



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 2018-3383

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 xx. 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, Odile Stefanini-Meyrignac, et en qualité de membres associés Antoine Charlot et Vincent Degrotte.

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 5 juillet 2018.

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 30 juillet 2018.

A également été consulté :

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

Après en avoir délibéré, l'Ae 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, les $\frac{3}{4}$ de son parc de logements sont constitués de résidences secondaires.

Le projet de PLU vise à conforter la croissance de la population permanente du bourg, historiquement enserré entre le cordon dunaire et les terres basses de marais.

Cependant, le projet de PLU ne prend pas suffisamment en compte que le développement de l'urbanisation est de plus en plus contraint par les enjeux écologiques et paysagers et ceux relatifs aux risques naturels. 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 et de démontrer comment le mode de développement retenu pour la décennie à venir s'intègre dans une vision des capacités d'évolution du territoire à plus long terme.

La MRAe recommande à cet égard mettre en cohérence les enveloppes urbanisables avec l'objectif affiché de cent nouveaux logements sur 10 ans. Elle recommande également de mieux exploiter le potentiel existant dans l'enveloppe urbaine, en intégrant de façon concrète les risques naturels dans la réflexion sur les formes urbaines, et de veiller à une préservation plus effective des secteurs à enjeux environnementaux, insuffisamment pris en compte dans le règlement écrit et graphique et sur lesquels divers aménagements touristiques et/ou de génie civil, qui pourraient être réalisés sur des secteurs moins sensibles, sont projetés.

Il est également relevé, s'agissant de la définition d'un nouveau projet de PLU faisant suite à celui de 2017, qu'il conviendrait de davantage tenir compte des recommandations déjà formulées à l'époque par la MRAe.

L'ensemble des recommandations faites par la MRAe est détaillé 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, un site classé et un projet de site inscrit 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. Le code de l'urbanisme lui imposait en outre, de mettre son document d'urbanisme en compatibilité avec le SCoT dans un délai de 3 ans, soit en 2011.

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 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.

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

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

Le conseil municipal de Barbâtre avait décidé par délibération du 5 novembre 2015 de prescrire l'élaboration d'un PLU. Un premier projet de PLU, arrêté par une délibération du 4 juillet 2017, a fait l'objet d'un avis défavorable de l'État et d'un avis de la MRAe le 6 novembre 2017. Ce premier projet n'a pas été mis à l'enquête publique et a été réexaminé par la collectivité postérieurement aux avis évoqués ci-avant. Ce nouveau projet de PLU a été arrêté par une délibération du conseil municipal le 6 juin 2018.

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.

L'enjeu principal du PLU réside, pour la MRAe, dans la capacité de la municipalité à mettre en œuvre un mode de développement adapté et innovant vis-à-vis de la forme urbaine pavillonnaire prédominante sur son territoire, guidé par une vision de plus long terme tenant compte du fait que les risques naturels et les enjeux écologiques et paysagers limitent fortement les possibilités d'expansion spatiale de la zone agglomérée et d'aménagement des espaces naturels.

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 vallée de la Loire, sans rapport avec le présent PLU), dont ne sont repris ici que les plus importants.

S'agissant de la définition d'un nouveau projet de PLU faisant suite à celui de 2017, les recommandations déjà formulées par l'État et par la MRAe, et qui demeurent, pour la plupart, toujours valables, devraient être mieux prises en compte.

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. A 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 devrait être précisé.

Le rapport offre une description inégale de la commune, de ses équipements et de son fonctionnement. Des thématiques telles que le stationnement (y compris celui des camping-cars) et l'aquaculture (localisation des sièges par exemple) mériteraient d'être développées au regard de leur importance à l'échelle du territoire et des orientations retenues par le projet de PLU. Le diagnostic des places de stationnement existantes ne porte que sur l'intérieur du bourg, le secteur du Gois et la pointe de la Fosse, sans dresser clairement la situation sur l'ensemble du territoire communal. Des données précises de niveau intercommunal auraient aussi été utiles sur des thématiques telles que le foncier disponible dans les zones d'activités existantes. Il devrait aussi être fait

état du projet de parc éolien offshore autorisé au large de l'île dans le paragraphe sur l'éolien (tome 2).

