



Mission régionale d'autorité environnementale

Pays de la Loire

**Avis délibéré de la Mission Régionale d'Autorité
environnementale Pays de la Loire
sur les projets de modification n°5
et de révision allégée n°3 du
plan local d'urbanisme (PLU)
de SAINT-BREVIN-LES-PINS (44)**

N° : 2020-5078 et 79

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 17 septembre 2020 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 les évaluations environnementales des projets de modification n°5 et de révision allégée n°3 du plan local d'urbanisme (PLU) de Saint-Brevin-Les-Pins (44). Les membres de la MRAe ont été consultés le 19 mars 2021.

En application du règlement intérieur de la MRAe adopté le 10 septembre 2020, le délégataire cité ci-dessus ainsi que les membres consultés attestent qu'aucun intérêt particulier ou élément dans leurs activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause leur 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 communauté de communes Sud Estuaire pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 23 décembre 2020.

Cette double 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 6 janvier 2021 l'agence régionale de santé des Pays de la Loire.

En outre, la DREAL a consulté par courriel du même jour le directeur départemental des territoires et de la mer de la Loire-Atlantique, qui lui a transmis ses observations par courriel du 10 février 2021.

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

La commune de Saint-Brevin-Les-Pins, qui compte 13 812 habitants (données INSEE 2017) pour une surface de 19,3 km², se situe sur le littoral de la Loire-Atlantique, dans les périmètres de la Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) de l'estuaire de la Loire adoptée en 2006, du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de Retz approuvé en 2014 et du Plan de prévention des risques littoraux de la côte de Jade approuvé en 2019.

La commune comporte environ 8 km de plages. Son domaine public maritime et l'estuaire de la Loire sont compris dans les périmètres de cinq sites Natura 2000 : zones de protection spéciale (ZPS) FR5210103 Estuaire de la Loire et FR5212014 Estuaire de la Loire-Baie de Bourgneuf, zones spéciales de conservation (ZSC) FR5202011 Estuaire de la Loire Nord, FR5202012 Estuaire de la Loire – Baie de Bourgneuf et FR5200621 Estuaire de la Loire.

Le projet de modification n°5 du PLU approuvé le 28 avril 2014 comporte 4 composantes, consistant essentiellement à étendre les zonages d'urbanisme sur les eaux territoriales et estuariennes, préalablement à la révision allégée n°3 qui suit, et à effectuer des ajustements de zonages dans le secteur de la zone d'activité de la Guerche.

Le projet de révision allégée n°3 du PLU prévoit :

- la suppression de la protection dont bénéficieraient - à l'issue de la modification du PLU - 93,51 ha de plage et d'eaux territoriales situées entre l'avenue Edouard Branly et l'avenue de la Michelière, en leur qualité d'espace remarquable au titre de la loi Littoral (zonage NL.146-6 dans le PLU en vigueur), au profit d'un zonage Npm1 (sous-secteur dédié au sein du zonage naturel Npm), dont le règlement écrit intégrera les dispositions d'un cahier de recommandations paysagères et architecturales pour les installations éphémères de la plage Branly ;
- le classement en zone Np de 258,56 ha actuellement zonés Npm, secteur de la Courance et l'ajout de dispositions garantissant la possibilité d'entretien des exutoires présents en zones Np (zone naturelle de protection stricte) et Npm (affecté à des parties du domaine public maritime non zonées en espace remarquable).

La démarche attendue d'un document d'urbanisme concerné par l'application de la loi Littoral est de déterminer l'enveloppe des espaces remarquables sur la commune suivant les critères fixés par la loi Littoral, d'affecter à ces espaces un ou des zonages protecteurs, n'y permettant que des occupations et utilisations du sol limitativement énumérées dans le code de l'urbanisme, et de positionner les autres occupations et utilisations du sol en dehors de ces secteurs protégés.

L'autorité environnementale (à l'époque le préfet du département de la Loire-Atlantique) avait relevé dans ses avis de 2013, portant respectivement sur les projet de SCoT du Pays de Retz et de PLU de Saint-Brevin-les-Pins, l'absence de stratégie claire et argumentée de préservation des espaces remarquables maritimes.

Le zonage d'urbanisme de l'estuaire, des plages, estrans et eaux territoriales dans le PLU de Saint-Brevin-Les-Pins est à ce jour partiel et non argumenté de façon claire et étayée.

Les présentes modification et révision allégée s'inscrivent (en dehors de la partie estuarienne) dans une logique consistant, non à mieux structurer le zonage du PLU en fonction des niveaux d'enjeux biologiques et paysagers en cohérence avec les articles L.121-23 et R.121-4 et suivants du code de l'urbanisme, mais à supprimer/moduler des protections pour faciliter la réalisation de projets portés par la commune.

Cela conduit à sectoriser sur le papier les eaux territoriales de la commune, en affectant à ces dernières 4 zonages N différents (Npm, Np, Npm1, NL.146-6) suivant des lignes droites qui ne sont pas justifiées par d'éventuelles différences physiques et biologiques entre ces 4 secteurs.

