



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Mission régionale d'autorité environnementale
PAYS DE LA LOIRE

**Avis délibéré sur le projet d'élaboration de
plan local d'urbanisme (PLU)
de la commune de VILLENEUVE-EN-RETZ (44)**

N°MRAe PDL-2024-7970

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La Mission régionale de l'autorité environnementale de la région Pays de la Loire, s'est réunie le 12 septembre 2024 en réunion collégiale. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet de PLU de Villeneuve-en-Retz (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 : Bernard Abrial, Mireille Amat, Vincent Degrotte, Daniel Fauvre, Paul Fattal et Olivier Robinet.

Était absente : Audrey Joly

Était présent sans voix délibérative : Stéphane Le Moing, responsable de la division Évaluation Environnementale de la DREAL Pays de la Loire.

* *

La MRAe Pays de la Loire a été saisie pour avis par la commune de Villeneuve-en-Retz, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçu le 14 juin 2024 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 19 juin 2024 l'agence régionale de santé des Pays de la Loire, qui a transmis une contribution en date du 18 juillet 2024.

En outre, la DREAL a consulté par mail du 19 juin 2024 le directeur départemental des territoires et de la mer de la Loire-Atlantique.

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.

Synthèse de l'avis

La commune nouvelle de Villeneuve-en-Retz est située au sud-ouest du département de Loire-Atlantique. Elle compte une population résidente d'environ 5 000 habitants.

L'élaboration d'un PLU à l'échelle de la commune vise à prendre en compte les évolutions réglementaires et les documents de rang supérieur désormais en vigueur, en adaptant le futur PLU aux besoins de développement actuels ainsi qu'aux enjeux liés à la maîtrise de la consommation d'espaces, aux mobilités, au patrimoine du territoire et au changement climatique.

Le rapport de présentation du PLU comporte les chapitres attendus dans l'évaluation environnementale d'un document d'urbanisme mais appelle quelques compléments, concernant notamment l'articulation du projet de PLU avec certains documents d'ordre supérieur, l'entier respect de la loi Littoral et l'analyse des incidences d'une partie des aménagements rendus possibles.

Le projet de PLU prévoit l'accueil de 800 habitants supplémentaires et une douzaine d'hectares de secteurs de projets d'ici 2035, selon des densités cohérentes avec le SCoT du Pays de Retz approuvé en 2013, lesquelles sont appelées à être revues à la hausse dans le cadre de sa révision en cours. La commune doit de surcroît bien tenir compte du fait que la consommation d'espace rendue possible (sous-estimée à ce stade dans le rapport de présentation du PLU) ne se résume pas aux zones AU d'urbanisation future et préciser ses objectifs en matière de réduction de l'artificialisation nette des sols.

Les risques naturels intéressant le territoire communal sont correctement recensés, mais méritent de faire l'objet d'informations plus précises à la fois dans le rapport de présentation et dans les pièces réglementaires du PLU.

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 la révision de PLU de Villeneuve-en-Retz.

Le présent avis est produit sur la base des documents dont la MRAe a été saisie, à savoir les pièces du PLU arrêté le 28 mai 2024.

