



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Mission régionale d'autorité environnementale
PAYS DE LA LOIRE

**Avis délibéré
sur le projet de modification n°2
du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune
de Saint-Urbain (85)**

N°MRAe PDL-2023-7440

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 16 janvier 2024 pour l'avis sur le projet de modification n°2 du PLU de la commune de Saint-Urbain (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 par correspondances électroniques : Mireille Amat, Vincent Degrotte, Olivier Robinet et Daniel Fauvre.

* *

La MRAe Pays de la Loire a été saisie pour avis par la communauté de communes Challans Gois, l'ensemble des pièces constitutives des dossiers ayant été reçu le 8 novembre 2023 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 2023 l'agence régionale de santé des Pays de la Loire.

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

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

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

Le présent avis est publié sur le [site des MRAe](#). 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 dispositions du document 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 procédure de modification n°2 du PLU de la commune de Saint-Urbain a été soumise à évaluation environnementale par la collectivité suite à l'avis conforme¹ de la MRAE en date du 28 juin 2023 dans le cadre d'un examen au cas par cas par la personne publique responsable.

1. Contexte, présentation du territoire, du projet de modification n°2 du PLU et de ses principaux enjeux environnementaux

1.1 Contexte et présentation du territoire

Saint-Urbain est une commune du rétro-littoral située au nord-ouest du département de la Vendée. Elle compte 1 916 habitants (INSEE 2020) pour une superficie de 16,6 km².

La commune dispose d'un PLU approuvé le 20 septembre 2011. Elle fait partie de Challans-Gois communauté (440 km² et 48 814 habitants - INSEE 2020) qui regroupe 11 communes² et dispose de la compétence pour conduire les procédures relatives aux documents d'urbanisme.

Ce territoire communautaire s'inscrit au sein du SCoT nord-ouest Vendée approuvé le 18 décembre 2019, qui couvre également la communauté de communes Océan Marais de Monts et celle de l'île de Noirmoutier. Le SCoT regroupe ainsi 20 communes pour une population totale de 77 484 habitants.

Un PLUi est en cours de finalisation par Challans Gois communauté qui a également élaboré son plan climat air énergie territorial (PCAET).

Le centre bourg de la commune marque la limite entre les deux principales entités paysagère que sont le bocage vendéen à l'est et le Marais breton à l'ouest. La limite sud urbanisée du bourg se trouve au contact du site Natura 2000 du Marais Breton.

1 Avis conforme 2023ACPD43 / PDL-2023-6959 - <https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/avis-conformes-de-la-mrae-pays-de-la-loire-en-2023-a1227.html>

2 Challans, Beauvoir-sur-Mer, Bouin, Saint-Gervais, Saint-Urbain, Châteauneuf, Bois de Céné, Sallertaine, La Garnache, Froidfond et Saint-Christophe-du-Ligneron.



Situation de la commune de Saint-Urbain au sein du territoire de Challans Gois communauté - source dossier

1.2 Présentation du projet de modification n°2 du PLU

Le projet de modification du PLU vise à permettre l'implantation d'un centre technique municipal, sur une partie d'une parcelle de 2,07 ha prévue également pour accueillir une salle de sport dans un secteur figurant jusqu'à présent en zone 1AUL (à vocation de loisirs) à l'est du bourg et dont le règlement ne permet pas la réalisation.

Pour cela, la collectivité souhaite changer l'affectation de la zone de loisir en zone d'équipements et introduire les équipements d'intérêt collectifs et services publics parmi les aménagements et constructions autorisées au règlement de la zone. Cette modification est l'occasion de questionner le périmètre de la zone 1AUL avec un basculement de 2,4 ha dans un nouveau sous-secteur Nmc (zone naturelle dédiée aux mesures compensatoires du projet de centre technique). Cette évolution nécessite également d'adapter l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) « La Citadelle-Jousselin » définie initialement.

