



Mission régionale d'autorité environnementale

Pays de la Loire

**Avis délibéré de la Mission Régionale d'Autorité
environnementale Pays de la Loire
sur le projet de révision générale
du plan local d'urbanisme (PLU)
de La Turballe (44)**

N° : PDL-2021-5467

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) des Pays de la Loire a délibéré par échanges électroniques comme convenu lors de sa réunion du 24 septembre 2021 sur le projet de révision du plan local d'urbanisme (PLU) de La Turballe (44).

Ont délibéré collégalement : Mireille Amat, Paul Fattal, Olivier Robinet, Bernard Abrial et Daniel Fauvre.

En application du règlement intérieur de la MRAe adopté le 10 septembre 2020, 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.

** **

La MRAe a été saisie par la commune de la Turballe pour avis le 30 juin 2021, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) des Pays de la Loire.

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 1^{er} juillet 2021 l'agence régionale de santé des Pays de la Loire.

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.

Synthèse de l'Avis

La commune de La Turballe est située à l'extrémité de la presqu'île de Guérande, dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale de Cap Atlantique.

Elle possède un patrimoine naturel et paysager de premier plan, reconnu par diverses mesures d'inventaires et de protection, notamment le site classé des marais salants de Guérande et le site inscrit de la pointe sud de la presqu'île de Pen-Bron, les sites Natura 2000 (zone de protection spéciale et zone spéciale de conservation) « Marais salants de Guérande, traicts du Croisic et dune de Pen-Bron », et la ZPS marine « Mor Braz ».

Le rapport de présentation du PLU dresse globalement un bon état des lieux du territoire, mais appelle des compléments, notamment en matière de justifications des choix et d'évaluation des incidences du projet de PLU.

Prévoyant sur 10-12 ans la construction de 580 logements, le projet PLU apparaît cohérent avec le SCoT de Cap Atlantique en matière de rythme et de spatialisation de l'urbanisation, mais pourrait aller plus loin en matière de modération de la consommation d'espace.

Il s'efforce de renforcer la protection du patrimoine naturel ainsi que celui bâti et vernaculaire et d'assurer une meilleure lisibilité de la loi Littoral. La prise en compte des parties naturelles du site classé demeure toutefois incomplète du fait du maintien en zone constructible de parcelles ayant vocation à être protégées en tant qu'espace 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 sur l'environnement des orientations et des règles du document d'urbanisme, 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 révisions relèvent obligatoirement de la procédure d'évaluation environnementale. C'est le cas de la révision du PLU de la commune de La Turballe, en tant que commune soumise à la loi Littoral et comprenant un site 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 de La Turballe est située à l'extrémité de la presqu'île de Guérande, à une vingtaine de kilomètres de Saint-Nazaire. Comprise dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) de Cap Atlantique révisé en 2018, elle comptait en 2016 une population résidente de 4502 habitants (INSEE).

Le territoire communal, d'une surface de 18,5 km², s'étend essentiellement sur un plateau bocager culminant à 37 m, séparé par son coteau d'une zone de marais salants situés dans le prolongement du traict du Croisic. Le tombolo de Pen Bron marque la limite sud du linéaire côtier, dont les deux tiers nord sont urbanisés.

La commune recèle un patrimoine naturel et paysager de premier plan, reconnu par diverses mesures d'inventaires et de protection, notamment le site classé des marais salants de Guérande et le site inscrit de la pointe sud de la presqu'île de Pen-Bron, les sites Natura 2000 (zone de protection spéciale et zone spéciale de conservation) « Marais salants de Guérande, traicts du Croisic et dune de Pen-Bron », et la ZPS marine « Mor Braz ».

La forme urbaine historique est étroitement liée à l'activité de la pêche, mais la commune a également connu un développement de type pavillonnaire et une urbanisation linéaire prononcée qui ont progressivement englobé une partie des villages pré-existants. Deux projets structurants sont l'un en chantier (le réaménagement et l'extension du port, retenu comme base de maintenance du parc éolien offshore en cours de construction au large du Croisic), l'autre en attente de réalisation (le barreau routier Guérande – La Turballe, déclaré d'utilité publique en 2010 et qui recomposera l'entrée de ville).

Le conseil municipal a décidé par délibération du 13 décembre 2016 de prescrire la révision du plan local d'urbanisme qui avait été approuvé le 9 juillet 2010. Le projet de PLU, objet du présent avis, a été arrêté par délibération du 25 mai 2021.

1.2 Présentation du projet de PLU

La stratégie communale est fondée dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) sur 4 objectifs structurants :

- « — une place portuaire dynamique du XXI^e siècle à affirmer,
- un patrimoine terre-mer à révéler,
- une station touristique à animer à l'année,
- une qualité du cadre de vie à amplifier encore plus ».

Les modalités de mise en œuvre de ces objectifs y sont clairement explicitées. Trois orientations d'aménagement et de programmation thématiques (relatives à la qualité et l'optimisation du foncier, aux cheminements et à la qualité et la simplicité des aménagements) et huit sectorielles viennent compléter le règlement écrit et graphique du projet de PLU (cf. en annexe au présent avis le zonage projeté).

