



Mission régionale d'autorité environnementale

Pays-de-la-Loire

**Avis délibéré de la Mission Régionale d'Autorité
environnementale des Pays-de-la-Loire
sur le projet d'élaboration du
plan local d'urbanisme (PLU)
de l'Aiguillon-sur-Mer (85)**

n° :2019-3886

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La MRAe¹ des Pays-de-la-Loire a donné délégation à sa présidente en application de sa décision du 28 juin 2016 portant exercice de la délégation prévue à l'article 17 du décret n°2015-1229 du 2 octobre 2015 modifié relatif au CGEDD, pour statuer sur la demande d'avis sur le projet d'avis de plan local d'urbanisme de l'Aiguillon-sur-Mer, les membres ayant été consultés le 4 juin 2019.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, le délégataire cité ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis.

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) des Pays-de-la-Loire a été saisie par la communauté de communes « Sud Vendée Littoral » pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 12 mars 2019.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 104-6 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la DREAL a consulté par courriel du 19 mars 2019 l'agence régionale de santé des Pays-de-la-Loire, qui a transmis une contribution en date du 4 avril 2019.

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

Pour chaque plan et document soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Le présent avis est publié sur le site des MRAe et sur le site de la DREAL. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

1 Mission régionale d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Synthèse de l'Avis

La commune de l'Aiguillon-sur-Mer est située au sud-ouest de la Vendée, le long de l'embouchure du Lay, face à l'océan atlantique.

Connu de longue date pour le site ornithologique de la pointe de l'Aiguillon et fortement touché en 2010 par la tempête Xynthia, le territoire communal, qui se caractérise par sa planéité, recèle un patrimoine naturel de premier plan reconnu par divers inventaires et mesures de protection, notamment le site Natura 2000 du Marais Poitevin et la réserve naturelle nationale de la baie de l'Aiguillon.

Le rapport de présentation du projet de PLU réalise un travail de pédagogie mais souffre de lacunes et d'incohérences.

Le projet de PLU a été arrêté en janvier 2019 par la communauté de communes Sud Vendée littoral au terme de 11 années d'une élaboration initiée en 2008 par la commune, qui a conservé la compétence PLU jusqu'en 2016. Il vise à maintenir le nombre d'habitants, en baisse depuis la tempête Xynthia et à assurer des conditions favorables à l'activité économique locale, en particulier la conchyliculture et l'activité balnéaire.

Malgré le long délai de maturation du projet de PLU, celui-ci ne présente pas une approche intégrée des risques naturels et des formes urbaines et n'exploite pas les outils créés à l'occasion de la modernisation des règlements de PLU.

En dépit de la volonté de préserver les espaces emblématiques de la commune, la traduction des dispositions de la loi Littoral dans le PLU reste insuffisante.

L'ensemble des observations et recommandations de la MRAe est présenté dans l'avis détaillé.

Avis détaillé

L'évaluation environnementale des projets de documents d'urbanisme est une démarche d'aide à la décision qui contribue au développement durable des territoires. Elle est diligentée au stade de la planification, en amont des projets opérationnels, et vise à repérer de façon préventive les impacts potentiels des orientations et des règles du document d'urbanisme sur l'environnement, à un stade où les infléchissements sont plus aisés à mettre en œuvre. Elle doit contribuer à une bonne prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux et permettre de rendre plus lisibles pour le public les choix opérés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement.

Les textes réglementaires prévoient que certains documents d'urbanisme et leurs procédures d'évolution relèvent obligatoirement de la procédure d'évaluation environnementale. C'est le cas de l'élaboration du PLU de la commune de l'Aiguillon-sur-Mer, en tant que commune littorale 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 l'Aiguillon-sur-Mer est située au sud-ouest de la Vendée, le long de l'embouchure du Lay, face à l'océan atlantique. Le territoire communal, composante du parc naturel régional (PNR) du Marais Poitevin et du parc naturel marin de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis, se caractérise par sa planéité. Il s'étend sur une douzaine de kilomètres du nord au sud, pour une largeur maximale dix fois moindre. Le bourg, situé en partie nord, fait face à celui de la Faute-sur-Mer. Il jouxte à l'est un secteur aggloméré de la commune voisine (Grues).

Connu pour le site ornithologique de la pointe de l'Aiguillon, le territoire communal recèle un patrimoine naturel de premier plan reconnu par divers inventaires et mesures de protection, notamment le site Natura 2000 du Marais Poitevin² et la réserve naturelle nationale de la baie de l'Aiguillon.