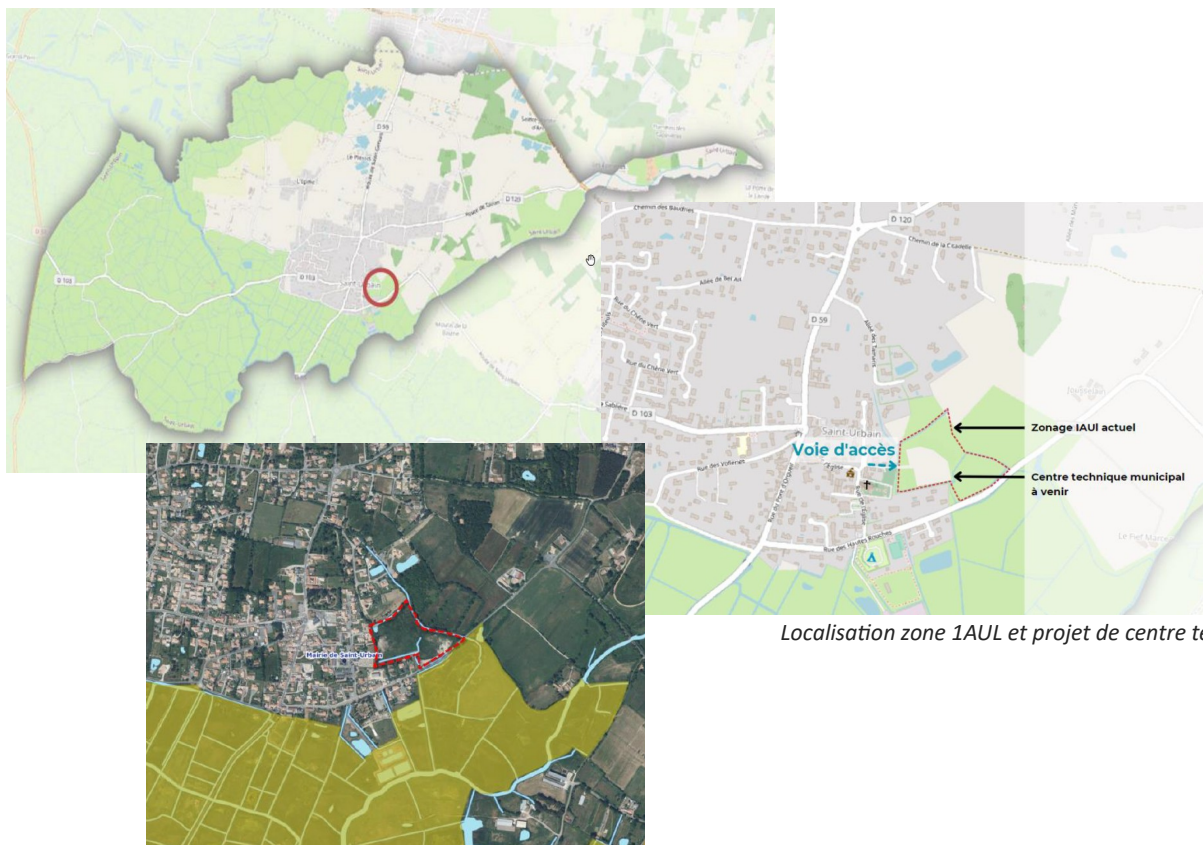
Le secteur 1AUL concerné par la modification est intégralement couvert par des zones humides de classe 2 à 4³ selon les fonctionnalités identifiées au SAGE Marais Breton Baie de Bourgneuf.

Le secteur est concerné par une zone de l'atlas des zones inondables « étier de Sallertaine – lit majeur ».

Le secteur est situé en extension urbaine à l'interface avec des milieux d'intérêts écologiques et paysagers.