1. Contexte, présentation du territoire, du projet de révision du PLU et de ses principaux enjeux environnementaux

1.1 Contexte et présentation du territoire



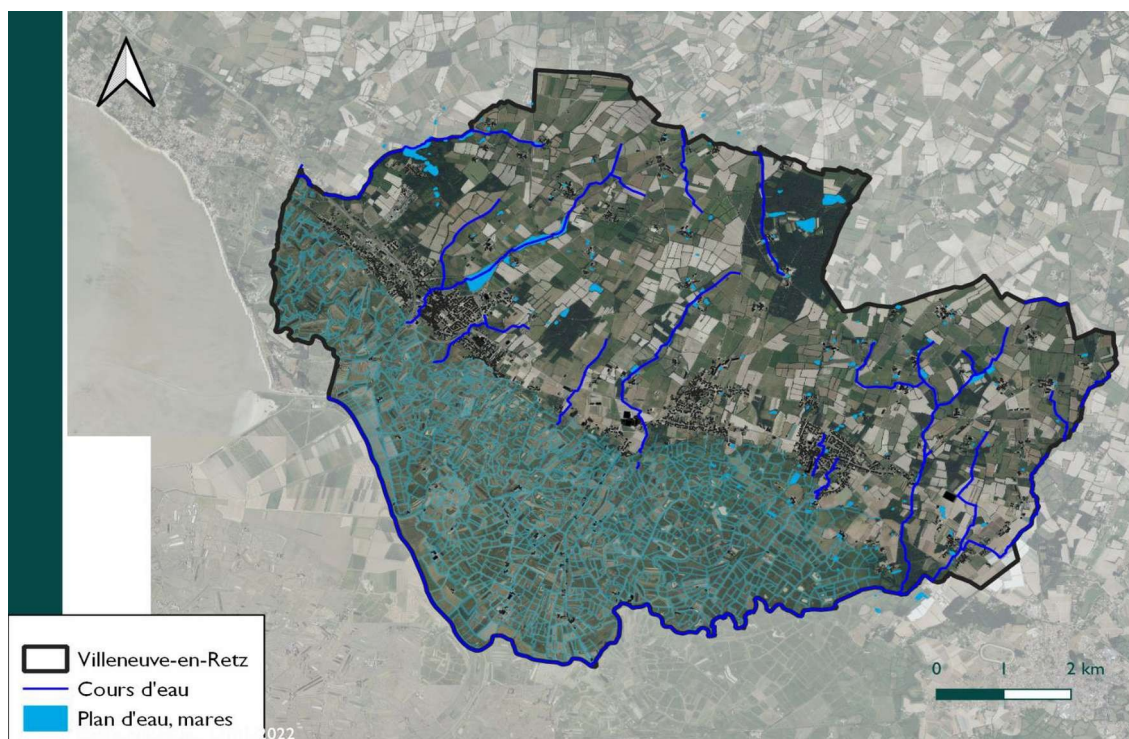
Carte extraite du rapport de présentation du projet de PLU arrêté

La commune nouvelle de Villeneuve-en-Retz est issue de la fusion en 2016 des communes de Bourgneuf-en-Retz et de Fresnay-en-Retz. Elle a rejoint la communauté d'agglomération Pornic Agglo Pays de Retz au 1^{er} janvier 2020. Elle accueillait 5 003 habitants en 2021 (données INSEE) sur un territoire de 74 km². Elle est située au sud-ouest de la Loire-Atlantique, à la limite de la Vendée, et est comprise dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de Retz approuvé en 2013, actuellement en cours de révision.

Le territoire de la commune s'étend sur le Marais breton et sur un plateau bocager culminant à 42 m NGF. Elle est desservie par une gare ferroviaire et traversée par les routes départementales RD13, qui relie Pornic à Machecoul, et RD758, qui relie Nantes à Noirmoutier et aux premières plages de Vendée. Les trois bourgs qui la composent sont implantés le long de la RD13 qui traverse la commune du nord-ouest au sud-est et le long de laquelle une urbanisation linéaire s'est

développée. Un parc éolien est exploité dans la partie nord de la commune depuis 2016.

La commune est dotée d'un patrimoine naturel et paysager de grand intérêt, reconnu par des mesures d'inventaire et de protection et notamment les sites NATURA 2000 (zone spéciale de conservation et zone de protection spéciale) « Marais breton, baie de Bourgneuf, île de Noirmoutier et forêt de Monts », trois zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type 1 et une de type 2, des réservoirs biologiques au titre du SDAGE Loire-Bretagne, des marais et zones humides, des espaces remarquables au titre de la loi Littoral. Le territoire est concerné par le plan de prévention des risques littoraux (PPRL) de la baie de Bourgneuf nord, par un programme d'actions de prévention des inondations (PAPI) échu fin 2022 et intersecté par le périmètre de protection du captage d'eau potable de Machecoul. Il est également concerné par plusieurs masses d'eau, notamment par la masse d'eau souterraine de FRGG017 - Sables et calcaires du bassin tertiaire du Marais breton captif (en bon état qualitatif), la masse d'eau de surface FRGR0562B – Le Falleron et ses affluents depuis Machecoul jusqu'à l'estuaire (état écologique, biologique et physico-chimique médiocre) et la masse d'eau littorale FRGC48 – Baie de Bourgneuf (en bon état chimique et bon à très bon état écologique) selon les données de 2019.