La pertinence du déclassement du secteur de Branly reste à démontrer et son emprise apparaît surdimensionnée au regard de l'objectif affiché.

La volonté de mieux protéger le secteur de la Courance apparaît cohérente avec l'intérêt des milieux mais – sans remettre en cause le bien-fondé d'y permettre des travaux d'entretien - sa traduction réglementaire est à conforter par un zonage concordant avec les caractéristiques d'espace remarquable que le dossier lui reconnaît expressément.

La prise en compte des enjeux biologiques et paysagers dans les évolutions envisagées dans le secteur de la Guerche apparaît cohérente.

L'ensemble des recommandations figure dans l'avis détaillé ci-après.

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 ou après examen au cas par cas de la procédure d'évaluation environnementale. La modification n°5 du PLU de Saint-Brevin-Les-Pins a été soumise à évaluation environnementale par décision de la MRAe Pays de la Loire en date du 5 décembre 2020. La révision allégée n°3 du PLU relève de cette procédure au titre des articles R.104-9 et 10 du code de l'urbanisme, en tant que commune littorale comportant des sites Natura 2000².

Ces deux procédures d'évolution conjointe du PLU de Saint-Brevin-Les-Pins ayant certains objets qui se recoupent et la seconde étant dépendante de la première, la MRAe a décidé d'établir un avis commun dans un souci de cohérence et pour une meilleure compréhension du public.

1. Contexte, présentation du territoire, des projets de modification et de révision allégée du PLU et de leurs principaux enjeux environnementaux

1.1 Contexte et présentation du territoire

La commune de Saint-Brevin-Les-Pins, qui compte 13 812 habitants (données INSEE 2017) pour une surface de 19,3 km² environ, se situe sur le littoral de la Loire-Atlantique, dans les périmètres de la Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) de l'estuaire de la Loire adoptée en 2006, du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de Retz approuvé en 2014 et du Plan de prévention des risques littoraux de la côte de Jade approuvé en 2019.

La commune comporte environ 8 km de plages. Son domaine public maritime et l'estuaire de la Loire sont compris dans les périmètres de cinq sites Natura 2000 : zones de protection spéciale (ZPS) FR5210103 Estuaire de la Loire et FR5212014 Estuaire de la Loire-Baie de Bourgneuf, zones spéciales de conservation (ZSC) FR5202011 Estuaire de la Loire Nord (non mentionnée au dossier de révision allégée), FR5202012 Estuaire de la Loire – Baie de Bourgneuf et FR5200621 Estuaire de la Loire.

2 Conseil d'Etat, décision n° 400420 du 19 juillet 2017 (ECLI:FR:CECHR:2017: 400420.20170719), Art. 1 : Sont annulés les articles R. 104-1 à R. 104-16 du code de l'urbanisme issus du décret du 28 décembre 2015, en ce qu'ils n'imposent pas la réalisation d'une évaluation environnementale dans tous les cas où, d'une part, les évolutions apportées au plan local d'urbanisme par la procédure de la modification et, d'autre part, la mise en compatibilité d'un document local d'urbanisme avec un document d'urbanisme supérieur, sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement au sens de l'annexe II de la directive 2001/42/ CE du 27 juin 2001.

1.2 Présentation des projets de modification et de révision allégée du PLU

La modification du PLU approuvé le 28 avril 2014 comporte 4 composantes :

- prolongation sur l'estuaire et en mer des zonages affectés au linéaire côtier en dehors des deux zones portuaires, à savoir NL.146-6 (correspondant aux espaces remarquables au titre de la loi Littoral) sur 882 ha supplémentaires et Npm (affecté à des parties du domaine public maritime non zonées en espace remarquable) sur 1 792 ha supplémentaires ; cette évolution vise à couvrir les eaux territoriales jusqu'à leur limite externe (12 milles marins à partir de la laisse de basse mer lorsqu'elle n'intersecte pas avant celle des autres communes), dans l'objectif d'une part, de mettre le PLU en cohérence avec la jurisprudence administrative suivant laquelle le zonage des PLU doit couvrir l'intégralité du territoire communal qui se poursuit en commune littorale sur le domaine public maritime et d'autre part, de dé-corréler les règles applicables aux autorisations d'urbanisme (notamment aux concessions de plage) des phénomènes locaux d'évolution du trait de côte liés à l'érosion et à l'ensablement ;
- insertion dans le règlement écrit de la zone N de la mention suivant laquelle « *Dans l'ensemble des zones tout ou en partie incluses dans le domaine public maritime, toute occupation est soumise à autorisation préalable des gestionnaires du Domaine Public Maritime* » ;
- substitution à une partie du règlement écrit de la zone Npm d'une obligation de conformité à un cahier de « Recommandations paysagères et architecturales pour les installations éphémères des plages », qui lui sera annexé ;
- modification du règlement graphique dans le secteur de la zone d'activités de la Guerche Sud : à l'ouest de la zone, passage en zone Np de parcelles classées en zone d'urbanisation future à vocation d'activités 2AUf dans le PLU en vigueur ; à l'est de la zone, passage en zone Uf de parcelles classées en 2AUf, avec mise en place d'une protection au titre de l'article L.123-1-57° (trame visant la reconstitution d'un rideau arboré en bordure de zone) et intégration au règlement écrit des prescriptions applicables à la trame).

