



Mission régionale d'autorité environnementale

Région Nouvelle-Aquitaine

**Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale
de la région Nouvelle-Aquitaine sur
le projet de modification n°1 du plan local d'urbanisme
de la commune de Léon (40)
porté par la communauté de communes Cotes Landes Nature**

n°MRAe 2021ANA95

dossier PP-2021-11648

Porteur du Plan (de la Procédure) : communauté de communes Cotes Landes Nature

Date de saisine de l'autorité environnementale : le 28 septembre 2021

Date de consultation de l'agence régionale de santé : le 10 octobre 2021

Préambule

Il est rappelé ici que, pour tous les plans, programmes ou schémas soumis à évaluation environnementale ou à étude d'impact, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis sur la qualité de l'évaluation environnementale, ainsi que sur la prise en compte de l'environnement dans le dossier qui lui a été soumis.

En application du décret n° 2016-519 du 28 avril 2016, l'autorité environnementale est, dans le cas présent, la Mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Conformément au règlement intérieur du CGEDD et aux règles internes à la MRAe Nouvelle-Aquitaine, cet avis de l'autorité environnementale a été rendu le 15 décembre 2021 par délibération de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine.

Ont participé et délibéré : Hugues AYPHASSORHO, Raynald VALLEE, Didier BUREAU, Françoise BAZALGETTE.

Chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

Étaient absents ou excusés : Annick BONNEVILLE, Freddie-Jeanne RICHARD, Jessica MAKOWIAK.

I. Contexte et objectifs généraux du projet

Le présent avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) porte sur le projet de modification n°1 du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Léon, située au sud-ouest du département des Landes, visant à réaliser un projet d'hébergement touristique « Domaine PALOMA » à proximité de l'étang de Léon. La communauté de communes Côtes Landes Nature (CCCLN), compétente en matière d'urbanisme, souhaite modifier le PLU communal afin d'ouvrir à l'urbanisation des terrains en zone 2AUT non constructible, limitrophe d'une zone 1AUT ouverte à l'urbanisation, et constituer ainsi un ensemble foncier de 4,9 hectares au lieu de 3,4 hectares dans le PLU en vigueur afin de rendre possible un projet d'hébergement touristique situé « secteur du Lac ».

La commune de Léon compte 1 927¹ habitants sur 64,45 Km² et appartient à la communauté de communes Côtes Landes Nature (CCCLN) dotée d'un schéma de cohérence territoriale² (SCoT) approuvé le 5 juin 2018. Le projet d'élaboration du PLU de Léon, approuvé le 12 juillet 2018, a fait l'objet d'un premier avis de la MRAe en date du 13 mars 2017³ suivi d'un second en date 20 décembre 2018⁴.

Par délibération du 8 juillet 2019, le conseil communautaire de la CCCLN a décidé d'engager la modification n°1 du PLU de Léon. Cette évolution du PLU a été soumise à évaluation environnementale par décision⁵ n°2021DKNA278 de la MRAe en date du 25 septembre 2019.

