



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Mission régionale d'autorité environnementale
PAYS DE LA LOIRE

**Avis délibéré sur les projets de
modification n°6 et modification simplifiée n°7
du plan local d'urbanisme (PLU)
de SAINT-BREVIN-LES-PINS (44)**

N°MRAe PDL-2022-6213
et 6214

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La MRAe Pays de la Loire a délibéré par échanges électroniques comme convenu lors de sa réunion collégiale du 22 août 2022 pour l'avis sur les projets de modification n°6 et de modification simplifiée n°7 du PLU de Saint-Brevin-Les-Pins (44).

En application du règlement intérieur de la MRAe, chacun des membres délibérants 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. Ont ainsi délibéré sur cet avis par correspondance électronique : Paul Fattal, Daniel Fauvre, Olivier Robinet et Vincent Degrotte.

* *

La MRAe Pays de la Loire a été saisie pour avis par la communauté de communes Sud Estuaire, l'ensemble des pièces constitutives des deux dossiers ayant été reçu le 1^{er} juin 2022 par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) des Pays de la Loire.

Ces saisines étant conformes 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 7 juin 2022 l'agence régionale de santé des Pays de la Loire, qui a transmis une contribution en date du 13 juillet 2022.

En outre, la DREAL a consulté par mail du 7 juin 2022 le directeur départemental des territoires et de la mer de la Vendée, qui a transmis une contribution en date du 22 août 2022.

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](#). Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

Avis

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 de la procédure d'évaluation environnementale, obligatoirement ou après examen au cas par cas. La MRAe a été saisie pour avis sur les projets de modification n°6 et de modification simplifiée n°7 du PLU de Saint-Brevin-Les-Pins, sans examen préalable au cas par cas.

Le présent avis est produit sur la base des documents dont la MRAe a été saisie arrêté du 7 avril 2021, délibérations complémentaires des 15 avril et 16 décembre 2021, notices explicatives datées du 30 mai 2022).

1. Contexte, présentation du territoire, des projets de modifications n°6 et n°7 du PLU et de leurs principaux enjeux environnementaux

1.1 Contexte et présentation du territoire

La commune de Saint-Brevin-Les-Pins, comptait 13 802 habitants (données INSEE 2017) pour une surface de 19,3 km² environ. Elle se situe sur le littoral de la Loire-Atlantique, dans les périmètres du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de Retz approuvé en 2014 et du plan de prévention des risques littoraux de la côte de Jade approuvé en 2019. Elle est dotée d'un PLU approuvé le 28 avril 2014.

Cinq sites Natura 2000 sont recensés sur la commune. Ils sont situés sur le domaine public maritime et l'estuaire de la Loire : zones de protection spéciale (ZPS) FR5210103 Estuaire de la Loire et FR5212014 Estuaire de la Loire-Baie de Bourgneuf, zones spéciales de conservation (ZSC) FR5202011 Estuaire de la Loire Nord, FR5202012 Estuaire de la Loire – Baie de Bourgneuf et FR5200621 Estuaire de la Loire. Le territoire communal est également concerné par quatre zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique ou floristique (ZNIEFF).

1.2 Présentation des projets de modifications n°6 et 7 du PLU

La modification n°6 du PLU porte sur deux points :

Point n°1 – Ajout de précisions à l'article Ub 9 concernant l'emprise au sol en cas de reconstruction de bâtiment, le plafond étant fixé à 120 m² ;

Point n°2 – Création d'un règlement spécifique pour le secteur NI situé au nord de la commune, pré-existant dans le zonage du PLU et accueillant déjà une base ULM, un musée et un ancien bunker. Il s'agit de doter ce secteur d'un règlement écrit, suite à un oubli lors de l'approbation du PLU. Le projet de modification précise que seules les réfections de bâtiments existants et les ouvrages techniques nécessaires au fonctionnement des équipements et réseaux publics sont autorisés ; les changements de destination de bâtiments existants sont interdits.

