



Mission régionale d'autorité environnementale

Pays-de-la-Loire

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale des Pays-de-la-Loire
Élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) de
BARBÂTRE (85)**

n°MRAe 2017-2656

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La Mission régionale de l'autorité environnementale de la région Pays-de-la-Loire, s'est réunie par conférence téléphonique le 6 novembre 2017. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le plan local d'urbanisme de Barbâtre (85).

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

Était présente sans voix délibérative : Thérèse Perrin.

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 Barbâtre, le dossier ayant été reçu le 7 août 2017.

Cette saisine étant conforme à l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 104-6 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de 3 mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, le délégué territorial de l'agence régionale de santé de la Vendée a été consulté par courriel le 21 août 2017.

A également été consulté :

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

Après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

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

La commune de Barbâtre est située au nord de la côte vendéenne, au débouché du pont de l'île de Noirmoutier et du passage du Gois. Sa dynamique tient beaucoup à l'attrait touristique de l'île, et si elle compte 1 800 habitants, 71,6 % de son parc de logements sont constitués de résidences secondaires (données 2012).

Le projet de PLU vise à conforter la croissance de la population permanente observée. La MRAe recommande à cet égard de consolider les perspectives du PLU et de mieux ajuster le rythme de construction envisagé aux besoins réels, qui apparaissent surestimés en l'état, tout en réduisant la consommation d'espace par une prise en considération de tout le potentiel existant dans l'enveloppe urbaine. Couplé à des objectifs de densité plus volontaristes, ce mode de développement permettrait de ne pas étendre l'urbanisation dans les secteurs à enjeux environnementaux. En effet, le projet de PLU ne tient pas suffisamment compte du fait que le développement du bourg, historiquement enserré entre le cordon dunaire et les terres basses de marais, est de plus en plus fortement contraint par les enjeux écologiques et par les secteurs exposés à des risques naturels, en particulier d'inondation par submersion marine, qu'il conviendrait de ne plus considérer comme des secteurs de développement potentiel de l'urbanisation.

L'élaboration du PLU implique donc de mener une réflexion dépassant son seul cadre géographique et sa durée de vie d'une dizaine d'années, de façon à déterminer un rythme et un mode de développement plus durables, intégrant mieux les risques naturels et les enjeux liés notamment à la loi Littoral, et n'obérant pas les capacités de développement du territoire à plus long terme.

La MRAe fait d'autres recommandations détaillées ci-après.

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

La procédure d'évaluation environnementale, diligentée au stade de la planification, en amont des projets opérationnels, vise à repérer de façon préventive les impacts potentiels des grandes orientations du document d'urbanisme sur l'environnement, à un stade où les infléchissements sont plus aisés à mettre en œuvre. Elle vise aussi à assurer une meilleure transparence du cadre décisionnel. Elle doit contribuer à une bonne prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux.

Les textes réglementaires prévoient que certains documents d'urbanisme et leurs procédures d'évolution relèvent obligatoirement de la procédure d'évaluation environnementale. C'est le cas du PLU de la commune de Barbâtre, en tant que commune littorale et dont le territoire comprend en tout ou partie un site Natura 2000 (articles R.104-9 et 10 du code de l'urbanisme).

1 Contexte et présentation du PLU

La commune de Barbâtre est située au nord de la côte vendéenne, au débouché du pont de l'île de Noirmoutier et du passage du Gois.

Le territoire communal, d'une surface de 12,47 km², se caractérise côté sud par un cordon dunaire sur lequel le bourg a pris appui historiquement, et côté nord par une zone de marais endiguée, occupée notamment par des cultures et des milieux humides.

Ce territoire recèle un patrimoine naturel de premier plan, reconnu par diverses mesures d'inventaires et de protection, notamment des sites Natura 2000¹ et un site en cours de classement et d'inscription au titre des articles L.341 et suivants du code de l'environnement. La commune est couverte depuis octobre 2015 par un plan de prévention des risques littoraux.

La commune compte actuellement une population résidente d'environ 1800 habitants. Son plan d'occupation des sols de 2000 est caduc depuis le 27 mars 2017². Elle est soumise à la loi Littoral et couverte par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) de l'île de Noirmoutier approuvé en mars 2008, avec lequel le code de l'urbanisme lui imposait de mettre son document d'urbanisme en compatibilité dans un délai de 3 ans.

Le territoire de l'île a, depuis, été intégré au périmètre du projet de SCoT du nord-ouest Vendée, arrêté courant 2015 mais non mis à l'enquête publique compte tenu de la

1 Zone de protection spéciale (ZPS) FR5212009 et zone spéciale de conservation (ZSC) FR5200653 Marais breton, baie de Bourgneuf, île de Noirmoutier et forêt de Monts ; ZPS FR5212014 Estuaire de la Loire - baie de Bourgneuf.

2 Conformément à l'article 135 de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) promulguée en mars 2014.

nécessité d'améliorer des points majeurs tels que la préservation des zones humides et des continuités écologiques, la déclinaison de la loi Littoral et la consommation d'espace.

Le conseil municipal de Barbâtre a décidé par délibération du 5 novembre 2015 de prescrire l'élaboration d'un PLU, arrêté par une délibération du 4 juillet 2017.