Le conseil municipal a prescrit l'élaboration d'un PLU en 2008. Fortement touchée en 2010 par la tempête Xynthia, la commune est couverte depuis 2012 par un plan de prévention des risques littoraux (PPRL), révisé en 2017. La compétence PLU a été transférée à la communauté de communes en 2016, qui élabore parallèlement le projet de SCoT Sud Vendée Littoral, non arrêté à ce jour. Le plan d'occupation des sols de la commune est caduc depuis le 27 mars 2017³. Le projet de PLU a été arrêté par une délibération du conseil communautaire du 21 janvier 2019.

2 Zone de protection spéciale (ZPS) FR5410100 et zone spéciale de conservation (ZSC) FR5200659

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

1.2 Présentation du projet de PLU

La commune comptait une population résidente d'environ 2145 habitants en 2014. Le projet de PLU est fondé sur l'objectif de maintenir la population entre 2000 et 2050 habitants à l'échéance 2028, après la période de baisse liée au contexte post-Xynthia et aux opérations de déconstruction de logements qui ont suivi.

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 l'Aiguillon-sur-Mer identifiés par la MRAe sont :

- la prise en compte des risques naturels,
- la maîtrise des pressions sur les milieux naturels littoraux d'intérêt exceptionnel.

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

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

Utilement assorti de paragraphes de synthèse au fil du document, il est dans l'ensemble pédagogique, concis et aisé d'accès mais comporte des lacunes (manquent par exemple la description des zones susceptibles d'être touchées de manière notable et l'inventaire des capacités de stationnement) et n'est pas pleinement cohérent avec les documents opérationnels du projet de PLU.

L'analyse souffre également d'un manque d'illustrations cartographiques et photographiques adaptées, nécessaires à la compréhension et à la bonne prise en compte de certains enjeux.

Plus ponctuellement, des références erronées à des territoires et à des situations apparemment sans lien avec la commune (commune de Guignen ; indication d'une saturation de la station d'épuration) interrogent sur la fiabilité des indications figurant dans le rapport de présentation du projet de PLU.

La MRAe recommande de vérifier et de compléter le contenu du rapport de présentation.

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 présente, dans l'ensemble, le territoire et ses tendances d'évolution de façon claire et adaptée, mais appelle des compléments :

L'exercice d'actualisation des données, rendu nécessaire par les 11 années d'élaboration du projet de PLU, n'a pas été réalisé de façon uniforme (par exemple, plusieurs indicateurs de suivi s'appuient sur des données de 2013 ou 2014), ce qui ne permet pas une comparaison aisée entre l'état initial ainsi constitué et les évolutions envisagées par le projet.

Le dossier insiste sur l'importance du domaine public maritime à l'échelle de la commune, tant pour les enjeux environnementaux que pour les activités conchylicoles et de loisir, ainsi que la nécessité de respecter la loi Littoral et les principes de gestion définis dans le code général de la propriété des personnes publiques. Cependant, les limites (au moins indicatives à défaut de délimitation réglementaire, si c'est le cas) du domaine public maritime naturel et artificiel, ainsi que la localisation des usages et aménagements existants (par exemple, les 50 ha accueillant les équipements à terre des sièges de production conchylicole) et la description des besoins éventuels de développement, voire de relocalisation, ne figurent pas au dossier. Cela engendre des incohérences notables en matière de zonage et de règlement.

Le code de l'urbanisme prévoit que le rapport de présentation analyse les capacités de stationnement. Le rapport ne comporte pas de paragraphe dédié et ne restitue pas d'analyse sur ce point. Il mentionne juste, au fil du dossier et sans les localiser, l'existence de 816 places et d'une cinquantaine d'emplacements pour camping-car, d'un stationnement sauvage en direction de la pointe de l'Aiguillon et l'absence d'aire de covoiturage. Il était attendu une présentation chiffrée par secteur des capacités de stationnement et des besoins éventuels en matière d'aménagement et de mesures de police.

L'état initial de l'environnement aborde l'ensemble des thématiques environnementales mais souffre de la relative ancienneté de certaines données (par exemple en matière d'énergies renouvelables). Les perspectives d'évolution en l'absence de PLU ainsi que l'identification et les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable (du fait des occupations et utilisations du sol permises par le règlement du projet de PLU) ne sont pas présentées. Or, ces éléments sont indispensables au déroulement de la procédure d'évaluation environnementale du projet de PLU.