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

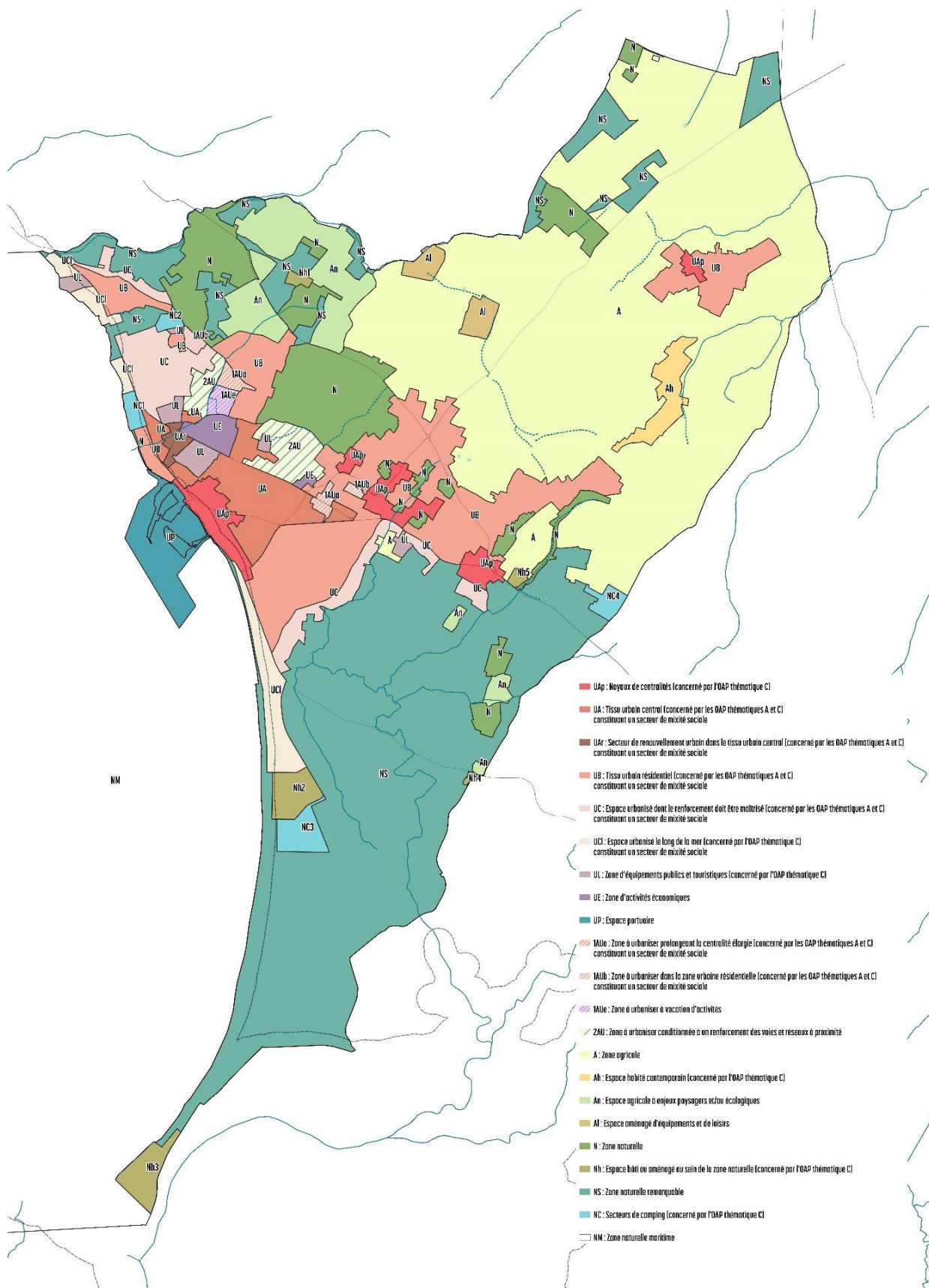
Au regard des effets attendus du fait de la mise en œuvre du plan d'une part, et des sensibilités environnementales du territoire d'autre part, les principaux enjeux environnementaux du projet de PLU de La Turballe identifiés par la MRAe sont :

- la préservation du patrimoine naturel et paysager,
- la gestion économe de l'espace,
- la prise en compte des risques naturels littoraux.

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

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

Il est dans l'ensemble clair, pédagogique et illustré de façon appropriée mais comporte quelques faiblesses explicitées dans les paragraphes qui suivent.



Zonage projeté (extrait du rapport de présentation du PLU)

2.1 Diagnostic socio-économique, état initial de l'environnement, perspectives d'évolution en l'absence de plan, caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées

Le diagnostic socio-économique et la description de l'état initial de l'environnement sont dans l'ensemble clairs et adaptés, et utilement assortis de paragraphes de synthèse mettant en exergue les enjeux à retenir pour le PLU. Cette description est complétée (dans le volume 3) par un zoom sur des zones susceptibles d'être impactées de manière notable par la mise en œuvre du projet de PLU.

Les enjeux spécifiques au site classé des marais salants de Guérande et au site inscrit de la pointe sud de la presqu'île de Pen-Bron, tous deux envisagés dans le dossier essentiellement sous l'angle de leur statut de servitude, ne sont pas traités dans le diagnostic et l'état initial et dans la suite du rapport de présentation.