La modification simplifiée n°7 du PLU comporte treize points :

Point n°1 – Ajustement des règles du PLU suite à l'approbation en 2019 du plan de prévention des risques littoraux (PPRL) de la Côte de Jade. La modification consiste à mentionner cette servitude dans le règlement écrit, à y inclure une obligation de transparence hydraulique pour les clôtures ainsi que des règles dérogatoires en matière de hauteur des constructions, à retirer du règlement les cotes de référence et la circulaire du 7 avril 2010 qui y figuraient dans l'attente du PPRL, et à substituer à l'annexe 1 du règlement « Liste des végétaux et espèces préconisés » une annexe « Boisements » ;

Point n°2 – Ajustement des règles du PLU suite à l'approbation en 2020 d'un site patrimonial remarquable (SPR¹) sur la commune, dans l'objectif d'harmoniser les deux documents par le biais d'une correction des mentions contradictoires du PLU, concernant notamment les règles relatives aux clôtures et à la protection des boisements, aux espaces libres et aux plantations au sein des différentes zones du PLU concernées ;

Point n°3 – Modification de la légende du secteur Ubb pour rectifier une erreur matérielle, en retirant la règle de superficie parcellaire minimale² de 800m², restée indiquée dans la légende du règlement suite à une précédente modification du PLU venue supprimer cette règle, et ceci en vue d'une mise en cohérence avec la loi ALUR qui a mis un terme à la possibilité d'établir des coefficients d'occupation des sols (COS) ;

Point n°4 – Mise à jour du point 4 des dispositions générales du règlement écrit, qui liste les documents devant être annexés au PLU ;

Point n°5 – Ajustement du fondement réglementaire du point 6 des dispositions générales du règlement écrit relatif aux adaptations mineures pouvant être autorisées ;

Point n°6 – Création d'une règle pour renforcer la protection des boisements du fait de la pression foncière croissante et des divisions parcellaires liées à la suppression de la superficie parcellaire minimale de 800m² ;

Point n°7 – Modification de la règle relative aux places de stationnements en zone Uf, par suppression du seuil de places imposé, au profit d'une justification des besoins propres à chaque projet et d'une incitation à la mutualisation des places ;

1 Et non PPRL tel qu'indiqué par erreur en page 107 du dossier.

2 Et non maximale tel qu'indiqué par erreur en page 61 du dossier.

Point n°8 – Création de quatre orientations d'aménagement et de programmation (OAP) numérotées de 17 à 20, dans le but d'assurer une meilleure cohérence urbaine dans des secteurs stratégiques de la commune, situés au sein de l'enveloppe urbaine ;

Point n°9 – Actualisation en conséquence de la liste des OAP, intégrant par la même occasion les OAP n°15 et 16, créées en 2017 par déclaration de projet ;

Point n°10 – Ajout de précisions à l'article Ua 7.1 relatif à l'implantation des constructions par rapport aux limites séparatives ;

Point n°11 – Modification de l'article 11 relatif à l'aspect des constructions en zone Ub, Uc, Ah et Nh ;

Point n°12 – Ajustement du règlement de la zone Ua concernant la possibilité de surélever les rez-de-chaussée en l'absence de commerces ;

Point n°13 – Ajustement des règles d'implantation par rapport aux voies en zone Uf.

1.3 Principaux enjeux environnementaux des projets de modification du PLU identifiés par la MRAe

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

- la maîtrise de la consommation d'espaces et de l'artificialisation des sols,
- la prise en compte des milieux naturels et du cadre de vie,
- la prise en compte des risques naturels.

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

Les deux notices sont structurées conformément aux chapitres attendus dans l'évaluation environnementale de la modification d'un document d'urbanisme.

Le dossier identifie correctement les grands enjeux qui caractérisent le territoire communal et les impacts potentiels des modifications projetées du PLU. Des indications sur les sites industriels historiques susceptibles d'être pollués (base de données BASIAS) ainsi que sur les sources de nuisances sonores autres que le réseau routier seraient toutefois utiles en complément, pour s'assurer de l'absence de contrainte vis-à-vis des usages projetés sur les secteurs de la commune concernés par les présentes modifications du PLU.

L'explication des choix est également à parfaire, concernant les quelques points évoqués en partie 3 du présent avis.

La description de l'articulation des projets de modifications du PLU avec les autres plans et programmes est à actualiser pour tenir compte des documents d'ordre supérieur les plus récents, notamment : le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux et du plan de gestion des risques d'inondation (SDAGE) et le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) du bassin Loire-Bretagne 2022-2027 dont la révision a été approuvée au printemps 2022 concomitamment à celle du SDAGE, le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de la région Pays de la Loire approuvé le 7 février 2022, le projet de schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) révisé de l'estuaire de la Loire et l'abrogation désormais effective de la Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) de l'estuaire de la Loire.

