



Mission régionale d'autorité environnementale

Pays-de-la-Loire

**Avis délibéré de la Mission Régionale d'Autorité
environnementale des Pays de la Loire
sur la révision du
plan local d'urbanisme (PLU)
de SAINT-HILAIRE-DE-RIEZ (85)**

n° :2019-4096

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La MRAe¹ des Pays-de-la-Loire s'est réunie le 26 septembre 2019, à Nantes. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la révision du plan local d'urbanisme (PLU) de Saint-Hilaire-de-Riez (85).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Fabienne Allag-Dhuisme et Bernard Abrial, et en qualité de membres associés Vincent Degrotte et Mireille Amat.

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 le présent avis.

Était absent : Antoine Charlot.

Étaient présentes sans voix délibérative : Thérèse Perrin, et Audrey Joly, chargée de mission auprès de la MRAe.

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) des Pays-de-la-Loire a été saisie par le maire de la commune pour avis de la MRAe, le dossier ayant été reçu le 26 juin 2019.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de 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 un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la DREAL a consulté par courriel du 2 juillet 2019, le délégué territorial de la Vendée de l'agence régionale de santé des Pays-de-la-Loire, qui a transmis une contribution en date du 3 septembre 2019.

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 de la personne responsable 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 de l'Avis

La commune de Saint-Hilaire-de-Riez a engagé en octobre 2018 la révision de son plan local d'urbanisme (PLU), en vigueur depuis 2014.

L'actualisation trop partielle de son rapport de présentation est source de confusion sur les données et sur la teneur des documents applicables au territoire et s'imposant au projet de PLU. Elle ne permet pas de vérifier de façon systématique le respect de la séquence éviter-réduire-compenser.

Le projet de PLU vise à porter la population à 14 000 habitants à l'horizon 2030 et intègre dans l'estimation du besoin de foncier une part de rétention sur une partie du potentiel identifié au sein de l'enveloppe urbaine. Le projet manque de lisibilité concernant l'estimation du besoin en logements et en surfaces, y compris pour les activités économiques et touristiques. La MRAe recommande de clarifier les données chiffrées et de strictement réajuster en conséquence les prévisions d'ouverture nouvelle à l'urbanisation. Elle recommande également de mieux exploiter les orientations d'aménagement et de programmation en vue d'un traitement plus poussé des formes urbaines et de l'optimisation de l'espace.

L'entier respect des dispositions de la loi Littoral nécessite une analyse détaillée dans le rapport de présentation et la MRAe recommande de réexaminer le projet de PLU en conséquence, concernant les espaces remarquables, la transcription dans le règlement des interdictions dans la bande des cent mètres et sa matérialisation sur les plans de zonage, ainsi que la protection des boisements et des haies. De même, la préservation du patrimoine naturel (haies et boisements, zones humides, corridors écologiques) souffre d'une information lacunaire dans le dossier, qui conduit à une protection trop partielle.

La prise en compte des risques naturels nécessite également des ajustements pour une mise en cohérence avec le plan de prévention des risques littoraux (PPRL) et le plan de gestion du risque d'inondation du bassin (PGRI) et pour intégrer les risques dans la conception des orientations d'aménagement et de programmation (OAP).

Des recommandations sont également formulées concernant la protection du patrimoine vernaculaire et la prise en compte du site classé de la Corniche vendéenne, ainsi que sur la stratégie en matière de déplacements et d'adaptation au changement climatique.

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 de la révision du PLU de Saint-Hilaire-de-Riez, en tant qu'il couvre le territoire d'une commune littorale et comprend des sites Natura 2000 (articles R.104-9 et R. 104-10 du code de l'urbanisme).

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

1.1 Contexte et présentation du territoire

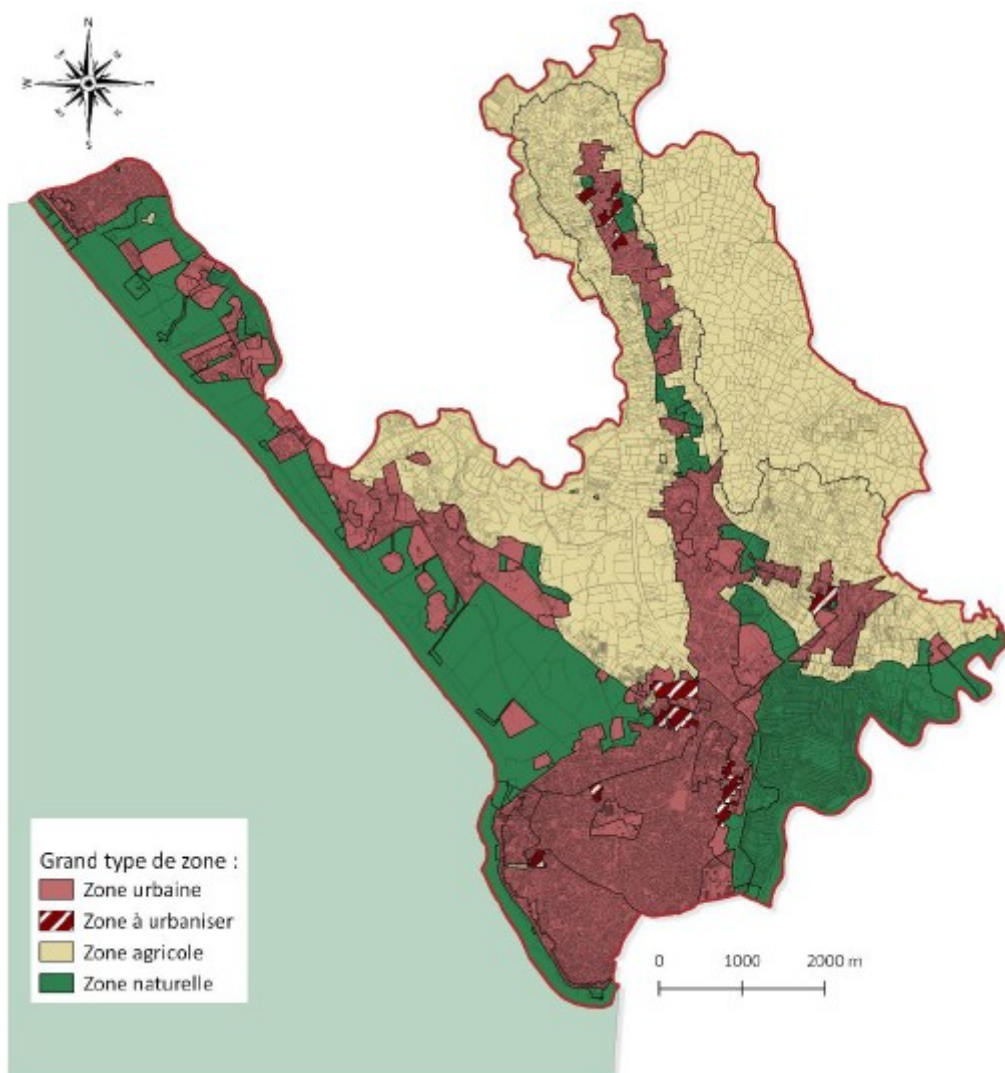
La commune est située sur la côte vendéenne, face à l'Île d'Yeu. Elle s'étend sur une surface de 4 885 hectares et comptait en 2016 une population de 11 049 habitants (données INSEE).