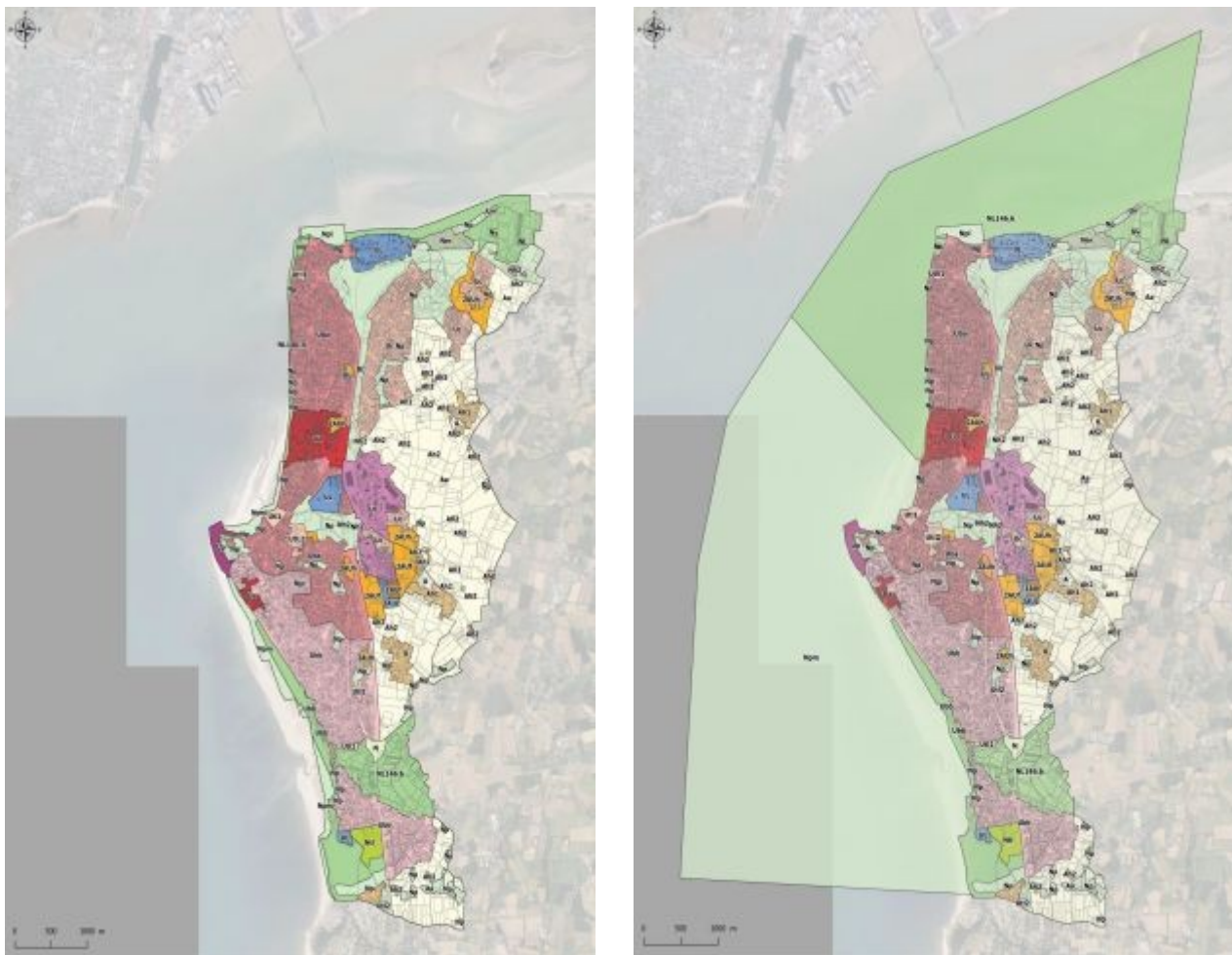
La révision allégée comporte deux composantes :

- la suppression de la protection dont bénéficieraient - à l'issue de la modification du PLU - 93,51 ha de plage et d'eaux territoriales situées entre l'avenue Edouard Branly et l'avenue de la Michelière, en leur qualité d'espace remarquable au titre de la loi Littoral (zonage NL.146-6 dans le PLU en vigueur, déjà applicable à la partie plage), au profit d'un zonage Npm1 (sous-secteur dédié au sein du secteur Npm), dont le règlement écrit intégrera les dispositions d'un cahier de recommandations paysagères et architecturales pour les installations éphémères de la plage Branly ;
- le classement en zone Np de 258,56 ha actuellement zonés Npm, secteur de la Courance et l'ajout de dispositions garantissant la possibilité d'entretien des exutoires présents en zones Np et Npm.

