



Mission régionale d'autorité environnementale

Pays-de-la-Loire

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale des Pays-de-la-Loire
sur l'élaboration du PLU
de BRÉTIGNOLLES-SUR-MER (85)**

n°MRAe 2018-3431

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La MRAe¹ des Pays de la Loire, s'est réunie par conférence téléphonique le 8 novembre 2018. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur l'élaboration du plan local d'urbanisme de Brétignolles-sur-Mer (85).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Fabienne Allag-Dhuisme, Odile Stefanini-Meyrignac, et en qualité de membre associé Vincent Degrotte.

Était excusé : 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 (DREAL) des Pays-de-la-Loire a été saisie par la commune de Brétignolles-sur-Mer pour avis de la MRAe, le dossier ayant été reçu le 10 août 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, la DREAL a consulté par courriel le 16 août 2018 le délégué territorial de l'agence régionale de santé des Pays de la Loire, qui a transmis une contribution en date du 3 octobre 2018.

Sur la base des travaux préparatoires de la DREAL, et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

Pour chaque plan et document 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 porte sur la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Le présent avis est publié sur le site des MRAe et sur le site de la DREAL. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

1 Mission régionale d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Synthèse

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

Le projet de PLU prévoit la construction de près de 1 000 logements, pour 2/3 par densification de l'enveloppe urbaine ou dans des opérations récemment autorisées et pour 1/3 en zones d'urbanisation future, en vue de porter la population à 6500 habitants en 2030.

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

La commune a tenu compte d'une partie des recommandations formulées par la MRAe dans son avis sur le précédent projet de PLU, permettant notamment une meilleure prise en compte du patrimoine bâti, de la bande des 100 mètres et du potentiel de densification de l'enveloppe urbaine.

Le projet de PLU toutefois ne semble toutefois pas faire bénéficier tous les espaces naturels qu'il affecte de protections adaptées aux enjeux.

La MRAe s'interroge en particulier sur les emprises du projet de port de la Normandelière, à terre et sur l'estran, classées en zones 1AUp et Nmp (dévolue au chenal et aux brises-lames), qui chevauchent pour partie certains de ces secteurs, et pourraient constituer des interruptions dans la protection qui bénéficie aux espaces remarquables.

Aussi, la MRAe recommande notamment :

- de mieux justifier les choix opérés, au-delà de la stricte compatibilité au SCoT, et de réexaminer la délimitation des espaces remarquables, au regard des enjeux environnementaux identifiés et des objectifs de la loi littoral, ainsi que la pertinence de permettre la réalisation de nouvelles aires de stationnement au sein de ces espaces.
- que le dossier de PLU explique davantage, et conforte si besoin, les délimitations effectuées en matière de protection du patrimoine boisé, en analysant notamment leur cohérence avec la réalité des boisements, avec les objectifs de protection des sites classés, avec les documents d'objectifs des sites Natura 2000, et avec les orientations de gestion de la « ceinture verte ».

L'ensemble des observations et recommandations de la MRAe est présenté dans l'avis détaillé.

Avis détaillé

L'évaluation environnementale des projets de documents d'urbanisme est une démarche d'aide à la décision qui contribue au développement durable des territoires. Elle est diligentée au stade de la planification, en amont des projets opérationnels, et vise à repérer de façon préventive les impacts potentiels des orientations et des règles du document d'urbanisme sur l'environnement, à un stade où les infléchissements sont plus aisés à mettre en œuvre. Elle doit contribuer à une bonne prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux et permettre de rendre plus lisibles pour le public les choix opérés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement.

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 Brétignolles-sur-Mer, en tant que PLU permettant la réalisation de travaux, aménagements, ouvrages ou installations susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000 et couvrant le territoire d'une commune concernée par la loi Littoral (articles R.104-8 2° et R. 104-10 et du code de l'urbanisme).

1 Contexte, présentation du territoire, du projet de PLU et de ses principaux enjeux environnementaux

La commune de Brétignolles-sur-Mer est située sur la côte vendéenne, entre les agglomérations de Saint-Gilles-Croix-de-Vie et des Sables d'Olonne, auxquelles elle est reliée par deux vastes cordons dunaires. L'arrière-pays, offrant un paysage plus agricole, est marqué au nord par la vallée du Jaunay et les marais attenants. La commune s'étend sur une surface de 2 732 hectares et compte une population résidente de 4 434 habitants (INSEE 2015), portée à plus de 30 000 personnes en période estivale.