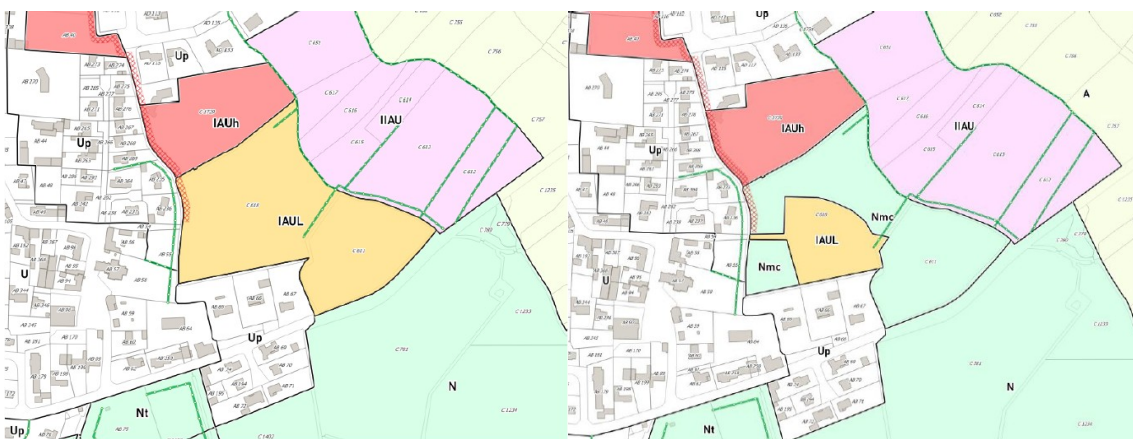
3 Le SAGE établit un classement en 4 catégories des zones humides depuis la classe 1 (les moins fonctionnelles) à 4 (celles les plus fonctionnelles et présentant un intérêt biologique fort)

Localisation du secteur de la modification à l'échelle du territoire communal



Localisation zone 1AUL et projet de centre technique

Site Natura 2000 Marais Breton au sud de la zone 1AUL au contact du bourg



Evolution du zonage avant et après modification du PLU – Source dossier

1.3 Principaux enjeux environnementaux du projet de modification n°2 du PLU identifiés par la MRAe

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

- la maîtrise de la consommation d'espaces et de l'artificialisation des sols ;
- la préservation des zones humides et des milieux naturels associés ;
- la préservation du paysage.

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

Le dossier transmis à la MRAe est constitué d'une notice explicative relative à la présentation de l'objet de la procédure et des changements apportés au document d'urbanisme, la planche du règlement graphique concernée par la modification, l'extrait du règlement écrit concerné par des changements de dispositions et l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) correspondante modifiée en conséquence ainsi que le rapport d'évaluation environnementale relatif à cette modification.

La notice explicative et son évaluation environnementale ont vocation à compléter le rapport de présentation initial du PLU et à actualiser son évaluation environnementale.

Le tableau présentant la série d'indicateurs propres au suivi des effets du projet de modification nécessite d'être renseigné par les valeurs d'état zéro et des valeurs d'objectifs à atteindre. S'agissant d'un PLU approuvé en 2011 et ayant fait l'objet normalement d'une évaluation environnementale, en ce qu'elle était requise de manière systématique pour les documents établis sur des territoires concernés par la présence d'un site Natura 2000, le dossier ne permet pas de connaître après plus de dix ans de sa mise en œuvre comment les indicateurs de suivi initialement établis ont ainsi été renseignés et comment le dispositif prévu pour la modification s'articule avec ceux-ci et vient les compléter.

La MRAe recommande de préciser comment la présente évaluation environnementale vient actualiser l'évaluation environnementale du PLU et son dispositif de suivi.

La justification du besoin relatif au redimensionnement de la zone 1AUL est uniquement présentée en ce qui concerne les caractéristiques du futur centre technique municipal, mais ne précise ni n'argumente le besoin d'espace dédié à la future salle de sport. Quand bien même l'implantation d'un centre technique communal ayant été à l'origine de la procédure de modification, la nouvelle délimitation de la zone 1AUL intégrant aussi l'implantation d'un équipement sportif, nécessite de rappeler les éléments pris en considération pour la détermination de l'espace nécessaire.