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

- assurer un développement qualitatif structuré,
- favoriser l'attractivité et le développement économique,
- s'inscrire dans une démarche de sobriété dans l'utilisation des ressources,
- maintenir un cadre de vie de qualité.

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

Le rapport de présentation du PLU, utilement assorti de pages de synthèse au fil du document, est concis et aisé d'accès. Cependant, il mériterait d'être précisé, actualisé et rectifié sur différents points (parmi lesquels des passages relatifs à la commune d'Herbignac ou à la vallée de la Loire, sans rapport avec le présent PLU), dont ne sont repris ici que les plus importants.

2.1 Le diagnostic socio-économique

Le diagnostic fait état d'une commune qui bénéficie du dynamisme de la côte vendéenne en matière de tourisme balnéaire, et dont le positionnement stratégique sur l'île de Noirmoutier explique en grande partie l'attrait et son développement. À la différence des autres communes de l'île, la population présente un taux de croissance démographique annuel positif. Le parc de logements est très majoritairement composé de résidences secondaires (71,6 % en 2012). Le nombre actuel de logements n'est pas précisément fourni, les différentes indications pouvant même s'avérer incohérentes selon les parties du dossier.

Le rapport offre une description inégale de la commune, de ses équipements et de son fonctionnement. Des thématiques telles que le stationnement et les occupations du domaine public maritime (par exemple l'emprise des concessions aquacoles, des mouillages, des cales existantes, etc.) auraient mérité d'être décrites et localisées au regard de leur importance à l'échelle du territoire. Des données de niveau intercommunal auraient aussi été utiles sur des thématiques telles que le foncier disponible dans les zones d'activités (l'affirmation d'une saturation des zones existantes, tant sur la commune qu'à l'échelle de l'île, apparaissant discordante notamment avec les éléments de diagnostic tome 1 p.56).

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

Le rapport de présentation du PLU décrit l'articulation de ce dernier avec différents documents supracommunaux, avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte (schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Loire-Bretagne, schéma d'aménagement et de gestion des eaux du marais breton et du bassin versant de la Baie de Bourgneuf, schéma régional de cohérence écologique...).

Cette démarche est adaptée pour tous les documents approuvés ou révisés postérieurement au SCoT de l'île de Noirmoutier en vigueur depuis 2008 (qui n'est ainsi plus à même d'assurer une transitivité vis-à-vis de ces documents supérieurs), lui-même en cours de révision par intégration au futur SCoT du nord-ouest Vendée. Le dossier devrait préciser dans quelle mesure, du fait de cette situation, certaines orientations du SCoT continuent à s'imposer aux PLU.

De plus, le rapport n'indique pas pour quelles raisons il ne mène pas cet exercice pour d'autres documents tels que les plans d'actions pour le milieu marin, dont l'objet intéresse potentiellement le territoire communal.

De même, l'indication suivant laquelle les élaborations concomitantes du plan de prévention des risques littoraux (PPRL) et du plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) dispensent la commune d'évaluer la compatibilité du projet de PLU avec ce dernier est erronée, celui-ci comportant des dispositions directement applicables aux documents d'urbanisme, y compris en présence d'un PPRL.

Enfin, l'analyse de la compatibilité du projet de PLU avec le SCoT en vigueur, ainsi que l'analyse concernant la protection des zones humides au regard du SDAGE et le respect de la loi Littoral³ ne sont pas correctement effectuées. Elles seraient à détailler au niveau précis de leurs dispositions pour être démonstratives.

La MRAe recommande un examen détaillé de la compatibilité du PLU avec l'ensemble des plans et programmes, notamment avec le PGRI, afin de procéder à une analyse réellement démonstrative et pas seulement déclarative.

2.3 L'état initial de l'environnement

L'état initial permet globalement de cerner le territoire et ses grands enjeux environnementaux.

Le dossier ne retient, pour la description des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du PLU, que les secteurs dits « de projets » faisant l'objet d'orientations d'aménagement et de programmation et sans dresser de carte de l'occupation des sols actuelle ni mener d'inventaires naturalistes. Il ne tient pas suffisamment compte du fait que des zones U du PLU (par exemple la zone U englobant le moulin des Yuccas) ainsi que des zones N ou A permettent également des aménagements susceptibles d'affecter des secteurs à enjeux.

Des compléments sur la bordure littorale, relatifs aux phénomènes hydrodynamiques et hydro-sédimentaires seraient à apporter, ainsi que sur le statut foncier et le mode de gestion (y compris la maîtrise de la fréquentation) des espaces naturels emblématiques de la commune. On note également que le dossier n'identifie pas le tracé de la servitude de passage des piétons sur le littoral, sans apporter d'explications sur ce point.

2.4 L'explication des choix retenus

Le dossier argumente à plusieurs reprises ses choix en référence à l'ancien POS, alors que celui-ci n'avait déjà plus d'existence juridique au moment de l'arrêt du projet de PLU.

3 Notamment : espaces remarquables, bande des 100 mètres, encadrement par l'obligation de continuité des bâtiments agricoles y compris les serres, des zones d'habitat diffus, des extensions et annexes liées à l'habitat isolé, des conditions spécifiques et limitatives pour des équipements liés notamment à la sécurité civile.