La simple mention des cinq zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique ou floristique (ZNIEFF) présentes sur le territoire mériterait également d'être développée par les éléments de connaissance issus de leurs fiches descriptives et l'exploitation des données floristiques du Conservatoire botanique national de Brest (CBNB), pour faciliter une pré-identification de secteurs particulièrement sensibles à toute forme d'aménagement.

Le rapport signale sans détail un phénomène de camping sauvage et de cabanisation sur la commune, également très perceptible sur photographies aériennes. Son ampleur, ses tendances d'évolution ainsi que les mesures déjà mises en œuvre ou projetées par les acteurs publics pour le résorber seraient à présenter dans le dossier, compte tenu des enjeux notamment sanitaires et paysagers qui s'y rattachent.

La MRAe recommande d'exposer les enjeux spécifiques liés au site classé des marais salants de Guérande et au site inscrit de la pointe sud de la presqu'île de Pen-Bron et de définir des orientations, voire des prescriptions, pour le développement de ces zones en cohérence avec les protections mises en place.

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

Le SCoT approuvé en 2018 est considéré comme intégrateur des documents de planification sectoriels, qui s'imposent aux documents d'urbanisme dans un rapport de compatibilité ou de prise en compte. Le rapport de présentation du projet de PLU présente néanmoins son articulation avec certains de ces documents, tels que le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) des Pays de la Loire adopté en 2015, le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin Loire-Bretagne et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) de l'estuaire de la Loire approuvés en 2009, dont la révision est en voie d'approbation et celui de la Vilaine approuvé en 2015, qui couvre le quart nord-est de la commune. Le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) du bassin Loire-Bretagne approuvé en 2015 également en fin de révision et le projet de plan climat air énergie territorial (PCAET) de Cap Atlantique arrêté en avril 2021 n'ont pas été intégrés à l'analyse, le rapport assimilant le PCET adopté en 2013 au projet de PCAET. Dans le rapport de présentation, un volet cartographique légendé serait utile afin d'illustrer la cohérence du projet de PLU avec les documents supra-communaux et plus particulièrement la traduction de la loi Littoral.

La MRAe recommande de compléter l'analyse de l'articulation du projet de PLU avec le PGRI du bassin Loire-Bretagne en cours de révision ainsi qu'avec le projet de PCAET de Cap Atlantique.

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

Le rapport explique par thématique les objectifs supra-communaux, ce que prévoyait le PLU en vigueur et comment les dynamiques observées ont conduit à établir les choix retenus dans le plan d'aménagement et de développement durable (PADD), avant de justifier les délimitations de zones et les règles définies.

Cependant, certains passages, tel que la justification des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) notamment, tendent davantage à mentionner les dispositions réglementaires applicables qu'à vraiment les justifier vis-à-vis de variantes possibles.

La MRAe recommande de renforcer la justification des choix retenus, en ce qui concerne notamment les OAP dont l'argumentation reste trop descriptive en l'état.

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

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

Au cas présent, l'analyse est dans l'ensemble clairement structurée mais ne répond pas pleinement à l'objectif qui lui est assigné. Par exemple, le paragraphe sur la consommation foncière ne chiffre pas la consommation projetée.

L'analyse des incidences assimile également de façon inappropriée les mesures d'évitement et de réduction à des incidences positives, ce qui ne permet pas d'apprécier les incidences résiduelles éventuelles et donc le besoin de compensation.

Le rapport comporte, tel que requis par le code de l'urbanisme, un chapitre sur les zones susceptibles d'être impactées de manière notable par le projet de PLU. Centré sur les secteurs faisant l'objet d'une OAP, il s'attache essentiellement à décrire de façon générique les incidences du PLU, sans dresser préalablement un état initial précis de ces secteurs (du type carte des habitats naturels, espèces présentes, topographie, etc.), nécessaire à l'appréciation des incidences et à la définition de mesures adaptées, si besoin après étude de variantes, même si l'ensemble de ces secteurs terrestres sont situés en dehors des zonages d'inventaire et de protection du patrimoine naturel et paysager recensés sur la commune. Par exemple, l'indication « conservation de haies et d'arbres » ne renseigne ni sur la proportion conservée, ni sur la pertinence de la sélection effectuée.

De plus, l'analyse du secteur « le port et ses abords » objet de l'OAP n°1 se résume à un extrait du dossier déjà autorisé au titre de la loi sur l'eau, centré sur les milieux aquatiques potentiellement affectés par l'aménagement, alors qu'il est attendu une appréciation de l'efficacité de l'OAP sur le plan urbanistique. La MRAe avait souligné dans son avis du 29 mai 2020 relatif au réaménagement du port la nécessité de compléter le règlement de la zone UP ou d'y définir une orientation d'aménagement et de programmation, pour donner un cadrage plus qualitatif aux occupations et utilisations du sol à venir, en vue de garantir une cohérence à l'échelle du port dans son ensemble ainsi que la meilleure articulation urbaine avec le bourg dont le port constitue une part importante de la façade littorale. L'OAP dénommée « OAP le port et ses abords » qui figure dans le projet de PLU ne présente aucune valeur ajoutée et devrait spécifier plus finement les possibilités d'aménagement.

