respect du SDAGE du bassin Loire-Bretagne.

3.4 Eaux pluviales et usées

Le projet de PLU ne prévoit pas d'étendre l'urbanisation dans des secteurs non desservis

par l'assainissement collectif. Le dossier présente les mesures prévues en matière de maîtrise des rejets et de l'imperméabilisation des sols et fait état de la révision, concomitante à l'élaboration du PLU, des zonages d'assainissement des eaux pluviales (ZAEP) et de l'assainissement collectif et non collectif des eaux usées (ZAEU) sur la commune, ainsi que d'un schéma directeur des eaux pluviales. Toutefois, seule l'étude et le plan de zonage des eaux usées sont joints au dossier de PLU.

Pour mémoire, les zonages d'assainissement des eaux pluviales et usées peuvent être soumis à évaluation environnementale au cas par cas. Ceci implique que leur mise à l'enquête publique et leur approbation soient précédées d'une évaluation environnementale propre ou d'une dispense (décision au cas par cas rendue par l'autorité environnementale), dont le dossier ne justifie pas au cas présent.

La MRAe recommande que le ZAEP soit produit rapidement et annexé au PLU.

Le dossier conclut à la capacité actuelle de la station d'épuration (38 000 Equivalent Habitant) à faire face au développement urbain des trois communes qui lui sont raccordées, malgré une surcharge hydraulique périodique dont les possibilités de résorption sont à l'étude. Il ne fait pas état d'un projet d'extension. Dans ce contexte, la finalité ou l'inscription dans le temps de l'emplacement réservé (n°7) au profit de « l'aménagement de la station d'épuration » devrait être explicitée au dossier.

3.5 Risques naturels, sites et sols pollués

L'article L 121-1 du code de l'urbanisme assigne un objectif de prévention des risques naturels aux PLU, qui ont un rôle important à jouer à travers la définition des zones de développement de l'urbanisation et l'édiction de mesures de réduction de vulnérabilité. D'une façon générale, le principe est de ne pas augmenter la vulnérabilité des biens et des personnes, en ne favorisant pas l'apport nouveau de population dans les zones exposées à un risque d'inondation, et de ne pas augmenter la vulnérabilité des populations déjà exposées.

Le rapport de présentation du PLU rappelle l'existence de risques naturels et du plan de prévention des risques littoraux (PPRL) du Pays de Monts approuvé le 30 mars 2016 (bien que le rapport mentionne aussi de façon erronée deux PPRI pour le Jaunay et la Vie et pour L'Auzance), mais dont seul le zonage réglementaire et le règlement écrit sont annexés au PLU. Il serait utile, dans un but pédagogique, d'ajouter la notice de présentation du PPRL et de reproduire les périmètres d'aléas identifiés sur les plans de zonage du PLU, à titre d'alerte. Le zonage évite d'étendre l'urbanisation dans les zones

exposées : les zones concernées par des périmètres d'aléas sont très majoritairement zonées en Ndl, Na et A dans le PLU, excepté une partie du camping situé sur les dunes de la Sauzaie (Nlc) et du secteur UD, qui accueillent déjà des populations et sont, de fait, également soumis aux prescriptions du PPRL.

Le rapport mentionne par ailleurs la présence de 12 sites et sols pollués ou potentiellement pollués sur la commune, sans toutefois joindre la carte de localisation annoncée ni exposer leur devenir, ce qui pose un problème d'information du public. Or, si certains d'eux concernent des zones destinées à la construction, la commune devrait s'interroger sur leur compatibilité sanitaire avec les usages prévus dans le document d'urbanisme, afin de s'assurer de l'absence de risques pour les futurs occupants (réalisation d'un diagnostic des sols, voire d'une démarche d'évaluation des risques sanitaires adaptées aux usages envisagés, présentation des mesures de gestion : maintien d'un zonage protecteur, dépollution, dispositions constructives, restrictions d'usages, etc.). On regrette en ce sens que le PLU n'amorce pas cette réflexion.

La MRAe recommande, de compléter l'information du public en matière de risques et de sols pollués.