De plus, s'agissant d'un territoire recelant de nombreuses richesses mais aussi contraint dans ses capacités de développement, il aurait été pertinent que l'analyse des besoins et perspectives se situe dans un cadre spatial et temporel élargi, permettant à la fois d'identifier l'articulation des choix de la commune avec ceux de l'intercommunalité et des collectivités voisines sur l'île et le continent, de comprendre comment la municipalité actuelle imagine le développement de la commune suivant des scénarios prospectifs à plus longue échéance et pourquoi elle ne mobilise pas à ce stade d'outils lui permettant d'envisager son développement dans les limites de l'enveloppe urbaine existante.

Il est par ailleurs attendu que l'explication des choix démontre si les règles instituées, notamment en termes d'occupations et d'utilisations du sol autorisées, correspondent systématiquement à des besoins réels pour la commune et à des aménagements cohérents avec les enjeux environnementaux. Cette analyse doit permettre d'adopter et de mettre en œuvre des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation des effets dommageables, conduisant le cas échéant à une redéfinition du projet de PLU.

2.5 L'analyse des incidences prévisibles de la mise en œuvre du PLU sur l'environnement, et des mesures pour les éviter, les réduire et les compenser

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

Le dossier omet d'analyser si certains aménagements permis par le PLU sont susceptibles de porter atteinte aux milieux naturels, paysages et espèces et de démontrer l'acceptabilité environnementale de certains projets – on citera notamment l'extension du camping des Onchères, la conchyliculture, les bassins de rétention – ou bien ne mène pas cet exercice jusqu'à son terme. En l'état, le dossier renvoie à plusieurs reprises l'examen des mesures au stade opérationnel, sans réinterroger la pertinence du projet de PLU, s'agissant par exemple de certains emplacements réservés situés sur des secteurs sensibles alors que l'analyse devrait, en pareil cas, privilégier une localisation alternative.

La MRAe recommande de reconsidérer l'analyse des incidences, en mettant en œuvre la séquence « éviter – réduire – compenser » sur chaque aménagement prévu par le PLU et susceptible de porter atteinte à l'environnement.

Le rapport comporte un chapitre intitulé « évaluation des incidences sur les sites Natura 2000 » intéressant la commune, dont le contenu ne correspond pas à ce qui est attendu. Il met en avant les zonages protecteurs affectés à ces sites mais n'évalue pas, au vu notamment des données disponibles sur ces sites⁴, l'incidence potentielle de l'ensemble des aménagements qui y sont permis sur les habitats et espèces ayant justifié la désignation de ces sites Natura 2000.

La MRAe recommande de compléter l'évaluation des incidences Natura 2000 par une analyse de l'incidence potentielle des aménagements qui y sont permis, et de présenter les mesures visant à les éviter et les réduire, avant de conclure le cas échéant, à l'absence d'incidences.

4 Notamment dans les documents d'objectifs (DOCOB) et les cartes d'habitats naturels

2.6 La description de la méthode employée pour l'évaluation environnementale

L'élaboration du PLU et l'évaluation environnementale ont été conduites avec l'accompagnement du même bureau d'études.

Si des éléments sur la méthode d'évaluation figurent au fil du rapport, il aurait été important de préciser quand et comment ont été effectuées les études de terrain. L'examen du rapport de présentation fait en effet ressortir, pour ce qui concerne les enjeux liés aux espèces et aux habitats naturels, un défaut d'études naturalistes conduisant à une simple compilation de données préexistantes, insuffisante au regard de l'objet de l'évaluation environnementale du projet et des enjeux spécifiques de ce territoire. Sur certains secteurs, des compléments ciblés, proportionnés aux enjeux pré-identifiés et aux évolutions de l'utilisation des sols permises sont attendus

2.7 Le résumé non technique

Le résumé doit permettre de rendre accessible au public les éléments constitutifs du projet de PLU. Ce dernier reprend des parties du rapport environnemental, toutefois sans cartographie(s) de synthèse, y compris du projet de zonage, qui aurai(en)t facilité une meilleure appréhension par le public.

La MRAe recommande de compléter le résumé non technique par quelques cartes illustrant les enjeux et le projet de PLU et de le rendre plus visible.

2.8 Suivi du PLU

Le volume 4 du rapport présente une série d'indicateurs de suivi.

La MRAe recommande, pour donner du sens au suivi à mettre en œuvre, de renseigner l'état actuel des indicateurs et de préciser les objectifs quantitatifs visés.

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

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 dossier prévoit la construction de 240 nouveaux logements sur 12 ans, par densification des zones urbanisables et définition de zones d'urbanisation future, dans ou aux marges de l'enveloppe urbaine.

Ce rythme de construction est présenté comme s'inscrivant dans les orientations du plan local de l'habitat (PLH), alors que celui-ci n'est plus opposable depuis 2013. Les besoins en logement apparaissent surestimés au regard du taux de croissance annuel de 0,5 % de population visé qui nécessiterait une centaine de logements. Inversement, le potentiel de développement à l'intérieur de l'enveloppe urbaine apparaît sous-estimé.