Carte extraite du rapport de présentation du projet de PLU arrêté

Le conseil municipal a décidé par délibération du 10 novembre 2020 de prescrire l'élaboration d'un PLU appelé à se substituer aux deux PLU en vigueur sur chacune des communes déléguées. Le projet de PLU a été arrêté par une délibération du 28 mai 2024.

1.2 Présentation du projet de PLU

Les objectifs poursuivis par l'élaboration du PLU sont notamment de prendre en compte les évolutions réglementaires et les documents de rang supérieurs désormais en vigueur, en adaptant le futur PLU aux besoins de développement actuels ainsi qu'aux enjeux liés à la maîtrise de la consommation d'espaces, aux mobilités, au patrimoine du territoire et au changement climatique. La stratégie communale est ainsi fondée dans le projet d'aménagement et de développement

durable (PADD) sur les axes structurants suivants : l'équilibre de développement des trois centralités¹ ; la dynamique économique ; la préservation du patrimoine naturel, paysager et bâti ; la gestion des ressources en eau et foncières ; la prise en compte des risques et des nuisances.

La commune se fixe un objectif de croissance démographique annuelle de 1 %, très supérieur à la tendance observée entre 2015 et 2021 (0,32 % selon les données INSEE). Le projet de PLU planifie ainsi l'accueil de 800 habitants supplémentaires d'ici 2035.

Deux orientations d'aménagement et de programmation – OAP thématiques (« Bien construire » et « Trame verte et bleue ») et treize OAP sectorielles viennent compléter le règlement écrit et graphique du projet de PLU.

La MRAe signale :

- qu'une partie des annexes annoncées ne figurent pas dans le dossier qui lui a été communiqué (par exemple, les inventaires de zones humides et le dossier de ZAC),
- qu'elle n'a pas non plus été rendue destinataire de l'amendement du projet de PLU décidé durant le conseil municipal du 28 mai 2024, évoqué sans plus de détail dans la délibération en faisant référence à un précédent intéressant la ville de Clamart.

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

- la consommation d'espaces et l'artificialisation des sols,
- les risques et les nuisances,
- les milieux naturels et le paysage.

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

Le rapport de présentation comporte les chapitres attendus dans l'évaluation environnementale d'un document d'urbanisme mais comporte quelques faiblesses explicitées au fil du présent avis.

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 socio-économique et la description de l'état initial de l'environnement sont dans l'ensemble clairs et utilement assortis de paragraphes de synthèse mettant en exergue les enjeux, pour le PLU, des différentes thématiques étudiées.

La description de l'état initial de l'environnement souffre néanmoins de la présence de passages non liés au territoire communal (exemples : mention d'une liste de plantes invasives de Bretagne, d'un plan local d'urbanisme intercommunal, de communes non dotées d'un inventaire des zones humides) et d'un défaut de mise à jour d'éléments aisés à rectifier (références au SDAGE et PGRI 2016-2021 au lieu de ceux en vigueur, couvrant la période 2022-2027).

En l'absence de station de mesure sur le territoire communal, la qualité de l'air mériterait de faire l'objet de relevés compte tenu de l'exposition du territoire et de ses habitants à diverses sources d'émissions de polluants (résidentiel, transports, fertilisants et effluents d'élevage). Il n'est pas

1 Bourneuf-en-Retz, Saint-Cyr-en-Retz et Fresnay-en-Retz

précisé si le plan climat air énergie territorial en vigueur sur Pornic Agglo Pays de Retz, non évoqué, le prévoit.

En matière de risques sanitaires, le recensement des sites et sols pollués effectué dans le PLU mérite, pour plus de clarté, d'être assorti d'indications sur la nature des activités concernées, les types de pollutions et risques associés, les mesures de dépollution intervenues le cas échéant, d'autant que certains d'entre eux sont situés à proximité de secteurs couverts par des OAP (secteurs n°5, 6 et 11).

La présence de la ligne haute tension 63kV sur l'ancienne commune de Fresnay devrait également être mentionnée afin d'inclure dans le projet de PLU toutes mesures appropriées à la présence d'un champ électro-magnétique, en particulier pour le secteur concerné par l'OAP n°13.

La description de 13 zones (correspondant aux secteurs couverts par des OAP) susceptibles d'être impactées de manière notable par la mise en œuvre du projet de PLU figure dans le volume n°3 du rapport, où elle est couplée avec l'analyse des incidences du PLU et les mesures Eviter Réduire Compenser (ERC) projetées sur les secteurs concernés. D'autres secteurs mériteraient d'être intégrés à cette analyse, notamment le secteur d'extension possible du camping des chênes verts, la poursuite de l'aménagement des zones d'activités et la future aire d'accueil des gens du voyage.