Elle est incluse dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du pays de Saint-Gilles-Croix-de-Vie approuvé en février 2017, dont elle constitue une centralité. Ses zones agglomérées jouxtent celle de Saint-Jean-de-Monts au nord et celle de Saint-Gilles-Croix-de-Vie au sud. Attractive, la commune se caractérise par une capacité d'hébergement touristique très importante, tournée historiquement vers le camping et les colonies de vacances. Près de 40 terrains de camping, majoritairement occupés par des mobil home, et une dizaine de colonies restent en activité. Malgré le rééquilibrage amorcé depuis les années 2000, le parc de 17 270 logements demeure constitué pour près de 2/3 de résidences secondaires, soit 11 171 unités (données INSEE 2016).

Située au sud du marais breton, au nord de l'estuaire de la Vie, la commune comporte un linéaire côtier important, majoritairement constitué d'un vaste cordon dunaire et de boisements, et par une côte rocheuse dans sa partie sud.

Ces caractéristiques valent au territoire du PLU d'être concerné par des risques naturels et de devoir prendre en compte dans ses modalités de développement un patrimoine naturel de premier plan reconnu par divers inventaires et mesures de protection, notamment la zone humide

d'importance nationale du marais breton, des sites Natura 2000² et le site classé de la Corniche vendéenne.



Synthèse du projet de zonage extraite du rapport de présentation du PLU

1.2 Présentation du projet de PLU et de ses principaux enjeux environnementaux identifiés par la MRAe

La commune s'est dotée d'un PLU en janvier 2014. Le présent projet de PLU, dont la révision a été prescrite en octobre 2018, a été arrêté par une délibération du conseil communautaire du 30 avril 2019.

Cette révision se fixe pour objectif, tout en s'inscrivant dans la continuité du PLU en vigueur, de :

- clarifier et moderniser le règlement écrit en vue d'une meilleure traduction du projet urbain et d'une lisibilité facilitée pour le public,
- mettre le PLU en cohérence avec le règlement d'assainissement des eaux pluviales,
- définir plus précisément les orientations d'aménagement et de programmation,

² Zone spéciale de conservation (ZSC) FR5212009 et zone de protection spéciale (ZPS) FR5200653 Marais breton, baie de Bourgneuf, Ile de Noirmoutier et forêt de Monts, ZPS FR5212015 secteur marin de l'Ile d'Yeu

- conforter le rôle moteur du centre ancien et le renouvellement urbain,
- définir une stratégie de densification de l'entité urbaine entre zone d'intensification et secteurs apaisés,
- affirmer le rôle de centralité historique de la Fradinière,
- assurer une stratégie d'amélioration et de préservation de la trame verte et bleue en milieu urbanisé,
- et assurer une cohérence de connexion des itinéraires de déplacements doux.

Au regard des effets attendus du fait de la mise en œuvre du plan d'une part, et des sensibilités environnementales du territoire d'autre part, les principaux enjeux environnementaux du projet de PLU de Saint-Hilaire-de-Riez identifiés par la MRAe sont :

- la maîtrise du développement urbain et des déplacements,
- la maîtrise des pressions sur les milieux naturels d'intérêt exceptionnel,
- la prise en compte des risques naturels.

2. Caractère complet et qualité des informations contenues dans le rapport de présentation

Sur le plan formel, le rapport de présentation est construit en s'appuyant sur les articles L.151-4 et R.151-1 et suivants du code de l'urbanisme.

Réparti en deux volumes principaux, il est clairement structuré et utilement assorti de paragraphes de synthèse. Le PLU en vigueur étant relativement récent, la collectivité prend le parti de réexploiter autant que possible les données du rapport de présentation de ce dernier sans le refondre intégralement, mais de le modifier et de l'actualiser sur les aspects jugés utiles. La présentation retenue permet de mettre en évidence l'évolution du contexte et de mesurer le niveau de concordance du rythme et des modes de développement observés avec ceux qui avaient été envisagés à l'époque et d'expliquer les inflexions et ajustements retenus pour cette révision. Toutefois, des pans entiers du rapport – tant environnementaux que socio-économiques, semblent remonter au début des années 2010, au détriment du niveau de précision requis à l'appui des choix réalisés dans un document d'urbanisme. Ils nécessitent d'être fiabilisés par des données à jour. Pour les mêmes raisons, le rapport est émaillé de références réglementaires obsolètes, antérieures par exemple à la recodification du code de l'urbanisme.

La MRAe recommande de compléter l'actualisation du rapport de présentation, afin d'améliorer sa cohérence, sa lisibilité, et la validité de ses références.

2.1 Diagnostic socio-économique, état initial de l'environnement, perspectives d'évolution en l'absence de plan

Sous la réserve exprimée ci-dessus, l'état initial de l'environnement et le diagnostic présentent, dans l'ensemble, le territoire et ses tendances d'évolution de façon claire et adaptée.

