



Mission régionale d'autorité environnementale
Pays de la Loire

**Avis délibéré de la Mission Régionale d'Autorité
environnementale des Pays de la Loire
sur le projet de
plan local d'urbanisme (PLU) de L'ÉPINE (85)**

n° : PDL-2019-4435

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La MRAe¹ des Pays-de-la-Loire a donné délégation à son président en application de sa décision du 7 octobre 2019 portant exercice de la délégation prévue à l'article 17 du décret n°2015-1229 du 2 octobre 2015 modifié relatif au CGEDD, pour statuer sur la demande d'avis sur le plan local d'urbanisme de l'Épine (85), les membres ayant été consultés le 4 mars 2020.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, le délégataire cité 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.

* *

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 l'Épine pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 10 décembre 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 12 décembre 2019 l'agence régionale de santé de Vendée, qui a transmis une contribution en date du 30 décembre 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 des Pays-de-la-Loire (MRAe).

Synthèse de l'Avis

La commune de l'Épine est située au nord de la côte vendéenne, au cœur de l'île de Noirmoutier. Elle compte environ 1 650 habitants et un parc de logements constitué à 57 % de résidences secondaires.

La municipalité souhaite, à travers le projet de PLU, inverser la décroissance observée de la population permanente. Cependant, le développement du bourg, historiquement enserré entre le cordon dunaire et les terres basses de marais, doit tenir compte des risques naturels et des autres enjeux environnementaux qui limitent les secteurs de développement potentiel de l'urbanisation : en particulier, le patrimoine bâti et paysager identifié dans un site patrimonial remarquable et le site Natura 2000 intégrant des milieux humides et des dunes en grande partie boisées.

Il s'agit du second arrêt de projet de PLU : la MRAe avait rendu un avis ([n° 2018-3019 du 26 avril 2018](#)) sur le précédent projet arrêté.

Compte tenu du faible niveau d'évolution entre les deux projets, la MRAe réitère plusieurs observations et recommande une nouvelle fois de réexaminer le projet de PLU au regard de ces enjeux environnementaux, des dispositions de la loi Littoral et de la réglementation sur l'eau et les milieux aquatiques pour la préservation des zones humides et l'adaptation de la gestion des eaux pluviales aux enjeux du territoire.

La MRAe recommande de consolider les perspectives du PLU par une meilleure prise en considération du potentiel existant dans l'enveloppe urbaine pour réduire la consommation nouvelle d'espaces naturels ou agricoles. Les secteurs exposés à des risques naturels, en particulier d'inondation par submersion marine, ne doivent plus être considérés comme des secteurs de développement potentiel de l'urbanisation.

La MRAe recommande également de mieux séquencer l'ouverture de zones à urbaniser ou à aménager, de reconsidérer les catégories d'occupations du sol autorisées sur le secteur du port du Morin, et de préciser le contenu des orientations d'aménagement et de programmation (OAP).

Compte tenu de sa forte sensibilité environnementale qui en fait aussi sa principale aménité, l'élaboration du PLU implique de mener une réflexion plus aboutie sur le long terme, de façon à déterminer un rythme et un mode de développement durables sur ce territoire insulaire remarquable.

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 l'Épine, en tant que commune littorale et dont le territoire comprend en tout ou partie un site Natura 2000 (articles R.104-9 et 10 du code de l'urbanisme).

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

1.1 Contexte et présentation du territoire

La commune de l'Épine est située au nord de la côte vendéenne, au cœur de l'île de Noirmoutier.

Le territoire communal, d'une surface de 8,95 km², se caractérise côté sud-ouest par un cordon dunaire derrière lequel le bourg a pris appui historiquement, et côté nord-est par une zone de marais endiguée, dont les milieux humides sont en partie exploités par l'aquaculture et la saliculture, également supports d'attractivité touristique.

Ce territoire recèle un patrimoine naturel et paysager de premier plan, reconnu par diverses mesures d'inventaires et de protection, notamment des sites Natura 2000² et un site inscrit au titre des articles L.341 et suivants du code de l'environnement (le bois des Eloux et de la Maugendrie).

La commune comptait au premier janvier 2018 une population résidente de 1654 habitants et un parc de logements constitué à 57 % de résidences secondaires. Elle est dotée d'un port de plaisance et de structures d'hébergement touristique. Son centre bourg est un peu à l'écart de l'axe routier principal de l'île.

L'annulation contentieuse le 28 août 2008 du PLU approuvé en 2006 a entraîné le rétablissement du plan d'occupation des sols de 1983, antérieur à la loi Littoral de 1986 et au schéma de cohérence territoriale (SCoT) de l'île de Noirmoutier approuvé en mars 2008. Les secteurs du port du Morin et du camping ont par ailleurs fait l'objet de révisions simplifiées du POS en 2010, dont la teneur aurait mérité d'être explicitée.

² Zone de protection spéciale (ZPS) FR5212009 et zone spéciale de conservation (ZSC) FR5200653 Marais breton, baie de Bourgneuf, Ile de Noirmoutier et forêt de Monts ; ZPS FR5212014 Estuaire de la Loire – baie de Bourgneuf.

Le territoire de l'île a, depuis, été intégré au périmètre du projet de SCoT du nord-ouest Vendée, approuvé par délibération du 18 décembre 2019 par le comité syndical du syndicat mixte « Marais Bocage Océan ». Le caractère exécutoire du SCoT vient d'être suspendu par le préfet de Vendée (par courrier du 26 février 2020) dans la mesure où ce document supra n'apparaissait pas compatible avec les dispositions de la loi Littoral. Enfin, la commune est couverte depuis octobre 2015 par un plan de prévention des risques littoraux.