Le conseil municipal a décidé par délibération du 17 décembre 2012 de prescrire la révision du plan d'occupation des sols (POS) alors en vigueur, adopté en 1998, tant pour adapter le nouveau document aux évolutions réglementaires que pour tenir compte de l'évolution des besoins, des modes de vie et des projets portés par la municipalité. Un premier projet de PLU, arrêté par une délibération du 28 juillet 2016, a fait l'objet d'un avis défavorable de l'État et d'un avis de la MRAe le 2 novembre 2016². 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 25 juillet 2018. Entre temps, le SCoT du Pays de Saint-Gilles-Croix-de-Vie³ est devenu opposable le 6 mars 2017, le POS de la commune est devenu caduc le 27 mars 2017⁴ et la formation d'autorité environnementale du CGEDD a rendu le 30 mai 2018 un avis assorti de recommandations sur le projet portuaire envisagé dans le secteur de la Normandelière⁵.

2 . [Élaboration du PLU de la commune de Brétignolles-sur-Mer \(85\). Avis délibéré de la MRAe du 2 novembre 2016](#)

3 Un recours contentieux contre le SCoT est en cours, ce point n'est pas précisé par le dossier.

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

5 [Avis Ae n°2018-33 du 30 mai 2018. Création d'un port de plaisance sur la commune de Brétignolles-sur-Mer \(85\).](#)

La stratégie communale, fondée dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du projet de PLU sur l'ambition de faire de Brétignolles-sur-Mer une ville-centre, se traduit en trois objectifs structurants :

- favoriser un développement maîtrisé et équilibré du territoire en organisant l'urbanisation préférentiellement au sein des enveloppes urbanisées identifiées,
- accompagner et renforcer l'attractivité et le dynamisme de la commune,
- préserver et valoriser le cadre de vie de la commune.

Pour la MRAe, les principaux enjeux principaux du PLU résident dans la maîtrise de la consommation d'espaces naturels et agricoles et dans la prise en compte des espaces d'intérêts biologique et paysager.

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

Le rapport de présentation du PLU est nourri mais de qualité inégale. Il s'attache ainsi à évaluer la cohérence réglementaire et les effets du projet de PLU sur l'environnement de façon pédagogique et argumentée, sans toutefois présenter le même niveau d'exigences pour l'ensemble des thématiques et des secteurs. Sur la forme, le dossier comporte de nombreuses cartes, mais le format et la résolution de certaines d'entre elles en rendent la lecture mal aisée ; en outre, la partie droite de la page 323 est tronquée.

2.1 Le diagnostic socio-économique

Le diagnostic permet dans l'ensemble d'identifier correctement le fonctionnement du territoire et les problématiques de la commune. La MRAe relève néanmoins que le dossier s'appuie essentiellement sur les projections démographiques pour justifier l'importance du projet portuaire, et en conséquence de l'espace qui lui est dédié, sans analyse plus précise des perspectives d'évolution des pratiques et de la demande.

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

Dans le cas général, le rapport de présentation d'un PLU doit décrire l'articulation de ce dernier avec différents documents supra-communaux, avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte, tels que le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux – SDAGE, le ou les schémas d'aménagement et de gestion des eaux – SAGE, le schéma régional de cohérence écologique – SRCE, le plan de gestion des risques d'inondation – PGRI, etc.

Lorsque le territoire d'une commune est doté d'un SCoT en vigueur approuvé postérieurement à ces documents, celui-ci assure une transivité entre le projet de PLU et les documents de rang supérieur avec lesquels le SCoT a eu lui-même à s'articuler.

Au cas présent, le projet de PLU centre à juste titre l'analyse de compatibilité du PLU sur le SCoT du Pays de Saint-Gilles-Croix-de-Vie approuvé en février 2017. Cependant, la MRAe relève que l'estran, secteur remarquable dans le SCoT, n'a pas été intégralement reconnu comme tel dans le zonage du PLU.

