



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Mission régionale d'autorité environnementale
PAYS DE LA LOIRE

**Avis délibéré sur le projet de
modification n°1
du plan local d'urbanisme (PLU)
de BEAUVOIR-SUR-MER (85)**

N°MRAe PDL-2022-6554

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 10 janvier 2023 pour l'avis sur le projet de modification n°1 du PLU de Beauvoir-sur-Mer (85).

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 : Olivier Robinet, Bernard Abrial, Paul Fattal et Daniel Fauvre.

* *

La MRAe Pays de la Loire a été saisie pour avis par le président de la communauté de communes « Challans Gois Communauté », l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçu le 2 novembre 2022 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 9 novembre 2022 l'agence régionale de santé des Pays de la Loire, qui a transmis une contribution en date du 22 décembre 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 le projet de modification n°1 du PLU de Beauvoir-sur-Mer, suite à sa décision du 23 mars 2022 de soumettre cette procédure à évaluation environnementale.

Le présent avis est produit sur la base des documents dont la MRAe a été saisie :

- notice de septembre 2021, support de la demande d'examen au cas par cas de janvier 2022,
- décision de la MRAe du 23 mars 2022,
- notice non datée de présentation de la modification du PLU,
- note d'évaluation environnementale de septembre 2022.

L'article L.153-38 du code de l'urbanisme prévoit que « *lorsque le projet de modification porte sur l'ouverture à l'urbanisation d'une zone, une délibération motivée de l'organe délibérant de l'établissement public compétent ou du conseil municipal justifiant l'utilité de cette ouverture au regard des capacités d'urbanisation encore inexploitées dans les zones déjà urbanisées et la faisabilité opérationnelle d'un projet dans ces zones* ». La délibération du conseil communautaire du 20 janvier 2022 prescrivant la modification du PLU ne figure pas dans le dossier.

1. Contexte, présentation du territoire, du projet de modification n°1 du PLU et de ses principaux enjeux environnementaux

1.1 Contexte et présentation du territoire

La commune de Beauvoir-sur-Mer est située au nord de la côte vendéenne. Le territoire communal, d'une surface de 3 519 hectares (domaine maritime non compris), comporte un patrimoine naturel de premier plan, reconnu par diverses mesures d'inventaires et de protection, notamment le site Natura 2000 « Marais Breton, baie de Bourgneuf, île de Noirmoutier et forêt de Monts » (directives habitats et oiseaux) et le site classé qui englobe le passage du Gois et le secteur de la Crosnière.

Le bourg de la commune est majoritairement localisé sur un promontoire surplombant le marais, mais l'urbanisation s'est aussi développée sur les terres basses qui accueillent en outre un habitat

dispersé. La commune, soumise à la loi Littoral et à un plan de prévention des risques littoraux, compte une population résidente d'environ 3 900 habitants (données INSEE 2019). Elle est comprise dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du nord-ouest Vendée en vigueur depuis le printemps 2021¹.

Le PLU actuellement opposable a été approuvé le 7 décembre 2017. Le projet de PLU arrêté par une délibération du 7 novembre 2016 avait fait l'objet d'un avis de la MRAe le 21 mars 2017². Le dossier reçu ne précise pas dans quelle mesure cet avis avait été pris en compte. L'élaboration d'un PLU intercommunal a été prescrite le 16 novembre 2017. Son état d'avancement n'est pas indiqué dans le dossier.