Selon le code de l'urbanisme, la collectivité disposait d'un délai de 3 ans pour mettre son document d'urbanisme en compatibilité avec le SCoT de l'île de Noirmoutier approuvé en 2008 et dont certains objectifs étaient définis pour 10 ans. Le conseil municipal de l'Épine a décidé de prescrire l'élaboration d'un PLU en 2010. Une nouvelle délibération a été prise le 28 novembre 2011 et un premier arrêt de projet du PLU est intervenu par une délibération du 16 janvier 2018, le POS étant caduc depuis le 27 mars 2017³. Suite aux avis rendus (Etat et MRAe) sur ce premier document arrêté, la collectivité a souhaité retravailler son projet. Ce dernier a fait l'objet d'un nouvel arrêt par délibération en date du 26 novembre 2019 et est l'objet du présent avis.



Figure 1: Territoire intercommunal de l'île de Noirmoutier – source rapport de présentation

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

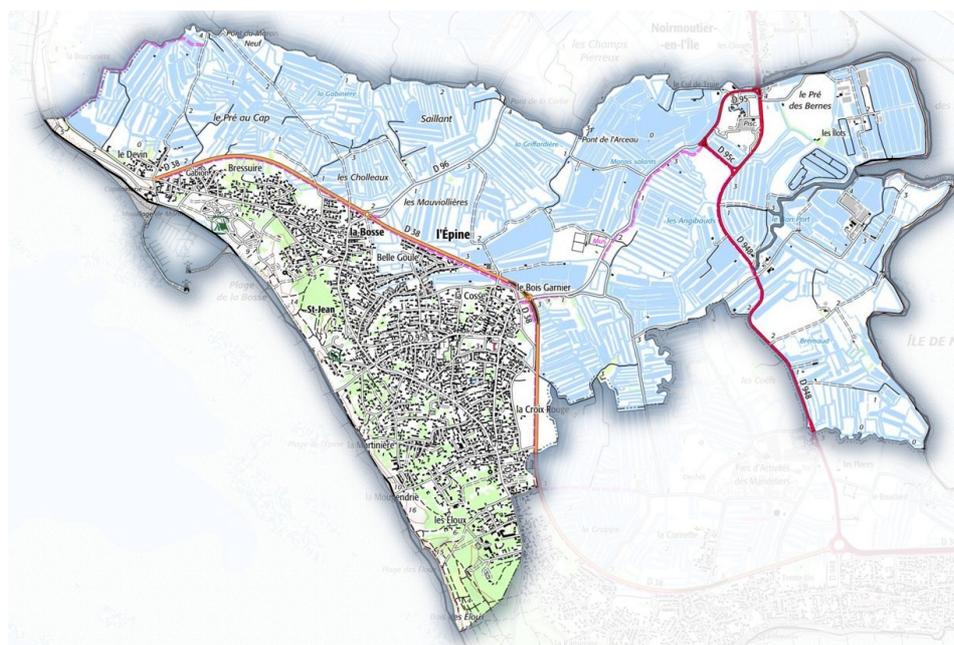


Figure 2: Territoire communal de l'Épine – source géoportail IGN

1.2 Présentation du projet de PLU de l'Épine

La stratégie communale est fondée, dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), sur 5 objectifs structurants :

- le développement urbain maîtrisé pour une politique en faveur de la mixité urbaine, sociale et générationnelle,
- le soutien au maintien et au développement des activités économiques,
- l'amélioration de l'accessibilité et de la mobilité dans la commune,
- la préservation des continuités écologiques et des paysages,
- la mise en valeur de l'image de la commune et l'amélioration du cadre de vie.

Pour atteindre une population de 1 784 habitants (soit 130 habitants supplémentaires), le projet communal prévoit la création de 160 logements en dix ans, répartis à 60 % dans la zone agglomérée et à 40 % dans les zones périphériques (extensions urbaines). Les densités retenues sont de 25 logements à l'hectare en moyenne sur l'ensemble de la commune. Le projet ainsi arrêté fixe un objectif de réduction de la consommation d'espace de 70 % par rapport à la décennie précédente.

1.3 Principaux enjeux environnementaux du projet de PLU de l'Épine identifiés par la MRAe

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 enjeux environnementaux du projet de PLU de l'Épine identifiés comme principaux par la MRAe sont :

- la préservation des milieux et espaces remarquables au travers notamment de la prise en compte des dispositions de la loi littoral ;
- la prise en compte du risque de submersion marine ;
- la conception d'un projet urbain durable et résilient du fait du caractère très contraint du territoire en termes de capacité d'accueil.

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

Le rapport de présentation du PLU, utilement assorti de pages de synthèse au fil du document, est pédagogique et bien documenté. Cependant, il mériterait d'être amélioré, sur quelques points, exposés ci-après. Il revient par ailleurs à la collectivité de vérifier que son contenu, qui se réfère à l'ancien article R.123-2-1 du code l'urbanisme, est conforme aux exigences réglementaires actuelles et de le compléter si besoin.