La MRAe recommande de compléter le diagnostic et rappelle la nécessité de présenter les perspectives d'évolution en l'absence de PLU et ainsi que les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable.

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

Cette partie du rapport de présentation a vocation à présenter en quoi le futur PLU s'articule avec les différents documents de rang supérieur, avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte tels que notamment le schéma d'aménagement et de gestion des eaux du bassin du Lay approuvé en 2011, le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) du bassin Loire-Bretagne et le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) des Pays de la Loire adoptés en 2015.

L'exercice est mené de façon plus ou moins détaillée et le rapport ne démontre pas expressément la bonne prise en compte par le PLU des dispositions du PGRI spécifiquement applicables aux documents d'urbanisme. Le PGRI est par ailleurs présenté au dossier comme une composante du SDAGE alors qu'il constitue un document auto-portant.

Concernant la loi Littoral, le rapport n'est pas suffisamment précis (cf. règles liées à l'obligation de continuité, point développé en partie 3 du présent avis) et omet de traiter des thématiques telles que la capacité d'accueil, les coupures d'urbanisation, les camping et aménagements apparentés.

Le rapport gagnerait à expliquer brièvement pour quelles raisons des documents intéressant potentiellement le projet de PLU n'ont pas été retenus dans l'analyse, tels que le plan d'action pour le milieu marin approuvé en décembre 2012 et le plan de gestion du parc naturel marin de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis, par exemple.

La MRAe recommande de procéder à une analyse plus détaillée de l'articulation du projet de PLU avec les autres plans et programmes et la loi Littoral.

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

Les orientations générales du PADD sont déclinées en 3 axes :

- s'appuyer sur les capacités d'accueil des sites et paysages et tirer parti des ressources,
- un pôle touristique et une commune vivante toute l'année pour continuer d'accueillir de nouveaux habitants,
- un tissu économique à accompagner pour un développement adapté aux potentialités et contraintes du territoire et des filières économiques.

Le rapport ne met pas en évidence que des variantes aient été étudiées pour parvenir à ces objectifs. Il aurait par exemple été intéressant d'analyser si un recours accru aux outils fonciers existants faciliterait la densification de l'enveloppe urbaine.

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

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

L'analyse a été conduite par thématiques, pertinentes eu égard aux enjeux du territoire.

Cependant, cette partie explicite avec un niveau de qualité inégal les incidences du projet de PLU. D'une part, elle fait abstraction des incohérences et manques de précision du dossier (absence d'identification des emplacements réservés annoncés, absence de report de la trame « zones humides » rendant les mesures de protection inopérantes...). D'autre part, elle reste trop générique pour être pleinement démonstrative.

Ainsi, la conclusion suivant laquelle le projet de PLU serait dépourvu d'incidences négatives et n'appellerait ainsi aucune mesure d'évitement, de réduction ou de compensation ne peut être

considérée exacte en l'état du dossier.

Le volet d'évaluation d'incidences Natura 2000, axé sur le site Natura 2000 du marais poitevin, devrait également évaluer si le projet de PLU est susceptible d'impacts directs ou indirects sur les sites marins existant à proximité. De plus, si les enjeux de préservations associés au site Natura 2000 du Marais Poitevin sont clairement rappelés, en revanche, l'analyse des effets n'est pas aboutie car trop générique, pour partie erronée (en ce qu'elle repose sur le postulat suivant lequel les sites seraient intégralement zonés espace remarquables, ce qui n'est pas le cas dans le projet de PLU arrêté) et renvoyant à une analyse ultérieure pour ce qui concerne des projets. Dès lors que le projet de PLU permet la réalisation de différents projets, il doit apporter un premier niveau d'appréciation de leurs incidences et démontrer leur acceptabilité. Par exemple, les occupations autorisées au sein des secteurs NM (à vocation de zone d'activité conchylicole « en dur ») et NP (à vocation portuaire) et plus ponctuellement U seraient à confronter avec les espèces et habitats d'intérêt communautaire recensés, de façon à évaluer les incidences du projet de PLU sur l'état de conservation de ces derniers.

La MRAe recommande d'approfondir l'évaluation des incidences du projet de PLU, en précisant les modalités de mise en œuvre de la démarche « éviter, réduire, compenser » et en développant un argumentaire spécifique sur les espèces et habitats qui ont justifié la désignation des sites Natura 2000 intéressant la commune.

2.5 Dispositif de suivi

Neuf indicateurs de suivi sont présentés, parmi lesquels un seul indicateur environnemental (surface des zones humides inventoriées), insuffisant pour renseigner l'évolution du contexte territorial au regard des enjeux environnementaux majeurs identifiés.