Toutefois, le volet transports fait état d'une absence à ce jour de réseau public de transports en commun intercommunal sur la commune, pourtant évoqués dans le volume 2 du rapport comme contribuant aux choix d'aménagement réalisés, ce qui implique de présenter l'avancement des

réflexions menées. L'offre de stationnements existante sur la commune est également présentée de façon trop laconique, sous forme de cartes à peine lisibles et sans présentation claire de la stratégie évoquée.

Les occupations du domaine public maritime, par exemple, l'emprise de la zone de mouillage ou les cales existantes mériteraient d'être décrites et localisées au regard de leur importance sur une commune littorale.

Quelques imprécisions sont également relevées, détaillées dans l'analyse thématique figurant en partie 3 du présent avis.

Le rapport intègre une présentation des perspectives d'évolution en l'absence de PLU (sous la forme d'un scénario au fil de l'eau).

2.2 Articulation du projet de PLU avec les autres plans et programmes

Cette partie du rapport de présentation a vocation à présenter en quoi le futur PLU s'articule avec les différents documents de rang supérieur, avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte. Il s'agit de documents 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 transitivité 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 fait le choix de ne pas limiter l'analyse de compatibilité du PLU avec le seul SCoT du Pays de Saint-Gilles-Croix-de-Vie. Cependant, l'analyse se fonde sur des éléments obsolètes remontant au début des années 2010, omettant ainsi de prendre en compte les versions en vigueur de documents tels que le SAGE du marais breton révisé en 2014 et le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin Loire-Bretagne 2016-2021. Pour les mêmes raisons, le paragraphe qui aurait vocation à démontrer la compatibilité du projet de PLU avec le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) du bassin Loire-Bretagne 2016-2021 ne traite pas de ce document, dont plusieurs dispositions sont directement applicables aux documents d'urbanisme, indépendamment de l'existence du plan de prévention des risques littoraux du Pays de Monts.

De même, il n'est pas tenu compte de l'approbation du SCoT du Pays de Saint-Gilles-Croix-de-Vie, opposable depuis le 6 mars 2017, mais des éléments remontant à une version de travail ancienne sont présentés, ce qui est source de confusion sur la teneur des documents effectivement applicables au territoire et s'imposant au projet de PLU. La période d'application du plan local de l'habitat évoqué n'est également pas mentionnée. D'autre part, le rapport n'est pas suffisamment précis pour apporter la démonstration de l'entier respect des dispositions applicables de ces documents et de la loi Littoral (ce point est développé sur le fond en partie 3 du présent avis), traduites dans le SCoT. Par exemple, le rapport n'analyse pas la légalité d'un zonage permettant l'extension d'un camping isolé.

La MRAe recommande de procéder à une analyse actualisée et plus détaillée du respect des dispositions des documents de planification qui s'imposent au PLU.

2.3 Choix du parti retenu notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement et des solutions de substitution raisonnables

Le rapport explique les tendances qui conduisent la collectivité à réviser le PLU et fait état du fait que le PADD a été retenu parmi trois scénarios étudiés, cependant ils ne sont pas détaillés, ni cartographiés dans le rapport.

Il explique les évolutions intervenues par rapport au PLU en vigueur de façon claire mais gagnerait à localiser plus précisément les évolutions de zones évoquées, en évitant des tournures telles que par exemple, « certaines zones 1AUd ont été supprimées » et à comporter une carte de synthèse des zones nouvellement rendues urbanisables ainsi que de celles restituées aux espaces naturels et agricoles.

2.4 Incidences notables probables du projet de PLU et mesures pour éviter, réduire et compenser les conséquences dommageables du projet de PLU

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

L'étude des incidences est axée sur le PADD puis sur les secteurs susceptibles d'impacter des zonages d'inventaire ou de protection des milieux naturels et enfin sur les secteurs jugés les plus susceptibles d'impacts notables. L'effort de présentation exhaustive des secteurs et emplacements réservés concernés (malgré l'oubli apparent du n°37a) est à souligner. Cependant, les trames cartographiques utilisées présentent des problèmes de lisibilité et les explications apportées se sont pas toujours éclairantes.

On relèvera à titre d'exemples :

- à propos du Gâtineau « l'impact indirect est réduit par la mise en place d'une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) incluant les mesures visant à réduire et éviter les impacts indirects » ;
- concernant l'emplacement réservé n°2 de 4 988 m², le rapport n'est pas renseigné sur la nature de l'équipement public projeté, les habitats naturels recensés, le défrichement et les impacts indirects que l'aménagement du secteur semble porter en germe. Il se réfère au caractère protecteur de la zone Np et du classement en espace boisé, qui interdit par nature tout mode d'occupation de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création de boisements, bien que l'emplacement réservé semble - malgré une difficulté de lecture du plan liée au chevauchement de trames - zoné UL et exclu de ce classement en espace boisé ;
- concernant l'emplacement réservé n°40, l'absence de repérage cartographique de la zone de compensation projetée
- le constat d'une absence de besoin d'aménagement au sein des deux secteurs Nse (stations d'épuration dans le cadre de la loi Littoral) devrait conduire à réinterroger le dimensionnement de ces derniers.

De plus, l'approche axée sur les zonages d'inventaire ou de protection conduit à éluder la question des impacts sur d'autres secteurs aménageables (tels que les extensions de campings) et à apporter peu d'éléments concrets et mesurables sur les impacts du PLU relatifs à d'autres thématiques environnementales, telles que l'énergie et les gaz à effet de serre, les sites et sols pollués. Quelques incohérences entre le contenu du rapport et celui du règlement écrit

contribuent par ailleurs à fausser l'analyse (exemple : inversion apparente entre les zones N et Np concernant certaines occupations du sol).

Le chapitre d'évaluation d'incidences Natura 2000 souffre également de faiblesses. Les enjeux de préservations associés aux sites Natura 2000 sont rappelés. En revanche, l'angle d'approche par secteurs géographiques reste générique, faute de mention des espèces et habitats naturels identifiés et potentiellement impactés à l'échelle des projets concernés. L'absence d'incidences significatives sur les espèces et habitats ayant justifié la mise en place des sites du règlement des zones naturelles et agricoles Np et Na qui couvrent l'essentiel des sites est également argumentée sans être totalement démontrée.