La MRAe recommande de compléter la description de l'état initial de l'environnement :

- ***en matière de qualité de l'air, de champs électro-magnétiques, de sites et sols pollués ;***
- ***sur les secteurs d'aménagement non couverts pas les OAP.***

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

Le rapport de présentation du projet de PLU présente son articulation avec le SCoT du Pays de Retz approuvé en 2013 et avec des plans programmes que ce dernier n'avait pas pu prendre en compte à son niveau du fait de leur approbation ultérieure, tels que le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) de la région Pays de la Loire de 2015, le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) 2014-2020, le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) 2022-2027 du bassin Loire-Bretagne.

Toutefois, l'analyse est pour partie obsolète : elle devrait aussi porter sur le plan climat air énergie territorial (PCAET) et le plan de mobilité (PDM) de Pornic agglo, approuvés respectivement en 2019 et 2022, ainsi que sur le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de la région Pays de la Loire approuvé en 2022 et qui se substitue au SRCE, au SRCAE et au plan régional de prévention et de gestion de déchets (PRPGD).

Également, concernant le schéma régional des carrières, la simple indication d'une absence de carrière en fonctionnement ne répond pas à l'objectif qui consiste à apprécier la cohérence du projet de PLU avec ce schéma. Le dossier devrait ainsi être renseigné sur l'existence éventuelle de gisements sur la commune, malgré le rappel que le SCoT de 2013 n'autorise pas l'extension d'activités extractives au sein des espaces agricoles pérennes.

Sur le fond, la partie dédiée du rapport de présentation n'est pas exhaustive en ce qui concerne les dispositions des documents étudiés applicables au PLU, malgré un recoupement possible avec des éléments d'analyse épars figurant dans d'autres parties du rapport.

La MRAe recommande d'actualiser et de compléter l'analyse de la compatibilité du projet de PLU vis-à-vis des documents d'ordre supérieur.

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

Le rapport explique par thématique les choix retenus dans le plan d'aménagement et de développement durable (PADD) au regard des objectifs supra-communaux. Il justifie les délimitations de zones et expose les règles définies (sans les justifier systématiquement).

Deux débats successifs en septembre 2022 et décembre 2023 sur les orientations générales du PADD ont été organisés au sein du conseil municipal pour, entre autres, tenir compte de la loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets du 22 août 2021 et de la présence de zones humides au sein d'une partie des zones initialement pressenties pour l'urbanisation.

Les critères de localisation des zones urbanisables sont expliqués, toutefois sans restitution des variantes éventuellement étudiées et écartées dans le projet de PLU.

Par ailleurs, l'analyse est conduite de façon trop générique pour garantir le respect de l'ensemble des dispositions de la loi Littoral, concernant en particulier la règle de l'extension de l'urbanisation en continuité des agglomérations et villages existants. Par exemple, le STECAL du Moulin de l'Arzelier, est respectivement présenté comme étant en discontinuité de l'urbanisation et comme pouvant accueillir des constructions légères « *en continuité de l'urbanisation conformément à la loi littoral* ». Il en va de même pour le règlement des espaces remarquables et des secteurs inclus dans les coupures d'urbanisation.

La MRAe recommande d'expliquer si des alternatives aux secteurs retenus ont été étudiées et de justifier de façon plus précise la cohérence du PLU avec les dispositions de la loi Littoral.

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

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

Elle prend d'abord la forme d'une analyse générale par thématiques environnementales, avant d'être détaillée sur les 13 secteurs couverts par une OAP. L'analyse est dans l'ensemble conduite de façon claire. Elle présente les impacts potentiels et les mesures prévues pour y répondre.

Cependant, la proximité de plusieurs de ces secteurs à vocation d'habitat vis-à-vis des routes départementales, impliquerait une réflexion plus poussée sur la possibilité de réduire les nuisances liées, les mesures constructives d'isolation acoustique imposées par la réglementation étant inopérantes lorsque les fenêtres sont ouvertes. Un recensement des autres activités, équipements et services potentiellement sources de nuisances (sonores, olfactives...), existants et projetés, est également requis afin de prévoir toutes mesures utiles dans le document d'urbanisme.