La MRAe recommande de définir des indicateurs de suivis supplémentaires, en cohérence avec les enjeux environnementaux mis en évidence.

2.6 Méthodes

L'élaboration du projet de PLU et l'évaluation environnementale ont été conduites avec l'accompagnement du même bureau d'études. Des indications sur la méthode d'élaboration de l'évaluation environnementale sont retranscrites au fil du rapport et dans un chapitre dédié. Celui-ci indique que l'évaluation s'est appuyée sur un « scénario au fil de l'eau ». Toutefois, celui-ci n'est pas clairement identifiable dans le rapport de présentation.

2.7 Résumé non technique

Le résumé non technique doit permettre de rendre accessible au public les éléments constitutifs du projet de PLU. Ce dernier reprend les parties du rapport environnemental, toutefois sans cartographie de synthèse, qui aurait facilité une meilleure appréhension par le public des enjeux, notamment environnementaux, du territoire.

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

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

De façon plus transversale, l'absence de localisation sur les plans de zonage d'éléments et d'ouvrages permettant au lecteur de mieux se repérer dans l'espace (station d'épuration, cadastre conchylicole, communes voisines, pont sur le Lay...) nuit à la compréhension mais aussi à la cohérence du projet de PLU.

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

Dotée en 2014 d'une population résidente d'environ 2145 habitants, la commune comptait un parc d'environ 2170 logements – à 97 % sous forme d'habitat pavillonnaire et pour près de la moitié constitué de résidences secondaires – en partie inadaptés à une occupation hivernale. Le taux de logements vacants, porté à 7,3 % en 2014, est redescendu à 4,1 % en 2017.

Le projet de PLU est fondé sur l'objectif de maintenir la population entre 2000 et 2050 habitants à l'échéance 2028 (soit un taux de variation annuel de -0,1 %), après la période de baisse liée au contexte post-Xynthia et aux opérations de déconstruction de logements qui ont suivi. Il identifie pour ce faire un besoin annuel de construction d'au moins 5 à 6 résidences principales, pour un total variant d'une soixantaine à une centaine de logements suivant les pages et sans détailler le calcul aboutissant à ces chiffres.

Le potentiel en renouvellement urbain et sur la zone 2AU de plus de 4 ha projetée en extension sur un secteur anciennement agricole est estimé à 422 logements – parmi lesquels deux sites maîtrisés par l'établissement public foncier de Vendée – ramené à 92 du fait de l'application d'un coefficient de « dureté foncière » réduisant le potentiel jusqu'à 90 % selon les secteurs. Le projet de PLU comporte ainsi un potentiel annoncé comme 5 fois supérieur au besoin identifié (abstraction faite des divergences de chiffres attribuant par exemple de 111 à plus de 123 logements à la zone 2AU). La mobilisation d'outils fonciers pour mieux exploiter le potentiel existant dans l'enveloppe urbaine, et la suppression de la zone 2AU surnuméraire du secteur de la Baie, seraient à étudier.

La volonté de diversification de l'offre impliquerait par ailleurs de faciliter l'évolution du parc de logements existant, d'examiner la possibilité d'autoriser des hauteurs de type R+2 sur un périmètre plus important, de revoir à la hausse les exigences qualitatives et quantitatives des OAP orientées vers un habitat pavillonnaire traditionnel qui favorise l'étalement urbain.

La consommation foncière intervenue sur les 10 dernières années est estimée à 7,6 ha, pour 2/3 à vocation d'habitat au sein de l'enveloppe urbaine et 1/3 à vocation économique au niveau des zones portuaire et artisanale. Le PADD ne fixe pas expressément d'objectif de modération de la consommation d'espace. Outre la zone 2AU évoquée ci-dessus et l'aménagement d'une aire de stationnement pour camping-cars, le zonage du projet de PLU permet – sous réserve des dispositions du plan de prévention des risques littoraux – une extension (non évoquée au dossier et en zone rouge) de la zone d'activités située en entrée de ville, bien que non intégrée dans la sectorisation bleue dédiée aux activités sur le plan de zonage.

La MRAe recommande de mieux :

- ***justifier les besoins en extensions urbaines en clarifiant les données de références ;***
- ***exploiter le potentiel de construction dans l'enveloppe urbaine***

La MRAe rappelle que la stratégie nationale bas carbone (2015) vise un arrêt à terme de la consommation des terres agricoles et naturelles, avec une forte réduction à l'horizon 2035. Le plan biodiversité publié en juillet 2018 vient conforter et renforcer cette ambition.