La MRAe recommande de compléter l'évaluation des incidences du projet de PLU et d'apporter la démonstration de l'adéquation de ses règles sur les sites Natura 2000 avec les enjeux de leur préservation.

2.5 Dispositif de suivi

La collectivité prévoit une trentaine d'indicateurs de suivi. L'état zéro et la finalité des indicateurs sont indiqués, l'objectif fixé est à ajouter pour les indicateurs qui s'y prêtent. Ponctuellement, la donnée recueillie devra être adaptée lorsque l'objectif revêt la forme d'un pourcentage (la collecte du nombre d'autorisations d'urbanisme délivrées ne permettra pas à elle seule de mesurer la part de production d'énergies renouvelables). La référence dans le rapport au seul article L.153-27 du code de l'urbanisme, suivant les termes duquel le suivi doit intervenir au plus tard neuf ans après l'approbation du PLU, ne doit pas faire oublier que l'une des finalités du suivi prévu à l'article R.151-3 du même code est de pouvoir identifier le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées.

La MRAe recommande d'apporter des précisions sur certains indicateurs de suivi du PLU et de rendre opérationnel le dispositif en fixant, pour les indicateurs de nature quantitative, des valeurs d'objectifs et, pour les indicateurs qui le méritent, des objectifs intermédiaires.

2.6 Méthodes

La méthode d'élaboration de l'évaluation environnementale est expliquée au fil du rapport de présentation. On relèvera que le prestataire s'est fait accompagner sur le terrain par un bureau d'études pré-opérationnelles pour dresser un bilan des sites de projets du PLU en vigueur.

2.7 Résumé non technique

Le résumé non technique doit permettre de rendre accessible au public les éléments constitutifs du projet de PLU. Sa présentation sous forme de document séparé des deux volumes principaux du rapport de présentation facilite son repérage par le lecteur. Son contenu, cohérent avec le projet de PLU et avec le rapport, devra être ajusté en fonction des rectifications attendues dans ces documents.

3. 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 de l'examen ci-après.

3.1 Organisation spatiale et consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers

La stratégie nationale bas carbone (2015) vise un arrêt à terme de la consommation des terres agricoles et naturelles, avec une forte réduction à l'horizon 2030. Le plan biodiversité publié en juillet 2018 vient conforter et renforcer cette ambition.

Au cas présent, le rythme de développement et la consommation d'espace sont encadrés par le SCoT en vigueur.

Le projet de PLU prévoit de porter la population de 11 000 à 14 000 habitants à l'échéance 2030 (soit un taux de variation annuel de 1,6 à 1,7 %, présenté comme conforme à la décennie de référence). Il identifie pour ce faire un besoin de constructions de 2 000 logements sur la décennie, répartis à hauteur de 658 logements au sein de l'enveloppe urbaine et de 1 372 logements en extension d'urbanisation.

L'application d'un taux de rétention de 80 % pour les dents creuses et de 50 % pour les divisions parcellaires conduirait le projet de PLU à permettre - dans l'hypothèse d'une optimisation de ces espaces - un nombre de constructions de plus de 1 300 logements dans l'enveloppe urbaine. Ainsi les prévisions d'urbanisation du PLU pourraient conduire à un nombre de constructions supérieur de près de 700 logements à l'estimation des besoins, soit une population de 15 000 habitants. Celle-ci reste cependant cohérente avec l'objectif de 15 000 habitants fixé par le SCOT.

Par ailleurs, le dossier justifie un besoin de construction de 2 000 logements par la nécessité de prendre en compte le desserrement des ménages, le renouvellement urbain, la nouvelle baisse escomptée de la part de résidences secondaires et la hausse volontaire du taux de vacance. Le raisonnement est expliqué dans le rapport mais demeure d'un abord peu aisé. L'ajout d'une projection de la ventilation des 2000 logements à créer sur les 10 années à venir serait utile à la compréhension.

En l'état, le raisonnement exposé ne permet de convaincre ni sur le nombre total de logements nécessaires, ni sur la part de ces logements à construire en extension d'urbanisation.

Le SCOT en vigueur prescrit un objectif de réduction de la consommation foncière d'un tiers par rapport aux surfaces consommées annuellement durant la dernière décennie. La démonstration du respect de cet objectif suppose l'emploi d'une méthode de calcul uniforme et de pas de temps permettant des comparaisons fiables. Elle nécessite en particulier de justifier de l'effort de modération de la consommation d'espace par rapport aux dix années précédant l'arrêt du projet de PLU, ainsi qu'il est exigé par le code de l'urbanisme indépendamment de l'existence d'un SCOT.

Malgré l'abondance de données fournies au dossier, celui-ci ne démontre pas que la méthodologie et la période retenue (2006-2019) dans le projet de PLU satisfont à ces exigences.

Le projet de PLU comporte 53,3 hectares de zones d'urbanisation futures, en complément des gisements fonciers identifiés dans les secteurs urbanisés.

Il prévoit de renforcer les polarités historiques principales, dans lesquelles il inclut l'agglomération de Saint-Hilaire et le village de la Fradinière, et les polarités secondaires constituées du secteur des Demoiselles et de Pissot. La mise en place de zones d'urbanisation future dites fermées (2AU) participe au phasage des extensions d'urbanisation. Des gradients de densités sont établis suivant la localisation des secteurs, de 20 à 35 logements à l'ha en densité brute (soit 25 à 40 logements à l'ha en densité nette, bien que ces chiffres correspondent aux densités brutes demandées par le SCoT sur la commune) et une OAP thématique « densification » est mise en place pour optimiser les tènements fonciers supérieurs à 3000 m². Les orientations d'aménagement et de programmation mériteraient d'être mieux exploitées en vue d'un traitement plus poussé des formes et coutures urbaines et de l'optimisation de l'espace.