Au regard du contexte particulier du site, intégralement en zone humide alors même qu'un dossier d'incidences au titre de la loi sur l'eau a été produit en 2018 pour un aménagement dans la zone, sans qu'il soit permis de comprendre s'il correspond au projet actuel, l'absence des éléments de détail relatifs à ce dossier est préjudiciable à la bonne compréhension des enjeux et du caractère adapté des mesures énoncées au dossier de modification de PLU.

En l'état, le dossier ne permet pas d'appréhender l'ensemble des enjeux du site tels qu'ils ont pu notamment être établis dans le cadre du dossier loi sur l'eau précité.

Alors qu'un dossier d'incidence portant sur l'aménagement d'un secteur pour l'implantation d'un centre technique et d'une salle de sport et nécessitant la création d'une voie de desserte classée dans le domaine public a été réalisé, la MRAe relève que le projet n'a fait l'objet d'aucun dossier de demande d'examen au cas par cas et de décision de dispense d'étude d'impact alors que celui-ci était notamment concerné par des rubriques du tableau annexe de l'article R122-2 du code de l'environnement⁴.

L'évaluation environnementale de la modification telle que présentée est en fait une retranscription de l'analyse des incidences a posteriori du projet dont certains aménagements sont déjà engagés par la collectivité à la suite de procédures de déclaration au titre de la loi sur l'eau et d'aménagement au titre de l'urbanisme. La MRAe soulève la fragilité ainsi constituée de ces

4 Notamment la rubrique 6 relative aux infrastructures routières.

procédures en l'absence notamment d'un examen au cas par cas menée préalablement au titre du projet.⁵

Il en résulte une démarche d'évaluation tronquée en ce qu'elle ne permet pas d'apprécier les raisons du choix en amont de tout projet dans le cadre d'une démarche de planification urbaine.

Dans le cadre d'un bon ordonnancement des procédures, compte tenu des forts enjeux liés à la présence de zones humides et milieux naturels associés, le dossier n'explique pas les raisons du choix de localisation de ces projets au regard des différentes fonctions urbaines et de la disponibilité d'autres espaces destinés à l'urbanisation pouvant le cas échéant connaître une adaptation similaire de leurs dispositions pour en permettre la concrétisation. Aussi, l'exposé relatif aux raisons pour lesquelles le projet a été retenu parmi les solutions alternatives⁶, tel qu'il a pu être établi dans le dossier d'incidences sur l'eau, gagnerait à être rappelé.

La MRAe recommande de présenter une analyse permettant de comprendre comment les besoins ont été évalués et comment les choix se sont opérés en termes de localisation au regard des enjeux environnementaux du site par comparaison à ceux d'autres secteurs urbanisables encore disponibles.

3. Prise en compte de l'environnement par le projet de modification n°2 du PLU

L'évaluation environnementale indique que le projet entraîne une consommation d'espace approchant les 7 000 m² sans qu'il soit permis d'apprécier s'il s'agit de l'espace uniquement nécessaire au centre technique dont il est indiqué par ailleurs dans la notice de présentation qu'il nécessite une superficie de 1 512 m², et sans comprendre si cette consommation porte sur l'intégralité de la nouvelle zone 1AUL devant accueillir également une future salle de sport (au nord de la voie créée « Allée de la Roselière »).

Nonobstant les précisions à apporter sur ce point, il est à noter une réduction positive de 2,4 ha de la zone 1AUL établie en 2011, réduction supérieure à celle du projet présenté dans le cadre de la procédure d'examen au cas par cas par la personne publique responsable qui portait sur 9 570 m². À ce titre il peut être ainsi considéré que l'évaluation environnementale a été l'occasion de réajuster le besoin, même si celui-ci est présenté de manière incomplète (cf recommandation précédente sur la justification du besoin).

Concernant les incidences vis-à-vis des zones humides, des milieux naturels et du caractère inondable, le dossier s'en remet pour l'essentiel au dossier loi sur l'eau et aux mesures établies dans ce cadre sans néanmoins en présenter les détails. Or, dès lors que l'évaluation environnementale du PLU fait sienne les conclusions du dossier loi sur l'eau, il convient qu'elle soit complétée afin d'appréhender l'équivalence voir le gain entre les effets de l'aménagement sur les zones humides et milieux naturels associés (faune-flore) et les mesures compensatoires, notamment pour apprécier leur cohérence avec les zonages et les prescriptions associées.