Sur la forme, le fait que beaucoup de cartes soient fournies au format A5 nuit à leur lisibilité. De même, les documents graphiques du projet de PLU ne comportent pas les références cadastrales, indispensables pour une identification précise des parcelles, et l'échelle 1/5 000e annoncée en légende ne correspond pas au format A3 communiqué à l'autorité environnementale.

La MRAe recommande d'assurer une meilleure lisibilité des documents en vue de l'enquête publique :

- ***par la mise en conformité réglementaire du rapport de présentation ;***
- ***par l'ajout des références cadastrales et l'impression des plans au format annoncé.***

2.1 Articulation du projet de PLU de l'Épine avec les autres plans et programmes

Le rapport de présentation du PLU se réfère à juste titre à différents documents supra-communaux tels que le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) de 2013, le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) du marais breton et du bassin versant de la Baie de Bourgneuf de 2014 ou le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin Loire-Bretagne de 2015.

Cependant, il décrit l'articulation détaillée du PLU uniquement avec le SCoT de l'île de Noirmoutier en vigueur depuis 2008 et avec le SCoT Nord-Ouest Vendée encore à l'état de projet au moment de l'arrêt du projet de PLU.

Or le SCoT de l'île de Noirmoutier en vigueur au moment de l'arrêt du PLU n'est pas à même d'assurer une compatibilité avec des documents supérieurs approuvés ou révisés postérieurement à son approbation, tels que ceux mentionnés ci-dessus. Dès lors, le rapport de présentation propose une double analyse sur la base des orientations et objectifs du SCoT Nord-Ouest Vendée. Comparé au précédent projet de PLU de 2018, le rapport intègre les dispositions de la directive régionale d'aménagement des forêts dunaires atlantiques de 2010, du plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) du bassin Loire-Bretagne adopté le 23 novembre 2015 et du plan d'actions pour le milieu marin du golfe de Gascogne finalisé en 2016.

De même, l'analyse du respect de la loi Littoral a été complétée en ce qui concerne les espaces

remarquables, la bande des 100 mètres, l'encadrement par l'obligation de continuité des bâtiments agricoles y compris les salorges et les serres, des zones bâties diffuses, des camping et aménagements apparentés, des extensions et annexes liées à l'habitat isolé, et les conditions spécifiques et limitatives.

Les observations de fond de la MRAe sont développées en partie 3 du présent avis.

2.2 État initial de l'environnement, perspectives d'évolution en l'absence de plan, caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées

Le diagnostic environnemental est intéressant et permet globalement de bien cerner les particularités et grands enjeux du territoire. On relève en particulier les enjeux de préservation d'une part du patrimoine bâti et arboré caractéristique de commune balnéaire et d'autre part du marais ainsi que de la qualité sanitaire et biologique des eaux littorales, siège d'activités aquacoles, d'usages balnéaires et d'un site Natura 2000 marin.

A noter cependant que l'analyse de l'état initial mériterait de repérer des occupations potentiellement illégales et d'expliquer les mesures prises en réponse par la commune. Par exemple, des constructions non cadastrées dans le marais et un terrain de motocross situé près de la pointe de l'Îlot sont observables sur la photographie aérienne. Cette remarque a été formulée précédemment par la MRAe dans son avis sur le projet de PLU de 2018.

La MRAe recommande d'explicitier les outils mis en œuvre par la commune pour recenser et résorber les occupations illégales, tout particulièrement sur des milieux fragiles.

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

Le dossier argumente ses choix en référence à l'ancien POS malgré sa caducité intervenue le 27 mars 2017, au SCoT en vigueur et au projet de SCoT (au moment de l'arrêt de projet).

Une approche croisée entre les choix de développement, les enjeux patrimoniaux et les risques naturels était cependant nécessaire, pour s'assurer de la cohérence du projet communal et des conditions de son effectivité en vérifiant, par exemple, dans quelle mesure les dispositions du plan de prévention des risques littoraux (PPRL) s'articulent avec le règlement du Site Patrimonial Remarquable⁴ (SPR).

S'agissant d'un territoire recelant de nombreuses richesses mais aussi fortement contraint dans ses capacités de développement, il est en effet nécessaire de disposer d'éléments permettant de comprendre comment la municipalité actuelle imagine le développement de la commune suivant des scénarios prospectifs à plus longue échéance et pourquoi elle ne mobilise pas à ce stade les outils lui permettant d'envisager son développement exclusivement dans l'enveloppe urbaine existante. Ce point avait déjà été relevé par la MRAe dans son précédent avis.

La MRAe recommande, que l'analyse des besoins et des perspectives d'évolution fasse l'objet de scénario comparatifs et qu'elle se situe dans un cadre spatial et temporel élargi dans l'enveloppe urbaine existante.

4 Le législateur a souhaité simplifier la protection des secteurs sauvegardés et des aires de valorisation de l'architecture et du patrimoine AVAP / zones de protection du patrimoine architectural urbain et paysager ZPPAUP en les fusionnant dans un unique dispositif : les « sites patrimoniaux remarquables » (SPR), par l'article 75 de la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine.

2.4 Incidences notables probables du projet de PLU

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

Le dossier fait l'objet d'une analyse multi-thématiques, menée à la fois sous forme de tableaux et de séries de questionnements. Si ces différents angles et étapes apparaissent complémentaires en première approche, ils entraînent également des redites qui alourdissent le rapport, au détriment d'une mise en exergue des points essentiels qui auraient mérité une réflexion plus approfondie dans le cadre de l'évaluation.