Concernant la consommation foncière à vocation économique, le projet de PLU comptabilise le développement futur des zones de la Jarrie et du Gatineau sur 9,6 ha mais n'est pas renseigné sur la consommation future d'espace liée aux activités et à l'hébergement touristiques, bien que celles-ci aient été intégrées dans le chiffrage de la consommation d'espace intervenue entre 2006 et 2016. De plus, au vu des photographies aériennes, le projet de PLU permet l'extension spatiale de structures touristiques, par exemple le domaine Odalys, le camping des Vallées, celui du Bois tordu et celui de La prairie³, tous deux localisés en espace proche du rivage alors que le SCoT y interdit toute extension de camping. Le rapport devrait ainsi localiser et prendre en compte, dans la consommation d'espace projetée, les réserves foncières qui seront affectées au développement des établissements d'hébergement touristique et d'activités de loisir dans le PLU.

Une carte de synthèse mettant en évidence les secteurs urbanisables du PLU en vigueur reclassés en A ou N dans le projet de révision de PLU et l'inverse (passage de A ou N à U ou AU) serait utile à l'appui de l'indication d'une réduction vertueuse d'environ 85 ha des zones urbanisables, représentant 1 612 ha dans le PLU actuel et 1 527 ha dans le PLU futur.

La MRAe recommande :

- **de clarifier les données chiffrées en matière de besoins et de capacités de développement dans l'espace urbanisé, et de strictement réajuster en conséquence les prévisions d'ouverture nouvelle à l'urbanisation ;**
- **de justifier de la compatibilité des développements urbains projetés avec le SCoT en vigueur.**

3.2 Prise en compte des risques et limitation des nuisances

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, les deux principes directeurs à l'échelle du bassin Loire-Bretagne sont :

- d'une part, de ne pas augmenter la vulnérabilité des biens et des personnes, en préservant de toute urbanisation nouvelle les zones soumises aux aléas les plus forts de même que toutes les zones inondables non urbanisées, les capacités d'expansion des crues et de ralentissement des submersions marines, ainsi que les zones de dissipation de l'énergie en cas de rupture des digues,

³ Au-delà du périmètre de l'extension engagée en 2017 et objet d'une décision de dispense d'étude d'impact après examen au cas par cas n°2017-2760 du 21 novembre 2017.

- et, d'autre part, de prévenir les dommages aux personnes et aux biens implantés en zone inondable.

Le projet de PLU évite dans l'ensemble de prévoir de nouveaux développements urbains sur des secteurs actuellement non urbanisés situés en zones inondables, mais maintient un zonage UD au bout du chemin du Boursault (aléa faible à l'horizon 2100, également pour partie en zone humide) et un secteur 1AU sur une partie du secteur du Gatineau, également exposée à un aléa faible à l'horizon 2100.

Le dossier rappelle que le règlement du plan de prévention des risques littoraux (PPRL) du Pays de Monts prévaut sur le règlement du PLU. A noter toutefois, qu'un travail plus fin de mise en cohérence des dispositions du règlement du PLU avec le règlement du PPRL et les dispositions du PGRI – non pris en compte au dossier - mériterait d'être effectué.

Une approche plus intégratrice est également requise au sein des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sectorielles éventuellement concernées par le PPRL. L'OAP relative au secteur du Gatineau devrait ainsi être dotée d'un volet relatif aux risques et intégrer ces contraintes dans sa conception même.

Le dossier devrait par ailleurs être mieux renseigné sur les phénomènes observés et les opérations réalisées ou projetées en matière de gestion du trait de côte, voire de relocalisation d'enjeux identifiés. Il devrait notamment être complété par les éléments de la stratégie locale de gestion du risque d'inondation.

La MRAe recommande de compléter l'information du dossier en matière de renseignement sur les risques, d'ajuster la rédaction du règlement du projet de PLU en cohérence avec le PPRL et le PGRI, et d'intégrer les risques dans la conception des orientations d'aménagement et de programmation (OAP).

Nuisances, sites et sols pollués, santé publique

Les choix d'aménagement des territoires constituent des leviers importants pour promouvoir la santé des populations. Un aménagement favorable à la santé vise à encourager des mesures d'aménagement qui permettent le développement d'un environnement « sain », favorable au bien-être et réduisant dans le même temps des inégalités territoriales de santé.

Le projet de PLU affiche plusieurs objectifs qui concernent la santé dans une approche globale et positive (bien-être et qualité de vie) avec la prise en compte des facteurs de risques et des mesures de protection : limitation de l'exposition de la population aux nuisances, préservation des ressources en eau, développement des mobilités actives, de la nature en ville etc.

Au-delà de cette approche globalement positive, l'attention doit être portée à l'aménagement des zones susceptibles d'être concernées par des nuisances ou par une pollution des sols.

Les nuisances sonores sont appréhendées vis-à-vis de la circulation routière aux abords des voies départementales et notamment les RD 38, 38 bis, et RD 69 classées en catégories 3 et 4. Il conviendra également de recenser les autres activités ou équipements (au-delà de la mention trop évasive « certains équipements » figurant dans le rapport) susceptibles d'engendrer des nuisances de ce type (activités industrielles et artisanales, salle des fêtes...) à proximité des zones d'habitation ou des bâtiments et équipements sensibles au bruit.

L'urbanisation de plusieurs gisements fonciers sélectionnés par la commune (Marais Doux, Les Pins, La Fradinière,..) y prévoit une mixité fonctionnelle et sociale (logements, polarité commerciale et de services, etc.), sous réserve que ces activités ne soient pas susceptibles de causer des nuisances inacceptables (odeurs, pollution, bruit, effet de masque...). Afin d'éviter de futurs conflits de voisinage, il importera effectivement que la problématique des potentielles nuisances (sonores, olfactives, etc.) soit prise en compte dès la définition du projet, en évitant par exemple de placer des zones d'habitation à proximité immédiate de sources bruyantes (ventilation, climatisation, frigo., livraison matinale,...).