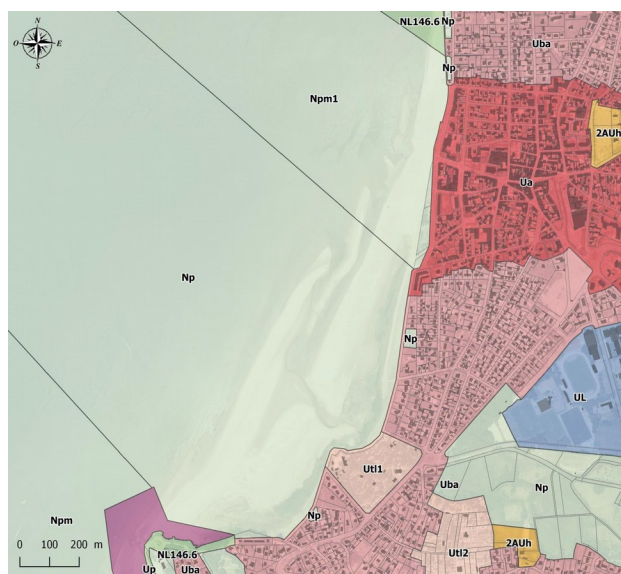
À noter que la notice explicative de la révision allégée n°3 indique que « *la révision devra tenir compte des évolutions du PLU à l'issue de la modification n°5 du PLU de la commune approuvée au printemps 2021* » qui est en fait menée parallèlement. Le dossier de la révision allégée fonde son analyse, non sur le zonage actuellement opposable du PLU en vigueur mais sur le zonage qui résulterait de l'approbation éventuelle de la modification n°5 du PLU³.

3 Les plans présentés en pages 13 et 14/53 de la notice explicative de la révision allégée sont dénommés de façon erronée « *zonage avant et après modification* » : il s'agit manifestement du plan après modification et du plan après révision allégée.

La MRAe recommande de rectifier les intitulés des plans figurant dans les dossiers pour lever toute ambiguïté sur l'articulation de la modification et de la révision allégée du PLU.



Zonages avant et après la modification n°5 du PLU : zone Npm en mer au sud et NL146-6 au nord (cartes extraites du dossier)



Zoom sur les zonages des secteurs de la Courance et de Branly après la révision allégée n°3 (carte extraite du dossier)

1.3 Principaux enjeux environnementaux des projets de modification et de révision allégée du PLU 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 principaux enjeux environnementaux des deux procédures d'évolution du PLU identifiés par la MRAe sont :

- la reconnaissance et la protection des milieux naturels et paysages littoraux remarquables de la commune telles que prévues par la loi Littoral,
- la juste appréciation des incidences potentielles liés aux changements de vocations de zones envisagés, en matière de milieux et de risques naturels, de paysage et de nuisances.

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

Les dossiers prennent la forme de deux notices explicatives intégrant l'exposé des motifs des changements apportés et l'évaluation environnementale, auquel sont joints deux cahiers de «Recommandations paysagères et architecturales pour les installations éphémères des plages» (dont l'un spécifique à la plage de Branly) et les délibérations des 17 septembre, 19 novembre et 17 décembre 2020 prescrivant, modifiant et arrêtant successivement les procédures de modification et de révision allégée.

Les dossiers nécessitent des compléments, exposés ci-après, afin d'appréhender de façon suffisamment claire les composantes des projets d'évolution du PLU et les principaux enjeux qui leur sont liés.

2.1 Articulation des projets de modification n°5 et de révision allégée n°3 du PLU avec les autres plans et programmes

Cette partie du dossier rappelle les orientations de 4 documents opposables au PLU (la DTA⁴ de l'estuaire de la Loire déclinée dans le SCoT du Pays de Retz, le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin Loire-Bretagne et le schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) de l'estuaire de la Loire).

Elle omet de tenir compte du fait que la DTA et le SCoT n'ont pas intégré, au moment de leur élaboration, la mise en place du réseau Natura 2000 en mer.

Pour mémoire, l'autorité environnementale (le préfet du département de la Loire Atlantique à l'époque) a relevé dans son avis de 2013 sur le projet de SCoT du Pays de Retz, que « *sur la question de savoir si la reconnaissance de l'intérêt patrimonial de certains secteurs postérieurement à la DTA (notamment à travers la mise en place du réseau Natura 2000 en mer) appelle une extension des espaces remarquables conformément à l'article R.146-1 du code de l'urbanisme, le SCoT opte pour un statu quo dans l'attente de l'élaboration préalable du DOCOB⁵ de la zone de protection spéciale – ZPS - marine (en omettant d'évoquer le site d'intérêt communautaire – SIC – marin) et d'un volet maritime du SCoT. Il doit néanmoins être rappelé que la loi Littoral est d'ores et déjà opposable aux projets susceptibles d'impacter ces espaces marins.* »

L'autorité environnementale a également relevé dans son avis du 21 mai 2013 sur le projet de PLU de Saint-Brevin-Les-Pins, que la délimitation des espaces remarquables s'appuie sur la DTA et sur

4 Directive territoriale d'aménagement de l'estuaire de la Loire adoptée par décret du 17 juillet 2006.

5 Document d'objectif pour définir et organiser la gestion d'un site N2000.

le projet de SCoT mais qu'il aurait toutefois été pertinent d'examiner si les domaines publics fluvial et maritime inclus en sites Natura 2000, remplissent les critères d'espace remarquable et d'indiquer le secteur Npm « L 146-6 ». Par ailleurs, la définition de la trame verte et bleue aurait également gagné en cohérence à représenter les réservoirs de biodiversité et continuités existantes de part et d'autre du territoire communal terrestre, notamment sur l'estran.