Ainsi, le dossier ne démontre pas de façon probante l'acceptabilité environnementale et réglementaire de certains aménagements permis par le PLU, susceptibles de porter atteinte aux milieux naturels, paysages et espèces. A titre d'exemples, le bénéfice attendu des bassins de rétention des eaux pluviales devrait être croisé avec les enjeux spécifiques à leurs emprises respectives. La bonne intégration des projets d'urbanisation dans le site patrimonial remarquable devrait être évaluée en tenant compte des dispositions du PPRL (cotes minimales pouvant nécessiter des remblaiements importants). Par ailleurs, les divers rappels de ce qu'autorisent les deux vastes secteurs Aaq et Aac ne démontrent pas l'acceptabilité de leurs effets dommageables potentiels au regard des besoins pressentis et du cadre posé par la loi Littoral (du fait du nombre important de types d'activités et constructions soumises à conditions particulières cf articles A.2 du règlement de ces zones).

De plus, l'évaluation est conduite tantôt par comparaison avec l'ancien POS devenu caduc depuis le 27 mars 2017⁵, tantôt par rapport au PLU annulé, alors que celui-ci n'a pas d'existence légale.

2.5 Évaluation des incidences Natura 2000

Le rapport comporte un chapitre d'évaluation des incidences sur les sites Natura 2000 intéressant la commune. Il met en avant les zonages protecteurs affectés à ces sites et conclut à une absence d'incidence, sans toutefois avoir évalué, au vu notamment des données disponibles sur ces sites⁶, l'incidence potentielle des aménagements qui y sont permis, notamment sur les habitats et espèces ayant justifié la désignation de ces sites Natura 2000.

Le rapport indique par ailleurs que le projet de PLU n'intègre pas de remise en état de continuité écologique. Le rapport ne démontre pas l'impossibilité de satisfaire à cet objectif réglementaire. Il ne démontre pas non plus l'objectif général de rétablissement, dans un état favorable à leur maintien à long terme, des habitats naturels et des populations des espèces de faune et de flore sauvages qui ont justifié la désignation du site Natura 2000.

Il serait par exemple adapté d'étudier la possibilité de restauration et de reconquête par des habitats et espèces d'intérêt communautaire de tout ou partie de la zone de marais remblayée zonée Neq. L'étude de juin 2019 a complété le rapport pour ce secteur du Pré des Oies du point de vue de l'état initial, en confirmant le remblaiement de la zone depuis les années 1990 et le caractère illégal de ces travaux, mais la collectivité ne propose pas d'alternative visant à une reconquête des milieux.

5 Le législateur a accordé de nombreuses dérogations au principe de caducité des POS fixé à l'article L. 174-1 du Code de l'urbanisme. Pour pouvoir suspendre cette caducité, les communes concernées doivent approuver un PLU ou bénéficier de la décision de l'EPCI compétent en matière de document d'urbanisme d'élaborer un PLUI au plus tard le 27 mars 2017.

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

Pour ce qui concerne le circuit de motocross, apparemment aménagé sans titre, dans un secteur présentant les critères d'espace remarquable au titre de la loi Littoral et évoqué dans le précédent avis de la MRAe, le dossier n'apporte aucune information complémentaire.

Par ailleurs la partie de zone Uport à l'ouest de la Capitainerie est située dans un espace du site Natura 2000 et dans la bande des 100 m sans que ne soit davantage justifiée la délimitation de cette zone au regard des enjeux de préservation du site et du statut des occupations actuelles (stationnements autorisés ?).

La MRAe recommande de compléter l'évaluation des incidences du PLU sur les sites Natura 2000 en mettant en œuvre la démarche « éviter – réduire – compenser ».

2.6 Mesures pour éviter, réduire et compenser les conséquences dommageables du projet de PLU

Au-delà de l'analyse des incidences probables sur les sites Natura 2000, pour chaque secteur concerné par des orientations d'aménagement et de programmation, le dossier présente, pour les divers enjeux environnementaux détectés, les incidences prévisibles en l'absence de mesures d'atténuation. Puis en regard de celles-ci, il présente les mesures d'atténuation associées qui résultent soit des OAP, soit des dispositions réglementaires adoptées.

Ce faisant il ne revient pas sur la séquence d'évitement, et notamment sur les raisons qui du point de vue des considérations environnementales ont conduit la collectivité à renoncer à certains secteurs d'aménagements envisagés dans le précédent arrêt de projet de PLU.

2.7 Dispositif de suivi

Le dossier présente un tableau avec une série d'indicateurs de réalisation et de résultats, sans toutefois renseigner d'état zéro ni mentionner d'objectifs quantifiés à échéance du PLU voire à des étapes intermédiaires.

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

2.8 Méthodes

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

La méthode d'évaluation est clairement exposée tout au long du rapport. Sur le précédent arrêt de projet de PLU de 2018 la MRAe avait relevé un défaut d'études naturalistes ne permettant pas de faire ressortir les enjeux liés aux espèces et aux habitats naturels sur les secteurs concernés par des aménagements.

Le présent rapport a été complété, pour les secteurs d'aménagements, par des inventaires zones humides complémentaires, des relevés floristiques et des caractérisations des habitats naturels réalisés par un autre bureau d'étude.

2.9 Résumé non technique

Le résumé doit permettre de rendre accessible au public les éléments constitutifs du projet de

PLU. Ce dernier est clair et a été complété d'une carte par rapport au projet de PLU arrêté en 2018. Pour autant il s'agit d'une carte permettant de visualiser la partie du territoire considérée en espace remarquable, mais sans autres éléments d'information relatifs au projet de PLU.