Le rapport décrit également – mais gagnerait à expliquer pour quelles raisons – l’articulation du PLU avec le programme local de l’habitat (PLH) du pays de Saint-Gilles-Croix-de-Vie approuvé en avril 2015.

Il conviendrait par ailleurs de préciser la teneur des 8 dispositions du plan de gestion des risques inondation – PGRI applicables aux documents d’urbanisme pour confirmer l’indication de la compatibilité du PLU.

La MRAe recommande de développer l’analyse de compatibilité du PLU :

— avec le PGRI en vue d’une démonstration plus concrète de la façon dont le projet de PLU respecte les huit dispositions qui lui sont directement applicables ;

— avec le SCoT du Pays de Saint-Gilles-Croix-de-Vie concernant l’identification des espaces remarquables.

2.3 L’état initial de l’environnement

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

Exceptées la zone AU de la Sauzaie et la zone portuaire 1AUp pour lesquelles existaient déjà des données, les zones AU ont été prospectées uniquement au mois d’octobre, ce qui ne constitue pas la période la plus favorable pour la détection des espèces. Cela contribue toutefois à renseigner sur les enjeux principaux, notamment les milieux les plus sensibles.

La commune est concernée par plusieurs zones d’inventaire et de protection du patrimoine naturel⁶, y compris des secteurs concernés par les couches d’alerte⁷ sur la flore vasculaire du Conservatoire botanique national de Brest. Le dossier mériterait ainsi d’être renseigné sur les modalités d’application du régime de stricte protection de certaines espèces et de leurs habitats naturels.

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

La MRAe recommande de compléter le rapport par les modalités d’application du régime de stricte protection de certaines espèces et de leurs habitats naturels, et par une analyse des perspectives d’évolution de l’environnement en l’absence de PLU.

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

7 Les « couches d’alerte » constituent un outil d’information élaboré par le Conservatoire Botanique National de Brest à destination de certains partenaires institutionnels. Le principe consiste à mettre à disposition des services concernés des couches cartographiques représentant des informations synthétiques sur les enjeux liés à la présence d’espèces végétales à forte valeur patrimoniale, dont certaines sont protégées par la loi. Ces couches d’information sont élaborées dans le cadre de conventions signées entre le CBN de Brest et ses partenaires. Elles traduisent l’état des connaissances intégrées à la base d’information géographique du CBN de Brest (base Calluna), dans le cadre de ses missions générales de connaissance de la flore.

2.4 L'explication des choix retenus

L'explication des choix est dans l'ensemble claire, même si certains passages tendent davantage à présenter le PADD et le règlement qu'à justifier les choix. Elle devrait être assise sur une évaluation plus complète des incidences environnementales et le cas échéant sur une comparaison d'alternatives. Une explication plus poussée des choix opérés permettrait de mettre en évidence des incohérences entre une partie des objectifs de protection affichés et les pièces réglementaires du PLU. A titre d'exemple, l'indication (page 208) d'une absence de consommation d'espace naturel ou agricole concernant la zone 1AUh de la Grégorière apparaît contradictoire avec le périmètre retenu.

Le projet de PLU s'appuie sur le SCoT en vigueur pour dédier des zones et une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) à la réalisation du projet portuaire envisagé à la Normandelière., Les procédures préalables nécessaires à l'autorisation du projet sont en cours d'instruction par les services de l'État.

A l'échelle du PLU, celui-ci doit apporter la pleine démonstration de la cohérence d'ensemble des dispositions qu'il met en œuvre au titre de l'urbanisme pour intégrer le projet, et justifier, au-delà de la stricte compatibilité au SCoT, son ambition vis-à-vis des objectifs de la loi Littoral. Les éléments au dossier ne sont pas probants sur ces points (cf. 3.2).

Le devenir des secteurs concernés dans l'hypothèse où le projet n'aboutirait pas et le choix de ne pas inclure le chenal et les ouvrages d'avant-port dans l'OAP devraient également être explicités.

La MRAe recommande de mieux justifier les choix opérés :

— en approfondissant la comparaison d'alternatives,

— en complétant l'analyse des dispositions du PLU vis-à-vis des objectifs de la loi Littoral, au-delà de la stricte compatibilité au SCoT.