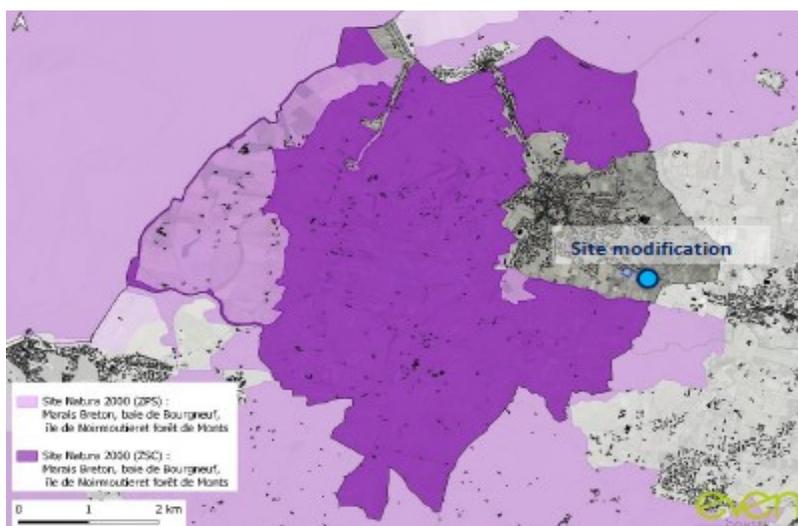
La MRAe recommande de préciser l'état d'avancement de la procédure d'élaboration d'un PLU intercommunal.

1.2 Présentation du projet de modification n°1 du PLU

La modification du PLU a pour objets :

- d'ouvrir à l'urbanisation le secteur d'urbanisation future dit de « la route de La Roche », d'une superficie de 1,4 ha, actuellement zoné 2AU et d'ajuster le périmètre (par ajout de la parcelle cadastrée AT47) ainsi que la teneur de l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) n°14b qui couvre ce secteur ;
- d'annexer au PLU les schémas directeurs communaux d'assainissement des eaux pluviales et des eaux usées. Cependant, ceux-ci ne figurent pas dans le dossier transmis à la MRAe, qui ne précise pas la portée de cette annexion.

La MRAe rappelle l'obligation de joindre les documents objets de la modification du PLU au dossier et recommande d'explicitier la portée de l'annexion au PLU des schémas directeurs d'assainissement des eaux pluviales et des eaux usées, en précisant notamment si cela les rend opposables aux opérations d'aménagement sans qu'il soit besoin d'ajuster le règlement écrit.



Situation du secteur d'urbanisation future de « la route de La Roche » (source dossier)

1 Le préfet de la Vendée ayant suspendu en février 2020, sur le fondement de l'article L.143-25 du code de l'urbanisme, le caractère exécutoire du SCoT approuvé le 18 décembre 2019, la collectivité a procédé à des ajustements qu'elle a approuvés le 17 mars 2021.

2 https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2016-2292_avis_mrae_plu_bauvoir-sur-mer_85__2017adpdl11.pdf



Site de modification (Illustration extraite du dossier)

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

- la maîtrise de la consommation d'espaces et de l'artificialisation des sols,
- la sobriété énergétique,
- la prise en compte des milieux naturels et de la biodiversité,
- les enjeux paysagers,
- les enjeux de santé publique.

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

La notice jointe au dossier respecte formellement les attendus de l'évaluation environnementale d'une évolution de document d'urbanisme. Cependant :

- la justification du choix de mettre en œuvre les objectifs de construction du PLU prioritairement sur une zone excentrée, à ce jour fermée à l'urbanisation est peu démonstrative ;
- excepté la mesure d'évitement des zones inondables, la collectivité présente uniquement des mesures de réduction des incidences sur l'environnement de la modification du PLU, sans caractériser ses incidences résiduelles, ni définir de mesures de compensation ;
- l'articulation de la modification du PLU avec le plan climat air énergie territorial (PCAET)³ et le niveau de cohérence vis-à-vis de ce dernier ne sont pas renseignés ;

3 https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pdl-2021-5399_pcaet_challans_85_version_deliberee.pdf

- outre des références ponctuelles inappropriées au SCoT du Pays de Gâtines (situé en Deux-Sèvres) et à des plans désormais caducs (schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux - SDAGE et plan de gestion des risques d'inondation – PGRI 2015-2021 du bassin Loire-Bretagne), la notice omet d'évoquer les objectifs du SCoT applicables à la modification du PLU en matière de densification urbaine et de démontrer son niveau de contribution à ces objectifs. La notice de présentation du PLU évoque, pour sa part, des objectifs de production de 34 % des logements au sein de l'enveloppe urbaine et de densité moyenne de 20 et 25 logements à l'hectare. Cette indication met en évidence que la commune, en définissant dans son OAP une densité minimale de 20 logements par hectare, s'inscrit dans la tranche basse de la fourchette définie par le SCoT, elle-même peu élevée ;
- le dossier ne définit pas de mesures de suivi propres à cette modification du PLU mais prévoit une mise à jour des indicateurs de suivi du PLU déjà existants. Cela suppose que les indicateurs existants soient bien adaptés aux enjeux. La MRAe constate que les indicateurs retenus font abstraction des enjeux liés aux émissions de gaz à effet de serre.