3.2 Prise en compte des risques et limitation des nuisances

Risques naturels

L'article L.101-2 du code de l'urbanisme assigne un objectif de prévention des risques naturels aux PLU, qui ont un rôle important à jouer à travers la définition des zones de développement de l'urbanisation et l'édiction de mesures de réduction de vulnérabilité.

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

— d'une part, de ne pas augmenter la vulnérabilité des biens et des personnes, en préservant de toute urbanisation nouvelle les zones 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,

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

En effet, la commune est concernée à la fois par un PPRL approuvé en 2012 puis révisé en 2017 et par un document cadre à l'échelle du bassin dénommé plan de gestion des risques d'inondation (PGRI), dont huit dispositions sont directement opposables aux documents d'urbanisme, indépendamment de l'existence d'un PPR. Or, le rapport de présentation du projet de PLU ne démontre pas la compatibilité de ce dernier vis-à-vis des dispositions du PGRI, seule une approche générique vis-à-vis de ses orientations étant retenue.

En premier lieu, une carte localisant les déconstructions d'habitations intervenues ces dernières années dans le cadre des mesures définies suite à la tempête Xynthia et des 27 déconstructions non effectives à ce jour du fait de procédures contentieuses serait utile à la compréhension du contexte communal. Pour les mêmes raisons, il serait important que le fond cadastral utilisé pour les plans de zonage soit daté.

La collectivité n'analyse pas d'alternatives au développement de l'urbanisation en secteurs submersibles, alors que le cadre fourni par l'élaboration concomitante d'un SCoT doit précisément être l'occasion d'une réflexion sur un périmètre élargi. Le rapport de présentation du projet de PLU rappelle l'existence de risques naturels et du PPRL, qui s'imposera au PLU en qualité de servitude. Seule une des deux planches du zonage réglementaire et le règlement écrit du PPRL sont annexés. Il serait notamment important d'ajouter les cartes des aléas et cotes de références (situation actuelle et 2100), la notice de présentation du PPRL et, à titre d'alerte, de reproduire les périmètres d'aléas identifiés directement sur les plans de zonage du PLU plutôt que sur un document séparé (étant relevé que le code couleur du document produit au dossier ne permet

pas un recoupement fiable avec le zonage réglementaire du PPRL). Par ailleurs, les systèmes de protection littoraux contre les submersions marines et de stabilisation du trait de côte, nécessitant des travaux réguliers de confortement, sont peu abordés dans le dossier. Celui-ci devrait faire état de l'avancement de la réalisation des travaux sur le système d'endiguement intéressant le territoire de la commune, projetés dans le cadre du programme d'action et de prévention des inondations (PAPI).

Le dossier rappelle que le règlement du PPRL prévaudra sur le règlement du PLU. A noter toutefois, qu'un travail plus fin de mise en cohérence du règlement et des OAP du projet de PLU avec le règlement du PPRL mériterait d'être effectué de façon à mieux décliner les prescriptions du PPRL, au risque sinon de retrouver des incohérences voire des oppositions entre les documents.

Il serait en outre souhaitable de mettre en œuvre une approche intégratrice « urbanisme et risques ». L'adaptabilité aux conditions fixées par le PPRL des possibilités de construction résultant du zonage et des OAP mériterait d'être prise en compte au travers de dispositions spécifiques. Des réflexions sur des modes constructifs relatifs à cet habitat particulier devraient être engagées ainsi que sur la résilience (à savoir le retour à un fonctionnement normal du territoire rapide après une crise) de ces aménagements : contraintes cote de plancher, transparence hydraulique à assurer, étude de reconnaissance des sols, dispositions constructives en zone inondable... L'exercice devrait être mené au stade de l'élaboration du PLU pour qu'en fonction de la densité projetée soit mesuré l'impact des remblais sous les maisons pour atteindre cette cote. Il serait donc opportun que la collectivité lance des réflexions sur des OAP sectorielles « inondations », notamment dans l'idée de travailler sur la résilience à ces inondations.

On observe de plus que la collectivité fait le choix d'étendre l'urbanisation et le séjour nocturne de populations sur des espaces concernés par l'aléa submersion, notamment sur un secteur à ce jour pour partie occupé par des bâtiments agricoles (zone 2AU pour un potentiel d'environ 120 logements en aléa faible à fort à l'horizon 2100, zonages bleu clair et foncé au PPRL), ainsi que par le biais de la création d'une aire d'accueil de camping-car aux Gâtes Bourses (zonage NL) et de l'extension de la zone d'activités sur des parcelles agricoles (zonage U), ces deux secteurs étant soumises à un aléa actuel fort à très fort.