Un éclairage sur d'autres secteurs serait également requis en complément, tel que les emplacements réservés situés en espaces remarquables, dont la justification et l'acceptabilité environnementale ne sont pas démontrées, s'agissant notamment des n° 24, 27, 28 et 29 portant sur la création d'un réseau d'eaux pluviales, de cheminements et un espace de stationnement (semble-t-il déjà pour partie réalisés) sur des milieux sensibles reconnus espaces remarquables au titre de la loi Littoral.

Les enjeux de préservation associés aux sites Natura 2000 « Marais salants de Guérande, traicts du Croisic et dune de Pen-Bron » et « Mor Braz » sont clairement rappelés. Le volet d'évaluation d'incidences Natura 2000 conclut à une absence d'incidences négatives notables du projet de PLU sur l'état de conservation des habitats naturels et des espèces qui ont justifié la désignation des sites Natura 2000. Cette conclusion n'appelle pas d'observation de la MRAe.

La MRAe recommande d'affiner l'évaluation des incidences du projet de PLU, notamment sur les secteurs susceptibles d'être impactés de manière notable.

2.5 Dispositif de suivi

Le dossier ne présente pas explicitement de bilan des indicateurs de suivi du PLU en vigueur. Il propose des indicateurs, dans l'ensemble adaptés aux enjeux, toutefois sans les assortir d'objectifs chiffrés. Ponctuellement, certains d'entre eux mériteraient d'être ajustés de façon à permettre une meilleure appréciation des effets de l'application du PLU. Par exemple, le rapport envisage en page 204 de comptabiliser les linéaires de haies défrichés dans le cadre de permis de construire ou d'aménager, ce qui aurait pour effet d'occulter les linéaires défrichés en dehors de ce cadre précis alors même que la protection édictée dans le PLU soumet ces derniers à déclaration préalable. En complément, des indicateurs sur les aménagements réalisés en espaces remarquables et/ou en milieux dunaires pourraient également renseigner sur les pressions d'aménagement spécifiques à ces espaces. Il serait aussi plus pertinent de comptabiliser le nombre plutôt que la part des permis de construire délivrés dans les zones soumises aux différents risques naturels.

La MRAe recommande de définir des objectifs chiffrés pour les indicateurs de suivi et d'ajuster certains d'entre eux, en cohérence avec les enjeux environnementaux préalablement mis en évidence.

2.6 Méthodes

Les indications sur les sources des données et méthodes de caractérisation utilisées sont dans l'ensemble retranscrites de façon satisfaisante au fil du rapport. Ce n'est en revanche pas le cas en ce qui concerne les zones humides (cf. partie 3 du présent avis).

2.7 Résumé non technique

Le résumé non technique doit permettre une bonne appréhension par le public des enjeux, notamment environnementaux, du territoire et lui rendre accessible les éléments marquants du projet de PLU et de son évaluation environnementale. Situé en fin du volume 3 du rapport de présentation, il est pédagogique et correctement illustré.

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

Les thématiques identifiées par l'autorité environnementale comme nécessitant un éclairage particulier font l'objet de l'examen ci-après.

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

La MRAe rappelle :

- que la stratégie nationale bas carbone 2020, en cohérence avec le plan national biodiversité, vise l'arrêt à terme de la consommation des terres naturelles, agricoles et forestières, avec une forte réduction à l'horizon 2035 ;
- que l'objectif de « zéro artificialisation nette », inscrit désormais dans la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, impose de réfléchir, à titre compensatoire, à des propositions de « désartificialisation » parallèlement à tout projet de consommation nouvelle d'espace.

La commune comptait en 2016 une population résidente de 4 502 habitants (INSEE), en légère décroissance par rapport à 2010 (4 582 habitants), imputée à un solde migratoire en baisse et à un solde naturel déficitaire du fait du coût de l'immobilier et du vieillissement de la population, face auxquels les opérations projetées dans le PLU en vigueur n'ont pas eu l'effet de levier escompté. Un effort important de rattrapage en matière de logement social reste également à poursuivre.

Le bourg de La Turballe présente des densités hétérogènes et plusieurs enclaves non urbanisées. Les choix opérés dans le PLU révisé revêtent, dans ce contexte, une importance particulière pour favoriser la production de logements prioritairement au sein de l'enveloppe urbaine. Le PLU mériterait ainsi d'afficher une volonté de densification plus importante.

Le SCoT approuvé en 2018 a défini pour la commune des objectifs de construction et de modération de la consommation d'espace à vocation économique et résidentielle en extension de l'enveloppe urbaine à l'horizon 2035 (27 ha maximum au profit de l'habitat dont 7 ha ont déjà été consommés, 8 pour les équipements et 9 à 12 ha pour les activités économiques).

Le projet de PLU prévoit la construction annuelle de 40 à 50 nouveaux logements, représentant un total de 580 logements dans la perspective d'atteindre 4 800 à 5 000 habitants (5 000 dans le PADD) à l'horizon de 10-12 ans, en cohérence avec la fourchette fixée par le SCoT à échéance 2035. Les logements à créer sont répartis au sein et en continuité de l'enveloppe urbaine et au sein des villages de Coispéan et de Brandu-Belmont.