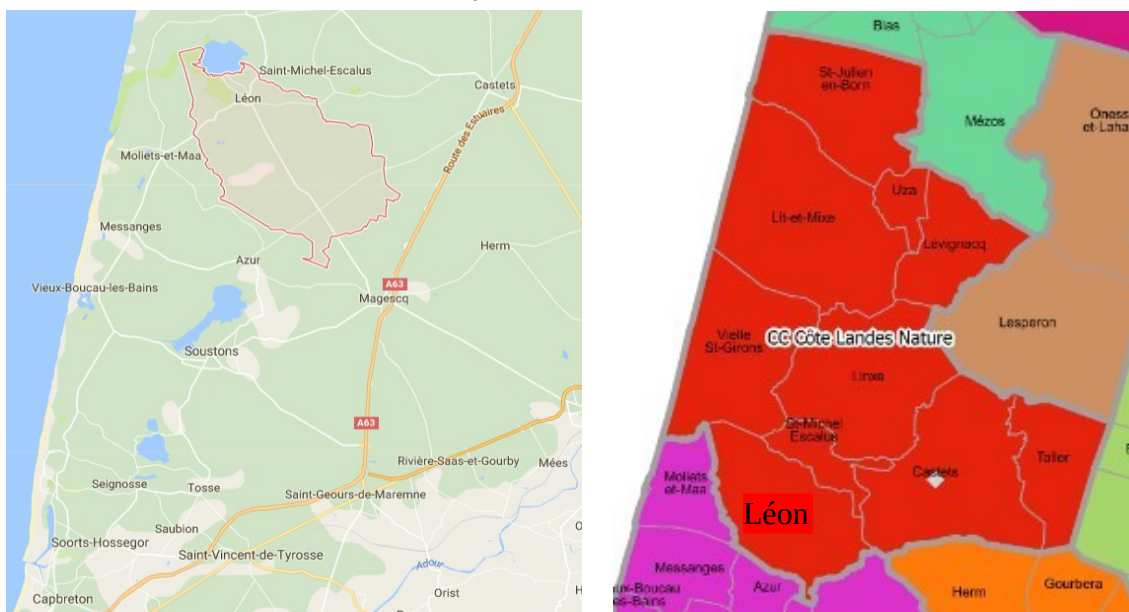


Figure 1 : Localisation de la commune de Léon et composition de la communauté de communes Côtes Landes Nature (source : google maps et DDTM)

Dans sa décision du 25 septembre 2019, la MRAe a soumis à évaluation environnementale le projet de modification n°1 du PLU de Léon en considérant que :

- la zone 2AUT se situe au sein d'un réservoir identifié de la trame verte du territoire communal et présente des caractéristiques de zones humides qu'il est nécessaire de préciser au regard des critères introduits par la loi n°2019-773 du 24 juillet 2019 – article 23 ;
- la définition de la nouvelle orientation d'aménagement et de programmation (OAP) et de son règlement, ainsi que les principes qui ont amené à guider ces éléments, sont absents du dossier présenté, ne permettant donc pas d'évaluer les incidences de cette modification du PLU .

La préfète de la région Nouvelle-Aquitaine a soumis à étude d'impact le projet de « Parc résidentiel de loisirs : Domaine Paloma » dans son arrêté⁶ n° 2021-11507 en date du 6 octobre 2021 en considérant :

- la localisation du projet au sein du site inscrit « Étang landais sud », à proximité du site Natura 2000 Zones humides de l'Étang de Léon, la proximité du site classé « Étang de Léon (rives) » et la proximité de zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF) et de la réserve naturelle nationale du Courant d'Huchet :

1 Source : dossier complet Insee 2021 pour année 2018

2 A consulter sur http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp_2017_5848_sco_t_cote_landes_natures_avis_ae_mrae_signe.pdf

3 A consulter sur le site http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp_2016_4238_e_plu_leon_avis_mrae_signe.pdf

4 http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp_2017_5386_e_plu_leon_a2_dh_mrae_signe.pdf

5 A consulter sur http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/kpp_2019_8735_m1_plu_leon_d_dh_mls_mrae_signe.pdf

6 http://www.nouvelle-aquitaine.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/p_2021_11507_di.pdf

- la présence de trois habitats naturels d'intérêt communautaire (Forêt aquitainienne de Chênes lièges, Forêt de pins et de chênes lièges et ourlet nitrophile à *Urtica dioica*), de quatre habitats naturels caractéristiques des zones humides, de la présence de dix espèces invasives et de la présence de nombreuses espèces dont des espèces protégées ;
- que la pérennité du dispositif de traitement des eaux usées devait être démontrée étant précisé que la station d'épuration a atteint sa capacité organique ;
- la destruction partielle des boisements de chênes et la création de cinq écolodges sur pilotis sur des zones humides pédologiques ;
- une sensibilité écologique avérée de la zone d'étude, ainsi que la présence d'habitats caractérisés par des zones humides.