Sur la forme, le rapport comporte un rappel de la teneur du porter-à-connaissance de l'État, que la commune assortit parfois de commentaires pour préciser ce que les données issues de ce document impliquent concrètement pour le PLU. L'absence d'identification précise des commentaires peut engendrer une confusion chez le lecteur entre le contenu effectif du porter-à-connaissance et les obligations ou intentions de la commune d'en tenir compte, suivant les thématiques.

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 dommageables du projet de PLU afin, le cas échéant, de pouvoir le corriger par la recherche, prioritairement, de mesures d'évitement, de réduction et, à défaut de solution satisfaisante, de compensation.

Elle est effectuée selon deux entrées : d'abord sur les zones AU, puis par thématique à l'échelle de l'ensemble du territoire. Si l'analyse met clairement en évidence des effets dommageables pressentis, elle n'est cependant pas exhaustive. Elle omet d'analyser les incidences propres du règlement retenu, et certains secteurs et/ou aménagements potentiels n'ont pas été étudiés ou l'ont été de façon trop incomplète pour démontrer

l'acceptabilité environnementale des aménagements que le projet de PLU y permet (par exemple, la réalisation de nouveaux espaces de stationnement en espaces remarquables).

En ce qui concerne l'évaluation des incidences du projet de PLU sur l'état de conservation des habitats naturels et des espèces qui ont justifié la désignation des sites Natura 2000 intéressant la commune, le rapport évoque les zonages (Ndl, Acl, Nm, Nmp) affectés à ces sites et joint une synthèse des effets du projet portuaire. Il devrait plus globalement évaluer, au vu des données disponibles sur ces sites⁸, l'incidence potentielle des aménagements qui restent permis dans ces sites ou à proximité (les aires de stationnement, par exemple). En l'état, le rapport ne répond pas en termes de contenu aux exigences de l'article R.414-23 du code de l'environnement.

La MRAe recommande de compléter l'analyse des incidences du projet de PLU sur les sites Natura 2000 vis-à-vis des aménagements permis dans ces sites ou à proximité, et de préciser la démarche d'évitement et de réduction mise en œuvre pour en garantir le bon état de conservation.

2.6 Les mesures de suivi

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

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

2.7 Le résumé non technique

Le résumé doit permettre de rendre accessible au public les éléments constitutifs du projet de PLU. Ce dernier gagnerait à reprendre l'organisation du rapport environnemental et à comporter une carte de synthèse du projet de PLU.

La MRAe recommande de compléter le résumé non technique par une présentation du contexte communal et du projet de PLU, incluant une carte de synthèse permettant de visualiser les secteurs de développement et les zones protégées.

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

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

8 Notamment dans les documents d'objectifs (DOCOB)

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

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

Tenant compte des objectifs fixés par le PLH et par le SCoT du pays de Saint-Gilles-Croix-de-Vie, le projet de PLU opte pour un rythme un peu inférieur (2,5 %) au rythme de croissance démographique annuelle observé entre 1998 et 2012 (3 à 4 %). Néanmoins le rapport de présentation s'appuie sur des données relativement anciennes⁹ et mériterait d'être actualisé concernant le taux de croissance démographique observé. En effet, on observe sur la période 2010-2015, suivant les données de population légale de l'INSEE, un taux de croissance d'environ 1,5 %. Par ailleurs le dossier ne fait pas état d'une évolution de la démographie qui serait spécifiquement liée au projet de port.

Les données de consommation d'espace seraient également à actualiser.

L'objectif retenu correspond à la création d'environ 98 logements par an, soit un peu moins de 1 000 logements sur 10 ans, dans la perspective d'atteindre 6 500 habitants en 2030. Le projet de PLU intègre un potentiel d'accueil de 640 logements en comblement des dents creuses et densification mesurée de l'enveloppe urbaine. Quatre secteurs d'urbanisation future pour l'habitat (1AUh) représentant 307 logements sur environ 12 hectares sont également prévus avec une densité recherchée de 25 logements par hectare.