Dès lors que le SCoT et le PLU approuvés n'ont pas mené à leur niveau l'exercice de traduction de la loi Littoral sur le domaine public maritime, il appartient aux procédures d'évolution du PLU intéressant le domaine public maritime d'analyser suivant des critères objectifs si celui-ci présente en tout ou partie les caractéristiques d'espace remarquable. Il doit veiller plus globalement à l'entier respect de la loi Littoral, y compris par exemple l'interdiction d'étendre l'urbanisation en discontinuité des agglomérations et villages existants, ce qui suppose d'examiner si (ou sous quelles conditions) l'implantation saisonnière de commerces et d'établissements de restauration à l'avant d'un large massif dunaire constitue ou non une extension d'urbanisation au sens de la loi.

Par ailleurs, d'autres documents intéressant potentiellement le projet de révision allégée du PLU n'ont pas été retenus dans l'analyse, tels que par exemple le plan d'action pour le milieu marin approuvé en décembre 2012 et le document stratégique de la façade Nord Atlantique Manche Ouest (DSF NAMO).

La MRAe recommande de compléter les informations sur les plans et programmes avec lesquels le projet de révision allégée n°3 du PLU doit s'articuler et de développer l'analyse pour justifier de l'entier respect de la loi Littoral, notamment au sens de la reconnaissance et de la protection des espaces remarquables.

2.2 Explication des choix

Secteur de Branly :

Le dossier indique sans plus de détail que le déclassement du secteur de Branly des espaces remarquable identifiés en NL.146-6 au titre de la loi Littoral est :

- nécessaire pour permettre l'accueil d'établissements de plage une fois que la commune aura exercé son droit de priorité à l'attribution de la concession de plage concernée,
- cohérent avec les enjeux environnementaux, la plage de Branly, située au droit d'une zone urbanisée, ne présentant pas une biodiversité justifiant un zonage NL146-6.

Cependant, ni la nature des activités envisagées, ni le périmètre du projet de concession de plage ne sont présentés dans la notice.

La gestion du domaine public maritime est encadrée notamment par le code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) et par le code de l'urbanisme. Or, l'article R.2124-26 du CGPPP, évoqué dans le dossier de révision du PLU sans y être explicité⁶, prévoit expressément la possibilité de concessions de plage en espace remarquable au sens de l'article L.121-23 du code de l'urbanisme.

La collectivité devrait donc indiquer clairement :

- s'il s'agit de créer une concession ou d'en renouveler une existante avec un changement d'attributaire et d'activités,
- quelles sont les activités projetées par la commune dont le zonage actuel du PLU

6 Le dossier rappelle que les concessions de plage sont réglementées par les articles R.2124-13 à 2124-38 du CDPPP.

- empêcherait l'installation dans le cadre d'une concession de plage,
- ce que l'évolution du zonage changera concrètement, y compris concernant la durée d'implantation annuelle possible,
 - à quel(s) besoin(s) les activités projetées répondent à l'échelle du quartier, et pour quelles raisons ces besoins ne peuvent être satisfaits ailleurs que sur la plage,
 - les dimensions, modes d'accès et aménagements connexes et l'enveloppe totale de la future concession (étant indiqué que seule une implantation de cabanes de plages, le long du remblai, est précisée dans le cahier de «Recommandations paysagères et architecturales pour les installations éphémères des plages – plage Branly »).

Au vu du dossier, aucune variante n'a été étudiée. L'analyse de variantes telles que la mise en place d'une concession de plage compatible avec le maintien d'un zonage en espace remarquable (car comportant uniquement des activités autorisées en espace remarquable, ou des implantations d'une durée inférieure à 3 mois) et un arrêt définitif de l'entretien mécanique de la plage de Branly dont la végétation dunaire a commencé à se reconstituer suite à l'interruption de cet entretien en 2020 serait pourtant utile au regard des perspectives d'évolution de l'environnement.