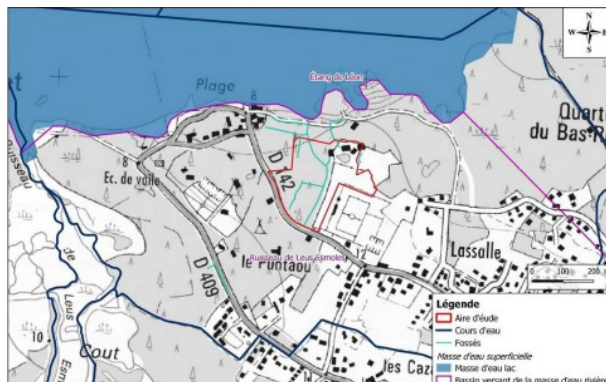


Figure 2 : Localisation du site de projet correspondant à l'aire d'étude (source : notice de présentation)

L'évaluation environnementale est une démarche itérative qui doit permettre au maître d'ouvrage, ainsi qu'au public, de s'assurer de la meilleure prise en compte possible des enjeux environnementaux, entendus dans une large acception, aux différents stades d'élaboration du document.

Cette démarche a pour but d'évaluer les incidences du plan sur l'environnement et d'envisager les mesures visant à éviter, réduire ou en dernier lieu compenser les incidences négatives. Le projet de modification du PLU arrêté et son évaluation environnementale font l'objet du présent avis.

II. Objet de la modification et justification du projet

Le PLU approuvé a créé deux zones à urbaniser 1AUT et 2AUT situées à l'interface entre l'étang de Léon appelé « Lac », en zone naturelle protégée Np, et un camping existant situé en zone UK et des équipements sportifs communaux en zone urbaine UL.

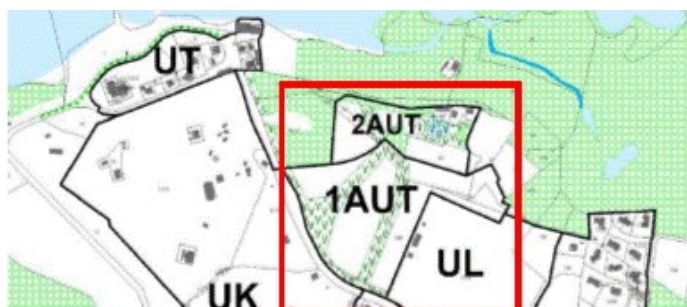


Figure 3 : Aire d'étude (source : notice de présentation)

Le projet de modification n°1 du PLU de Léon vise à permettre la réalisation d'un projet d'hébergement touristique sur l'ensemble des terrains compris dans les zones 1AUT et 2AUT.

L'objet de la modification n°1 concerne ainsi l'ouverture à l'urbanisation de la zone 2AUT portant la surface de la zone 1AUT en bordure de l'Étang de Léon de 3,4 à 4,9 hectares.

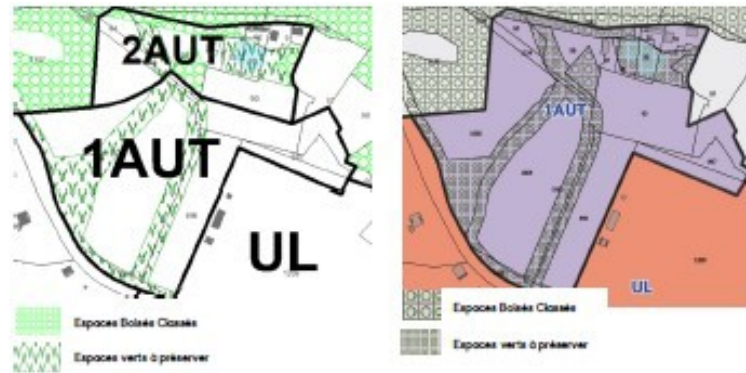


Figure 4 : Extrait du règlement graphique avant/après modification n°1 du PLU de Léon (source : notice de présentation)