3. Prise en compte de l'environnement par le projet de PLU

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

La municipalité souhaite inverser le rythme de croissance annuel négatif de -0,9 % observé sur la dernière période inter-censitaire et renouer avec un rythme positif proche de celui observé dans les années 80. Elle se fixe un objectif de croissance de 0,56% par an, dans le but de gagner 134 habitants d'ici 2028 par rapport à l'année de référence 2014, en maintenant la proportion actuelle de résidences principales et secondaires.

Le dossier prévoit la construction de 160 nouveaux logements pour la période 2018-2028, pour 60 % par densification des zones urbanisables et pour 40 % en extension de l'enveloppe urbaine.

Toutefois, les explications données ne suffisent pas à saisir par quel biais la construction de 160 logements sur la décennie à venir inverserait la décroissance observée sur la décennie passée, durant laquelle le dossier fait état de la construction de 168 logements. Il conviendrait en particulier d'expliquer pour quelles raisons les projections 2018-2028 s'appuient sur l'hypothèse d'une absence de renouvellement du parc de logements. Le tableau du calcul du point mort sur la période 2009-2014 qui figurait au précédent projet de PLU faisait état d'un renouvellement du parc de 110 unités, il n'est pas repris dans le présent rapport ni remplacé par un autre calcul.

Le projet de PLU prévoit 4,5 hectares de zones d'urbanisation future à vocation d'habitat parmi lesquels 2,1 situés dans l'enveloppe urbaine (en zone UC) et 2,4 hectares constituant des zones d'extension de l'urbanisation (1AU).

Le potentiel de développement à l'intérieur de l'enveloppe urbaine, calculé hors renouvellement urbain, semble pour partie sous-estimé. En effet, certains secteurs non construits ne sont pas repérés sur carte, bien que répondant aux critères de repérage énoncés au dossier. Il conviendrait d'indiquer si ce différentiel s'explique par l'emploi d'un cadastre ancien, non mis à jour des opérations en cours, ou par d'autres motifs.

La commune ne prévoit aucune opération foncière à court terme, mais envisage la mise en place d'un droit de préemption urbain sur l'ensemble des zones U et AU de la commune, dès l'approbation du PLU et une diversification mesurée des formes bâties.

Par rapport aux 9,1 hectares d'espaces urbanisés pour réaliser 168 logements ces 10 dernières années, le présent projet de PLU avec seulement 2,1 hectares en extension urbaine respecte l'objectif de réduction de consommation d'espace de 70 % qu'il s'est assigné. Toutefois, si les densités prévues, de l'ordre de 25 logements/ha dans les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), sont plus élevées que sur la décennie précédente, elles méritent néanmoins d'être plus ambitieuses et plus abouties au regard de la typologie de cette commune littorale, dont les possibilités d'urbanisation à plus long terme sont très fortement contraintes, par les risques (cf. 3.3) et par les enjeux de préservation de certains espaces naturels (cf. 3.2) et par sa géographie en premier lieu.

Le choix de ne définir aucune zone 2AU et d'ouvrir à l'urbanisation l'ensemble des zones AU, situées en extension de l'enveloppe urbaine, semble dommageable, car cela risque d'encourager l'aménagement de ces dernières, prioritairement au comblement des « dents creuses » existantes dans l'enveloppe urbaine.

La plaquette de sensibilisation « Habiter l'île de Noirmoutier » réalisée en 1998 par le Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement (CAUE) de la Vendée est annexée au règlement écrit. Quelques extraits à titre d'illustration sont insérés dans le corps du règlement des zones en vue de promouvoir une meilleure qualité architecturale et paysagère des opérations à venir.

Au-delà des évolutions prévues en matière d'habitat, le PLU prévoit par ailleurs, l'accueil de nouvelles activités économiques sur le site du centre commercial situé en bordure de la RD 948. Ces dernières restent essentiellement dans les limites de la RD95 excepté à l'ouest du restaurant "l'Étier", dans la bande des 100 mètres, ce qui est à justifier.

Un nouvel espace commercial de 0,12 ha Uc à proximité, en arrière du Port Morin est également prévu. Le PLU envisage aussi de créer une zone NI* (0,5 ha destinés aux loisirs) dans la partie arrière du camping municipal au contact de l'urbanisation. Le maintien des centres de vacances existants projeté dans le PADD ne donne pas lieu à un zonage particulier.

Le projet communal est également construit autour du développement des activités économiques primaires dans le marais et de leur valorisation touristique. Cependant, le dimensionnement des zones Aaq et Aac, susceptibles d'accueillir des activités lourdes, n'est pas clairement argumenté au regard des besoins pressentis et du cadre posé par la loi Littoral. Ce cadre peut justifier de satisfaire tout ou partie de ces besoins ailleurs que sur le territoire de la commune, compte tenu de son intérêt patrimonial exceptionnel, comme relevé dans le précédent avis de la MRAe.

La MRAe recommande de consolider les perspectives du PLU en réexaminant la possibilité de mieux séquencer l'ouverture de zones à urbaniser ou à aménager ainsi que les possibilités d'évolutions envisagées en zone Aac et Aaq.

3.2 Préservation du patrimoine naturel et bâti

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. Cependant, pour être pleinement cohérente, la mise en œuvre de cet objectif présente des marges d'améliorations, exposées ci-après.