Sont exclus de l'analyse les autres secteurs, bien que certains soient susceptibles de recevoir des constructions ou aménagements. L'analyse mériterait notamment d'être complétée concernant les impacts possibles de l'aménagement d'une aire d'accueil des gens du voyage, de la poursuite de celui des zones d'activités et du secteur d'extension possible du camping des chênes verts.

La MRAe recommande de compléter l'analyse des incidences :

- en matière de nuisances sonores liées aux infrastructures de transport ;***
- a minima de la poursuite du développement des zones d'activités, l'extension du camping des chênes verts et la création de l'aire d'accueil des gens du voyage ;***

- *et, si nécessaire, de compléter les dispositions du PLU afin de prendre en compte ces incidences dans une démarche d'évitement, de réduction voire de compensation.*

2.5 Dispositif de suivi des effets du projet de PLU sur l'environnement

Le dossier propose un ensemble d'indicateurs, toutefois non assortis d'objectifs chiffrés et dont l'état zéro n'est pas systématiquement concordant avec le reste du contenu du rapport de présentation, en matière par exemple d'espaces boisés classés (469 ou 522 ha).

L'ajout d'un indicateur est requis pour être cohérent avec la disposition 2-2 du PGRI, qui prévoit que les indicateurs témoignant de la prise en compte du risque d'inondation dans le développement du territoire projeté par les SCoT et PLU mentionnent « *notamment la population en zone inondable actuellement et la population en zone inondable attendue à l'horizon du projet porté par le document de planification* ».

La MRAe recommande d'ajuster les indicateurs de suivi du PLU par la définition de valeurs cibles et l'ajout d'un indicateur sur la population en zone inondable.

2.6 Méthodes

Les indications sur les sources des données sont dans l'ensemble retranscrites de façon satisfaisante au fil du rapport et au sein d'un chapitre dédié, mais ce n'est pas systématiquement le cas pour les méthodes de caractérisation des enjeux et des incidences utilisées. Par exemple, l'identification des enjeux naturalistes des secteurs aménageables peut, en fonction de leurs caractéristiques, requérir des inventaires faune-flore. Le rapport de présentation du PLU ne justifie pas d'un niveau d'investigation adapté sur ce point.

2.7 Résumé non technique

Le résumé non technique doit permettre une bonne appréhension par le public des enjeux, notamment environnementaux, du territoire et lui rendre accessible les éléments marquants du projet de PLU et de son évaluation environnementale.

Au cas présent, le résumé est pédagogique et correctement illustré, mais pourrait utilement être complété d'une carte localisant les zones d'urbanisation future. Il nécessitera d'être complété en fonction des réponses et/ou compléments apportés suite aux recommandations formulées dans le présent avis.

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

3.1 Organisation spatiale et consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF)

La loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets² vise l'objectif national d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050 et impose pour la décennie 2021-2031 une consommation totale d'espace à l'échelle nationale inférieure à la moitié de celle observée sur les dix années précédentes. Cet objectif se traduit, à l'échelle de la région Pays de la Loire, par un objectif de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers de 54,5 %³. Cette loi définit la consommation d'espaces comme « *la création*

2 Loi du 22 août 2021 (pour ses articles 191 et suivants).

3 Cf article 1 de l'arrêté du 31 mai 2024 relatif à la mutualisation nationale de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers des projets d'envergure nationale ou européenne d'intérêt général majeur.

ou l'extension effective d'espaces urbanisés sur le territoire concerné »⁴. A ce jour, le SCoT du Pays de Retz en vigueur n'a pas redéfini ses objectifs de limitation de la consommation d'espace pour se mettre en cohérence avec cet objectif, dans l'attente de la territorialisation par le SRADDET. Il est donc de la responsabilité et de l'intérêt du PLU de s'inscrire à son échelle dans l'objectif de réduction fixé par la loi pour la période du 1er janvier 2021 au 1er janvier 2031 afin, le moment venu, d'être en cohérence avec les objectifs qui auront été territorialisés.

Le projet de PLU arrêté réalise à juste titre une analyse à son niveau, mais il ne définit pas d'objectif de réduction de l'artificialisation nette des sols pour la période de validité du PLU postérieure au 1er janvier 2031.