La collectivité justifie son choix d'ouverture à l'urbanisation de la zone 2AUT en affirmant sans démonstration sa complémentarité⁷ avec le projet d'aménagement de la zone actuelle 1AUT située au sud. Dans le projet initial, la zone 1AUT actuelle regroupe le site d'accrobranche, l'aire de camping-car à aménager, la zone de stationnement et les espaces boisés associés. Quant à la zone 2AUT actuelle, elle correspond à l'aire de projet d'écolodges (hébergements de forme habitation légère de loisirs). Ces deux projets peuvent ainsi être menés de manière dissociée en l'état actuel du PLU. Le nouveau projet d'aménagement a pour objet de réaménager l'ensemble des zones actuelles 1AUT et 2AUT au sein d'une nouvelle zone 1AUT en supprimant le site d'accrobranche au profit de l'installation d'une vingtaine d'écolodges associés à une offre de restauration et la création d'un espace bien-être, ainsi qu'au développement d'une offre éducative et culturelle autour de l'environnement.

Dans ce contexte, la modification n°1 du PLU de Léon consiste à modifier les règles écrites et des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) pour permettre à la nouvelle zone 1AUT de 4,9 hectares de s'adapter au nouveau projet d'aménagement.

Ainsi, les évolutions des règles de la zone 1AUT diversifient les droits à construire et suppriment des règles qui permettaient de préserver des espaces naturels et forestiers :

- en supprimant les limites pour les extensions des bâtiments existants et les constructions à vocation d'hébergement hôteliers (...) et les parcs résidentiels de loisirs ;
- en réduisant⁸ le degré de sauvegarde des espaces naturels et des paysages lors des changements de destination des bâtiments existants vers une destination d'hébergement hôteliers, (...) ou de parcs résidentiels de loisirs ;
- en autorisant la construction d'habitation.

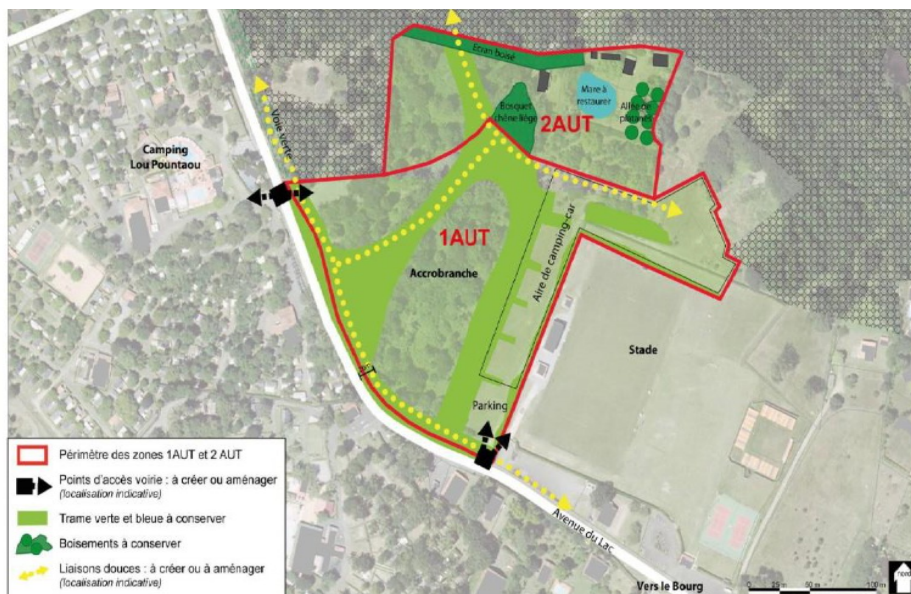


Figure 5 : Extrait des OAP avant modification n°1 du PLU de Léon (source : notice de présentation)

7 Notice de présentation, page 4

8 Notice de présentation, page 10 : « les termes « ne pas compromettre » sont remplacés par des « ne pas porter atteinte » à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages est remplacée par la notion d'atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et paysages



Figure 6 : Extrait des OAP après modification n°1 du PLU de Léon (source : notice de présentation)

La MRAe relève que la notice de présentation ne mentionne pas l'ensemble des modifications apportées à l'OAP et des incidences potentielles sur l'environnement rattachées. De plus, les orientations d'aménagement sont présentées de manière indicative et ne mentionnent pas l'ensemble des aménagements prévus et figurant dans la demande d'examen au cas par cas projet « Domaine de Paloma »⁹, notamment les implantations des écolodges.