La consommation d'espace intervenue dans les 10 ans précédant l'arrêt du PLU est estimée à 32 ha (non comptés 29 ha liés au projet portuaire et à la déviation routière autorisés), parmi lesquels 17 ha en extension.

L'estimation d'un besoin en foncier constructible en extension urbaine équivalent à 135 logements (au niveau du clos des Simons et du Clos Mora) s'appuie sur un repérage préalable – non restitué sous forme cartographique – des possibilités d'accueil de 445 logements dans l'enveloppe urbaine (au sein des secteurs de projets ainsi que par divisions parcellaires ou renouvellement urbain).

Les secteurs de projets liés au développement économique portent sur le port et ses abords (zoné UP et objet d'une OAP), la requalification et développement du quartier d'activités de la Marjolaine (zoné U, 1AUe et objet d'une OAP) et la zone du Clos Mora (zonée 2AUe). Il n'est pas recensé de projet d'implantation d'équipement de loisir.

Le projet de PLU organise un phasage de l'urbanisation en ne permettant pas l'urbanisation immédiate de certains secteurs, zonés 2AU et indique supprimer des secteurs actuellement urbanisables ou d'urbanisation future (tranche 3 du clos des Simons et une partie du secteur de Clos Mora). Une carte identifiant ces secteurs serait utile à la compréhension, d'autant que seuls les 6,2 ha du Clos Mora Est sont comptabilisés dans les projections alors que cette zone 2AU couvre environ 14 ha. Un classement en zone N de ce secteur devrait ainsi être privilégié.

Bien que cohérent avec le SCoT de Cap atlantique en matière de rythme et de spatialisation de l'urbanisation, le projet de PLU ne réduit donc pas sa consommation d'espace.

Enfin, le projet de PLU ne prévoit pas de « désartificialiser » des secteurs de la commune en contrepartie de la consommation nouvelle d'espace projetée.

La MRAe recommande d'inscrire le PLU dans un objectif de réduction de la consommation d'espace par rapport à la dernière décennie en réduisant les zones d'urbanisation, par le reclassement en zone N du site du Clos Mora.

3.2 Préservation du patrimoine naturel et bâti

Le projet de PLU s'attache, en combinant différentes dispositions, à préserver les espaces littoraux mais aussi à prendre en compte la trame verte et bleue (TVB) et le patrimoine sur l'ensemble de la commune.

Espaces remarquables au titre de la loi Littoral

La délimitation des espaces remarquables au titre de la loi Littoral repose sur les critères définis à l'article R.121-4 du code de l'urbanisme, précisés dans la DTA de l'estuaire de la Loire puis dans le SCoT de Cap Atlantique.

Les espaces remarquables préservés dans le PLU sont zonés en NS à terre et NM sur le domaine public maritime (DPM) couvert par la ZPS de Mor Braz.

Le rapport de présentation indique qu'outre l'intégration du DPM, leur périmètre a évolué à la marge pour prendre en compte notamment des boisements entre Lauvergnac et le bois de la Boule.

S'il apparaît cohérent de ne pas identifier en tant qu'espaces remarquables des secteurs déjà aménagés (du type siège agricole), le PLU omet en revanche de protéger des parcelles à enjeux.

Les parcelles cadastrées 2178, 1212, 1213 et 1216 classées en zone UC dans le projet de PLU sont localisées dans le périmètre du site classé des marais salants de Guérande, régi par décret en Conseil d'État le 13 février 1996. L'article R.121-4 du code de l'urbanisme prévoit également que les parties naturelles des sites inscrits et classés soient préservées en tant qu'espaces remarquables. À ce double titre, ces parcelles doivent demeurer inconstructibles. Elles constituent en outre un enjeu fort de préservation des espaces de transition entre la zone agglomérée et les marais salants.

La MRAe recommande de zoner les parcelles cadastrées 2178, 1212, 1213 et 1216 en zone NS en leur qualité d'espace remarquable au titre de la loi Littoral.

Boisements et plantations

Le PLU est tenu de protéger les parcs et ensembles boisés significatifs au titre de la loi Littoral. Il a également vocation à analyser la présence d'autres arbres et haies intéressants pour des raisons écologiques ou paysagères et à étudier l'opportunité de les protéger dans le PLU, par le biais des articles L.113-1 et 2 (protection forte au titre d'espace boisé classé – EBC), L.151-19 et 23 du code de l'urbanisme (protection plus souple issue de la loi "Paysages"), ou d'orientations d'aménagement et de programmation, globales ou sectorielles.

Le territoire communal est concerné par plusieurs secteurs boisés (évalué en fonction des pièces du dossier à environ 220 ou 350 ha, ce qui serait à clarifier), composés essentiellement de feuillus au nord et de conifères au sud, ainsi que par un réseau résiduel mais conséquent de haies bocagères (également évalué selon les différentes pièces à 77 ou 111 km, suivant une méthode de photo-interprétation suivie de vérifications de terrain) et des éléments plus ponctuels. Une tendance à l'enfrichement de secteurs anciennement maintenus ouverts par l'activité agricole est également relevée sur plusieurs secteurs. La commune souhaite encourager leur remise en culture.