Pour la période de référence du 1er janvier 2011 au 1er janvier 2021, le dossier de PLU chiffre la consommation d'ENAF à 23,5 ha, en croisant les données issues du portail national de l'artificialisation des sols, de l'outil de suivi de la consommation foncière mis en place en Loire-Atlantique (Conso ZAN44) et les analyses par photo-interprétation du prestataire en charge du PLU. La tranche non aménagée de la ZAC (secteur de la Cabiterie) n'est pas comptabilisée dans la consommation passée. Le chiffrage est cohérent avec les données de l'observatoire national, corrigées en 2023 pour tenir compte d'une évolution du mode de calcul.

Le rapport relève la persistance de capacités de densification et de renouvellement urbain non négligeables ainsi que l'absence d'urbanisation d'une partie des zones AU existantes dans les PLU en vigueur sur les deux communes.

Le projet de PLU prévoit la construction de 380 nouveaux logements d'ici 2035 pour répondre à la volonté d'accueillir 800 habitants de plus qu'en 2023. Cet objectif a été retenu après l'étude de deux scénarios démographiques.

Après analyse des capacités de densification et de mutation du tissu urbain, le PADD fixe un objectif d'au moins 90 % de ces logements au sein ou en continuité des enveloppes urbaines actuelles, parmi lesquels au moins 25 % en densification *naturelle* (c'est-à-dire hors opérations d'aménagement identifiées). Le dossier ne précise pas si la collectivité entend mettre en œuvre une stratégie foncière afin de mobiliser prioritairement les gisements identifiés dans l'enveloppe urbaine.

Le rapport conclut sur ce fondement à un besoin de 12 à 13 ha en zones AU à l'horizon 2035, avec un plafond de 10 ha d'ici 2030. Il prend pour référence une « *trajectoire ZAN de -51% (tendance SRADDET – en attente du SCoT)* » qui serait de « *11,54 ha sur la période 2021-2031 et 2.82 ha sur la période 2031-2035, soit un total de 14,36 ha à horizon 2035 (PLU)* ». Il définit 12,5 ha de zones 1AU assorties d'un échéancier, avec des densités nettes allant de 15 à 25 logements par ha en cohérence avec l'objectif toutefois peu élevé de 15 à 20 logements par ha fixé par le SCoT de 2013, et conserve une zone 2AU de 4,14 ha - comprise dans la ZAC existante – en vue de son aménagement au-delà de l'échéance du PLU fixée à 2035.

La présentation retenue dans le dossier est à clarifier : elle revient potentiellement à ne comptabiliser, dans la consommation prévisionnelle d'espaces, que les zones d'urbanisation future 1AU, alors que le PLU permet également la consommation d'espaces zonés différemment, par exemple en UI à vocation d'activités économiques. Le projet de PLU prévoit en effet de poursuivre et d'optimiser l'occupation des trois zones d'activités existantes, ainsi que l'aménagement d'une quatrième au sud du bourg de Saint-Cyr. Un état précis et un indicateur de suivi du stock de foncier

4 Cf. pages 4 à 7 du FLASH DGALN n° 01-2022 relatif aux apports de la loi climat et résilience dans la lutte contre l'artificialisation des sols. Notamment, « *Le calcul de la consommation d'ENAF s'effectue au regard, non pas des zonages du document d'urbanisme (en comptabilisant, par exemple, les nouvelles zones urbaines ou à urbaniser), mais de la consommation réelle observée, c'est-à-dire des aménagements, constructions, installations, équipements, etc., réalisés sur des espaces initialement à vocation naturelle, agricole ou forestière* ».

disponible seraient utiles.

Le dossier est peu explicite en ce qui concerne les évolutions possibles des campings.

La MRAe recommande de bien tenir compte du fait que la consommation d'espace ne se résume pas aux zones AU d'urbanisation future afin d'ajuster la surface de zones ouvertes à l'urbanisation, d'augmenter le nombre de logements à l'hectare sur les secteurs couverts par des OAP et de préciser les objectifs de la commune en matière de réduction de l'artificialisation nette des sols pour la période de validité du PLU postérieure au 1er janvier 2031.

3.2 Préservation du patrimoine naturel et bâti

Le projet de PLU prévoit la mise en œuvre d'un large panel de mesures de protection des différentes formes de patrimoine, sur lesquelles la MRAe ne reviendra pas systématiquement ci-après.