La MRAe considère que le dossier présenté n'apporte pas les éléments d'analyse suffisants pour évaluer les impacts de l'aménagement touristique projeté. Elle considère que le dossier doit être repris pour présenter explicitement l'ensemble des évolutions du PLU par rapport à sa version initiale, justifier du bien fondée du projet et d'une démarche ERC convaincante d'évitement et de réduction des impacts du projet sur l'environnement.

Par ailleurs, la MRAe souligne que l'articulation du projet de modification n°1 du PLU de Léon avec les objectifs du SCoT, ainsi qu'avec les autres documents de planification comme le plan-plage, le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Adour Garonne, le schéma régional d'aménagement et de développement durable d'égalité des territoires (SRADDET) Nouvelle-Aquitaine, n'est pas développée dans la notice de présentation.

En l'état du dossier, la MRAe relève les absences d'analyse et de justification de l'articulation du projet de modification n°1 du PLU de Léon avec les documents de planification (SCoT Côte Landes Nature, plan-plage, SDAGE Adour-Garonne, SRADDET). La modification du PLU présentée n'apporte pas des garanties suffisantes dans la prise en compte des enjeux environnementaux et de santé humaine.

III. Contenu et qualité des informations présentées dans le dossier et prise en compte de l'environnement par le projet de PLU

Remarques générales

Le rapport de présentation comporte les éléments attendus au titre de l'article R. 104-18 du Code de l'urbanisme, notamment l'analyse des incidences sur le site Natura 2000 prévue à l'article L. 414-4 du Code de l'environnement, et le résumé non technique qui est de nature à faciliter l'appropriation du dossier par le public.

9 Cf. note de bas de page 6

Contenu et qualité des informations présentées

Pour rappel, la future zone à urbaniser à vocation touristique 1AUT est actuellement occupée par un boisement caducifolié hygrophile avec des clairières éparées et des constructions présentes en bordure du plan d'eau. L'étang de Léon et ses boisements humides associés sont à la fois des corridors écologiques boisés et humides et font aussi office de réservoirs de biodiversité de la Trame verte et bleue.

La zone est située à proximité immédiate du site Natura 2000 *Zones humides de l'Étang de Léon* (FR7200716) et est concernée par plusieurs périmètres d'inventaires du Patrimoine naturel notamment les Zones naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF) de type 1 *zone humide des rives ouest et sud de l'Étang de Léon* et de type 2 *Étang de Léon et courant d'Huchet*, par le site inscrit *Étang de Léon*, le site classé *L'Étang Landais Sud* et l'Espace Naturel Sensible *du courant d'Huchet*.

Par ailleurs, la commune de Léon est incluse dans le périmètre des zones stratégiques du Conservatoire du littoral. Le site d'étude est compris à l'ouest dans une zone d'intervention ayant vocation à être protégée à l'horizon 2050.

En matière de gestion des eaux usées et pluviales, le site est compris dans le zonage d'assainissement collectif de la commune mais le dossier n'apporte pas la démonstration d'une capacité suffisante de la station d'épuration à traiter à un niveau satisfaisant les eaux usées générées par le projet de développement envisagé.