La définition de la proportion de résidences principales et secondaires à construire sur la durée de vie du PLU est à justifier, en analysant si les outils mobilisés apparaissent suffisants pour infléchir la prédominance nette des résidences secondaires, qui constituent près des $\frac{3}{4}$ du parc.

De plus, les densités prévues, notamment dans les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), allant de 15 à 30 logements/ha, mériteraient d'être plus ambitieuses au regard de la typologie de cette commune littorale, dont les possibilités d'urbanisation à plus long terme sont très fortement contraintes, par les risques (cf. 3.5) et enjeux naturels (cf. 3.2).

Le PLU prévoit par ailleurs de développer la zone d'activités économiques, alors que suivant le rapport de présentation 14 lots y sont encore disponibles, et sans mettre ce choix en perspective avec d'éventuelles alternatives de mobilisation – immédiate ou par une évolution des documents d'urbanisme – du foncier à l'échelle de l'intercommunalité ou du continent tout proche.

In fine, la commune affiche 9,25 ha de secteurs de projet pour le logement, mais elle omet de comptabiliser certains secteurs hors enveloppe urbaine zonés U et qui offrent un potentiel d'urbanisation non négligeable, tels que le Moulin des Yuccas.

La MRAe recommande :

- ***de consolider les perspectives du PLU en réexaminant l'estimation des besoins et la possibilité de mobiliser des outils fonciers pour infléchir la part des résidences secondaires,***
- ***de mieux ajuster l'ouverture de nouvelles zones à urbaniser au regard des risques et des enjeux naturels, par une prise en considération de tout le potentiel existant dans l'enveloppe urbaine, par des objectifs de densité plus volontaristes, et par la proposition d'alternatives au développement sur des secteurs submersibles.***

3.2 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 de cohérence écologique et sur une analyse plus détaillée déclinée à l'échelle locale dans un premier projet de SCoT Nord-ouest Vendée, qui a reçu un avis défavorable de l'État. Cependant, pour être pleinement cohérente, la mise en œuvre de cet objectif présente des marges d'améliorations, exposées ci-après.

Espaces remarquables au titre de la loi Littoral

L'identification des espaces remarquables au titre de la loi Littoral doit reposer sur les critères définis à l'article R.121-4 du code de l'urbanisme.

Le rapport énumère les secteurs que le PLU protège, sans vérifier que le projet de PLU prenne cet article pleinement en compte.

Le projet de PLU identifie à juste titre un certain nombre de secteurs remarquables (dunes, boisements, des secteurs de marais, l'estran), zonés NR (à terre) et NM (estran).

À noter toutefois que seule une partie du domaine public maritime et de l'estran est zonée, sans explication claire de ce choix restrictif et que de vastes secteurs de la commune ne sont pas reconnus comme remarquables dans le zonage du PLU, bien que répondant aux critères définis dans la loi Littoral.

Ainsi, la procédure de classement et d'inscription du site dénommé « passage du Gois, île de la Crosnière, polder de Sébastopol » examinée au Conseil d'État le 27 septembre 2017 devra être annexée en tant que servitude une fois le décret de classement et

l'arrêté d'inscription parus. Compte tenu de l'avancement de cette procédure, le projet de PLU aurait dû tenir compte du fait que le caractère patrimonial du polder agricole, insuffisamment mis en évidence dans le rapport de présentation du PLU, justifie sa protection au titre des espaces remarquables de la loi Littoral.

Présentent aussi les caractéristiques d'espaces remarquables et devraient être protégés en tant que tels, vu l'occupation du sol et leur inclusion dans une zone de protection spéciale (ZPS) au titre de la directive Oiseaux : sur toute sa largeur, le secteur majoritairement composé de marais en forme de peigne situé en limite de la commune de la Guérinière, ainsi que différents secteurs zonés Aa (secteur situé au nord de la route du Gois, entre la piste cyclable et la digue de retrait ; secteur sud de la commune ; secteur au sud du lieu-dit Cailla).

La commune fait également le choix, sur des secteurs où des aménagements sont envisagés (projets de parc de loisir et d'agro-tourisme et secteurs d'extension de la station d'épuration en parties naturelles de site en voie de classement et d'inscription, projet de cimetière et projet portuaire partiellement en site Natura 2000) d'éviter le caractère remarquable des espaces concernés en leur affectant un autre zonage, sans analyser si ces projets sont cohérents avec l'objectif de protection qui devrait primer sur ces secteurs, ni si ces projets répondent aux critères limitatifs (en termes de finalité et de besoin, d'absence d'alternative et de procédure) qui seuls permettent de déroger aux dispositions protectrices de la loi Littoral. Le projet de PLU devrait réexaminer ces secteurs en tant qu'espaces remarquables et ne pas comporter d'emplacements réservés potentiellement illégaux.