Espaces remarquables au titre de la loi Littoral

L'identification des espaces remarquables au titre de la loi Littoral doit reposer sur les critères définis à l'article R.121-4 du code de l'urbanisme. Le projet de PLU identifie à juste titre un certain nombre de secteurs remarquables (dunes, boisements, parties naturelles du site inscrit, des secteurs de marais), zonés Nr, sans toutefois vérifier que le projet de PLU respecte pleinement l'article R.121-4.

Ainsi, l'estran zoné Nm et le tiers est de la commune zoné Aaq et Aac sont presque intégralement exclus des espaces remarquables, sans explication claire de ce choix restrictif au regard des critères définis dans la loi Littoral et de l'occupation réelle du sol (milieux humides et agricoles, ou effectivement artificialisés). Or, ces secteurs abritent des sites Natura 2000 – identifiés comme espaces remarquables dans le projet d'aménagement et de développement durable du PLU – et se

voient d'ailleurs attribuer le coefficient de valeur biologique le plus élevé dans le rapport de présentation. De même, la commune étant déjà dotée d'un port de plaisance, l'opportunité d'autoriser les « infrastructures liées à la plaisance » sur l'ensemble de l'estran, sans analyse de besoin ni restriction (balisage nécessaire à la sécurité maritime par exemple) n'est pas établie.

Le règlement définit les catégories d'aménagements autorisés en secteur Nr, en reproduisant intégralement l'article R.121-5 du code de l'urbanisme. Cet article détermine les types d'occupations que les communes peuvent choisir d'autoriser, mais n'implique pas que les communes les autorisent de manière exhaustive. Si certains choix sont justifiés, une analyse plus complète aurait dû figurer dans le rapport de présentation de façon à n'autoriser dans le PLU que les occupations du sol répondant à un besoin local et étant compatibles avec les usages et la sensibilité des milieux. À titre d'exemple, le PLU permet la création de nouveaux parkings en espaces remarquables, alors que le rapport ne fait pas ressortir la nécessité de tels équipements sur ces espaces sensibles. Par ailleurs, pour la partie du secteur du Devin à l'ouest de la capitainerie située dans la bande des 100 m et en site Natura 2000, le règlement de la zone Uport permet des parkings et des aires de stationnement liés au nautisme alors que d'autres espaces ont déjà cette vocation et que le besoin n'apparaît pas particulièrement argumenté dans le rapport.

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

Urbanisation en espace proche du rivage

Le code de l'urbanisme soumet l'urbanisation des espaces proches du rivage à des règles particulières en communes littorales, du fait des pressions auxquelles ils sont soumis. Le projet de PLU encadre globalement l'extension d'urbanisation de façon satisfaisante.

Coupsures d'urbanisation

Le rapport reprend l'identification cartographique de la coupure d'urbanisation entre le bourg de l'Épine et celui de Noirmoutier définie par le SCoT Nord Ouest Vendée. À ce stade seule une flèche de principe matérialise cette coupure correspondant aux espaces non urbanisés à l'est de la RD 38. Quand bien même tous ces espaces sont couverts par un zonage Nr (espace remarquable) cette coupure d'urbanisation gagnerait à être précisée au niveau attendu à l'échelle du PLU.

La MRAe recommande à la collectivité de cartographier la coupure d'urbanisation au plan de zonage pour assurer l'effectivité de l'objectif d'inconstructibilité recherché.

Bande des 100 mètres

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

Dans le cas présent, les plans de zonage localisent cette bande à titre indicatif et le règlement rappelle les interdictions liées à la bande des 100 mètres.

Boisements et plantations

La loi Littoral fait obligation au PLU de classer les parcs et ensembles boisés existants les plus

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

Le dossier est dans l'ensemble bien renseigné sur la nature des boisements existants (essences, statut foncier, tendances d'évolution des milieux, etc.).

Le projet de PLU répertorie de façon pertinente 36 ha en espace boisé classé (en omettant toutefois de reporter celui du secteur 3 sur les documents graphiques) et prévoit dans certaines OAP de secteurs la conservation d'arbres présentant un intérêt.

Zones humides

La préservation des zones humides constitue un enjeu important et les documents d'urbanisme doivent respecter les dispositions du SDAGE du bassin Loire-Bretagne 2016-2021, qui demande aux PLU de définir des zonages protecteurs, assortis le cas échéant de dispositions spécifiques dans le règlement ou les orientations d'aménagement et de programmation, tenant compte des fonctionnalités des zones humides identifiées.

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

Le rapport d'étude présentant la méthodologie employée et les fiches descriptives des zones humides inventoriées figurent en annexe 1 du rapport de présentation. Aucune des zones humides inventoriées dans le cadre du SAGE n'est concernée par une zone à urbaniser prévue par le PLU.

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

Le règlement comporte des mesures protectrices particulières aux zones humides dans les dispositions générales applicables à l'ensemble du territoire. Toutefois, le fait que le règlement permette d'y déroger sous réserve de mesures compensatoires suivant les dispositions du SAGE et du code de l'environnement serait à clarifier. En effet, cette disposition est d'une part non justifiée dans le rapport de présentation et cela affaiblit la portée de la protection édictée dans le PLU. D'autre part, tous les projets susceptibles de porter atteinte aux zones humides ne sont pas, selon les règles de droit applicables, nécessairement soumis à procédure (déclaration ou autorisation au titre de la loi sur l'eau notamment⁷).