La révision à la baisse du dimensionnement des zones d'urbanisation future (NA du POS) et la restitution de certaines d'entre elles aux zones naturelles ou agricoles sont à saluer. Le décompte opéré en page 315 tend cependant à surestimer les surfaces ainsi soustraites à l'urbanisation. Par exemple, quoique bénéfique, le passage d'un zonage 1NAI à un zonage N1c sur le camping des Dunes existant à l'extrémité sud de la commune et accueillant majoritairement des mobile home, peut difficilement être analysé comme une restitution à la nature.

Le projet de PLU ne phase pas l'urbanisation des zones d'urbanisation future, mais comporte des dispositions de nature à faciliter la recherche d'une densité plus importante à l'échelle de la commune (la limitation de l'emprise au sol à 70 % sur la zone UC de 454 hectares qui représente la majeure partie des zones urbaines apparaît néanmoins aller à l'encontre de cet objectif) et fixe un nombre de constructions à atteindre à travers des orientations d'aménagement et de programmation sur 1/3 environ du foncier disséminé en zones U. Le PLU mériterait en complément d'être mieux renseigné sur les choix réalisés concernant la mobilisation éventuelle des outils fiscaux et fonciers existants.

Le projet de PLU permet l'extension de la zone d'activités du Peuple sur environ 3 hectares. Il prévoit une zone 1AUp affectée aux activités portuaires, maritimes et de loisirs de 27,2 hectares, pour une opération d'aménagement limitée – suivant le PADD – à une douzaine d'hectares, auxquels s'ajoute une emprise de 3,3 hectares zonée Nmp destinée à accueillir des aménagements liés.

Le choix de contenir les campings existants dans leurs limites autorisées est adapté, compte-tenu de la capacité d'hébergement existante et de l'emplacement de certains d'entre eux au contact de milieux et de paysages sensibles.

9 Le dossier ne présente pas de chiffres postérieurs à 2012.

L'efficacité et la pérennité de la « ceinture verte » et de ses orientations de gestion, imaginées dans le but notamment de protéger les espaces agricoles situés en périphérie de l'agglomération d'une urbanisation à moyen et long terme, ne semblent pas garanties à ce stade. En effet, on relève qu'une cinquantaine d'hectares de zones Ab péri-urbaines ainsi que les zones agricoles voisines de la zone d'activités du Peuple, qui constituent des réserves foncières potentielles permettant de satisfaire la demande en logements et en secteurs de développement économique sur plusieurs dizaines d'années au-delà du PLU, sont exclues de cette ceinture verte. D'autre part, le mécanisme actuel de constitution de la ceinture semble – suivant les indications fournies au dossier – reposer uniquement sur des acquisitions amiables et des conventions temporaires.

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 SRCE et sur une analyse plus détaillée déclinée à l'échelle locale, reprenant la notion de « sous-trame ». Cependant, pour être pleinement cohérente, la mise en œuvre de cet objectif présente des marges d'améliorations, exposées ci-après.

Sites classés

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

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

- en reconnaissant à ces derniers le caractère d'espaces remarquables au titre de la loi littoral, traduit sous forme de zones Ndl, et Acl sur l'exploitation conchylicole existante,
- en excluant de cette protection les secteurs des sites classés déjà concernés par des aménagements ou occupations particulières (espaces de stationnement, partie nord du camping des Cyprès situé sur le cordon dunaire, habitations au sud de la commune),
- et en supprimant des zones aménageables situées au contact du site des dunes du Jaunay et de la Sauzaie dans le POS actuellement en vigueur, notamment les zones d'urbanisation future NA et d'aménagement portuaire 1NAp du nord de la commune.

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

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

Espaces remarquables

L'identification des espaces remarquables au titre de la loi Littoral marque une avancée en termes de périmètres par rapport au POS désormais caduc, notamment sur les marais du Jaunay zoné Ndl au nord de la RD38.

Le présent avis a néanmoins déjà relevé que certains secteurs ne sont pas reconnus comme remarquables dans le zonage du PLU alors qu'ils sont qualifiés de remarquables dans le SCoT.

D'autres secteurs par ailleurs semblent remplir les critères définis dans le code de l'urbanisme (article R. 146-1 recodifié R. 121-4) pour qualifier de tels espaces remarquables.