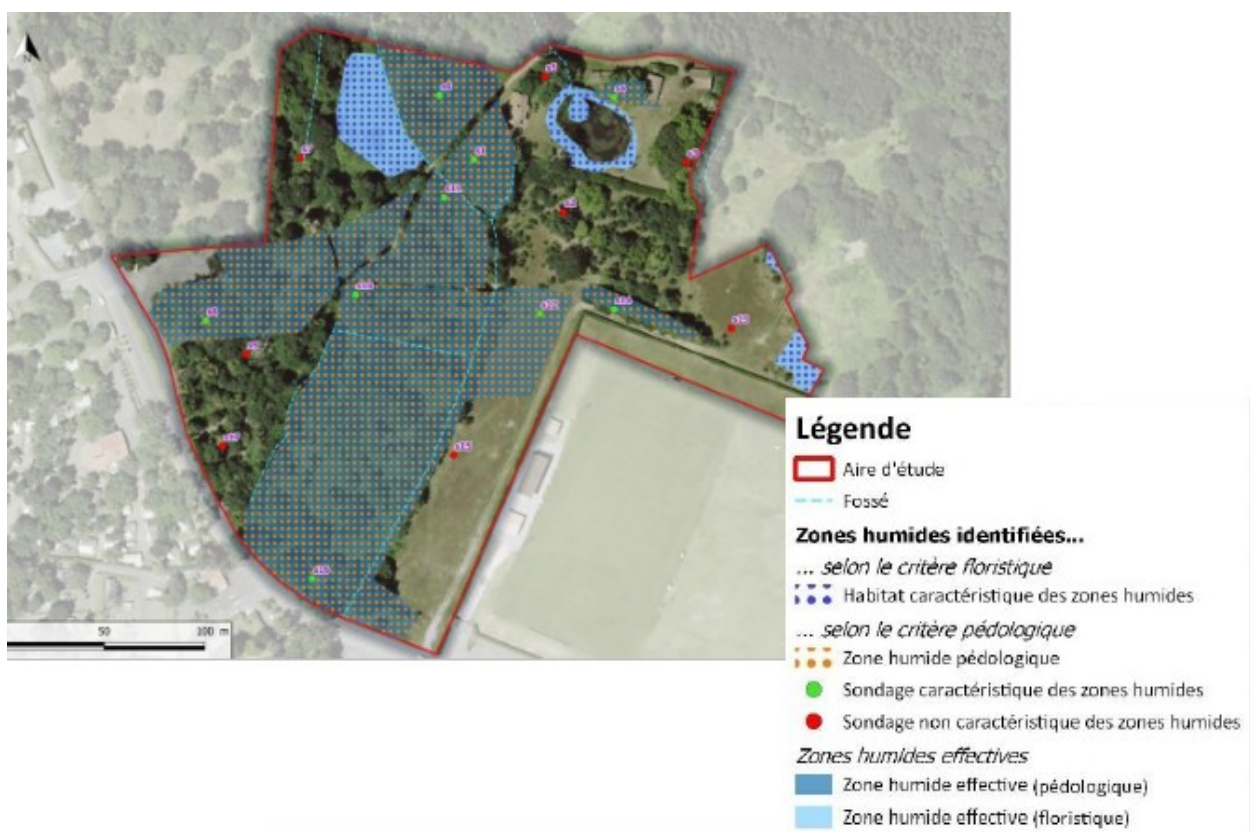


Figure 6 : carte des milieux humides (source : notice de présentation, fascicule EE, page 38)

En plus du travail mené pour l'identification des zones humides sur le critère pédologique, les inventaires réalisés de 2019 à 2021 ont mis en évidence la présence de trois habitats naturels d'intérêt communautaire, de quatre habitats naturels caractéristiques des zones humides et de nombreuses espèces protégées.

D'après la notice, les flux d'espèces patrimoniales aquatiques et forestières (oiseaux d'eau comme le Martin-pêcheur, les reptiles avec les Couleuvres, les amphibiens avec la Grenouille agile, les insectes protégés comme les coléoptères saproxyliques) sont importants au sein du site. Le Vison d'Europe présent au sein du site Natura 2000, peut utiliser les fossés du site pour ses déplacements.

Suite à la décision du 25 septembre 2019 de la MRAe de soumettre à évaluation environnementale le projet de modification n°1 du PLU, il était attendu plus particulièrement une caractérisation des zones humides situées au sein du réservoir identifié de la trame verte du territoire communal.

La MRAe prend acte que la collectivité a réalisé un travail complémentaire¹⁰ d'identification des zones humides sur le critère pédologique. Finalement, les zones humides représentent une surface totale de 2,71 hectares de l'aire d'étude.