Pour ce qui concerne la gestion des sites et sols susceptibles d'être affectés par une pollution, la manière dont le projet de PLU entend assurer la maîtrise de leurs impacts sur la santé humaine devrait être mieux explicitée. Le rapport comprend un inventaire des sites industriels et activités de services à vecteurs potentiels de pollution des sols et/ou de risques et nuisances pour les riverains. Sous réserve d'une nécessaire mise à jour des données datées de 2011, sur les 31 sites recensés, 15 sont en activité et parmi ces derniers 5 sont des installations classées pour la protection de l'environnement. Comme indiqué dans le rapport, ce diagnostic permet de s'interroger sur leur compatibilité sanitaire avec les usages prévus dans le document d'urbanisme et de s'assurer de l'absence de risque 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'usage, etc.). Il serait donc important d'avoir davantage d'informations sur ces sites, afin d'apprécier l'opportunité de définir des secteurs à risque et d'y associer des restrictions d'usage à intégrer dans le règlement écrit dès à présent.

Deux lignes haute tension de 90 KV traversent le territoire communal et sont représentées en annexe, sur le plan des servitudes d'utilité publique. L'instruction du Ministère de l'environnement du 15 avril 2013 relative à l'urbanisme à proximité des lignes de transport d'électricité, recommande de ne pas implanter de nouveaux établissements sensibles dans des zones exposées à un champ électro magnétique supérieur à 1 micro Tesla (établissements accueillant des enfants tels que crèches, écoles maternelles, écoles primaires, établissements de santé,...). Le rapport mériterait ainsi de mentionner la présence de ces lignes haute tension et de justifier comment le projet de PLU en tient compte.

La MRAe recommande de compléter l'analyse de manière à s'assurer d'une prise en compte adaptée des enjeux liés aux nuisances, sites et sols pollués et à la santé publique.

3.3 Préservation du patrimoine naturel et bâti

Trame verte et bleue

Le projet de PLU identifie la trame verte et bleue (TVB) et prévoit l'inscription dans des zonages N et A des zones majeures et des corridors menacés identifiés. A noter toutefois qu'au vu du morcellement conséquent déjà entraîné par le mode de développement de la commune notamment dans la seconde moitié du XXème siècle, l'analyse devrait tenir compte de la possibilité de conforter le corridor entre forêt et marais existant au droit du parking de 1,75 ha projeté sur un ancien terrain de quad (emplacement réservé n° 42), sans indication claire sur le besoin identifié. Il semblerait également adapté de renforcer l'OAP sur la trame verte et bleue par des dispositions réglementaires plus affirmées (du type extension du classement en espace boisé

ou au titre de la loi Paysages, interdiction des clôtures pleines), au risque sinon de fragiliser la protection affichée.

La MRAe recommande de renforcer la préservation des corridors écologiques par une identification plus exhaustive et des mesures réglementaires plus fortes.

Des marges d'améliorations thématiques sont exposées ci-après.

Zones humides et cours d'eau

La préservation des zones humides constitue un enjeu particulièrement important sur ce territoire et les documents d'urbanisme doivent respecter les dispositions du SDAGE du bassin Loire-Bretagne 2016-2021. A ce titre, les PLU doivent 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 projet de PLU s'appuie sur un inventaire (non daté) conduit à partir de relevés pédologiques menés en 1998. Le dossier indique que le critère pédologique est la base de la méthodologie d'inventaire des zones humides du SAGE Vie et Jaunay (approuvé en 2011) et que le travail d'actualisation a consisté uniquement pour le groupe technique du SAGE à préciser les franges de marais à l'aide de photographies aériennes, du cadastre et de visites de terrain, suivies d'une phase de concertation avec les acteurs locaux.

L'absence d'annexion au dossier de PLU de l'inventaire détaillé ne permet pas de mesurer la fiabilité de la méthodologie mise en œuvre et de disposer des informations requises sur les zones humides existantes sur la commune. La MRAe relève que des zones humides recensées dans le PLU arrêté en 2013 (par exemple, secteur de Salins) n'apparaissent pas dans le PLU arrêté en 2019, sans explication dans le rapport sur les évolutions intervenues.

Les vastes secteurs de marais qui composent l'essentiel des zones humides sur la commune sont majoritairement zonés en Np et Ap. Toutefois quelques secteurs posent question : ancienne réserve foncière pour l'extension de la station d'épuration du Havre de Vie ; absence potentielle de report de la trame zone humide sur une parcelle située à l'est du camping des Chouans, pastillages au sein de la trame allant - sur certains écarts - nettement au-delà de l'emprise déjà aménagée et incluant par exemple une vaste parcelle vierge chemin de la Durantière et un vaste secteur à l'est du lieu-dit « Bredouzet ».

Le projet de PLU édicte dans les dispositions générales du règlement écrit une disposition restreignant les occupations et utilisations du sol admises en zone humide (non strictement identique à celle énoncée en page 134 du rapport de présentation).

Il est par ailleurs relevé que cette protection s'applique aux seules zones humides repérées sur les plans de zonage, malgré l'indication figurant en page 156 du rapport de présentation suivant laquelle l'ensemble des zones humides sont transcrites sur les plans de zonage en distinguant celles soumises à l'article 5 du règlement du SAGE Vie et Jaunay, celles qui ne le sont pas (et qui représentent apparemment 4 % des zones humides recensées) et celles relevant du SAGE du marais breton et de la baie de Bourgneuf. Le choix de ne pas localiser ni protéger les autres zones humides identifiées sur la commune n'est pas justifié et pose un problème d'information du public et des aménageurs.

Ce faisant, le PLU ne joue pas son rôle. Il ne permet pas de faire des choix éclairés de localisation du développement futur respectueux des zones humides ni n'assure un niveau de protection

suffisant notamment des zones humides relictuelles s'il en reste, en particulier des zones humides de surfaces inférieures aux seuils de la loi sur l'eau. Il ne respecte ainsi pas pleinement les orientations et dispositions du SDAGE du bassin Loire-Bretagne 2016-2021 portées par le SCoT

La MRAe recommande de compléter l'information sur les zones humides et de renforcer les mesures de protection envisagées.

Espaces remarquables au titre de la loi Littoral

Le PLU délimite les espaces remarquables au titre de la loi Littoral préalablement identifiés par le SCoT.