Afin d'apprécier pleinement l'adéquation des dispositions prévues par la modification du PLU avec les mesures qui découlent du dossier d'incidence loi sur l'eau, la MRAe recommande de

5 Le projet comprenant l'aménagement d'une voie a priori classée dans le domaine public, le projet est concerné par la catégorie n° 6 de la nomenclature du tableau annexé à l'article R122-2 du code de l'environnement ainsi que par la catégorie 44 pour ce qui concerne la future salle de sport et éventuellement par la catégorie 41a pour les aires de stationnement ouvertes au public de 50 places et plus.

6 Cf article R214-32 du code de l'environnement relatif au contenu du dossier d'incidences pour une installation, un ouvrage, des travaux ou une activité soumis à déclaration.

présenter dans le détail l'analyse qui a permis au travers de la séquence éviter, réduire, compenser de garantir la mise en œuvre des mesures à la hauteur des incidences attendues.

À ce stade, la MRAe relève que l'analyse produite dans la présente évaluation environnementale, s'appuie notamment sur la présentation d'un état initial de l'environnement dégradé par des apports de remblais (a priori dans les années 2000 pour le secteur nord, site d'implantation du centre technique) effectués sur des secteurs humides et en l'absence desquels une analyse des incidences d'un projet au même endroit et leur compensation auraient été tout autre.

Il en est de même en ce qui concerne l'appréciation des incidences vis-à-vis du caractère inondable du secteur. Si la réduction de la zone 1AUL initiale peut constituer un premier niveau de prise en compte, il n'en demeure pas moins que les futurs aménagements (centre technique et salle de sport) s'effectueront sur des espaces remblayés, et que ces remblais sont venus modifier les conditions initiales de perméabilité et d'écoulement des eaux superficielles. Ils ont donc déjà conduit à une réduction du champ d'expansion des eaux, sur les 7 000 m² concernés, sans qu'il soit permis à ce stade d'apprécier précisément comment cette réduction est compensée par ailleurs.

Si le nouveau sous-secteur Nmc créé permettra d'identifier clairement l'espace dédié à la compensation nécessaire au projet de centre technique et de salle de sport, la MRAe souligne que la nécessaire évacuation des remblais issus notamment de la construction de la station d'épuration communale en 2017 située dans le secteur sud de la zone Nmc et la réhabilitation des 2 400 m² de sols affectés par des dépôts ne correspondent pas tant à une compensation mais à un retour à un état initial qui n'aurait jamais dû être dégradé tant du point de vue de la préservation des fonctionnalités des zones humides que de la libre expansion des eaux.

Si les espaces de zone humide de classe 3 et 4 (de fonctionnalités les plus fortes) du SAGE du Marais breton et du bassin versant de la Baie de Bourgneuf seront dans les faits préservés de toute urbanisation au travers du zonage Nmc, il n'en demeure pas moins que la réalisation de l'allée des Roselières qui relie le projet à la route de Sallertaine traverse cette zone humide. Il en résulte par conséquent une interrogation quant au bien fondé de son maintien en zone Nmc, alors même que pour son autre accès à l'ouest, cette voirie figure en zone 1AUL.

Au regard des interactions possibles des aménagements vis-à-vis du site Natura 2000 du fait de la présence d'étiéris communiquant avec le secteur de marais en aval, le dossier s'appuie sur les diverses dispositions prévues dans le cadre du projet visant à assurer une maîtrise du niveau d'imperméabilisation, une gestion des eaux adaptée au plan quantitatif et qualitatif. Faute de disposer de l'intégralité des éléments relatifs à l'analyse des effets du projet, la MRAe s'en remet aux conclusions validées préalablement par le service en charge de l'instruction sur le fond du dossier loi sur l'eau.