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 dont l'objet intéresse potentiellement le territoire communal. A titre d'exemple, il importerait que le rapport de présentation puisse justifier là de la cohérence du PLU avec la directive régionale d'aménagement des forêts dunaires atlantiques de septembre 2010 et avec le plan d'action pour le milieu marin (PAMM), approuvé en décembre 2012.

De plus, l'analyse de la compatibilité du projet de PLU avec le SCoT et le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) 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.

A noter également que l'indication suivant laquelle le plan de prévention des risques littoraux (PPRL) approuvé en octobre 2015 « se veut » compatible avec le PGRI adopté en novembre 2015 du fait de leurs élaborations concomitantes n'est pas démonstrative : le rapport de présentation devrait détailler les dispositions du PGRI s'imposant directement aux documents d'urbanisme, y compris en présence d'un PPRL, et justifier de la compatibilité du PLU avec ces dernières.

La MRAe recommande que l'articulation du PLU avec les autres plans et programmes soit complétée par un examen détaillé de sa compatibilité avec le PGRI et reprise pour les autres plans et programmes afin d'être 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 faisant l'objet d'orientations d'aménagement et de programmation. Le rapport ne comporte pas d'indications topographiques, malgré l'importance d'appréhender la question des remblaiements ou des mesures constructives à mettre en œuvre pour atteindre les seuils

³Notamment : espaces remarquables, bande des 100 mètres, encadrement par l'obligation de continuité des équipements touristiques, 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.

requis par le PPRL. Elle ne comporte pas non plus de carte d'occupation des sols faisant figurer les données naturalistes. En outre, il ne tient pas suffisamment compte du fait que d'autres zones du PLU 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, qui n'avait déjà plus d'existence juridique au moment de l'arrêt du projet de PLU.

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, des outils lui permettant d'envisager de manière plus efficiente son développement dans l'enveloppe urbaine existante.

Il est par ailleurs attendu que l'explication des choix analyse si les règles instituées, notamment en termes d'occupations et d'utilisations du sol autorisées, correspondent systématiquement à des besoins réels sur la commune et à des aménagements cohérents avec les enjeux environnementaux, afin 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. A titre d'exemple, le projet de PLU prévoit l'aménagement de plusieurs espaces de stationnement dans des espaces sensibles (notamment au nord de la commune et aux abords du Gois) naturels, sans justifier systématiquement le besoin auxquels ces nouveaux aménagements répondraient, ni démontrer la pertinence et la légalité de leur localisation⁴.

La MRAe recommande de reconsidérer l'analyse des besoins et l'opportunité de certains choix d'aménagement projetés dans le PLU, notamment en matière de stationnement.

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

4 Le fait de prévoir la réalisation d'aires de stationnement sur des espaces remarquable au titre de la loi Littoral n'est possible qu'à condition de respecter l'article R.121-5 du code de l'urbanisme. A savoir, que les aires de stationnement projetées soient indispensables à la maîtrise de la fréquentation automobile et à la prévention de la dégradation de ces espaces par la résorption du stationnement irrégulier, sans qu'il en résulte un accroissement des capacités effectives de stationnement, à condition que ces aires ne soient ni cimentées ni bitumées et qu'aucune autre implantation ne soit possible.

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, alors qu'il devrait réinterroger la pertinence du projet de PLU, s'agissant par exemple de certains emplacements réservés situés sur des secteurs sensibles, et 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 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 sites⁵, 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 revoir 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.

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. Il figure au cas présent dans le tome IV du rapport environnemental et en reprend des parties, toutefois sans cartographie(s) de synthèse

La MRAe recommande, pour rendre le résumé non technique plus accessible, de compléter le résumé non technique par quelques cartes illustrant les enjeux et le projet de PLU, pour le rendre plus accessible au public.