Dans un souci de cohérence, l'emprise du site classé de la Corniche vendéenne devrait, en tant que « partie naturelle de site classé » au sens de l'article R.121-4 du code de l'urbanisme, bénéficier intégralement d'une protection au titre d'espace remarquable. Il en est de même de la dune de Sion, connue pour abriter des espèces floristiques protégées caractéristiques du littoral.

L'étendue des secteurs Nse au-delà de l'emprise existante des stations d'épuration des 60 bornes (sur le cordon dunaire, en ZPS) et du Havre de Vie (dans le marais, inventorié en ZNIEFF et inclus dans le site Natura 2000) apparaît contradictoire avec l'indication au dossier d'une capacité de traitement suffisante pour l'urbanisation prévue à l'échelle du PLU et avec le projet de transfert à court terme (2021) de la station d'épuration du Havre de Vie vers la commune de Givrand. Ce transfert devrait amener la collectivité à réduire le secteur Nse - précédemment délimité de façon large en vue d'une éventuelle extension sur place de la station du Havre de Vie - au profit d'un zonage Np, plus en adéquation avec les caractéristiques de cet espace.

L'est du secteur N situé face à la zone d'activités située au nord du Gatineau, appartenant au site Natura 2000 et inventorié en ZNIEFF de type 2 justifierait également un zonage espace remarquable indépendamment de sa mise en culture.

Les espaces remarquables identifiés dans le projet de PLU sont zonés en Np et en Ap suivant leur vocation naturelle ou agricole. Il importerait, pour ne pas nuire à la préservation obligatoire de ces espaces, de restreindre le règlement de ces deux zones, qui autorise en l'état d'autres occupations et utilisations du sol que celles autorisées par la loi Littoral en espaces remarquables (par exemple, les extensions d'habitations sous condition, malgré une indication contraire dans le rapport de présentation) et d'examiner la nécessité, ainsi que la compatibilité avec les usages et la sensibilité des milieux, d'une partie des aménagements légers autorisés sur l'ensemble de ces espaces par le règlement (par exemple, la création de nouveaux espaces de stationnement, alors que plusieurs espaces de stationnement préalablement aménagés sur des milieux sensibles font déjà l'objet d'un zonage Nap dédié. A noter que celui-ci couvre également et sur une largeur non justifiée une voie située au coeur d'un boisement et menant à la plage des Salins).

La MRAe recommande de réexaminer le projet de PLU au regard des dispositions de la loi Littoral relatives aux espaces remarquables afin de garantir leur respect.

Coupures d'urbanisation

Les coupures d'urbanisation identifiées dans le SCoT, qui se superposent largement à des espaces remarquables, sont préservées dans le PLU. L'indication d'une redéfinition des coupures au regard du PLU en vigueur mériterait toutefois d'être cartographiée pour identifier les changements intervenus.

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 issues de la loi Littoral très protectrices en dehors des espaces déjà urbanisés.

La commune présente un linéaire côtier important, majoritairement composé d'un cordon dunaire évolutif et, au sud, d'une corniche. Les plans de zonage localisent la bande des 100 mètres à titre indicatif, en excluant à juste titre les secteurs urbanisés. Inversement, le choix de ne pas faire bénéficier le camping « Sol à gogo » (dune de la Pège) et les espaces naturels situés à l'ouest de la route de corniche du régime de protection lié à la bande des 100 mètres ne semble pas approprié.

Les dispositions générales du règlement écrit rappellent, sans plus de détail, que les dispositions de la loi Littoral s'appliquent sur le territoire. Les interdictions liées à la bande des 100 mètres méritent d'être explicitées et/ou rappelées dans les règlements de zones concernés, en s'assurant de la cohérence de leurs dispositions respectives, la seule mention d'une interdiction d'y étendre les habitations en zone Np n'étant pas suffisante.

La MRAe recommande de veiller à matérialiser l'ensemble des secteurs d'application des règles liées à la bande des 100 mètres sur les plans de zonage et de retranscrire ces interdictions dans le règlement écrit.

Espaces proches du rivage

Le PLU délimite les espaces proches du rivage identifiés par le SCoT en vigueur. Il indique réduire leur profondeur dans le secteur du Champ Gaillard, en vue de faciliter un projet d'installation agricole.

Toutefois, un secteur AU du PLU de 2014, situé au Champ Gaillard, a fait l'objet d'une annulation contentieuse pour des motifs non explicités au dossier, précisément liés à sa localisation en espace proche du rivage⁴. Le rapport de présentation devrait donc analyser si la réduction de la profondeur des espaces proches du rivage proposée dans le PLU est cohérente avec l'enveloppe déjà reconnue comme telle par le juge administratif.

De plus, la nature et la compatibilité du projet agricole avec l'intérêt patrimonial (non détaillé au dossier) des milieux naturels présents sur ce site ne sont pas renseignés. On relève que l'identification des bâtiments agricoles existants au sein du secteur A ainsi délimité comme éligibles à un changement de destination au détriment de leur vocation agricole est en contradiction apparente avec l'ambition affichée.

Boisements et plantations

Le projet de PLU assure la protection de boisements et plantations en exploitant les différents outils existants (protection forte au titre d'espace boisé classé, protection plus souple issue de la loi "Paysages", orientations d'aménagement et de programmation sectorielles).

On recense ainsi 481 ha d'espaces boisés classés et environ 3,5 à 4,1 km linéaires (chiffres divergents dans le rapport) de haies protégées dans le projet de PLU.

La collectivité indique s'être appuyée sur une étude préalable des boisements et du patrimoine arboré, cependant non jointe. Seules les évolutions de la délimitation des espaces boisés classés

4 Cf. avis n° 2016-1997 de la MRAe en date du 30 août 2016 sur la révision accélérée n°1 du PLU qui a suivi

(réduction sur 1,62 ha et extension sur 19,27 ha essentiellement à la Fradinière) et la protection de certaines haies sont expliquées. L'absence de protection des autres espaces boisés (par exemple sur la zone N qui jouxte le parc Feeling forest) ainsi que des linéaires de haies du secteur bocager situé à l'est de la commune, de part et d'autre des lieux-dits Beaulieu, la Requinière et la Barbottière, pose question, s'agissant d'une composante de la trame verte et bleue.