Le règlement définit les catégories d'aménagements autorisés en secteur Nr, en reproduisant presque intégralement l'article R.121-5 du code de l'urbanisme (en omettant de mentionner que les aménagements mentionnés aux 1°, 2° et 4° de cet article doivent être conçus de manière à permettre un retour du site à l'état naturel). Or, cet article détermine les types d'occupations que les communes peuvent choisir d'autoriser, mais n'implique pas que les communes les autorisent de manière exhaustive. Une analyse aurait dû figurer dans le rapport de présentation de façon à n'autoriser dans le PLU que les occupations du sol répondant à un besoin local et étant compatibles avec les usages et la sensibilité des milieux. A titre d'exemple, le PLU permet la création de nouveaux parkings en espaces remarquables, alors que le rapport ne fait pas ressortir la nécessité de tels équipements sur ces espaces sensibles.

Inversement, le règlement ne se réfère pas expressément à l'article R.121-5 du code de l'urbanisme pour définir les catégories d'aménagements autorisés en secteur Nrm mais semble y autoriser, à juste titre, l'entretien des concessions conchylicoles existantes.

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

Urbanisation en espace proche du rivage

Le code de l'urbanisme soumet l'urbanisation des espaces proches du rivage à des règles particulières en communes littorales, du fait des pressions auxquelles ils sont soumis.

Du fait de l'absence de présentation des différentes extensions d'urbanisation permises par le projet de PLU, le rapport ne permet pas de justifier de leur caractère limité. Il ne justifie pas que celles-ci aient été prévues par le SCoT de l'île de Noirmoutier et ne les justifie pas davantage par la configuration des lieux ou les réflexions en cours à l'échelle intercommunale. Or, l'examen des plans fait ressortir que de nombreux zonages

permettent d'étendre l'urbanisation, notamment au détriment de milieux dunaires, par exemple, dans la vaste zone U située de part et d'autre du moulin des Yuccas qui plus est inventoriée en ZNIEFF de type 1, ou en extension du camping des Onchères.

La MRAe recommande que la collectivité réexamine les extensions de l'urbanisation envisagées en espace proche du rivage.

Coupures d'urbanisation

Le projet de PLU identifie trois coupures d'urbanisation, dont une sur la dune de la Tresson. Cependant, l'étroitesse de sa représentation cartographique dans le PADD au regard de l'existant n'est pas justifiée. Le projet de PLU ne contenant pas de dispositions réglementaires dédiées pour rendre les coupures spécifiquement inconstructibles, le rapport aurait dû analyser si le règlement des zonages prévus sur les coupures est entièrement approprié et cohérent avec l'objectif recherché.

Bande des 100 mètres

La bande des 100 mètres à compter des plus hautes eaux constitue un espace de très forte sensibilité, assujéti 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.

Au cas présent, les plans de zonage localisent cette bande à titre indicatif. Une « zone non aedificandi » est également matérialisée dans les documents graphiques sur le trait de côte au droit du secteur urbanisé de la pointe de la Fosse.

Cependant, l'exercice de localisation de la bande des 100 mètres n'est pas mené de façon pleinement cohérente : celle-ci ne devrait pas être matérialisée en mer mais prendre appui sur une réalité physique, y compris dans le secteur du camping.

Le règlement devrait également rappeler les interdictions liées à la bande des 100 mètres. Or, il ne le fait pas systématiquement dans les zones du PLU concernées, ou de façon inappropriée. Ainsi, les dispositions figurant aux articles N1 et N2 ne sont pas pleinement cohérentes avec les articles L.121-16 à 18 du code de l'urbanisme issus de la loi Littoral.

Le dossier justifie par ailleurs la création à la pointe de la Fosse d'un secteur Np dédié à des aménagements portuaires par la volonté de régulariser un module de billetterie existant. Cependant, le périmètre retenu apparaît surdimensionné au regard de cet objectif et le dossier ne justifie pas de la faisabilité juridique d'espaces de stationnement sur ce secteur. L'article L.321-1 du code de l'environnement mis en avant ne dispense pas du respect du code de l'urbanisme. Ainsi, l'inclusion des stationnements et autres occupations potentiellement illicites dans un périmètre Np n'a pas pour effet automatique de rendre ces dernières régularisables. Dans un avis du 25 octobre 2013 relatif à la reconstruction de l'estacade de la Fosse, l'autorité environnementale avait attiré l'attention de la commune sur les lacunes de l'étude d'impact relative à la première tranche de son programme. Cet avis soulignait par exemple que la commune n'apportait aucune indication claire concernant l'interdiction de stationnement dans la bande des 100 mètres et qu'elle n'avait pas appréhendé tous les aspects liés à son souhait de rétablir une activité de transport de passagers, à la fois en phases travaux et fonctionnement, y compris les équipements connexes et impacts à terre liés à la circulation, au stationnement et à l'accueil des passagers. Le dossier de PLU (y compris l'évaluation environnementale) demeure insuffisamment renseigné sur ce point.

La MRAe recommande de mieux identifier les secteurs de la commune où s'appliquent les limitations liées à la bande des 100 mètres hors espaces urbanisés, en étayant l'analyse avec des données objectives et en ajustant les règlements qui s'y appliquent.

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 (protection plus souple issue de la loi "Paysages"), ainsi que les orientations d'aménagement et de programmation, globales et sectorielles.

Le projet de PLU répertorie 92,6 ha en espace boisé classé au titre de l'article L113-1.