La prise en compte de l'aspect paysager se limite au maintien dans le règlement graphique des prescriptions relatives à l'identification des haies à préserver et des dispositions réglementaires de la zone concernant les espaces libres et les plantations.

La vaste OAP du secteur « La Citadelle-Jousselin » définie initialement en 2011 a été retouchée à la marge avec seulement une modification du détournement du nouveau secteur 1AUL. L'ambition de cette OAP apparaît aujourd'hui très limitée et mérite d'être reconsidérée. Ainsi la programmation de l'aménagement de la zone nécessite d'être développée pour organiser notamment les interactions entre le bourg, le secteur 1AUL et les nouveaux espaces Nmc. De même, les attendus en matière de performances énergétiques, de réductions des émissions de GES et de séquestration de carbone nécessitent d'être précisés en cohérence avec les actions du PCAET, sans se limiter à prévoir simplement la pose de panneaux photovoltaïques sur toiture. S'agissant d'un

aménagement de zone destinée à recevoir plusieurs équipements publics, la collectivité porte une responsabilité particulière en termes d'exemplarité sur ces sujets.

Au regard de l'ancienneté du document d'urbanisme, la MRAe recommande de présenter une OAP relative au nouveau secteur 1AUL redéfinie, qui intègre de véritables éléments de programmation et un niveau de qualité rehaussé à l'aune des enjeux actuels et notamment ceux en lien avec le PCAET de Challans Gois Communauté.

Plus globalement, la démarche de modification de PLU s'inscrivant dans un contexte d'élaboration du PLUi dont l'arrêt est prévu au prochain conseil communautaire de février 2024, il aurait été opportun d'appréhender comment cette démarche s'inscrit en cohérence avec le futur document de planification appelé à le remplacer. La MRAe indique qu'elle sera particulièrement vigilante notamment en ce qui concerne les effets liés à la consommation d'espace et le traitement accordé en matière d'identification des zones humides et la prise en compte des enjeux associés dans l'ensemble des secteurs destinés à être urbanisés.

4. Conclusion

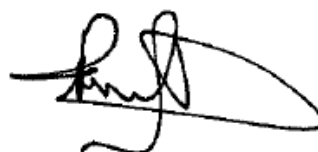
Le projet de modification n°2 du PLU de Saint-Urbain a fait l'objet d'une évaluation environnementale qui ne répond que très partiellement aux exigences d'une évaluation destinée à détecter en amont les enjeux environnementaux afin d'en assurer la meilleure prise en compte possible notamment du point de vue du choix de localisation des secteurs à aménager.

Quand bien même la modification représente une avancée positive en raison de la réduction de la consommation d'espace par rapport à celle prévue dans le PLU en vigueur, il n'en demeure pas moins que l'aménagement de ce secteur pose question au regard des forts enjeux présents, notamment liés à la présence de zones humides. Sans qu'il soit permis d'apprécier les alternatives qui pouvaient conduire à éviter totalement ces secteurs sensibles, l'élaboration d'un dossier de déclaration au titre de la loi sur l'eau, constitué avant la procédure d'évolution du document de planification, est venu entériner une situation de fait en considérant le niveau de compensation suffisant au regard des surfaces et fonctionnalités affectées par des remblaiements effectués il y a une dizaine d'années pour les derniers, en contradiction avec les orientations et objectifs de préservation des zones humides pourtant déjà connus.

A ce titre, la présente modification est l'exemple d'un niveau d'enjeu et d'analyse des incidences insuffisamment précis au stade de l'élaboration du PLU de 2011, pour les secteurs destinés à être urbanisés. Cela abouti au stade opérationnel à remettre en question des choix insuffisamment éclairés sous le prisme environnemental sans pour autant renoncer totalement à l'aménagement de secteurs, alors même que les enjeux révélés par la présente évaluation environnementale devraient conduire à réorienter l'urbanisation dans des secteurs de moindres enjeux.

Nantes, le 8 février 2024

Pour la MRAe Pays de la Loire, par délégation



Daniel FAUVRE