Il s'agit notamment :

— pour le critère géologique : du secteur prioritaire « estran de Brétignolles-sur-Mer » identifié au niveau national en 2011-2012 pour son intérêt géologique dans le cadre de la stratégie de création d'aires protégées (SCAP),

— pour le critère écologique : de l'espace maritime inclus dans le réseau Natura 2000 du fait de son intérêt écologique, de secteurs Na du massif dunaire de la Sauzaie inventoriés en ZNIEFF de type 1, de secteurs Na et 1AUp de la dune de la Normandelière, également inventoriée en ZNIEFF et constitutive d'un habitat d'espèces protégées.

La MRAe s'interroge en particulier sur les emprises du projet de port de la Normandelière, à terre et sur l'estran, classées en zones 1AUp et Nmp (dévolue au chenal et aux brises-lames), qui chevauchent pour partie certains de ces secteurs, et pourraient constituer des interruptions dans la protection qui bénéficie aux espaces remarquables.

La MRAe recommande de réexaminer la délimitation des espaces remarquables, au regard des enjeux environnementaux identifiés et des objectifs de la loi littoral.

Pour le reste, il est positif que le règlement des zones identifiées comme espaces remarquables dans le PLU limite les catégories d'aménagements légers autorisés sur ces secteurs sensibles. À noter toutefois que la possibilité d'y réaliser de nouvelles aires de stationnement n'apparaît pas justifiée au dossier, et ne fait l'objet d'aucune évaluation environnementale dans le rapport.

La MRAe recommande de justifier l'éventualité de réaliser de nouvelles aires de stationnement dans les espaces remarquables, tant au regard des besoins que des incidences environnementales.

Bande des 100 mètres

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

Cette bande est matérialisée à titre indicatif sur les plans, et fait l'objet de dispositions réglementaires spécifiques dans le règlement. Le projet de PLU encadre également l'évolution du bâti sur le front de mer urbanisé par le biais d'une orientation d'aménagement et de programmation dédiée permettant de préserver les vues et accès au rivage.

Le dossier n'identifie pas le tracé de la servitude de passage des piétons sur le littoral. Le rapport indique que celui-ci sera cartographié une fois que son tracé aura fait l'objet d'une procédure de modification, sans préciser à quelle procédure il est fait référence. Il devrait en complément être renseigné sur l'état d'avancement de cette procédure et sur l'obligation ou non d'identifier le tracé actuel de cette servitude.

Boisements et plantations

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

Le projet de PLU mobilise ces différents outils, en classant 54 hectares d'espaces boisés, auxquels il faut ajouter les boisements urbains et haies protégées dans le cadre des orientations d'aménagement et de programmation.

La commune indique par ailleurs protéger 82 km de haies. Cependant, l'absence de report des dites haies par une trame spécifique sur les plans de zonage du PLU prive cette disposition de sa portée juridique au regard du code de l'urbanisme. Si la commune prévoit la mise en œuvre d'une protection à un autre titre qu'à celui de l'urbanisme, il conviendrait de préciser la réglementation afférente et l'engagement de la commune à cet égard.

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

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

Il serait utile de rappeler la teneur des recommandations de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites intervenues sur le projet de PLU arrêté en 2016 et d'expliquer si celles-ci ont conduit la commune à revoir certaines délimitations.

Il s'agit notamment de mieux s'assurer de la bonne prise en compte :

- des objectifs de protection des sites classés, avec la conservation d'un écran boisé en frange d'urbanisation à la Sauzaie et des fenêtres paysagères dans la partie nord de la commune,
- et des documents d'objectifs des sites Natura 2000 (l'indication en page 17 du rapport d'une préservation systématique des haies et boisements au sein des deux coupures d'urbanisation n'étant pas nécessairement adaptée).

La MRAe rappelle que l'avis précité de l'Ae du 30 mai 2018 sur le projet portuaire renvoyait explicitement au PLU pour préciser les termes d'une « ceinture verte » de 400 ha de terrains boisés formalisant l'engagement de la commune de maîtrise de l'urbanisation en pourtour de l'agglomération, qu'il recommandait « *de formaliser dans les meilleurs délais, à l'occasion de l'élaboration de son PLU* ». Elle constate que les

dispositions prévues ne permettent pas de considérer qu'il est répondu à cette demande de manière satisfaisante, le dossier de PLU n'apportant aucune disposition opérationnelle relative aux orientations de gestion de cette « ceinture verte ».