Le projet de PLU prévoit également dans certaines OAP de secteurs la conservation de haies ou de boisements présentant un intérêt ainsi que des dispositions relatives aux « espaces libres et plantations » (recommandations, évitement des espèces invasives...) dans l'article 8 des différentes zones.

Le dossier aurait, toutefois, dû être mieux renseigné sur la nature de l'ensemble des boisements existants (essences, statut foncier, mode d'exploitation éventuel, habitats d'espèces, tendances d'évolution des milieux, teneur des documents cadres tels que la directive régionale d'aménagement des forêts dunaires atlantiques et les documents d'objectifs Natura 2000, etc.) et dissocier plus clairement les parcs et ensembles boisés existants les plus significatifs (EBS) de la commune et les autres espaces boisés classés (EBC) le cas échéant.

La délimitation des boisements à protéger apparaît ainsi insuffisamment argumentée et en deçà des périmètres boisés existants sur plusieurs secteurs, A titre d'exemple, l'absence de protection d'un secteur boisé inventorié en ZNIEFF de type 2 faisant partie intégrante du boisement du Midi, couplée à un zonage UT permettant l'extension d'une zone d'hébergement touristique, apparaît contradictoire avec l'objectif affiché de maintien du boisement.

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, qui demande aux PLU de définir des zonages protecteurs, assortis le cas échéant de dispositions spécifiques dans le règlement ou les orientations d'aménagement et de programmation, tenant compte des fonctionnalités des zones humides identifiées.

Le dossier s'appuie sur la méthodologie de conduite des inventaires communaux des zones humides adoptée en 2010 par le SAGE du marais breton et du bassin versant de la baie de Bourgneuf, qui ne prévoit pas à son niveau de prospections botaniques et/ou pédologiques sur l'intégralité des zones de marais (où il s'en remet aux données préexistantes telles que celles découlant des inventaires nationaux), les études de terrain ayant uniquement vocation à préciser si besoin les limites du marais.

Il est nécessaire que le rapport d'étude présentant la méthodologie employée, la localisation des sondages pédologiques, voire des inventaires naturalistes effectués ainsi que la caractérisation et les fiches descriptives des zones humides inventoriées soient joints. Il s'agit en effet d'éléments importants pour mesurer la fiabilité de l'inventaire et la nécessité éventuelle d'affiner ce dernier au stade de l'élaboration du PLU, notamment au niveau des zones susceptibles de recevoir des aménagements (parking en secteur dunaire remarquable, bassins de rétention, extension de la station d'épuration, abords du Gois...).

Le PLU affecte majoritairement au marais un zonage N ou A. Les zones humides recensées sont figurées sous forme de trame sur les plans de zonage.

Le règlement comporte des dispositions protectrices particulières aux zones humides, différenciées suivant leur niveau de fonctionnalité, dans les dispositions générales applicables à l'ensemble du territoire. Toutefois, le fait que le règlement permette d'y déroger sous réserve de mesures compensatoires suivant les dispositions du SAGE et du code de l'environnement serait à clarifier : d'une part, cette disposition non justifiée dans le rapport affaiblit la portée de la protection édictée dans le PLU ; d'autre part, tous les projets susceptibles de porter atteinte aux zones humides ne sont pas, selon les règles de droit applicables, susceptibles d'être soumis à procédure (déclaration ou autorisation au titre de la « loi sur l'eau »⁵ notamment). Le règlement du PLU devrait ainsi être clarifié de façon à éviter toute confusion entre les règles définies par le PLU et la réglementation applicable aux procédures opérationnelles.

De plus, le rapport n'analyse pas les contradictions potentielles entre les occupations du sol permises par le règlement des différentes zones et le périmètre couvert par les dispositions générales applicables aux zones humides.

Le PLU n'assure donc pas à son niveau une protection claire et suffisante des zones humides. L'analyse attendue du PLU aurait dû expliciter et encadrer ce que ce dernier permet dans les différentes zones humides, rechercher des alternatives à leur destruction dans le respect de la démarche éviter - réduire - compenser et exposer l'argumentaire permettant de justifier de la compatibilité du PLU avec le SDAGE.

La MRAe recommande d'appliquer la démarche éviter - réduire - compenser pour clarifier les intentions de la commune vis-à-vis des différentes zones humides, dans le respect du SDAGE du bassin Loire-Bretagne.

3.3 Patrimoine vernaculaire

Le rapport de présentation contient une analyse des formes urbaines trop succincte. En particulier, il fait l'impasse sur la forme urbaine caractéristique des longères mitoyennes orientées au sud qu'on retrouve notamment le long de la rue de la Frandière et de la rue de l'Estacade. Cet oubli est d'autant plus dommageable que cette forme urbaine est propre à l'habitat rural de Noirmoutier - elle revêt donc une dimension identitaire et patrimoniale certaine - mais également respectueuse des principes de l'architecture bioclimatique tels qu'ils sont définis dans le rapport et exigés pour les futurs aménagements dans les OAP (mitoyenneté, recherche de l'orientation solaire).