Le règlement du PLU devrait ainsi être clarifié de façon à éviter toute confusion entre les règles définies par le PLU et la réglementation applicable aux procédures opérationnelles.

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

Pour la zone Neq du Pré aux Oies, le rapport de présentation propose une analyse de l'acceptabilité des aménagements proposés par rapport aux zones humides résiduelles qui subsistent après le remblaiement du secteur. A contrario, le rapport de présentation n'analyse pas les contradictions potentielles entre les occupations du sol permises par le règlement des différentes autres zones et les dispositions générales applicables aux zones humides.

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

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

Patrimoine vernaculaire

Le patrimoine de la commune a fait l'objet d'une étude et d'un inventaire dans le cadre de la Zone de Protection du Patrimoine Architectural Urbain et Paysager (ZPPAUP) mise en place au cours des années 2000, aujourd'hui Site Patrimonial Remarquable (SPR). Ce patrimoine fait ainsi l'objet d'une large protection, qui pourra être complétée ou adaptée avec la mise à l'étude d'un Plan de Valorisation de l'Architecture et du Patrimoine (PVAP). Le rapport explique par ce motif l'absence de repérage des constructions les plus remarquables au titre de l'article L151-19 du code du patrimoine dans le projet de PLU. A noter cependant, l'intérêt souligné en page 300 d'une protection d'autres éléments du patrimoine vernaculaire, mais non mise en place dans le projet de PLU.

Le périmètre du SPR est reporté aux plans du règlement graphique et son règlement est annexé au dossier de PLU. Ce règlement impose une orientation sud des façades principales qu'il conviendrait de rappeler dans les OAP concernées.

Compte tenu de la présence d'une construction existante, qualifiée de vétuste et dérogeant clairement à l'architecture préconisée par le règlement du SPR, l'OAP rue de la Parée Pénard n'intègre plus désormais sa possible rénovation qui pourrait compromettre l'émergence d'un projet de qualité intégrant les logements sociaux envisagés sur ce site.

Afin de ne pas bloquer un projet confortant le paysage urbain de la rue de la Cosse, marqué par la répétition des pignons de bâtiments orientés sud, il est recommandé ne pas imposer le positionnement du parking et des accès dans l'OAP Rue de la Cosse. Pourraient toutefois être définis des objectifs : par exemple, création d'un certain nombre de places de stationnement, usage envisagé pour ce stationnement, fonctionnement urbain du secteur, confortement du caractère paysager de la rue de la Cosse, etc. Il est rappelé que la conception du lotissement devra faire appel à des compétences en matière d'architecture, de paysage et d'urbanisme et que le projet architectural et paysager du lotissement sera conçu par un architecte, le terrain dépassant le seuil légal de 2 500 m².

Le moulin de la Mougendrie, inclus en SPR, est zoné en Uc. Une OAP cadrant l'éventuelle adjonction d'un corps de bâtiment dans le cadre d'une restauration du moulin pourrait utilement être intégrée au PLU.

Le devenir de la zone Neq, située au cœur du paysage de marais emblématique de la commune,

gagnerait également – sous réserve du respect des réglementations applicables à ce secteur (loi Littoral, risques naturels, etc.) – à faire l’objet d’une analyse fine et à être cadré par une OAP.

La MRAe recommande de préciser, tant sur le fond que sur la forme, le contenu des OAP et de bien encadrer l’évolution du moulin de la Mougendrie et de la zone Neq.

3.3 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’édition de mesures de réduction de vulnérabilité. D’une façon générale, le principe est de ne pas augmenter la vulnérabilité des biens et des personnes, en ne favorisant pas l’apport nouveau de population dans les zones exposées à un aléa de submersion, et de ne pas augmenter le risque pour les populations déjà exposées.

La commune présente la particularité d’être concernée à la fois par le plan de prévention des risques littoraux (PPRL) de l’Île de Noirmoutier approuvé le 30 octobre 2015 et par un document cadre à l’échelle du bassin dénommé plan de gestion des risques d’inondation (PGRI), adopté le 23 novembre 2015 (soit postérieurement au SCoT et au PPRL de l’Île de Noirmoutier) et dont huit dispositions sont directement opposables⁸ aux documents d’urbanisme, indépendamment de l’existence d’un PPR. Le projet de PLU de l’Épine se doit donc d’être compatible avec le PGRI et de le démontrer. Or, l’analyse proposée des différentes dispositions du PGRI s’appuie sur le plus souvent sur les dispositions du PPRL dont l’approbation est antérieure au PGRI.

Le rapport de présentation du PLU rappelle l’existence de risques naturels et du PPRL de l’Île de Noirmoutier. Le zonage réglementaire et le règlement écrit du PPRL sont annexés au PLU, sans que le PPRL complet ne soit annexé en qualité de servitude. Il serait notamment utile, dans un but pédagogique, d’ajouter les cartes des aléas et cotes de référence, la notice de présentation du PPRL et, à titre d’alerte, de reproduire les périmètres d’aléas identifiés sur les plans de zonage du PLU.

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

La MRAe observe de plus que la commune fait le choix de développer l’urbanisation sur des espaces concernés par un aléa submersion moyen à fort. C’est notamment le cas de l’ensemble des zones 1AUa projetées.