3.6 Architecture et patrimoine bâti

Le rapport de présentation ne contient pas d'analyse urbaine précise qui aurait pu permettre de justifier une bonne prise en compte des formes urbaines et architecturales, notamment au regard de leur capacité de densification. Cette analyse est pourtant essentielle pour assurer la sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine remarquable et apporter une réponse à des enjeux de qualité architecturale, urbaine et paysagère. Une présentation des caractéristiques architecturales et urbaines des différents secteurs identifiés (noyau ancien, habitat groupé, collectif, individuel pur, villa, etc.), appuyée sur une iconographie (vues à hauteur d'homme des espaces et des bâtiments, schémas analytiques, exemples de typologies architecturales les plus caractéristiques, etc.) aurait permis d'appuyer les élus dans leur choix, notamment dans la rédaction du règlement.

Par ailleurs, aucun élément bâti n'a été repéré et protégé au titre de l'article L151-19. Ce choix apparaît d'autant plus préjudiciable à la conservation d'un patrimoine communal dont la protection réglementaire est évoquée dans l'objectif 1 du PADD, que l'obligation de permis de démolir, qui permet à la commune d'assurer une veille sur un patrimoine local n'est pas étendue au-delà des périmètres de protection des monuments historiques, où il est déjà d'application légale.

Un repérage, soit des bâtiments lorsque leur intérêt particulier le justifie, soit d'un secteur lorsque l'intérêt revêt une dimension urbaine, permettrait de définir des règles générales adaptées au bâti patrimonial pouvant s'appliquer dans l'ensemble des zones. En particulier, l'église et le presbytère qui sont situés en zone Uf mériteraient d'être repérés et de faire l'objet de règles spécifiques.

La notion de « patrimoine bâti ancien » évoquée dans le règlement pourrait être clairement définie (bâti antérieur à 1948) pour permettre la compréhension et l'application des règles énoncées. Concernant sa restauration, le rapport et le règlement pourraient utilement s'appuyer sur des études existantes développant des principes généraux et une démarche transposables au patrimoine vendéen.

Outre les éléments patrimoniaux cités à la page 86 du rapport de présentation, il serait souhaitable que 4 villas balnéaires recensées par le Service Régional de l'Inventaire des Pays de la Loire soient repérées individuellement.

Par ailleurs, le règlement écrit n'encadre pas assez efficacement l'expression architecturale des constructions nouvelles, la volonté de la commune de privilégier des constructions respectant les canons de l'architecture traditionnelle n'impliquant pas pour autant d'interdire formellement l'architecture contemporaine, qui revêt une multiplicité de formes et d'expressions.

La règle de l'alignement systématique sur rue en zone Ua ne paraît pas adaptée aux zones Uaa telles que le hameau de la Sauzaie qui présente une organisation du bâti ayant moins à voir avec une recherche d'alignement sur rue, réservée plutôt au centre-bourg, qu'avec une volonté délibérée d'orienter au sud les constructions. Le règlement pourrait introduire une possibilité de déroger au principe d'alignement pour tenir compte d'une logique urbaine historique.

A compter de 2017, certaines interventions sur le bâti existant, dont les travaux de reprise d'enduit portant sur plus de la moitié d'une façade, entraîneront l'obligation d'améliorer l'isolation thermique sous réserve du respect des règles définies dans le PLU. L'isolation par l'extérieur pouvant modifier l'aspect des bâtiments et entraîner une perte d'identité architecturale, il serait souhaitable de réglementer son usage, notamment en zone Ua, et de l'interdire sur les ensembles urbains les plus intéressants et sur le bâti ancien présentant un intérêt patrimonial.

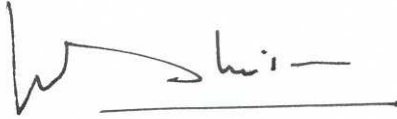
La MRAe recommande d'affiner la prise en compte de l'architecture et du patrimoine bâti dans la rédaction du règlement.

3.7 Nuisances

Une attention particulière doit être portée à l'aménagement des zones susceptibles d'être concernées par des nuisances. Au cas particulier, l'orientation d'aménagement et de programmation du secteur n°1 des Morinières ne tient pas compte de la proximité, potentiellement bruyante en saison, du camping existant (les Marsouins).

Nantes, le 2 novembre 2016

La présidente de la MRAe des Pays de la Loire
présidente de séance



Fabienne Allag-Dhuisme