10 Notice de présentation, fascicule EE pages 10 puis 31 à 38

Toutefois, la MRAe estime nécessaire de caractériser les zones humides sur un périmètre plus élargi et de présenter les fonctionnalités et alimentation de l'ensemble des zones humides effectives et potentielles concernées par le projet afin d'appréhender clairement l'étendue des protections mises en œuvre dans le projet de PLU.

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

La notice de présentation¹¹ évoque les incidences potentielles très significatives du projet sur l'environnement, par l'imperméabilisation des sols, la destruction des habitats naturels et habitats d'espèces, les incidences sur la trame verte et bleue et les enjeux d'intégration paysagère des constructions.

Concernant les habitats naturels d'intérêt communautaire, la notice de présentation affirme qu'ils seront protégés par l'utilisation de l'outil Espaces boisés classés (EBC) matérialisé dans l'OAP et inscrit dans le plan de zonage. Cette protection au titre de l'article L121-27 du Code de l'urbanisme encadre les coupes et abattages et interdit tout changement d'affectation.

En l'état du dossier, la MRAe estime que la pertinence de cette protection au regard des espèces concernées mériterait d'être précisée.

Concernant les milieux humides, la notice de présentation affirme un évitement total des zones humides floristiques à l'exception de l'ourlet nitrophile qui bénéficierait d'une mesure d'évitement intégrée au projet mais non présentée et une complète préservation du plan d'eau et des fossés.

Cette préservation des milieux humides est traduite dans les orientations d'aménagement et dans le règlement écrit par l'utilisation de l'article L.151-19 et la règle suivante : *«au sein des zones humides identifiées en tant qu'élément de paysage, toute nouvelle construction ou installation remettant en cause la fonctionnalité de ces milieux est interdite. Les exhaussements et affouillements y sont uniquement autorisés en cas de travaux nécessaires au maintien en l'état ou à la restauration de ces zones humides. La végétation caractéristique d'une zone humide doit être préservée, y compris les berges des plans d'eau et des mares ».*

La MRAe estime que la simple identification des zones humides floristiques et les mesures prises pour les fossés et le plan d'eau sont insuffisantes pour assurer leur pérennité. Plus particulièrement pour les fossés, le projet de règlement retient des dispositions nouvelles pour la zone 1AUT alors qu'il maintient les dispositions existantes¹² dans les autres zonages sans démontrer un niveau de protection supérieure. De même, pour le plan, d'eau, aucune mesure de restauration ou de réhabilitation ayant pour objectif de remettre à niveaux les fonctions physiques et biologiques altérées voire très altérées (absence de marque d'hydromorphie dans les sols et absence de plantes hygrophiles) sont proposées.

En outre, la MRAe constate au regard de la cartographie des zones humides ci-avant que le projet de modification n°1 du PLU de Léon ne présente aucune mesure de protection pour les zones humides pédologiques identifiées, ainsi que pour l'ourlet nitrophile, sans explication. Or, le projet de PLU prévoit d'imperméabiliser une part significative de la future zone 1AUT concernée également dans son intégralité par l'aléa « remontée de nappe » et y autorise les affouillements pour les constructions, installations, activités et aménagements qui peuvent leur porter atteinte.

La MRAe considère qu'en l'état du dossier, le projet de PLU ne permet pas d'assurer l'absence d'atteinte à l'alimentation et aux fonctionnalités du plan d'eau, du réseau des fossés et des autres milieux humides pédologiques identifiés et apparaît ainsi incompatible avec l'orientation D. 40 du SDAGE Adour-Garonne 2016-2021 approuvé le 1^{er} décembre 2015 qui spécifie au porteur de projet d'éviter la destruction, même partielle, des fonctionnalités ou de la biodiversité des zones humides. À défaut, le SDAGE impose de délimiter la zone humide, de justifier de l'impossibilité d'éviter les impacts sur cette zone, et enfin, de mettre en place des mesures de compensation proportionnées aux impacts.