En l'état et étant rappelé que c'est la modification menée concomitamment à la révision allégée qui étend ce zonage en mer, l'argumentaire ne démontre pas clairement que le couloir de 3,5 km de profondeur que la collectivité souhaite déclasser des espaces remarquables :

- ne répond pas - ou plus - aux critères d'identification des espaces remarquables au titre de la loi littoral définis dans le code de l'urbanisme ; autrement dit, qu'il s'agit de milieux banals non « caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral », non « nécessaires au maintien des équilibres biologiques » et dépourvus de tout « intérêt écologique », bien que situés à la fois au sein de la zone de protection spéciale (ZPS) FR5212014 Estuaire de la Loire-Baie de Bourgneuf et de la zone spéciale de conservation (ZSC) FR5202012 Estuaire de la Loire – Baie de Bourgneuf,
- se compose de milieux et de paysages de moindre intérêt que ceux des espaces environnants au nord, sur lesquels la collectivité maintient au contraire la protection,
- que l'étendue du déclassement en mer est nécessaire à l'attribution d'une concession de plage sur une bande de quelques mètres le long du remblai, ce qui impliquerait logiquement de circonscrire l'évolution du zonage à l'emprise concernée.

Secteur de la Courance :

Le dossier considère que ce secteur est bien constitutif d'un espace remarquable mais indique que son classement en espace remarquable NL.146-6 au titre de la loi Littoral projeté dans la délibération du 17 septembre 2020 ne permettrait pas l'entretien des exutoires existants, notamment celui de la Courance, indispensable compte tenu de la nature du bassin versant et qu'un classement en NP est pour cette raison privilégié.

Le dossier ne justifie pas que la nature et la finalité des travaux d'entretien évoqués soient incompatibles avec un zonage en espace remarquable et ne démontre pas que ces travaux n'entrent pas dans le champ des articles L.121-26 et R.121-5 du code de l'urbanisme qui permettent respectivement en espaces remarquables « *La réalisation de travaux ayant pour objet la conservation ou la protection de ces espaces et milieux* »⁷ et « *Les équipements d'intérêt général*

7 L'autorité environnementale avait dès 2013 alerté la commune sur l'utilité de permettre la réalisation de travaux de ce type dans le règlement écrit du PLU.

nécessaires à la sécurité des populations et à la préservation des espaces et milieux ».

Il n'étudie pas non plus la possibilité, en pareille hypothèse, d'opter pour un zonage NL.146-6 et pour un autre zonage spécifique circonscrit au secteur des travaux.

Le choix de procéder à un changement de zonage jusqu'à la limite des eaux territoriales n'est pas davantage argumenté.

Règlement écrit de la zone N :

La volonté exprimée de rappeler dans le règlement écrit de la zone N que toute occupation au sein du Domaine Public Maritime est soumise à autorisation préalable des gestionnaires du Domaine Public Maritime est cohérente. Toutefois, la rédaction projetée dans le règlement de la zone N ne s'y conforme pas strictement, car elle étend cette obligation à toute occupation prenant place dans une zone chevauchant en tout ou partie le domaine public maritime, sans identifier l'emprise des zones potentiellement concernées située hors domaine public maritime et le bénéfice environnemental attendu de cette disposition, ni analyser sa portée sur les occupations à terre au regard des compétences des gestionnaires du domaine public maritime.

Évolutions de zonage au sein de la zone d'activité de la Guerche :

Le dossier a été complété postérieurement à la demande d'examen au cas par cas et justifie le besoin foncier lié au projet d'extension d'une entreprise. La superficie concernée a été réduite de 1 600 à 1 170 m². Les dispositions introduites dans le règlement écrit apparaissent également cohérentes avec la volonté de reconstituer et pérenniser une trame végétale en bordure de zone pour former une frange paysagère entre la zone d'activités et des espaces agricoles zonés 2AUf, ayant vocation à être urbanisés à plus long terme pour l'accueil d'activités économiques.

La MRAe recommande de compléter précisément l'explication des choix concernant les zonages du domaine public maritime, après étude de variantes ou le cas échéant, de revoir les délimitations et zonages envisagés.

2.3 Diagnostic, état initial, analyse des incidences, mesures d'évitement, de réduction et de compensation

Concernant la modification n°5 du PLU, les données génériques donnent un bon aperçu des grands enjeux qui caractérisent le territoire communal mais ne sont pas sectorisées au sein des eaux territoriales. Il serait utile de préciser si les sites Natura 2000 concernés sont ou non dotés de documents d'objectifs (DOCOB) ayant donné lieu à l'établissement de cartes des habitats et identification de secteurs à enjeux prioritaires. Des données plus localisées sont fournies à juste titre pour le secteur terrestre de la Guerche.

Concernant la révision du PLU, la délibération indique que la plage du secteur de Branly voit évoluer son profil par une accrétion de plage importante, qu'elle est caractérisée par une bande sableuse à marée haute peu large et est entretenue mécaniquement mais ne présente pas une biodiversité justifiant un zonage NL.146-6. Toutefois, le dossier n'inventorie ni ne cartographie les habitats naturels en voie de reconstitution en 2020 du fait d'une interruption du criblage liée à la crise sanitaire, ainsi que la faune et la flore qui peuvent s'y trouver ou la présence éventuelle d'espèces vulnérables, voire protégées.