La MRAe recommande de compléter l'évaluation environnementale en caractérisant les incidences résiduelles et en définissant des mesures compensatoires adaptées le cas échéant.

3. Prise en compte de l'environnement par le projet de modification n°1 du PLU

3.1 Maîtrise de la consommation d'espaces et de l'artificialisation des sols

La MRAe rappelle l'objectif de modération de la consommation d'espaces tel que défini dans la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets qui fixe un objectif de zéro artificialisation nette à l'horizon 2050 avec, pour la décennie 2022-2031, la réduction de moitié par rapport à la décennie précédente de la consommation d'espaces au niveau national.

Les objectifs spécifiques ayant motivé la décision de la MRAe de soumettre la modification n°1 du PLU à évaluation environnementale concernaient notamment l'importance d'étudier des alternatives volontaristes à l'ouverture à l'urbanisation de la zone 2AU de la route de La Roche, reposant sur une mobilisation prioritaire du foncier disponible en zone urbaine.

L'exercice attendu n'a pas été mené de façon probante. La notice de présentation, qui mentionnait lors de l'examen au cas par cas une « absence de projets » sur la quasi-totalité des secteurs déjà urbanisables couverts par des OAP, dans et hors enveloppe urbaine, fait désormais état d'une « discussion en cours » sur ces secteurs⁴. Cette perspective d'opérations d'aménagement interroge quant à la réelle « nécessité d'ouvrir à l'urbanisation la zone 2AU de la route de La Roche » mise en avant dans le dossier qui, par ailleurs, ne démontre pas que les capacités d'urbanisation de ces autres secteurs ne permettent pas de répondre aux besoins de la commune. La délibération du conseil communautaire du 20 janvier 2022 prescrivant la modification du PLU⁵, accessible sur le site internet de la communauté de communes, est également, à ce titre, rédigée en termes génériques.

4 Selon la version papier reçue en DREAL le 2 novembre 2022, différente de la version numérique reçue à la même date.

5 <https://www.challansgois.fr/wp-content/uploads/2022/01/2022-01-20-compte-rendu-conseil-communautaire-2.pdf>

La densité minimale de 20 logements/ha maintenue dans l'OAP n°14b reste peu élevée pour une commune littorale ayant vocation à porter une part importante du développement urbain à l'échelle du SCoT Nord-Ouest Vendée en vigueur. Celui-ci identifie la commune comme pôle principal du territoire (deuxième échelon après le pôle de Challans) et invite à l'accentuation de sa dimension structurante par une résidentialisation plus importante, la configuration du marais breton faisant des terres hautes de Beauvoir-sur-Mer une réserve foncière stratégique, au regard des capacités limitées des communes voisines à produire du logement, notamment la commune de Bouin.

La MRAe recommande de réinterroger la nécessité d'ouvrir la zone 2AU de la route de La Roche à l'urbanisation et de réfléchir à des formes urbaines plus denses et à une politique foncière plus économe en espace.

3.2 Sobriété énergétique

La notice de présentation du projet de modification du PLU rappelle que « l'emplacement du secteur de la route de la Roche n'est pas propice à la réduction des déplacements motorisés, celui-ci étant relativement éloigné (1,7 km) du cœur du bourg de la commune et situé le long d'une infrastructure routière passante, entièrement conçue pour la voiture (trottoirs discontinus, absence de piste cyclable) ». La MRAe observe qu'une telle analyse devrait davantage participer à l'interrogation de la justification du choix d'ouvrir à l'urbanisation un tel secteur.

L'évaluation environnementale signale quant à elle que cet axe a été récemment réaménagé, avec la création d'une piste cyclable afin de faciliter les déplacements doux. Pour autant, l'importance relative de cet aménagement sur les parts modales des déplacements des futurs habitants de ce secteur et sur les émissions inhérentes de gaz à effet de serre ne sont pas évalués.