De même, compte tenu de la volonté de la commune affichée dans son PADD de favoriser une architecture locale, une analyse architecturale du bâti aurait été bienvenue dans le rapport, à l'appui du règlement. Celui-ci aurait mérité de faire référence à la plaquette « Habiter l'île de Noirmoutier », qui comporte une analyse du bâti de l'île plus pertinente

5 Articles L.214-1 et suivants du code de l'environnement.

que la phrase du règlement « L'architecture traditionnelle se caractérise notamment par une forme générale parallélépipédique nettement affirmée et une toiture à deux pentes ».

En l'état, les orientations d'aménagement et de programmation ne garantissent pas une insertion paysagère harmonieuse des futurs aménagements et constructions envisagés en extension de la frange urbaine, en limite de la plaine agricole (notamment secteurs du Niaisois n°1 et zone d'activités de la Gaudinière).

Les constructions les plus remarquables sont repérées au titre de l'article L151-19 du code du patrimoine. Cependant, certaines d'entre elles s'insèrent dans un ensemble d'habitation mitoyennes, dont la préservation est nécessaire à la bonne conservation et à la mise en valeur. Dans ces cas, il serait judicieux d'envisager une protection d'ensemble associée à des règles adaptées aux enjeux propres à chaque habitation.

De manière générale, la protection au titre de l'article L151-19 permet d'édicter des règles spécifiques visant à la préservation et à la mise en valeur du patrimoine. A Barbâtre, il pourrait s'agir de règles plus strictes sur le modèle de tuiles (tige de botte, sauf si couverture originelle différente) et leur mise en œuvre (faîtage, rives et égouts scellées, solins au mortier), sur la préservation des éléments de modénatures (encadrement des baies, corniches, etc.), conservation du dessin des menuiseries, aménagement des abords, etc.

Les procédés à privilégier ou à éviter lors d'une restauration, notamment thermique, du bâti ancien évoquée dans le PADD, mériteraient également de figurer au dossier.

Enfin, l'autorisation de clôtures maçonnées de 1,80 m de haut en zone N et A paraît incompatible avec la préservation du paysage de la plaine. Les haies vives et les grillages laissant passer la vue sont à privilégier dans ces espaces.

3.4 Eaux pluviales et usées

Le dossier indique que l'île est dotée d'un zonage de l'assainissement collectif et non collectif des eaux usées (ZAEU) approuvé en 2007 et d'un zonage de l'assainissement des eaux pluviales, tous deux réalisés par la communauté de communes. Cependant, ceux-ci ne sont pas annexés au dossier. Le dossier mentionne l'existence d'un SPANC⁶ sans pour autant préciser le nombre de systèmes d'assainissement non collectif des eaux usées existants, contrôlés et les mesures prises pour y remédier. Il mentionne également une extension de capacité de la station d'épuration à l'étude, mais ne justifie pas l'étendue importante du zonage Ne au regard de son occupation actuelle. Le projet de règlement du PLU prévoit des mesures en matière de maîtrise des rejets et de limitation de l'imperméabilisation des sols.

Le schéma directeur des eaux pluviales élaboré récemment prévoit l'aménagement de bassins de rétention. Le choix d'un zonage UL (à vocation de loisirs et d'équipement sportifs) pour le bassin envisagé au nord de la zone d'activités de la Gaudinière est cependant surprenant et mériterait d'être revu ou justifié. Celui de la Cailla est prévu en zone humide de classe 3 ou 4 (zones humides les plus fonctionnelles) et pour partie dans la bande des 100 mètres. Une implantation alternative, en dehors de ces secteurs à protéger, aurait dû être recherchée, dans le respect de la séquence éviter-réduire-compenser, et assortie d'un premier niveau d'études de terrain sur les milieux et espèces concernés. Il apparaît également que le rapport d'étude préliminaire du schéma directeur des eaux pluviales mentionne des seuils « loi sur l'eau » par bassin sans considération du fait que l'ensemble des réalisations portées par le maître d'ouvrage concernent le même milieu⁷, à savoir le marais.

6 Service public d'assainissement non collectif.

7 Application de l'article R. 214-42 du code de l'environnement.

La MRAe recommande d'apporter des compléments permettant de garantir la bonne application de la réglementation sur l'eau et les milieux aquatiques pour l'adaptation aux enjeux du territoire de la gestion des eaux pluviales.

3.5 Risques naturels

L'article L.101-2 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 aléa de submersion, et de ne pas augmenter le risque pour les populations déjà exposées.

La commune présente par ailleurs la particularité d'être concernée à la fois par le plan de prévention des risques littoraux (PPRL) de l'Île de Noirmoutier approuvé le 30 octobre 2015 et par un document cadre à l'échelle du bassin dénommé plan de gestion des risques d'inondation (PGRI), adopté le 23 novembre 2015 (soit postérieurement au SCOT et au PPRL de l'Île de Noirmoutier) et dont huit dispositions sont directement opposables⁸ aux documents d'urbanisme, indépendamment de l'existence d'un PPR. Le PLU de Barbâtre se doit donc d'être compatible avec le PGRI et de le démontrer. L'indication figurant au dossier suivant laquelle le projet PLU est nécessairement compatible avec le PGRI du fait d'une élaboration concomitante du PPRL et du PGRI est ainsi erronée.