Le rapport devra également être complété sur les risques retrait/gonflement des argiles et radon.

La MRAe recommande :

- ***de compléter l'information sur les risques figurant dans les différentes pièces du dossier ;***
- ***d'assurer une meilleure cohérence du projet de PLU avec le PGRI du bassin Loire-Bretagne et avec l'exigence de non accroissement de la vulnérabilité dans les zones soumises au risque submersion ;***
- ***de renforcer les règles techniques de construction liées à l'habitat situé dans les secteurs inondables.***

Nuisances, sites et sols pollués, santé publique

L'attention doit être portée à l'aménagement des zones susceptibles d'être concernées par des nuisances ou par une pollution des sols. Le dossier fait état des nuisances sonores aux abords des infrastructures et de la zone portuaire et identifie les sites et sols susceptibles d'être affectés par

une pollution des sols recensés à l'échelle de la commune, sans toutefois permettre la localisation de ces derniers à l'échelle cadastrale.

L'urbanisation de gisements fonciers proches de l'hôtel du port au niveau de la rue des Vignes de la Côte (secteur de projet) est susceptible d'engendrer des conflits de voisinage dus aux nuisances sonores induites par les activités artisanales et commerciales (livraison, ventilation, climatisation, frigos...). Le rapport identifie sans plus de détail un risque de nuisances lié aux activités touristiques pour ce secteur, avant d'indiquer que les nuisances ont été prises en compte par le projet communal, sans préciser de quelle façon au cas d'espèce.

Le règlement écrit du projet de PLU annexe des listes d'espèces locales à privilégier et d'espèces invasives à éviter. Il gagnerait, dans un souci pédagogique, à sensibiliser également au pouvoir allergisant de certains végétaux.

La MRAe recommande de :

- *s'assurer de la cohérence du projet de PLU au regard des nuisances sonores,*
- *localiser plus précisément les sites et sols susceptibles d'être affectés par une pollution des sols.*

3.3 Préservation des espaces d'intérêt biologique et paysager

Le projet de PLU s'attache, en combinant différentes dispositions, à préserver les espaces littoraux et, plus largement, à prendre en compte la trame verte et bleue (TVB) de la commune, identifiée en s'appuyant sur le schéma régional de cohérence écologique et sur une analyse plus détaillée déclinée à l'échelle locale. Cependant, pour être pleinement cohérente, la mise en œuvre de cet objectif présente des marges d'améliorations, exposées ci-après.

Espaces remarquables au titre de la loi Littoral

L'identification des espaces remarquables au titre de la loi Littoral doit reposer sur les critères définis à l'article R.121-4 du code de l'urbanisme.

Le rapport énumère les secteurs que le projet de PLU protège, sans vérifier que celui-ci prend cet article pleinement en compte.

Le projet de PLU identifie à juste titre un certain nombre de secteurs remarquables (dunes, secteurs de marais et d'estran), zonés NR ou AR.

A noter toutefois que seule une partie du domaine public maritime est reconnue espace remarquable, bien que répondant aux critères définis dans la loi Littoral (sites Natura 2000 notamment), sans explication claire de ce choix restrictif et contradictoire avec l'indication figurant au rapport suivant laquelle seuls les secteurs accueillant des bâtiments conchylicoles feraient l'objet d'un zonage NM, distinct des espaces remarquables.

Sous réserve de précisions concernant notamment la localisation des cheminements doux projetés, il est positif que le règlement définisse les catégories d'aménagements légers autorisés en secteur NR et AR, en sélectionnant parmi les occupations du sol listées à l'article R.121-5 du code de l'urbanisme celles qui répondent à un besoin local et apparaissent compatibles avec les usages et la sensibilité des milieux. Il conviendrait toutefois de corriger une fusion inadaptée entre le 3° et le 4° de cet article au sein du règlement écrit et de rectifier la rédaction du règlement écrit

concernant les éléments de procédure à respecter, en matière de consultation du public et de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites.

Inversement, le règlement du projet de PLU ne devrait pas permettre sur ces espaces d'autres occupations du sol plus permissives que celles admises par la loi Littoral en matière d'équipements publics et d'extensions d'habitations.