⁵ Notamment dans les documents d'objectifs (DOCOB) et les cartes d'habitats naturels

2.8 Suivi du PLU

Le volume 4 du rapport présente une série d'indicateurs de suivi, actuellement insuffisamment renseignés.

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 100 nouveaux logements sur 10 ans. 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.

Le rapport indique que « 100 % des logements programmés sont localisés au sein de l'enveloppe urbaine » existante, que le projet de PLU ne prévoit aucune extension d'urbanisation et procède uniquement par densification et renouvellement urbain. Il omet toutefois de comptabiliser quelques secteurs constructibles, situés sur les marges ou en dehors de l'enveloppe urbaine cartographiée dans le PADD. Le rapport devrait identifier ces derniers en s'appuyant sur le référentiel foncier réalisé pour le compte de la commune (et dont seul un extrait est restitué au dossier) et le recensement cartographique réalisé par la direction départementale des territoires et de la mer de la Vendée après le premier arrêt d'un projet de PLU en 2017.

Le potentiel de construction estimé à 270 logements dans le référentiel foncier est près de 3 fois supérieur au rythme de construction défini pour la durée du PLU, soit 100 logement. La MRAe relève que la commune n'a pas réduit son potentiel constructible (zones U) en conséquence. concrètement, la zone agglomérée et ses marges sont intégralement zonées en U, sans identification de zones d'urbanisation future ni phasage des secteurs d'OAP.

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. La simple indication figurant dans le rapport, suivant laquelle la commune « envisage de mettre en place une politique volontariste en prenant contact avec l'établissement public foncier départemental » est trop évasive pour attester de la conduite d'actions concrètes en la matière.

La densité moyenne brute prévue dans les 6 orientations d'aménagement et de programmation (OAP), est de 28 logements/ha. 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), il serait judicieux d'affecter des objectifs chiffrés de densité sur des surfaces plus importantes que les seuls 4,77 hectares concernés par ces 6 OAP. En l'état, le projet de PLU ne semble pas doté d'outils opérationnels garantissant le respect des gradients de densité génériques définis dans le PADD.

Le PLU prévoit également de développer la zone d'activités économiques, en optant pour une zone 2AU (zone d'urbanisation future non immédiatement ouverte à l'urbanisation) de 2,4 hectares compte tenu des disponibilités restantes dans la zone existante. Des

justifications précises sur l'offre existante à l'échelle de l'intercommunalité seraient aussi requises.

Le PLU prévoit par ailleurs l'aménagement de plusieurs secteurs naturels zonés N ou A, à des fins d'accueil touristique, d'agrément ou de génie civil (espaces de stationnement, équipement muséal et touristique, équipements sportifs, ouvrages de rétention des eaux pluviales...).

La MRAe recommande :

- ***de mettre en cohérence les enveloppes urbanisables avec l'objectif affiché de cent nouveaux logements sur 10 ans,***
- ***de mieux ajuster ces enveloppes urbanisables au regard des risques et des enjeux naturels, par des objectifs de densité plus volontaristes, et par la proposition d'alternatives au développement sur des secteurs submersibles.***
- ***de consolider les perspectives du PLU en mobilisant concrètement des outils fonciers pour infléchir la part des résidences secondaires,***

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'Etat. 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, estran), zonés NR (à terre) et NRM (une partie de l'estran).

A noter toutefois que de vastes secteurs de la commune ne sont pas reconnus comme remarquables dans le zonage du PLU, bien que répondant apparemment aux critères définis dans la loi Littoral, sans explication claire de ce choix restrictif. Le dossier comporte aussi ponctuellement des indications erronées (cf. l'indication suivant laquelle le zonage remarquable serait étendu sur des parcelles non construites de la zone UT du village vacances situé rue de l'Estacade).

Compte tenu du classement du site dénommé « passage du Gois, Ile de la Crosnière, polder de Sébastopol » intervenu par décret du 2 novembre 2017 (non identifié sur la carte des servitudes) et de l'état d'avancement du projet de site inscrit attenant, le projet de PLU devrait mieux tenir compte du caractère patrimonial du polder agricole, insuffisamment mis en évidence dans le rapport de présentation du PLU.