Le projet de PLU prévoit une protection forte de 209 ha de boisements par le biais des articles L.113-1 et 2 du code de l'urbanisme (espace boisé classé). Il indique que les espaces boisés significatifs identifiés par la DTA et traduits dans le SCoT sont intégralement préservés et que la protection en EBC existante dans le PLU en vigueur est renforcée sur certains secteurs, sans toutefois joindre dans le rapport d'extraits de ces derniers permettant une superposition démonstrative. Il est ainsi nécessaire, pour le lecteur, de se référer au dossier détaillé, support de l'examen de l'évolution des boisements significatifs en commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS), pour comprendre que le projet de PLU propose, de manière cohérente, de conserver 167,7 ha en EBC sur les 171 ha classés dans le PLU approuvé en 2010, d'en déclasser 3,5 ha et de classer 41,5 ha de boisements supplémentaires, conduisant au total de 209 ha d'EBC évoqués ci-dessus.

Le projet de PLU protège également 11 ha de boisements et 77 km de haies, par le biais de l'article L.151-23 (protection plus souple issue de la loi Paysages) et des orientations d'aménagement et de programmation sectorielles, ainsi que des arbres remarquables et des espaces paysagers en tout ou partie végétalisés, intéressants pour des raisons écologiques ou paysagères.

Le règlement écrit du projet de PLU demande de privilégier les espèces locales pour les nouvelles plantations. Il joint à cet effet une liste des espèces recommandées en annexe du règlement écrit, ainsi qu'une liste des espèces considérées comme invasives sur le territoire. Il sensibilise également au pouvoir allergisant de certains végétaux, mais omet d'en annexer la liste annoncée.

La MRAe recommande de clarifier les surfaces et linéaires effectifs du patrimoine boisé et bocager répertorié et protégé.

Zones humides et milieux aquatiques

La préservation des milieux humides et aquatiques et de la qualité de l'eau constituent un enjeu important sur la commune du fait de la sensibilité des milieux littoraux et des usages professionnels et de loisirs qui en dépendent.

Le projet de PLU s'appuie, pour articuler efficacement les mesures de protection qu'il met en place, sur un travail d'identification des cours d'eau (représentant un linéaire de 19,6 km sur la

commune), des plans d'eau, des zones humides (112 ha), mais également des zones de sources (au nombre de 14) et des zones de ruissellement (6,4 km).

Le rapport fait état d'une actualisation en 2019 de l'inventaire communal des zones humides réalisé une dizaine d'années auparavant mais omet d'explicitier la méthode d'inventaire utilisée et ne joint ni le cahier des charges ni le rapport d'inventaire, ce qui ne permet pas de savoir si tout le territoire communal a été prospecté dans ce cadre. Le rapport identifie un enjeu de vérification de l'absence de zones humides répondant aux critères employés en police de l'eau sur les futures zones à urbaniser et indique que des inventaires complémentaires ont été réalisés sur les secteurs de projets, sans toutefois en fournir la méthode et les résultats (localisation des sondages pédologiques, etc.) à l'exception du secteur de la Marjolaine.

La collectivité prend en compte les zones humides inventoriées, par le biais du zonage du PLU et de mesures réglementaires. La majeure partie des zones humides ainsi recensées sont zonées en N ou A, et ponctuellement en AU. Le règlement définit de façon claire les mesures de protection des zones humides inventoriées et l'orientation d'aménagement et de programmation applicable au secteur de la Marjolaine prévoit explicitement la préservation de la zone humide présente dans son périmètre.

Le règlement du projet de PLU définit également des mesures de protection claires des cours d'eau, zones de sources et zones de ruissellement, visant à maintenir leurs connexions et leur fonctionnement.

La MRAe recommande de préciser les périmètres et méthodes d'inventaire des zones humides.

Architecture et patrimoine bâti

Le projet de PLU institue des règles destinées à assurer la préservation du patrimoine remarquable, bâti et vernaculaire de la commune, qui contribue au maintien d'un cadre de vie de qualité.

Toutefois, une liste plus détaillée du patrimoine inventorié sur lequel le PLU édicte des mesures de protection serait nécessaire (photographies, sections cadastrales, détails, observations, remarques, permettant de justifier de leur repérage dans l'inventaire) pour être en mesure de préserver l'aspect patrimonial des bâtiments sélectionnés.

De plus, la qualité et l'intérêt porté au paysage et au patrimoine de la commune dans une approche de mise en valeur doit être l'occasion d'établir des règles plus précises qui permettent à la fois d'encadrer l'évolution de bâti existant et de définir les modalités d'implantation et des prescriptions architecturales relatives aux nouveaux bâtiments, dans une perspective de valorisation du tissu historique, d'insertion plus qualitative des nouvelles formes d'habitat composant le tissu résidentiel et de préservation des éléments vernaculaires disséminés dans l'espace rural.

La commune présente par ailleurs de nombreux ouvrages défensifs liés aux vestiges du Mur de l'Atlantique, patrimoine historique très particulier et menacé, que la commune est invitée à protéger au titre de l'article L. 151-19 du code de l'urbanisme. Ces vestiges ont fait l'objet d'une étude exhaustive réalisée en 2019 pour la DRAC : 63 ouvrages ont été repérés, 8 présentent un intérêt de conservation.