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

Urbanisation en espace proche du rivage

Le code de l'urbanisme soumet l'urbanisation des espaces proches du rivage à des règles particulières en communes littorales (l'urbanisation doit notamment être limitée), du fait des pressions auxquelles ils sont confrontés.

L'identification de ces espaces repose sur des critères jurisprudentiels, intégrant la covisibilité entre les secteurs concernés et le rivage. Bien qu'énoncé en termes généraux dans le rapport, ce critère ne semble pas avoir été correctement pris en compte, au risque de sous-estimer l'emprise des espaces proches du rivage.

La MRAe recommande que la collectivité réexamine et argumente plus concrètement la délimitation des espaces proches du rivage et les extensions d'urbanisation permises en leur sein par le projet de PLU.

Bande des 100 mètres

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

Au cas présent, les plans de zonage localisent cette bande à titre indicatif.

Cependant, la configuration de la commune, incluant différents aménagements littoraux (plans d'eau de mer, ouvrages de gestion du trait de côte, aménagements conchylicoles, canaux, etc.) nécessite que l'exercice de localisation de la bande des 100 mètres soit mené secteur par secteur de façon plus argumentée que réalisé au dossier.

Le règlement devrait également rappeler les interdictions liées à la bande des 100 mètres dans les zones du PLU concernées, ou s'assurer de l'entière cohérence du règlement des dites zones avec les articles L.121-16 à 18 du code de l'urbanisme issus de la loi Littoral.

La MRAe recommande de mieux identifier les secteurs de la commune où s'appliquent les limitations liées à la bande des 100 mètres hors espaces urbanisés, en étayant l'analyse avec des données objectives et en ajustant les règlements qui s'y appliquent.

Boisements et plantations

Le rapport argumente à juste titre l'absence de parcs et ensembles boisés significatifs au titre de la loi Littoral sur cette commune de marais très faiblement boisée. Il met cependant en évidence l'intérêt d'une partie des plantations existantes, notamment pour l'intégration des lisières urbaines. Il serait donc adapté de localiser les arbres et haies intéressants pour des raisons écologiques ou paysagères et d'examiner la pertinence d'assurer leur protection d'autres par le biais des articles L.113-1 et 2 (protection forte au titre d'espace boisé classé), 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. A noter que le choix de se référer à un guide de plantations destiné au marais breton (cf. OAP du projet d'aire pour camping-cars) plutôt qu'au Marais Poitevin serait à justifier ou à rectifier.

La MRAe recommande d'identifier le patrimoine boisé et arbustif concourant à la qualité paysagère et écologique de la commune et d'examiner l'opportunité d'édicter des mesures de protection dédiées, en complément des règlements de zones.

Zones humides

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

Un extrait de l'inventaire communal des zones humides, mené suivant la méthodologie issue du SAGE du Lay, est joint au rapport. Outre le manque de lisibilité de la carte des zones humides inventoriées, il serait nécessaire que le rapport d'étude présentant la méthodologie employée, la localisation des sondages pédologiques, voire des inventaires naturalistes effectués ainsi que la caractérisation et les fiches descriptives des zones humides inventoriées, soient joints. Il s'agit en effet d'éléments importants pour rendre compte de la fiabilité de l'inventaire et apprécier la nécessité éventuelle d'affiner ce dernier au stade de l'élaboration du PLU, notamment au niveau des zones susceptibles de recevoir des aménagements ou pour identifier les mares existantes, en complément.

Les zones humides inventoriées représentent environ 200 hectares. La collectivité indique les prendre en compte par le biais du zonage du projet de PLU et par une trame assortie des mesures de protection, précisant les occupations et usages qui peuvent y être admis sous conditions. Cependant, la trame annoncée, nécessaire pour rendre effectives les mesures de protection des zones humides, fait défaut sur les plans de zonage.

La MRAe recommande de compléter l'information sur les zones humides et de veiller à rendre les mesures de protection envisagées opérationnelles.

Paysage

Le volet paysager d'un document d'urbanisme est important, en ce que celui-ci façonne le territoire pour de nombreuses années. A l'image du rapport de présentation, le volet d'analyse paysagère est entièrement dépourvu de photographies. Le territoire communal offre des vues dégagées. Il serait par exemple intéressant de prévoir des mesures spécifiques de requalification

de la zone d'activités située en entrée de ville, en réponse au constat de son caractère peu valorisant, de veiller à adopter des dispositions réglementaires facilitant une bonne intégration paysagère des bâtiments agricoles et conchylicoles, ainsi que des clôtures notamment dans des secteurs dégagés, de mieux encadrer les changements de destination en identifiant les bâtiments pouvant s'y prêter sans compromettre l'activité agricole et la qualité paysagère des lieux. L'élaboration du projet de PLU constitue également un contexte favorable, insuffisamment mis à profit au cas présent, à une analyse des possibilités d'améliorer le cadre de vie et la biodiversité au sein des zones urbaines par une végétalisation accrue.