L'analyse des incidences indique quant à elle que le secteur de Branly est au contact et à proximité immédiate d'espaces inventoriés, notamment Natura 2000 (le dossier indique plus tôt que la concession sera dans l'enveloppe des sites Natura 2000), que le littoral de la commune est un lieu de biodiversité riche, que la prise en compte des habitats à enjeux pour la biodiversité s'avère nécessaire pour la préservation des espèces protégées et que la période d'installation des aménagements peut générer des nuisances supplémentaires pour la faune et la flore présentes sur ce secteur.

Le dossier ne définit pas la zone d'effets de la révision allégée. Or, celle-ci est susceptible de produire des effets sur un périmètre plus large que celui des cabanes de plage et de la concession proprement dite, que ce soit par exemple au large (l'enveloppe de 93,5 ha intégrant les eaux territoriales) ou pour les besoins de stockage hivernal des installations de plage ou si la concession inclut un service de location d'engins utilisables sur une zone élargie.

Une superposition de l'état initial (une fois complété) avec l'enveloppe maximale du projet de concession (la commune souhaitant un périmètre variable, adaptable aux mouvements sédimentaires et marées afin d'éviter un enfouissement progressif de la concession sous le sable), et sa zone d'effets serait nécessaire pour apprécier de façon plus étayée les incidences du projet de révision allégée et définir des mesures d'évitement et de réduction telles qu'une relocalisation de tout ou partie du projet de concession et/ou une mise en défens de certains secteurs dunaires.

De même, la mention d'une desserte future des établissements de plage par les réseaux impliquerait de localiser les réseaux existants et d'expliquer comment les établissements y seront raccordés de façon à vérifier la faisabilité juridique et l'acceptabilité des travaux. Cette attente vaut surtout pour les secteurs concernés par la modification du PLU destinés à accueillir la concession de plages de l'Océan, de Pressigny et des Rochelets à l'avant d'un massif dunaire, mais aussi pour le secteur de Branly, situé au droit d'un secteur urbanisé.

Le classement en zone Np de 258,56 ha actuellement zonés Npm, secteur de la Courance est présenté comme une « compensation » au déclassement du secteur de Branly des espaces remarquables identifiés en NL.146-6 au titre de la loi Littoral. Toutefois :

- le changement de zonage du secteur de la Courance, identifié comme un espace remarquable dans le dossier, s'inscrit davantage dans une simple mise en cohérence avec une obligation législative (loi Littoral),
- une démarche de compensation impliquerait par ailleurs de justifier concrètement en quoi le classement envisagé compensera les effets négatifs résiduels engendrés par le déclassement du secteur de Branly.

La MRAe recommande :

- ***d'identifier et de cartographier les habitats naturels, la faune et flore et la zone d'effets de la composante « secteur de Branly » de la révision allégée ;***
- ***d'en déterminer les incidences et de justifier la pleine application de la démarche Eviter-Réduire-Compenser.***

2.4 Dispositif de suivi

Le dossier ne comporte pas de dispositif de suivi des effets des évolutions du PLU projetées et n'argumente pas ce choix.

Le tableau récapitulatif de l'évolution des surfaces et protections au sein du PLU à l'issue de la modification mentionne toutefois la création de 80 mètres linéaires de haies, chiffre vis-à-vis duquel un suivi de la plantation compensatoire dans le secteur de la Guerche pourra ainsi être

effectué.

La MRAe rappelle l'obligation pour la collectivité d'organiser le suivi des effets de la révision allégée du PLU et d'en préciser les modalités, en présentant les indicateurs retenus et leur « état zéro ».

2.5 Méthodes et résumés non techniques

Les deux résumés non techniques comportent un paragraphe générique d'explication des méthodes utilisées pour réaliser l'évaluation environnementale, une présentation synthétique des évolutions projetées et un tableau identifiant les surfaces concernées par un changement de zonage. Ils souffrent d'une absence de carte, couplée aux mêmes faiblesses que les dossiers eux-mêmes, en matière notamment de justification des choix effectués.

3. Prise en compte de l'environnement par les projets de modification n°5 et de révision allégée n°3 du PLU

3.1 Préservation du patrimoine naturel

Le choix d'un zonage Npm plutôt que NL.146-6, y compris la mise en place (dans la modification) suivie du retrait immédiat (dans la révision allégée) de cette protection « espace remarquable au titre de la loi Littoral » sur une partie des eaux territoriales aboutissant in fine à un patchwork de 4 zonages est, par nature, susceptible de ne pas assurer une protection suffisante dans l'esprit de la loi Littoral des milieux naturels identifiés pour leur intérêt écologique.

Toutefois, le manque de précision des dossiers - mentionné au point 2.3 du présent avis concernant les caractéristiques concrètes de cette enveloppe spatiale et les effets des deux procédures d'évolution concomitantes du PLU - ne permet pas à la MRAe d'émettre un avis circonstancié.

Il en est de même s'agissant des incidences Natura 2000. L'indication suivant laquelle les projets de concession feront l'objet d'une évaluation d'incidences Natura 2000 est utile mais ne peut se substituer aux éléments attendus dans les présents dossiers.