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

Secteur de Pen-Bron

Le secteur de Pen-Bron, ancien centre héliomarin situé en site inscrit à l'extrémité sud de la commune, comporte une surface de plancher importante (22 000 m²), une densité significative de l'urbanisation (près de 5 000 m² de surface de plancher/ha), des équipements et lieux collectifs intervenus au fil du temps (chapelle, cimetière, école...).

Le projet de PLU indique vouloir offrir au site des conditions favorables à un projet permettant son entretien et sa valorisation tout en tenant compte de la sensibilité littorale et paysagère du site.

Au regard des caractéristiques de ce site, le zonage Nh3 projeté ne semble pas le plus adapté pour faciliter le maintien ou l'évolution des constructions existantes sur le site, via des modifications du règlement qui lui serait associées dans le futur, en lien avec un projet à déterminer, tenant compte des enjeux de préservation et de pérennisation de ce lieu à forte valeur patrimoniale. La mise en œuvre d'une OAP préservant l'enveloppe architecturale d'origine serait souhaitable au regard des enjeux patrimoniaux liés à la requalification et à la valorisation du site.

Le règlement proposé pour la zone Nh3 autorise sous conditions l'aménagement des constructions existantes correspondant aux sous-destinations : restauration, hôtels, établissements d'enseignement, de santé et d'action sociale, salles d'arts et de spectacles, équipements sportifs, autres équipements recevant du public, bureaux. Il autorise donc de fait les changements de destination ; les constructions existantes relevant de la sous-destination « Établissements d'enseignement, de santé et d'action sociale » à l'exception de l'hôtel/restaurant qui relève des sous-destinations « Restauration » et « Hébergement hôtelier et touristique ».

Or, dans les espaces non urbanisés de la bande littorale de cent mètres, les changements de destination ne sont possibles que dans le cadre de l'exception relative aux constructions et installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. Le classement du site en secteur naturel n'est ainsi pas cohérent avec le règlement proposé.

La MRAe recommande de mieux prendre en compte les enjeux de requalification et de mise en valeur patrimoniale du secteur de Pen-Bron, en établissant une OAP qui préserve l'enveloppe architecturale d'origine.

Eaux pluviales et usées

Le dossier annonce la révision concomitante à l'élaboration du PLU des zonages d'assainissement des eaux pluviales et usées sous la maîtrise d'ouvrage de la communauté d'agglomération de la presqu'île de Guérande Cap atlantique. Il est toutefois insuffisamment renseigné.

Le PADD mentionne bien l'importance de veiller à la cohérence de la capacité des réseaux d'assainissement. Le règlement écrit comporte des mesures de gestion des eaux pluviales, avec un renvoi pour les pluies de référence à la notice de zonage qui sera annexée au PLU.

Les effluents collectés par les réseaux collectifs de la commune de La Turballe sont transférés vers la station d'épuration de Bute de Pinse, située au nord de la commune, d'une capacité de 40 000 équivalents habitants (EH), qui collecte et traite également les effluents provenant des communes

de Saint-Molf, Piriac-sur-Mer et Mesquer. Le rapport indique que la station dispose d'une capacité nominale à même de répondre à la charge supplémentaire d'effluents induite par les secteurs d'urbanisation inscrits en assainissement collectif qui y seront raccordés, toutefois sans mettre les projections de la commune de La Turballe en perspective avec celles des trois autres communes dont les effluents sont également traités par la même station.

Un bilan de l'avancement des travaux programmés dans le cadre du schéma directeur pré-existant serait également utile, ainsi qu'un repérage des perturbations éventuellement persistantes.

Le dossier mentionne la compétence de la communauté d'agglomération pour le contrôle des systèmes d'assainissement non collectif, mais n'est pas renseigné sur le nombre de systèmes d'assainissement non collectif des eaux usées existants sur la commune, contrôlés par le SPANC¹ et sur les mesures prises pour remédier aux non-conformités éventuelles.

Par ailleurs, le secteur de Pen-Bron qui n'est pas desservi par le réseau public d'assainissement, se trouve dans une zone particulièrement sensible pour les usages à enjeux sanitaires, comme la pêche à pied et les cultures marines. Par le passé, une dégradation de la qualité bactériologique a été potentiellement associée aux conditions d'assainissement du centre héliomarin. La transformation du site ne devra pas porter atteinte à la qualité sanitaire nécessaire aux usages littoraux du fait d'une installation inadaptée ou d'accueil excédentaire pour ses capacités. Cet enjeu sanitaire plaide également en faveur d'une logique de projet pour ce site.

La MRAe recommande de compléter les informations relatives à la gestion des eaux usées et pluviales en s'appuyant sur les zonages d'assainissement en cours de révision.

3.3 Prise en compte des risques et limitation des nuisances

Risques naturels

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

D'une façon générale, les deux principes directeurs en matière d'inondation à l'échelle du bassin Loire-Bretagne sont :

- de ne pas augmenter la vulnérabilité des biens et des personnes, en préservant de toute urbanisation nouvelle les zones inondables non urbanisées, en préservant les zones d'expansion des crues et les capacités de ralentissement des submersions marines ainsi que les zones de dissipation de l'énergie en cas de rupture des digues,
- de réduire les dommages aux personnes et aux biens implantés en zone inondable.