Le dossier présente pour mémoire les indicateurs de suivi du PLU en vigueur, toutefois non renseignés, et ne comporte pas de dispositif de suivi des effets des modifications projetées du PLU, sans pour autant établir que les indicateurs pré-existants assurent également ce rôle.

Enfin, le résumé non technique qui figure à la fin de la notice explicative de la modification simplifiée n°7 du PLU serait à mentionner dans le sommaire de cette dernière, pour le rendre plus directement accessible au public.

La MRAe recommande :

- **de fournir des indications sur les sites industriels susceptibles d'être pollués ainsi que sur les sources de nuisances sonores autres que le réseau routier,**
- **d'actualiser l'analyse de la compatibilité des modifications projetées vis-à-vis des documents d'ordre supérieur les plus récents,**
- **de consolider l'explication des choix,**
- **d'organiser le suivi des effets des modifications du PLU et d'en préciser les modalités, en présentant les indicateurs retenus et leur « état zéro ».**

3. Prise en compte de l'environnement par les projets de modifications n°6 et 7 du PLU

La plupart des composantes des deux projets de modification du PLU présentent des enjeux environnementaux mineurs et/ou n'appellent pas d'observation de la MRAe.

Les autres font l'objet des remarques suivantes :

Concernant le point n°1 de la modification simplifiée n°7 (ajustement des règles du PLU suite à l'approbation en 2019 du plan de prévention des risques littoraux - PPRL de la Côte de Jade) :

La mise en cohérence du PLU avec le PPRL de la côte de Jade est bénéfique. Toutefois, le dossier ne permet pas d'apprécier si la modification du PLU suffit effectivement à lever toute contradiction potentielle du PLU vis-à-vis du zonage et du règlement du PPRL. Ce dernier n'étant pas annexé au dossier, la notice explicative devrait a minima permettre de localiser les secteurs de la commune réglementés par le PPRL et analyser dans quelle mesure les occupations et utilisations du sol (OUS) autorisées par le PLU dans ces secteurs ne sont pas contraires au règlement du PPRL.

Le lien entre la prise en compte du PPRL et la substitution, à l'annexe 1 du règlement, d'une « Liste

des végétaux et espèces préconisés » par une annexe « Boisements », n'est quant à lui pas évident à cerner.

Concernant le point n° 6 (création d'une règle pour renforcer la protection des boisements du fait de la pression foncière croissante et des divisions parcellaires liées à la suppression de la superficie parcellaire minimale de 800m²) :

Le projet de modification du PLU introduit la prescription suivante dans les dispositions générales du règlement, juste à la suite d'éléments relatifs aux espaces boisés classés au titre de l'article L130.1 du code de l'urbanisme (L113.1 recodifié) : *"De plus, au sein de ces espaces, les surfaces qui ne seront pas occupées par l'emprise de la construction principale, des annexes et des voies de desserte devront faire l'objet d'un traitement paysager avec la plantation d'un arbre de haute tige au moins par tranche entamée de 200 m². Le porteur de projet devra identifier les arbres existants (a minima l'implantation, la circonférence, l'espèce ainsi que l'état sanitaire). Les arbres à conserver, à abattre et à replanter devront être identifiés sur un plan masse."*

Cette formulation laisse entendre qu'il est possible de construire dans ces espaces et de les déboiser moyennant compensation, alors que le classement en espace boisé classé au titre de l'article L.130.1 du code de l'urbanisme interdit les changements d'affectation ou les modes d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements.

Cette disposition aurait plutôt vocation à s'appliquer aux espaces boisés à préserver au titre de l'ancien article L123.1.5.7° du code de l'urbanisme (L151.19 et L151.23), soumettant à déclaration préalable les coupes et abattages d'arbres et permettant d'édicter des prescriptions.