L'OAP prévoit le maintien d'un cheminement doux permettant de relier le site vers le sud et de rejoindre des chemins ruraux puis des quartiers résidentiels plus propices aux déplacements doux.

La modification du PLU ne fixe aucune exigence particulière en matière de sobriété énergétique, l'OAP demandant simplement de favoriser la valorisation des apports solaires à travers les choix d'implantation des constructions.

La MRAe recommande d'estimer les émissions de gaz à effets de serre résultant du choix d'aménager prioritairement un secteur excentré, sans y définir d'exigences en matière de sobriété énergétique et de gestion des déplacements.

3.3 Milieux naturels

Le secteur 2AU objet de la présente procédure est une prairie partiellement en friche, non exploitée et présentant un léger dénivelé. Il est situé sur le coteau, en dehors des zonages d'inventaire ou de protection du patrimoine naturel, paysager et architectural, mais à l'amont hydraulique du site Natura 2000 distant de 330 mètres. La notice identifie, outre les incidences potentielles de l'artificialisation projetée en matière de ruissellement des eaux pluviales, un enjeu de maintien des milieux naturels et de la biodiversité ordinaire, l'emprise de l'OAP étant incluse dans la « trame verte urbaine » identifiée dans le PLU.

Le dossier rappelle que des études de terrain avaient été réalisées durant l'élaboration du PLU et n'avaient pas mis en évidence la présence d'espèce protégée « d'intérêt communautaire ». Il ne précise pas la présence éventuelle d'autres espèces protégées ou à enjeu de conservation. Compte

tenu de l'absence d'indication sur la méthode utilisée et les espèces présentes, ainsi que de l'ancienneté relative des prospections et de l'évolution potentielle des milieux durant ce laps de temps, l'évaluation environnementale de la modification du PLU aurait dû vérifier la validité de ces données.

Malgré la difficulté de déchiffrement du schéma de l'OAP et le fait que le schéma directeur et le zonage d'assainissement des eaux pluviales approuvés ne figurent pas dans le dossier transmis à la MRAe⁶, on comprend du dossier que les mesures de gestion des eaux pluviales projetées incluent le maintien de 25 % de surfaces perméables, couplé à celui d'une partie de la végétation existante (haies et arbres de haute tige d'essences locales, dits « de qualité », toutefois sans identification préalable dans le PLU) et à un traitement végétal de la frange urbaine. L'OAP prévoit la mise en œuvre de mesures alternatives au « tout-tuyau » par une conservation et un entretien des fossés existants, ainsi que la mise en place d'ouvrage(s) de régulation des eaux de ruissellement, intégré(s) à l'aménagement paysager au sud du site et respectant un débit de fuite de 3 l/s/ha pour une pluie d'occurrence non précisée.

La zone d'urbanisation future de la route de la Roche sera raccordée au réseau d'assainissement collectif des eaux usées. Le dossier justifie de la capacité de la station d'épuration à traiter les effluents liés à la mise en œuvre du PLU. Il fait état d'une non-conformité en performance en 2020 liée à un abattement DB05 non atteint, toutefois non retrouvée sur le site gouvernemental dédié, qui ne met pas en évidence de non-conformité en 2020 et 2021⁷.

Le dossier argumente une absence d'impact direct du projet sur les espèces et habitats d'intérêt communautaire et une limitation des effets indirects que cette ouverture à l'urbanisation pourrait entraîner sur le site Natura 2000 via le réseau hydrographique, grâce aux mesures de gestion des eaux pluviales prévues. Il ne conclut pas à une absence d'impact dommageable du projet de modification du PLU sur les sites Natura 2000, mais n'indique pas clairement la nature des impacts résiduels pressentis et n'évalue pas le besoin de les compenser.

La MRAe recommande d'actualiser l'analyse de l'état initial de l'environnement, de matérialiser les haies et arbres de haute tige à conserver sur le plan de zonage ou au sein de l'OAP, et de mener à son terme l'évaluation des incidences de la modification du PLU sur les sites Natura 2000 du marais breton.