Le rapport de présentation du PLU rappelle l'existence de risques naturels et du plan de prévention des risques littoraux (PPRL) de la presqu'île guérandaise/Saint-Nazaire approuvé en juin 2016, dont il annexe le zonage réglementaire y compris les cartes des cotes de référence Xynthia + 20 et + 60 cm, et le règlement écrit. Le lien vers le site de la Préfecture où se trouve le PPRL complet y compris la notice de présentation de ce dernier pourrait être mentionné pour information².

1 Service public d'assainissement non collectif.

Les zones concernées par ces périmètres d'aléas sont reportées sur le plan de zonage. Elles sont localisées sur la façade littorale (pour les aléas érosion et chocs mécaniques) et du côté du traict du Croisic et des marais salants pour ce qui concerne l'aléa de submersion. En dehors de la façade littorale urbanisée et des secteurs situés à proximité de la rue de Requer, les zones concernées sont très majoritairement zonées en NS dans le PLU, lequel évite d'étendre l'urbanisation sur les zones exposées, excepté sur la frange de la zone Uc située au sud de la rue du Requer, soumise aux prescriptions du PPRL (aléa modéré ou faible pour un évènement de type Xynthia + 60 cm).

Le dossier rappelle que le règlement du PPRL prévaut sur le règlement du PLU mais indique à plusieurs reprises que les règles du PPRL s'appliquent aux constructions, alors qu'un PPRL ne réglemente pas uniquement les constructions mais plus largement les occupations et utilisations du sol (y compris les clôtures, remblaiements, etc.). Il convient par ailleurs d'étendre aux zones Ns, Nc, Nh3 et Nh4 et An, le rappel de la nécessaire conformité de tout projet aux servitudes dont le PPRL en particulier.

La MRAe recommande de joindre un lien vers le PPRL complet, d'éviter toute ambiguïté sur la portée de ce dernier et de retirer de la zone UC les parcelles non urbanisées situées au sud de la rue du Requer.

Nuisances et santé publique

Une attention particulière doit être portée à l'aménagement des zones susceptibles d'être concernées par des nuisances. Au cas particulier, le projet prend en compte les nuisances sonores aux abords des infrastructures, avec le passage au centre de la commune de la RD 99, classée depuis fin 2020 en catégorie 4, sauf entre l'entrée de bourg au grand Trescalan et la limite avec la commune de Guérande qui reste en catégorie 3. Les périmètres des secteurs affectés par le bruit de cette infrastructure de transport reportés à titre d'information sur les plans de zonage sont ainsi à actualiser (30 m pour les voies de catégorie 4 et 100 m pour les voies de catégorie 3).

Les risques de nuisances liées aux zones d'activités sont évoqués, que le PLU appréhende à travers les orientations d'aménagement et de programmation, ainsi que la possibilité de points de conflits liés à la mixité des fonctions urbaines et à la densité, sans qu'il soit précisé si d'autres activités et équipements engendrent des nuisances sonores sur la commune.

La MRAe recommande de produire une carte des secteurs exposés à des nuisances (bruit, zones d'activités...).

3.4 Contribution au changement climatique, énergie et mobilité

Le rapport de présentation mentionne le bon potentiel éolien lié à la vitesse du vent sur le territoire communal, mais omet de signaler que compte-tenu des contraintes environnementales et réglementaires (biodiversité, sites et paysages, loi Littoral, servitudes radar...), l'ensemble du territoire de Cap Atlantique n'est pas considéré comme favorable à l'implantation des éoliennes terrestres autres que domestiques.

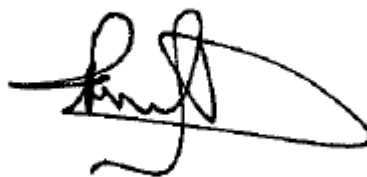
2 <https://www.loire-atlantique.gouv.fr/Politiques-publiques/Risques-naturels-et-technologiques/Prevention-des-risques-naturels/Plans-Prevention-Risques-Naturels-Previsibles/Les-Plans-de-Prevention-des-Risques-Littoraux-en-Loire-Atlantique/Le-PPRL-de-la-Presqu-ile-Guerandaise-Saint-Nazaire>

Le confortement de l'agglomération, la mise en place de liaisons douces, la maîtrise des ruissellements et les mesures favorisant l'utilisation des énergies renouvelables, sont autant d'éléments qui participent à limiter la consommation d'énergie et les émissions de gaz à effets de serre.

Toutefois, le PLU fait le choix de ne pas établir d'obligations en matière de performances énergétiques et environnementales et les choix réalisés en matière de coefficient de pleine terre (non prévu par exemple en zone Ue) seraient à argumenter, au regard par exemple de l'intérêt potentiel de ces derniers en matière de limitation des îlots de chaleur et de gestion des eaux pluviales.

La MRAe recommande d'exposer comment le projet de PLU prend en compte le projet de PCAET de Cap Atlantique dans le but de renforcer le volet énergie-climat.

Nantes, le 30 septembre 2021
Le président de la MRAe des Pays-de-la-Loire,
par délégation



Daniel Fauvre