La MRAe recommande d'apporter des réponses concrètes aux enjeux paysagers identifiés.

3.4 Eaux pluviales et usées

La qualité de l'eau constitue un enjeu particulièrement important sur la commune du fait de la sensibilité des milieux estuariens et littoraux et des usages professionnels (conchyliculture, pêche) et de loisir (plans d'eau de baignade et d'activités nautiques) qui en dépendent. Bien que pour partie tributaire des pratiques sur le bassin amont, la collectivité se doit de démontrer qu'elle met en œuvre à son niveau des mesures adaptées.

Le dossier justifie de la capacité de la station d'épuration intercommunale à traiter les eaux usées (18000 EH pour 15129 EH de charges entrantes), mais annexe un dossier de 2015 relatif à l'extension de cette dernière (supposée désormais effective) au lieu de joindre le zonage de l'assainissement collectif et non collectif des eaux usées de la commune annoncé. Un paragraphe de synthèse du rapport de présentation évoque quant à lui une non-conformité en performance, en lien avec l'ancienneté du réseau, non évoquée auparavant et qui serait à développer. Il devrait aussi mentionner le nombre de systèmes d'assainissement non collectif des eaux usées existants, contrôlés par le SPANC⁴ et les mesures prises pour remédier aux non-conformités éventuelles.

Le dossier prévoit des mesures en matière de maîtrise des rejets et de limitation de l'imperméabilisation des sols mais n'est pas renseigné sur l'existence éventuelle d'un zonage et d'un schéma directeur des eaux pluviales sur la commune⁵.

La MRAe recommande de compléter les informations relatives à la gestion des eaux usées et pluviales.

3.5 Contribution au changement climatique, énergie et mobilité

Le rapport de présentation du projet de PLU n'est pas renseigné sur l'élaboration d'un Plan climat-air-énergie territorial (PCAET) à l'échelle de la communauté de communes.

4 Service public d'assainissement non collectif.

5 La MRAe rappelle à toutes fins utiles que l'élaboration et la révision des zonages d'assainissement des eaux usées et pluviales doivent faire l'objet d'une demande d'examen au cas par cas auprès de la MRAe qui statue sur la nécessité ou non d'évaluation environnementale. Ceci implique que leur mise à l'enquête publique et leur approbation soient précédées soit d'une évaluation environnementale propre, soit d'une dispense explicite de soumission à évaluation environnementale, selon la décision au cas par cas rendue par l'autorité environnementale.

Le projet de développement du PLU, axé sur un confortement du bourg intégrant la mise en place de liaisons douces (toutefois non identifiées), la maîtrise des ruissellements, des mesures favorisant l'utilisation des énergies renouvelables et une implantation des constructions permettant d'optimiser les apports solaires, sont autant d'éléments qui participent à limiter la consommation d'énergie et les émissions de gaz à effets de serre.

On relève cependant que la collectivité en charge de l'élaboration du projet de PLU ne s'est pas pleinement saisie des dispositions offertes par le code de l'urbanisme, notamment celles qui permettent de définir des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à l'obligation pour les constructions, travaux, installations et aménagements de respecter des performances environnementales et énergétiques renforcées (art. L141-22 du code de l'urbanisme), ou en introduisant des exigences en termes d'équipements de production d'énergies renouvelables et de places de stationnement pour bicyclettes.

De même, le constat d'un territoire fortement tributaire de l'automobile en raison de sa situation géographique et d'une desserte en transports en commun peu développée – inexistante pour les déplacements pendulaires numériquement importants vers Luçon – ne semble donner lieu à aucune mesure concrète visant à réduire l'empreinte (consommations énergétiques et émissions de GES) liée aux déplacements.

La MRAe recommande de renforcer le volet énergétique du projet de PLU.

Nantes, le 12 juin 2019
pour la MRAe des Pays-de-la-Loire, et par
délégation
la présidente

A blue ink signature, appearing to read 'Fabienne ALLAG-DHUISME', is written over a horizontal blue line.

Fabienne ALLAG-DHUISME