La MRAe recommande que le dossier de PLU explique davantage, et conforte si besoin, les délimitations effectuées en matière de protection du patrimoine boisé, en analysant notamment leur cohérence avec la réalité des boisements, avec les objectifs de protection des sites classés, avec les documents d'objectifs des sites Natura 2000, et avec les orientations de gestion de la « ceinture verte ».

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

Zones humides

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

Le SCoT en vigueur demande que les inventaires de zones humides soient annexés aux PLU. Contrairement à l'indication figurant page 245 du rapport, seule une synthèse des inventaires des zones humides effectués sous l'égide des deux SAGE (Vie et Jaunay ; Auzance Vertonne et cours d'eau côtiers) intéressant la commune est jointe au rapport. Celle-ci explique la méthodologie employée et présente la typologie des zones humides recensées sur la commune. Le rapport n'indique toutefois pas si l'inventaire, y compris les fiches descriptives de chacune de zones humides inventoriées, peut être consulté par le public.

La commune indique prendre en compte les zones humides inventoriées, par le biais du zonage du PLU, des OAP et d'une trame assortie de mesures réglementaires strictes.

S'il est exact que la majeure partie des zones humides se voient affecter un zonage N ou A, certains zonages (tels que le zonage portuaire 1AUp) et autres emplacements réservés définis sur des zones humides (piste cyclable par exemple) peuvent engendrer leur dégradation à court terme, ce qui est contradictoire avec l'objectif de protection affiché. Il aurait donc convenu d'examiner la possibilité d'opter sur ces secteurs pour des dispositions plus cohérentes avec la préservation de ces milieux sensibles ou d'argumenter le parti retenu, dans le respect de la démarche éviter - réduire - compenser, en s'appuyant notamment sur la caractérisation et sur l'analyse des fonctionnalités des zones humides concernées. Le fait que la commune semble avoir d'ores et déjà aménagé des jardins familiaux en zone humide dans la zone Nj mériterait par exemple d'être justifié au dossier.

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

- soit contradictoires avec le zonage (si l'on suppose qu'elles n'autorisent que deux catégories limitatives de projets, excluant par exemple *de facto* la réalisation du port en zone humide),
- soit insuffisamment protectrices en ce qu'elles semblent autoriser - outre des aménagements légers et des installations et ouvrages nécessaires à la défense nationale, à la sécurité civile et à la lutte contre les inondations lorsque leur localisation répond à une nécessité technique impérative - toute sorte de projets sous réserve de mesures

compensatoires et sans tenir compte du fait que les services en charge de la police de l'eau n'ont pas compétence sur tous les projets.

En ce sens, le respect de l'orientation du SCoT demandant aux PLU de préserver les zones humides par un règlement adapté n'est pas établi.

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

3.3 Patrimoine bâti et vernaculaire

Le projet de PLU renforce la préservation du patrimoine bâti, notamment par le biais de l'instauration d'un permis de démolir et d'une protection au titre de l'article L151-19 du code de l'urbanisme. L'article 13 du règlement demande la conservation d'éléments tels que les murets en pierre, sans toutefois localiser ces derniers sur plans. L'objet du renvoi, à l'article 11 du règlement des différentes zones, vers des éléments de paysage identifiés au PLU serait à clarifier. En l'état, on ne cerne pas clairement la nature des éléments concernés.

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

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

3.4 Eaux pluviales et usées

Le projet de PLU ne prévoit pas d'étendre l'urbanisation dans des secteurs non desservis par l'assainissement collectif. Le dossier présente les mesures prévues en matière de maîtrise des rejets et d'imperméabilisation des sols et fait état de la révision, concomitante à l'élaboration du PLU et désormais sous maîtrise d'ouvrage de la communauté de communes, des zonages d'assainissement des eaux pluviales (ZAEP) et de l'assainissement collectif et non collectif des eaux usées (ZAEU) de la commune. Les rapports d'études datés de 2017 sont joints au dossier, mais celui des eaux usées semble rester calé sur le zonage du projet de PLU arrêté en 2016.