Le rapport de présentation du PLU rappelle l'existence de risques naturels et du PPRL de l'Île de Noirmoutier. Le zonage réglementaire et le règlement écrit du PPRL sont annexés au PLU, ainsi que les cartes des aléas et cotes de références, sans que le PPRL complet ne soit annexé en qualité de servitude. Il serait notamment utile, dans un but pédagogique, d'ajouter la notice de présentation du PPRL et, à titre d'alerte, de reproduire les périmètres d'aléas identifiés directement sur les plans de zonage du PLU plutôt que sur un document séparé. Par ailleurs, les systèmes de protection littoraux contre les submersions marines et de stabilisation du trait de côte, nécessitant des travaux réguliers de confortement de digues, d'épis, de perrés, etc., sont peu abordés dans le dossier. Celui-ci devrait évoquer les études relatives au programme d'action et de prévention des inondations (PAPI) et restituer davantage de données historiques relatives aux inondations recensées dans ce cadre. L'objet exact (création ? accès ? élargissement ?) et l'articulation avec le PAPI des emplacements réservés pour des digues, merlons et ouvrages de défense contre la mer serait aussi à clarifier.

8 La MRAe rappelle en outre la définition de la zone inondable retenue par le PGRI pour les submersions marines : *« les zones* inondables sont déterminées sur la base du plus haut niveau marin entre l'événement historique le plus fort et l'événement centennal calculé à la cote. Ce niveau marin intègre les surcotes liées à l'action des vagues, du vent, du set up* et du run up*, de la pression atmosphérique, et aux phénomènes locaux éventuels. Par ailleurs, une majoration de 20 cm minimum à ce niveau marin, correspondant à une première étape dans la prise en compte du changement climatique est appliquée. Cette majoration est de 60 cm pour caractériser l'aléa* à l'horizon 2100 ; [...] Pour délimiter cette zone inondable*, les collectivités s'appuient sur toute la connaissance disponible et l'améliorent en tant que de besoin en fonction des enjeux*. [...] ».*

Le dossier rappelle que le règlement du PPRL prévaut sur le règlement du PLU. À noter toutefois, sous réserve de démonstration préalable de la compatibilité du PLU au PGRI, qu'un travail plus fin de mise en cohérence du règlement et des OAP du PLU avec le règlement du PPRL doit être effectué de façon à mieux décliner les prescriptions du PPRL, au risque sinon de retrouver des incohérences voire des oppositions entre les documents.

On observe de plus que la commune fait le choix de développer l'urbanisation sur des espaces concernés par l'aléa submersion, notamment chemin des Castiennes, au Niaizois et à la Gaudinière.

De même, le fait d'indiquer que seules les constructions sont soumises à des prescriptions particulières dans les secteurs concernés par le PPRL, apparaît de nature à induire le public en erreur, le PPRL réglementant aussi d'autres types d'aménagements.

La MRAe recommande

- ***de compléter l'information sur les risques figurant dans les différentes pièces du dossier,***
- ***d'assurer une meilleure cohérence du projet de PLU avec le PGRI du bassin Loire-Bretagne et avec l'exigence de non accroissement de la vulnérabilité dans les zones soumises au risque submersion,***
- ***de proposer des alternatives au développement des zones d'urbanisation en secteurs submersibles.***

3.6 Nuisances et santé publique

Une attention particulière doit être portée à l'aménagement des zones susceptibles d'être concernées par des nuisances. Le dossier fait état des nuisances sonores aux abords des infrastructures.

Il serait nécessaire de procéder à un recensement plus exhaustif de l'ensemble des activités et équipements (activités économiques, salle des fêtes) ainsi que des « *ouvrages techniques nécessaires au fonctionnement des services publics et constructions liées à la réalisation des équipements d'infrastructure, ainsi que certains ouvrages exceptionnels (tels que clochers, mâts, pylônes, antennes, silos, éoliennes...)* », autorisés ou en projet notamment dans ou à proximité de zones urbaines, et de s'assurer de la bonne prise en compte par le PLU des risques de nuisance susceptibles d'être engendrés.

3.7 Contribution au changement climatique, énergie, mobilité

Le projet de développement, axé sur un confortement du bourg intégrant la mise en place de liaisons douces, la maîtrise des ruissellements et des mesures favorisant l'utilisation des énergies renouvelables et l'implantation de constructions de type bioclimatique, sont autant d'éléments qui participent à la limitation des gaz à effets de serre.

A contrario, le PLU prévoit l'aménagement de nouveaux espaces de stationnement dans des espaces sensibles remarquables (notamment au nord de la commune et aux abords du Gois) alors que le diagnostic des places de stationnement existantes ne porte que sur l'intérieur du bourg, sans dresser clairement la situation sur l'ensemble du territoire communal ni démontrer l'acceptabilité et la faisabilité réglementaire de nouveaux aménagements sur des espaces naturels. Le projet communal devrait intégrer davantage

de réflexions visant à limiter davantage l'usage de la voiture particulière pour l'accès à la chaussée du Gois et ses abords.

La MRAe recommande de renforcer, dans les documents opposables du PLU, les incitations et prescriptions favorisant la transition énergétique.

Nantes, le 6 novembre 2017

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



Fabienne Allag-Dhuisme