Différents secteurs zonés Aa (secteur au sud de la route du Gois ; secteur au sud du lieu-dit Cailla ; secteurs du domaine public maritime) répondent également aux critères réglementaires justifiant en principe leur protection au titre des 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 ou dans le site classé. Un zonage N protecteur sur le secteur inventorié en ZNIEFF de type 1 de la Bosse à Pelfrey, également pour partie inventorié en zone humide, semblerait également plus adapté qu'un zonage A.

La commune fait également le choix, sur des secteurs où des aménagements sont envisagés (notamment projets à l'intitulé peu explicite « de valorisation du Gois » situés en parties naturelles du site classé, projet de cimetière et projet et de zone de mouillage 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 veiller à ne pas comporter d'emplacements réservés potentiellement illégaux. Les deux zones Nt englobant les emplacements réservés n°3.1 et 3.2 aux abords du Gois sont ainsi incompatibles avec les orientations de gestion du site classé, prévoyant que les parkings et dispositifs de retournement soient implantés hors du périmètre de classement.

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 la 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 espaces de stationnement en espaces remarquables, alors que le rapport ne fait pas ressortir la nécessité de tels équipements sur ces espaces sensibles et indique que les espaces de stationnement y sont interdits.

Le règlement devrait plus globalement être ajusté de façon à ne plus comporter, en zone N notamment, de dispositions s'articulant mal entre elles, voire contradictoires et non conformes à la loi Littoral.

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 et aux parties naturelles de sites.

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 que ces dernières soit limitées au sens de l'article L.121-13 du code de l'urbanisme. 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, à

l'examen des plans, établis sur un fond cadastral non daté et non mis à jour de constructions récentes, plusieurs zonages permettent d'étendre l'urbanisation, notamment au détriment de milieux dunaires. C'est le cas par exemple, dans la vaste zone U située de part et d'autre du moulin des Yuccas inventoriée en ZNIEFF de type 1, et du zonage UT au nord du camping des Onchères, permettant l'extension d'une zone d'hébergement touristique en contradiction avec le classement du boisement.

La MRAe recommande que la collectivité décrive et justifie 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. Le projet de PLU ne contenant pas de dispositions réglementaires dédiées pour rendre les coupures spécifiquement inconstructibles, le rapport **devrait** 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. Des précisions seraient nécessaires concernant le tracé retenu au sud de la route du Gois. 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.

Le règlement devrait également rappeler les interdictions liées à la bande des 100 mètres. De même, une orientation d'aménagement et de programmation serait souhaitable dans le secteur de la Fosse, entrée du territoire, où est projetée une zone de mouillage et des aménagements connexes en complément de l'embarcadère, du parc de stationnements et des bâtiments existants (billeterie, école de kite-surf).

La MRAe recommande de s'assurer de la bonne identification des secteurs de la commune où s'appliquent les limitations liées à la bande des 100 mètres hors espaces urbanisés et d'ajuster 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 116 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.

La délimitation des boisements à protéger apparaît dans l'ensemble cohérente, mais appellerait, sauf justification contraire, une extension sur les campings du Midi et des Jonchères, afin de mieux tenir compte de l'orientation du SCoT en vigueur qui prévoit le maintien en espace boisé classé des parties effectivement boisées des forêts domaniales accueillant des campings.

Zones humides et réseau aquatique

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 règlement ne prévoit aucune disposition pour les zones de marais non prospectées, considérées comme humides par défaut mais non reportées sur les documents graphiques. De plus, il permet (excepté pour les zones dites de classe 4 dans le SAGE de la Baie de Bourgneuf) de déroger aux dispositions protectrices susmentionnées, sous réserve de mesures compensatoires suivant les dispositions du SAGE et du code de l'environnement. D'une part, ces choix non justifiés dans le rapport affaiblissent 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 »⁶ 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

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

dispositions générales applicables aux zones humides. A titre d'exemple, le fait que l'emplacement réservé n°1 pour une digue empiète sur une zone de classe 4, devrait conduire la collectivité à apporter des précisions et, si besoin, à adapter le règlement écrit ou graphique du PLU sur ce secteur.