Le dossier ne fait pas état d'une consultation de la commission départementale de la nature des paysages et des sites sur les évolutions projetées concernant les espaces boisés significatifs au titre de la loi Littoral.

La MRAe recommande d'annexer l'étude support de la délimitation des boisements et haies à préserver et d'étendre la protection sur les secteurs qui le justifient.

Patrimoine bâti, vernaculaire et paysager

Un recensement des éléments de patrimoine bâti à protéger a été effectué et donne lieu à des mesures de protection dans le règlement.

Concernant les autres éléments du patrimoine vernaculaire (qui peut par exemple être constitué d'anciens moulins et lavoirs, de fontaines, de calvaires...), le rapport de présentation du PLU se limite - tout en soulignant l'intérêt de leur préservation - à faire état de l'absence d'inventaire pour justifier que ceux-ci ne bénéficient d'aucune protection particulière dans le PLU. L'élaboration d'un nouveau PLU devrait précisément constituer l'occasion de recenser et de protéger ce patrimoine à l'échelle de la commune.

Les objectifs de protection du site classé de la Corniche vendéenne existant sur le territoire ne sont pas pris en compte de façon pleinement adaptée. Le périmètre du site classé n'est pas correctement reporté au dossier, y compris sur le plan des servitudes. Son emprise se voit attribuer des zonages N (zone naturelle), Np (espaces remarquables) et Nm (zone empiétant d'une vingtaine de mètres sur l'emprise du site classé, bien que dédiée aux concessions de plage). Comme évoqué dans le paragraphe relatif aux espaces remarquables, un zonage Np sur l'ensemble du site classé serait plus approprié. De plus, le règlement écrit comporte des contradictions concernant les occupations et utilisation du sol autorisées dans ces secteurs, ce qui ne permet pas de s'assurer de leur pleine adéquation avec les objectifs de protection du site classé.

Par ailleurs, les textes associés à la servitude et présentant la législation sur les sites sont partiels (il n'y a qu'une page sur deux) et non mis à jour. Il est par exemple indiqué que les "Zones de Protection" continuent à produire leurs effets juridiques. L'article L. 642-9 du code du patrimoine réglementant ces zones a été abrogé par la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP). Par conséquent, les zones de protection sont aujourd'hui privées d'effets juridiques et ne constituent plus en tant que tel une servitude d'utilité publique.

La MRAe recommande d'inventorier et de protéger rapidement le patrimoine vernaculaire subsistant et d'affiner les modalités de prise en compte du site classé de la Corniche vendéenne en s'appuyant sur le périmètre réglementaire de la protection.

Eaux pluviales et usées

La qualité de l'eau constitue un enjeu important sur la commune du fait de la sensibilité des milieux estuariens, maraîchins et littoraux et des usages qui en dépendent.

Le zonage d'assainissement des eaux pluviales de la commune a été adopté en 2017 et l'intégration du règlement des eaux pluviales fait partie des finalités poursuivies par la révision du PLU, qui comporte également des emplacements réservés pour des ouvrages de régulation.

Selon le dossier, le zonage d'assainissement des eaux usées de la commune est beaucoup plus ancien (2001). Le rapport de présentation du PLU et les annexes sanitaires démontrent la capacité des deux stations d'épuration desservant la commune (celle des Soixante bornes et celle du Hâvre de Vie, dont le transfert vers un nouvel équipement à Givrand, plus performant pour le traitement de l'azote et du phosphore, est prévu à l'horizon 2021) à traiter les effluents supplémentaires attendus sur la durée de vie du PLU et font état d'un projet de raccordement du secteur de la Fradinière au réseau public d'assainissement. Cependant, la carte du zonage d'assainissement des eaux usées, délimitant les zones d'assainissement collectif et non collectif, n'est pas jointe et l'échelle ainsi que l'ancienneté du seul extrait joint, portant sur le secteur de la Fradinière et calé sur des zonages du plan d'occupation des sols en vigueur en 2001, ne permet pas à lui seul de vérifier la concordance des dispositions respectives du zonage et du projet de PLU.

La MRAe rappelle l'importance d'annexer le plan du zonage d'assainissement des eaux usées.

3.4 Contribution au changement climatique, énergie et mobilité

La communauté de communes n'est pas dotée à ce jour d'un plan climat-air-énergie territorial (PCAET), son élaboration étant en cours.

Les dispositions du projet de PLU contribuent à leur niveau à la limitation des dépenses énergétiques par le biais du développement de circulations douces, de la prise en compte de la proximité des équipements dans le choix des zones d'urbanisation future, en favorisant des formes urbaines plus denses et plus compactes, en prenant en compte le bioclimatisme dans les projets d'urbanisation et permettent la production d'énergies renouvelables.

Le volet déplacements reste toutefois à développer, notamment sur la question de la desserte des différents quartiers par les transports en commun, sur le stationnement, le projet de création d'un pôle multimodal et le développement de l'offre à proximité des secteurs de densité renforcée constituant une orientation du PADD.

Dans le cadre de la stratégie d'adaptation face au changement climatique, les collectivités s'emploient à déployer des politiques de long cours pour s'adapter à l'augmentation des températures. La multiplication des points d'accès à des espaces verts et arborés en sont des leviers importants par leurs effets sur le rafraîchissement et la lutte contre les îlots de chaleur. De plus, de nombreuses études s'accordent sur les multiples bénéfices des espaces verts sur la santé et sur la qualité de vie des habitants. Il importe que le PLU, au travers du rapport de présentation, rappelle la nécessité d'une réflexion autour de la conservation des espaces verts stratégiques afin qu'ils ne deviennent pas tous des supports à la densification, tout en prônant un aménagement favorable à la nature en zone urbaine. Un recensement des îlots et parcours de fraîcheur accompagné d'une cartographie à l'échelle communale, pourrait être réalisé, puis proposé à l'ensemble de la population.

La MRAe recommande de renseigner plus concrètement le dossier sur la stratégie conduite en matière de déplacements et d'adaptation au changement climatique.

Nantes, le 26 septembre 2019
Pour la MRAe des Pays-de-la-Loire,
la présidente de séance



Fabienne ALLAG-DHUISME