Sols et zones humides

Les données des deux inventaires communaux réalisés respectivement en 2007-2008 et en 2011-2012 ont été complétées sur les principaux secteurs identifiés comme étant destinés à recevoir des aménagements. Contrairement à ce qu'indique la liste des annexes du PLU, les inventaires concernés ne sont pas annexés, ce qui ne permet pas d'évaluer le niveau de précision des méthodes employées et la part du territoire prospectée, et de prendre connaissance des fiches descriptives correspondantes.

Les zones humides recensées font l'objet d'une identification sur les plans de zonage, sous forme de trame, et de mesures de protection fortes dans le règlement écrit au titre de l'article L.151-23 du code de l'urbanisme. Cependant, l'indication qui y figure, selon laquelle l'objectif est de conserver le caractère humide de la zone, est insuffisante : l'objectif devant être également de préserver, voire de restaurer ses fonctionnalités. A ce titre, une attention doit aussi être portée aux espaces périphériques⁵ des zones humides.

La MRAe rappelle l'obligation de joindre au dossier les annexes annoncées dans le PLU.

Biodiversité

Le projet de PLU développe une stratégie cohérente de prise en compte de la biodiversité, en préservant à la fois les secteurs objets de mesures d'inventaire ou de protection du patrimoine naturel recensés sur la commune, les continuités écologiques et la nature en ville. Il prévoit également des mesures compensatoires à la disparition des éléments identifiés comme présentant un intérêt écologique lorsqu'elle ne peut être évitée.

La simple indication du nombre d'espèces floristiques d'intérêt patrimonial recensées sur le territoire mériterait d'être complétée par une explication des milieux dans lesquels celles-ci figurent, afin de s'assurer que le PLU ne les met pas en danger.

Il n'en reste pas moins que l'urbanisation de secteurs naturels et agricoles, essentiellement en prairie ou en culture, aura nécessairement un impact défavorable sur leurs fonctionnalités actuelles et potentielles pour la faune et pour la flore. Le projet de PLU ne démontre pas une compensation pour ces pertes surfaciques.

5 Cf. pages 136 et 137 des orientations fondamentales du SDAGE : « Les espaces périphériques des zones humides jouent un rôle dans leurs fonctionnalités et leur pérennité et sont à ce titre pris en compte dans la protection accordée aux zones humides. On entend par espace périphérique d'une zone humide, la zone, l'aire, le secteur ou la partie de territoire, située sur son pourtour, au sein desquels se déroulent des processus hydrauliques, biologiques ou paysagers nécessaires à sa fonctionnalité et à sa pérennité. » ; « Ces dispositions (des PLU) tiennent compte des fonctionnalités des zones humides identifiées ».

Le projet de PLU rappelle que l'OAP « Trame verte et bleue » s'applique dans un lien de compatibilité sur l'ensemble des zones du PLU (à la différence de la protection au titre des articles L.151-19 et 23 du code de l'urbanisme qui requiert l'identification sur les documents graphiques du PLU des éléments à protéger et a pour effet de soumettre les travaux les affectant à une procédure d'urbanisme). Se pose dès lors la question de l'effectivité des orientations définies, au-delà de leur vertu pédagogique, la collectivité ne précisant pas comment elle assurera la compatibilité avec l'OAP (et assurera le suivi) des opérations et travaux privés non soumis à procédure d'urbanisme.

Les enjeux de préservation associés aux sites Natura 2000 sont rappelés. Le dossier conclut à une absence d'impact dommageable du projet de PLU révisé sur les espèces et habitats ayant justifié la désignation des sites Natura 2000 recensés sur le territoire communal. Cette conclusion mériterait d'être étayée en tenant compte des occupations et utilisations du sol effectivement autorisées dans le projet de règlement écrit de la zone NR. Formellement, le site marin lié à l'estuaire de la Loire, situé à l'aval du marais, devrait être intégré à l'analyse même s'il ne chevauche pas le territoire communal.

Boisements et plantations

Le PLU est tenu de protéger les parcs et ensembles boisés significatifs au titre de la loi Littoral. Il a également vocation à analyser la présence d'autres arbres et haies intéressants pour des raisons écologiques ou paysagères et à étudier l'opportunité de les protéger dans le PLU, par le biais des articles L.113-1 et 2 (protection forte au titre d'espace boisé classé – EBC), 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.

Le projet de PLU utilise l'ensemble de ces outils pour mettre en place une protection différenciée d'une partie des boisements et des plantations inventoriés sur la commune.