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 règle de recul définie vis-à-vis des cours d'eau justifierait une identification de ces derniers sur les plans de zonage pour être opérationnelle.

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

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 (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 mieux exploiter la plaquette « Habiter l'île de Noirmoutier », qui comporte une analyse architecturale, urbaine et paysagère de l'île plus pertinente 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 au niveau de la 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.

Le règlement du projet de PLU mériterait d'être affiné de façon à garantir le maintien des caractéristiques du patrimoine bâti.

Enfin 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.

La MRAe recommande de compléter les dispositions réglementaires relatives à la préservation du patrimoine architectural, urbain et paysager, typique de l'île de Noirmoutier.

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 SPANC⁷ 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, sans préciser à quel besoin cette extension répondrait au vu de sa capacité actuelle de 18 000 EH (équivalent habitant) et ne justifie pas l'étendue importante du zonage Ne au regard de son occupation effective 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 dossier de PLU omet de signaler que celui de 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, devrait 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 milieu⁸, à savoir le marais.

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

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 fort 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 opposables⁹ aux documents d'urbanisme, indépendamment de

7 Service public d'assainissement non collectif.

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

9 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

l'existence d'un PPR. Le PLU de Barbâtre se doit donc d'être compatible avec le PGRI et de le démontrer. Or, les indications figurant au dossier sont trop génériques pour être démonstratives.

Le rapport de présentation du PLU rappelle l'existence de risques naturels et du PPRL de l'Île de Noirmoutier. Le zonage réglementaire du PPRL est reproduit, à titre d'alerte, sur les plans de zonage du PLU, en omettant toutefois la bande de précaution. Le zonage réglementaire du PPRL et le règlement écrit du PPRL sont également annexés au PLU, 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 ainsi que les cartes des aléas et cotes de références. 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 ?) ainsi que l'articulation avec le PAPI et/ou la stratégie locale de gestion des risques d'inondation (SLGRI) des emplacements réservés pour des digues, merlons et ouvrages de défense contre la mer serait aussi à clarifier.

Le dossier rappelle que le règlement du PPRL prévaut sur le règlement du PLU. A 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. A titre d'exemple, le projet de PLU promeut les maisons de type amphibie alors que celles-ci sont à ce stade non conformes au règlement du PPRL et posent question en matière d'efficacité et de résistance face aux submersions marines. Des OAP sectorielles « inondation » permettraient une réflexion élargie (lotissement, quartier) plus adaptée qu'à l'échelle de la parcelle.

On observe de plus que la commune fait le choix d'inscrire en zone urbanisable des parcelles agricoles ou naturelles situées en bordure de l'enveloppe urbaine et concernées par l'aléa submersion, notamment chemin de la Borderie, 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 naturels 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 de l'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 et mentionne le fait que d'autres activités et équipements (activités

disponible et l'améliorent en tant que de besoin en fonction des enjeux. [...] ».*

économiques, campings, salle des fêtes...) sont susceptibles d'engendrer des nuisances sonores, sans toutefois lister ni localiser les activités et équipements existants ou en projet concernés. Il serait nécessaire de procéder à leur recensement et de s'assurer de la cohérence du projet de PLU sur ce point, concernant par exemple la zone 2AUi à vocation d'activités prévue à proximité d'une zone UC comportant des habitations.

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. Le projet communal devrait intégrer davantage de réflexions visant à limiter davantage l'usage de la voiture particulière, y compris pour l'accès à la chaussée du Gois et ses abords et veiller à une traduction concrète des intentions exprimées dans le PADD, en matière par exemple d'aires de rechargement pour véhicules électriques.

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

Nantes, le 4 octobre 2018

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

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized first letter 'F' followed by a series of loops and a horizontal line at the end.

Fabienne Allag-Dhuisme