L'ajout, dans les dispositions générales du règlement relatives aux seuls espaces boisés classés, de la prescription selon laquelle *"Si la densité existante des boisements sur une unité foncière est supérieure à 1 arbre pour 200 m², il peut ne pas être exigé de replanter"* aurait également vocation à s'appliquer aux espaces boisés à préserver au titre de l'ancien article L123.1.5.7° du code de l'urbanisme. De plus, la rédaction de cette prescription pose question dans la mesure où elle ne précise pas si elle vise les arbres de haut jet, ce qui risque d'aboutir à une absence de compensation du seul fait de la présence d'arbres d'intérêt mineur. La notice explicative indique, par ailleurs, que cette densité de 1 arbre pour 200 m² est issue d'une étude de densité des boisements, qui mériterait d'être explicitée au regard des objectifs de renforcement de la biodiversité³ et de limitation des îlots de chaleurs urbains affichés en page 111.

Les dispositions générales et l'annexe 1 à laquelle l'article 13 des règlements de zones fait référence, sont remaniées. Elles introduisent des critères permettant d'asseoir une décision de refus, mais omettent de mentionner les références réglementaires (articles L151.19 ou L151.23) fondant l'édiction de ces prescriptions et donnant une base légale à un refus.

Par souci de cohérence, il conviendrait de clarifier et de rassembler les prescriptions relatives aux espaces boisés en un même endroit du règlement sans redondance, et d'inciter à éviter les essences dont les pollens sont allergisants⁴. Or la liste des essences proposées intègre notamment des essences à fort potentiel allergisant tel que les Charmes.

3 Sans précision dans le dossier sur la flore présente et sur l'intérêt supposé des boisements concernés pour le gravelot à collier interrompu.

4 Le Réseau National de Surveillance Aérobiologique a édité le Guide d'information « Végétation en ville » qui peut aider à sélectionner les essences recommandées pour paysager l'espace urbain sans poser de problème pour la santé publique : Guide-Vegetation.pdf (vegetation-en-ville.org).

Concernant le point n°8 (création de 4 Orientations d'Aménagement et de Programmation numérotées de 17 à 20, dans le but d'assurer une meilleure cohérence urbaine dans des secteurs stratégiques de la commune) :

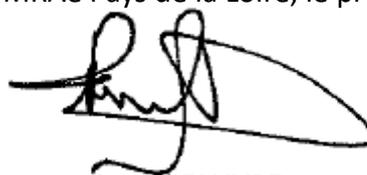
Les intentions des OAP sont exprimées de façon précise et font l'objet de justifications. Il importerait toutefois, s'agissant de secteurs urbanisés, d'expliquer s'il s'agit d'OAP sectorielles sans règlement écrit, d'analyser leur complémentarité avec le règlement des zones dans lesquelles elles se situent et de préciser s'il s'agira de projets sous maîtrise d'ouvrage publique.

Par ailleurs, l'OAP n°20 (allée de la Brévinère) appelle des précisions compte tenu de la sensibilité paysagère et patrimoniale du secteur concerné, peu artificialisé et comportant des boisements de qualité contribuant à la biodiversité ainsi qu'une construction remarquable. L'OAP vise à permettre le développement d'une offre de logements touristiques et d'un espace public autour d'une bâtisse à préserver et à valoriser, tandis que la légende évoque aussi de l'habitat, ce qui est source de confusion. L'OAP devrait également préciser si le parc constituera un espace public et renforcer l'objectif de conservation des arbres de qualité, affaibli en l'état par la formulation «*dans la mesure du possible*».

La MRAe recommande :

- ***de localiser les secteurs de la commune réglementés par le PPRL et d'analyser si les occupations et utilisations du sol (OUS) autorisées par le PLU dans ces secteurs ne sont pas contraires au règlement du PPRL,***
- ***de clarifier les prescriptions relatives aux espaces boisés classés au titre de l'article L130.1 du code de l'urbanisme et aux espaces boisés à préserver au titre de l'article L123.1.5.7 du code de l'urbanisme,***
- ***de renseigner plus précisément la nature des OAP créées et d'analyser leur complémentarité avec le règlement des zones dans lesquelles elles se situent,***
- ***de préciser l'OAP n°20 relative au secteur de l'allée de la Brévinère, notamment en matière de programmation et d'organisation potentielle des constructions et aménagements.***

Nantes, le 1^{er} septembre 2022
Pour la MRAe Pays de la Loire, le président



Daniel FAUVRE