3.4 Paysage

Le site est peu visible depuis la RD 948. La sensibilité paysagère est un peu plus marquée à l'interface avec les secteurs agricoles ou naturels riverains. L'OAP y prévoit un traitement des franges urbaines par les clôtures ou par un espace collectif, avec un traitement à dominante végétale et des essences locales adaptées au secteur. Les clichés joints au dossier ne mettent pas en évidence d'impact paysager notable, sous réserve toutefois de précisions sur les constructions autorisées dans la zone concernée.

La MRAe recommande de rappeler les règles du PLU encadrant la hauteur et l'apparence des futures constructions, pour justifier que celles-ci n'impacteront pas la silhouette urbaine du coteau.

6 Le projet de zonage des eaux pluviales avait fait l'objet de l'avis 2019APDL34/n° 2019-4139 du 07 octobre 2019 de la MRAe. https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2019-4139_zaep_beauvoirsurmer_avisrae2019apdl34.pdf

7 <https://www.assainissement.developpement-durable.gouv.fr/PortailAC/fiche-0485018S0002>

3.5 Nuisances et santé publique

Le secteur de la route de la Roche est situé immédiatement à l'arrière de la rangée d'habitations qui borde la RD 948, classée en catégorie 3 parmi les infrastructures bruyantes identifiées à l'échelle de la Vendée, et concerné par la zone de bruit de 100 mètres de part et d'autre de son axe. Le risque de nuisances sonores liées à la proximité de cette voie à forte circulation est évoqué dans le dossier. Cependant, la réponse apportée par la collectivité se limite à l'ajout dans l'OAP⁸ de la mention « *Prise en compte des nuisances sonores générées par la RD 948* ». Cette indication apparaît trop générique pour comprendre si et comment l'aménagement de la zone sera encadré au regard de cette thématique.

Dans le cadre du plan régional santé environnement (PRSE), un référentiel régional « Cadre de Vie, Urbanisme et Santé » a été élaboré à l'attention des collectivités et des aménageurs, afin de les aider à mieux intégrer les enjeux de santé dans les projets d'aménagement et de planification urbaine, y compris sur des thématiques pour certaines émergentes lors de l'élaboration du PLU, non abordées (pouvoir allergisant des pollens disséminés par certains végétaux, risques d'exposition aux produits phytosanitaires utilisés en agriculture) ou évoquées de façon succincte (radon) dans le présent dossier.

La MRAe recommande :

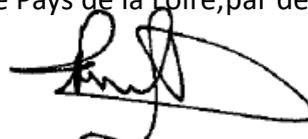
- ***de préciser dans l'OAP les attentes de la collectivité en matière de prévention des nuisances sonores liées à la proximité d'une voie à forte circulation ;***
- ***de tirer parti de la procédure de modification du PLU pour sensibiliser sur les modalités de construction et de renouvellement de l'air permettant de réduire la concentration en radon dans les locaux d'habitation et assimilés, ainsi que dans les établissements recevant du public (ERP) ;***
- ***de s'appuyer sur le référentiel régional « Cadre de vie, urbanisme et santé » pour mettre en place des dispositions adaptées aux enjeux de santé dans les documents d'urbanisme relevant de la collectivité.***

Conclusion

L'ouverture à l'urbanisation projetée, permise par la présente modification du PLU de Beauvoir-sur-Mer, est située en dehors des zonages d'inventaire ou de protection du patrimoine naturel, paysager et architectural. Cependant, l'évaluation environnementale formalisée n'a pas conduit la collectivité à réinterroger son choix initial, en mobilisant prioritairement des variantes de moindre impact environnemental, sur des sites moins excentrés. La MRAe recommande de mieux justifier la nécessité de l'ouverture immédiate de la zone 2AU de la route de La Roche à l'urbanisation et de réfléchir à des formes urbaines et à une politique foncière active, plus économes de l'espace.

Nantes, le 1^{er} février 2023

Pour la MRAe Pays de la Loire, par délégation



Daniel FAUVRE

8 Cf. version papier reçue en DREAL le 2 novembre 2022.