Par ailleurs, la MRAe relève que l'espace boisé à l'ouest identifié dans l'OAP comme boisement à conserver ne bénéficie d'aucune protection surfacique dans le plan de zonage du PLU. **La MRAe demande que le plan de zonage soit mis en cohérence avec l'OAP.**

Concernant les espèces protégées, comme l'évoque l'arrêté préfectoral en date du 6 octobre 2021, il convient que le dossier présente une évaluation complète de l'ensemble des impacts potentiels et plus

11 Notice de présentation, fascicule EE, page 73

12 Article 4-3 existant : Tout fossé et cours d'eau existant doit être conservé et entretenu au droit de chaque unité foncière par le propriétaire.

particulièrement en lien avec le futur usage de la zone. **En l'absence de données pertinentes sur les impacts potentiels de l'intensification de la fréquentation de la zone 1AUT, la MRAe considère que le rapport ne démontre pas que l'évolution du PLU envisagée correspond au scénario de moindre impact sur les espèces protégées présentes ou à proximité de la zone 1AUT.**

Au vu des nombreux enjeux environnementaux sur le site de projet, la MRAe réaffirme ses observations émises dans ses avis en date du 13 mars 2017 et 20 décembre 2018 relatives au choix du site retenu pour le projet. La collectivité ne démontre pas la recherche d'un site de projet alternatif de moindre impact sur l'environnement à la suite d'une véritable séquence ERC (Eviter-Réduire-Compenser).

Prise en compte des risques

La notice de présentation identifie la totalité de la zone 1AUT en zone potentiellement sujette aux inondations de cave. Cette contrainte n'est pas évoquée dans le parti pris d'aménager et notamment pour les réhabilitations et nouvelles constructions.

De même, la notice de présentation ne traite pas du réseau de défense incendie alors que le rapport sur le projet d'élaboration du PLU révélait des dysfonctionnements nécessitant une remise en état. Ce point est d'autant plus sensible avec l'accroissement attendu de la fréquentation touristique, notamment en période estivale, la plus sujette aux feux de forêt et restrictions d'usage de l'eau.

La MRAe estime que le niveau de prise en compte des risques dans le projet d'aménagement présenté n'est pas suffisant. Une démonstration de la bonne prise en compte de ces risques est attendue, en particulier pour ce qui concerne le réseau de défense incendie, au vu des enjeux particulièrement importants qui s'y rattachent.

IV – Synthèse des points principaux de l'avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale

La modification n°1 du PLU de Léon vise à permettre la réalisation d'un projet d'hébergements touristiques « Domaine PALOMA » à proximité de l'étang de Léon constitué d'une vingtaine d'écologdes, associée à une offre de restauration, la création d'un espace bien-être, ainsi qu'au développement d'une offre éducative et culturelle autour de l'environnement sur 4,9 hectares.

Par décision du 25 septembre 2019, la MRAe a décidé de soumettre le projet de modification n°1 du PLU à évaluation environnementale en considérant d'une part, la situation de la zone 2AUT au sein d'un réservoir identifié comme constitutif de la trame verte du territoire communal et présentant des caractéristiques de zone humide et d'autre part, les absences de définition de certains éléments dans la nouvelle orientation d'aménagement et de programmation (OAP) et dans son règlement.

Le dossier présenté par la collectivité en réponse aux interrogations de la MRAe n'apporte pas les éléments attendus de démonstration d'une solution de moindre impact environnemental, notamment pour ce qui concerne les incidences de l'artificialisation sur les zones humides, les habitats naturels et les espèces protégées présentes sur le site.

La MRAe estime que le projet envisagé d'ouverture à l'urbanisation de l'actuelle zone 2AUT est incompatible avec les nombreux enjeux environnementaux significatifs identifiés sur le site, et qu'ainsi la recherche d'un site alternatif de moindre impact doit être envisagé si le projet tel que prévu est confirmé.

La Mission Régionale d'Autorité environnementale fait par ailleurs d'autres observations et recommandations plus détaillées dans le corps de l'avis.

À Bordeaux, le 15 décembre 2021.

Pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine
Le président de la MRAe

Signé

Hugues AYPHASSORHO