La MRAe recommande une nouvelle fois :

- **de compléter l’information sur les risques figurant dans les différentes pièces du dossier,**

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

- *d'assurer une meilleure cohérence du projet de PLU avec le PGRI du bassin Loire-Bretagne et avec les prescriptions du PPRL pour éviter toute ambiguïté,*
- *de proposer des alternatives au développement des zones d'urbanisation en secteurs submersibles.*

Eaux pluviales et usées

Le dossier justifie de la capacité de la station d'épuration intercommunale à traiter les eaux usées, il joint en annexe les plans de réseaux d'assainissement collectifs mais le plan de zonage annexé qui date de 2000 ne fait figurer que les secteurs d'assainissement individuels et ne répond pas aux attendus d'un plan de zonage d'assainissement collectif et non collectif des eaux usées. Il devrait aussi mentionner le nombre de systèmes d'assainissement non collectif des eaux usées existants, contrôlés par le SPANC⁹ et les mesures prises pour remédier aux non-conformités.

Le dossier comporte un projet de zonage de l'assainissement des eaux pluviales de décembre 2017, auquel renvoie le projet de règlement du PLU qui prévoit des mesures en matière de maîtrise des rejets et de limitation de l'imperméabilisation des sols.

Il est toutefois à noter que ce projet de zonage des eaux pluviales a été soumis à évaluation environnementale par décision du 20 février 2018, du fait de son interdépendance avec le projet de création de plusieurs bassins de rétention envisagés dans le cadre du schéma directeur des eaux pluviales de l'Île de Noirmoutier de 2014, parmi lesquels quatre bassins restent à réaliser dans le marais, sans que la faisabilité de ces derniers ne soit démontrée. La MRAe n'a pas été saisie de cette évaluation à ce jour.

Quand bien même des effets bénéfiques au regard de la gestion des eaux pluviales seraient attendus du zonage pluvial et des équipements envisagés, ceux-ci sont susceptibles d'effets dommageables sur d'autres composantes environnementales (milieux naturels notamment), qu'il convient d'étudier pour rechercher les solutions de moindre impact. Au vu des enjeux majeurs présents sur ce territoire et de l'importance des choix à opérer concernant le dimensionnement et la localisation des bassins, pour assurer la gestion des eaux pluviales tout en respectant les autres intérêts environnementaux, la démarche « éviter-réduire-compenser les impacts dommageables » doit permettre la recherche des meilleures solutions environnementales possibles.

Le nouvel arrêté de PLU ne fait plus état au règlement graphique d'emplacements réservés pour l'aménagement de futurs bassins de rétention dont certains étaient précédemment situés dans le marais, inventorié en zone humide et par ailleurs en espace remarquable protégé au titre de la loi Littoral.

L'évaluation environnementale du zonage d'assainissement attendue devra nécessairement rendre compte d'une implantation alternative, en dehors de ces secteurs à protéger, dans le respect de la séquence éviter-réduire-compenser, sur la base d'un niveau d'études de terrain approprié concernant les milieux et espèces concernés.

Nuisances et santé publique

Une attention particulière doit être portée à l'aménagement des zones susceptibles d'être concernées par des nuisances. Le dossier fait état des nuisances sonores aux abords des infrastructures et prévoit la création de haies afin de constituer des tampons végétalisés. À noter toutefois que ceci agit sur le bruit ressenti mais non sur le niveau sonore mesuré.

9 Service public d'assainissement non collectif.

Le rapport (p 152) présente l'inventaire des sites industriels dont les sols sont potentiellement pollués (8 sites industriels recensés dont 5 en activité). Dans ce domaine le rapport de présentation indique un objectif d'information des propriétaires des sites concernés. Il indique que seules des études complémentaires peuvent permettre de définir l'effectivité de cette pollution et de préciser dans quelle mesure elle présente un risque pour des usages futurs. Ce faisant, le projet de PLU ne prévoit aucune disposition particulière au travers de son règlement pour permettre cette information et prise en compte.

La MRAe recommande :

- **de recenser l'ensemble des activités et équipements existants (activités économiques, salle des fêtes...) susceptibles d'engendrer des nuisances sonores sur la commune, ainsi que ceux autorisés ou en projet de façon à s'assurer de la cohérence du projet de PLU sur ce point ;**
- **d'expliquer comment le projet de PLU organise l'information sur le risque potentiel lié à une pollution des sols.**

3.4 Contribution au changement climatique, énergie et mobilité

Le développement de liaisons douces, des mesures favorisant l'utilisation des énergies renouvelables et l'implantation de constructions de type bioclimatique ou le renforcement de la gestion des eaux de pluie sont autant d'éléments qui participent à la limitation des émissions de gaz à effets de serre et à l'adaptation au changement climatique.

On relève cependant que la commune a choisi de conduire la révision du PLU sans exploiter les facultés offertes par les « nouveaux règlements de PLU » et par la loi « Transition énergétique pour la croissance verte » en matière d'incitations et de prescriptions favorisant la transition énergétique (les PLU peuvent désormais, par exemple, imposer aux constructions neuves de couvrir une part de leur consommation d'énergie par la production d'énergies renouvelables).

La MRAe recommande de renforcer le volet énergétique du PLU ou, à défaut, de justifier le choix de ne pas recourir davantage aux outils de promotion et d'incitation de l'efficacité énergétique dans le développement urbain.

Nantes, le 10 mars 2020

Pour la MRAe des Pays-de-la-Loire, par délégation,
le président,



Daniel FAUVRE