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

La MRAe recommande de compléter le dossier sur l'état d'avancement de la révision du ZAEP et du ZAEU, destinés à être annexés au PLU une fois leur approbation intervenue.

Le dossier conclut à la capacité actuelle de la station d'épuration (38 000 Equivalents Habitant) à faire face au développement urbain des trois communes qui lui sont raccordées, malgré une surcharge hydraulique périodique dont les possibilités de résorption sont à l'étude. Il ne fait pas état d'un projet d'extension ou de mise en conformité à court terme. Dans ce contexte, la finalité ou l'inscription dans le temps de l'emplacement réservé (n°6) au profit de « l'aménagement de la station d'épuration » devrait être explicitée au dossier.

3.5 Risques naturels, sites et sols pollués

L'article L 121-1 du code de l'urbanisme assigne un objectif de prévention des risques naturels aux PLU, qui ont un rôle important à jouer à travers la définition des zones de développement de l'urbanisation et l'édition de mesures de réduction de vulnérabilité.

Le rapport de présentation du PLU rappelle l'existence de risques naturels et du plan de prévention des risques littoraux (PPRL) du Pays de Monts approuvé le 30 mars 2016, mais seuls le zonage réglementaire et le règlement écrit du PPRL sont annexés au PLU. Il serait utile d'ajouter les annexes du règlement comportant notamment les cartes des cotes de référence actuelle et à l'horizon 2100, la notice de présentation du PPRL et de reproduire les périmètres d'aléas identifiés sur les plans de zonage du PLU, à titre d'alerte. Le zonage évite d'étendre l'urbanisation dans les zones exposées : les zones concernées par des périmètres d'aléas sont très majoritairement zonées en Ndl, Na et A dans le PLU, excepté une partie du camping situé sur les dunes de la Sauzaie (Nlc) et du secteur UD, qui accueillent déjà des populations et sont, de fait, également soumis aux prescriptions du PPRL.

Le rapport mentionne par ailleurs la présence de 12 sites et sols pollués ou potentiellement pollués sur la commune, sans toutefois joindre la carte de localisation annoncée (« plan A0 ») ni exposer leur devenir, ce qui pose un problème d'information du public. Or, si certains d'eux concernent des zones destinées à la construction, la commune devrait s'interroger sur leur compatibilité avec les usages prévus dans le document d'urbanisme, afin de s'assurer de l'absence de risques sanitaires pour les futurs occupants (réalisation d'un diagnostic des sols, voire d'une démarche d'évaluation des risques sanitaires adaptée aux usages envisagés, présentation des mesures de gestion : maintien d'un zonage protecteur, dépollution, dispositions constructives, restrictions d'usages, etc.). Il serait pertinent que le PLU amorce cette réflexion.

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

3.6 Nuisances

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

3.7 Changement climatique, énergie, mobilité

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

En termes de déplacements, le mode de développement de la commune s'accompagne d'une volonté de développer les liaisons douces. Le dossier évoque l'élaboration en cours d'un schéma global de transports à l'échelle de la communauté de communes. Il ne fait pas état des points de saturation éventuels et des objectifs de la commune en termes de stationnement, en agglomération et aux abords des secteurs naturels sensibles.

Le PLU entend favoriser un urbanisme économe en énergie et le développement des énergies renouvelables. La mise en œuvre de cet objectif mériterait d'être renforcée.

Le règlement prévoit la possibilité d'accorder des dérogations pour faciliter l'isolation thermique des constructions.

Les dispositions de la loi d'août 2015, relative à la transition énergétique pour la croissance verte favorisant la performance énergétique et le développement des énergies renouvelables, peuvent être mobilisées par les documents d'urbanisme, dans le règlement écrit et dans les orientations d'aménagement et de programmation pour imposer par exemple aux constructions neuves de couvrir une part de leur consommation d'énergie par la production d'énergie renouvelable. Le rapport indique que les obligations en matière de performances énergétiques et environnementales sont fixées à l'article 15 des différentes zones du PLU. Cependant, seule la mention « non réglementé » y figure.

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

Nantes, le 8 novembre 2018

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



Fabienne ALLAG-DHUISME