Pour le secteur de la Guerche, l'ouverture à l'urbanisation d'environ 1 100 m² précédemment zonés 2AUf interviendra sur un secteur peu densément arboré et donnera lieu à reconstitution d'une trame végétale sur un linéaire de 80 mètres. Un inventaire de terrain des espèces de faune et de flore présentes demeure toutefois souhaitable afin de conforter l'absence d'enjeu notable signalée au dossier.

La MRAe recommande de compléter le volet relatif à la préservation du patrimoine naturel suivant les préconisations formulées au point 2.3 du présent avis.

3.2 Paysage

Le cahier de recommandations paysagères et architecturales pour les installations de plage spécifique au secteur de Branly encadre l'aspect esthétique des installations et l'implantation de certaines d'entre elles en bordure de remblai mais n'apporte pas d'éléments sur les autres installations projetées et les atteintes potentielles au milieu dunaire.

Ce même cahier - hors secteur de Branly - encadre l'aspect esthétique des installations et leur implantation, évolutive annuellement car voulue au pied de la dune mobile pour éviter tout à la fois un enfouissement et un isolement des constructions vis-à-vis de la dune.

Dans le secteur de la Guerche, la reconstitution d'une trame végétale en bordure des parcelles ouvertes à l'urbanisation le long du chemin des Brosses apparaît de nature à adoucir la transition entre le futur espace urbanisé et les terrains naturels à l'est. Le maintien de cette trame revêtira une importance particulière dans l'hypothèse où l'extension de la ZAC de la Guerche Sud serait revue à la baisse dans ce secteur.

La MRAe recommande de compléter le dossier par une analyse paysagère comparative avec ce que serait l'évolution du paysage dans l'hypothèse d'une libre évolution du milieu dunaire secteur de Branly.

3.3 Prise en compte des risques et limitation des nuisances

Risques naturels

Le dossier indique que le secteur de Branly est exposé au risque d'érosion côtière et de choc mécanique lié à la houle et que le plan de prévention des risques littoraux de la côte de Jade, approuvé en 2019 et qui intègre le secteur de Branly en zones BC et Erc⁸, ne fait pas obstacle à l'implantation d'équipements et installations de plages, dès lors que le concessionnaire prend toutes les dispositions nécessaires pour garantir la sécurité des personnes et des biens vis-à-vis des événements climatiques, y compris exceptionnels.

Il serait souhaitable d'analyser si un arrêt de l'entretien mécanique de la plage à propos duquel le dossier note qu'il « déstructure le sol et rend le sable plus volatile, fragilisant le trait de côte » et une mise en défens des secteurs dunaires en cours de revégétalisation suite à l'interruption de cet entretien en 2020 seraient de nature à permettre une reconstitution naturelle de la dune et à réduire les risques naturels auxquels sont actuellement exposés les secteurs urbains adjacents.

La notice explicative du dossier de modification comporte quant à elle des indications générales sur l'exposition aux risques naturels du littoral de la commune et l'existence d'un Plan de prévention des risques littoraux mais n'indique pas expressément si une partie des secteurs objets de la modification sont réglementés par le PPRL. Ce point serait à clarifier, le PPR interdisant par exemple la création de restaurants et encadrant les terrasses nouvelles dans certaines zones de son règlement.

La MRAe recommande :

- ***d'examiner dans quelle mesure les choix de la collectivité participent à l'aggravation des risques naturels et peuvent être réorientés dans un souci de moindre impact,***
- ***de clarifier si le PPRL s'applique sur les secteurs concernés par le dossier de modification et si aucun des risques littoraux connus ne fait obstacle à l'installation sur la future zone Npm des activités projetées dans le cadre du projet de concession de plage.***

8 La zone Erc regroupe des secteurs impactés par l'aléa d'érosion côtière à l'échéance 100 ans, susceptibles de disparaître à cette échéance. Ces secteurs sont donc considérés comme étant soumis à un aléa fort. La zone BC inclut d'une part des secteurs situés derrière des ouvrages de protection (ou des éléments de topographie pouvant se comporter comme tels : cordons dunaires, etc.) susceptibles, en cas de défaillance, d'être impactés par un aléa fort de submersion marine ; d'autre part des secteurs soumis à un aléa fort via des chocs mécaniques liés à l'action de la houle.

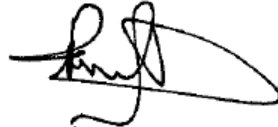
Bruit

Le dossier conclut que la révision du zonage plage de Branly ne sera pas source de nuisances notables pour les futurs riverains du fait de la forte fréquentation préexistante du secteur. Des indications sur les horaires de fonctionnement, d'entretien et d'approvisionnement des établissements projetés seraient toutefois utiles à l'appui de cette indication.

La MRAe recommande de vérifier que la finalité de la révision allégée du PLU n'aggrave pas les nuisances sonores pour les riverains de la future concession de plage.

Nantes, le 23 mars 2021

Pour la MRAe des Pays de la Loire, par
délégation,



Daniel FAUVRE