Le projet de PLU comprend ainsi 469 ha d'EBC et 40 ha protégés de façon plus souple (sur 603 ou 613 ha recensés selon les parties du dossier), identifie en zone NF les boisements exploités (et interdit l'exploitation forestière sur l'ensemble de la zone A), indique protéger la totalité des 414 ou 419 km haies bocagères recensées par photo interprétation, mais demeure ambigu dans la mesure où il renvoie à plusieurs reprises vers des « *travaux menés dans le cadre de l'aménagement rural* » et des « *cahiers de l'espace rural* », études non annexées au PLU. Au vu des photographies aériennes, certaines haies ne sont pas protégées dans le PLU, par exemple de part et d'autre de l'exploitation agricole située au nord du plan d'eau de loisir, sans que cela soit expliqué.

Le règlement écrit du projet de PLU demande de privilégier les espèces locales pour les nouvelles plantations. Il joint à cet effet une liste des espèces recommandées en annexe et sensibilise aux espèces considérées comme invasives sur le territoire, ainsi qu'au pouvoir allergisant de certains végétaux.

Sites, paysages et patrimoine

Outre la prise en compte du grand paysage, le projet de PLU comporte des mesures visant à prendre en compte des enjeux de protection du patrimoine bâti et vernaculaire, notamment par le biais d'une protection au titre de l'article L.151-19 du code de l'urbanisme. Toutefois, le projet de PLU ne comporte pas de document annexe identifiant la nature et les caractéristiques de chacun des éléments protégés, qui seul permettrait d'assurer leur préservation dans le temps. Les fronts bâtis qui structurent le tissu ancien des bourgs mériteraient également de faire l'objet d'un diagnostic architectural dans le PLU, afin de compléter ce dernier par des dispositions visant à préserver leurs caractéristiques patrimoniales.

Le choix d'autoriser les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) à vocation agricole au sein de la zone AN est à reconsidérer, au regard de l'objet de cette zone, distincte de la zone A précisément dans le but de préserver les sols et les paysages.

Le projet de PLU comporte également un indicateur relatif au traitement des entrées de ville, sans pour autant que le PADD programme expressément des actions en ce sens ni que soient fixés des objectifs concrets.

La MRAe recommande de clarifier les intentions de la commune en matière de traitement des entrées de ville et d'annexer au dossier un recensement et une description des éléments du patrimoine bâti et vernaculaire que la commune souhaite protéger et sauvegarder.

Espaces remarquables au titre de la loi Littoral

Le rapport rappelle que la délimitation des espaces remarquables au titre de la loi Littoral s'appuie sur leur identification préalable dans la DTA⁶ de l'estuaire de la Loire puis dans le SCoT du pays de Retz.

Les espaces remarquables préservés dans le PLU sont zonés NR. Le règlement écrit de ce secteur est rédigé de façon peu adaptée : il devrait rappeler l'interdiction de tout ce qui n'est pas expressément autorisé par la loi Littoral au sein de ces espaces et n'y autoriser sous conditions que ce qu'elle permet, en cohérence avec les occupations et utilisation du sol souhaitées et compatibles avec la nature de ces milieux. Or, le projet de règlement du PLU y permet tous types d'aménagements légers ainsi que des exploitations agricoles (alors que les sièges existants font l'objet de pastilles zonées A), des extensions mesurées d'habitations, des stations d'épuration et routes nouvelles etc. sans justifier le besoin (et l'acceptabilité environnementale) d'une partie d'entre eux, ni démontrer le respect de la loi Littoral.

La MRAe recommande de rectifier la rédaction du règlement de la zone NR en vue d'une pleine adéquation avec la loi Littoral et la satisfaction de besoins réellement identifiés.

Eaux pluviales et usées

La compétence assainissement relève désormais de Pornic Agglo Pays de Retz qui a élaboré, parallèlement au projet de PLU, un nouveau zonage d'assainissement des eaux usées et un zonage intercommunal d'assainissement des eaux pluviales en vue d'une prochaine mise à l'enquête publique⁷.

Le rapport présente les deux stations de traitement des eaux usées et expose les mesures prises par Pornic Agglo Pays de Retz pour lever les non-conformités intéressant environ la moitié des 660 installations d'assainissement non collectif recensées par Pornic Agglo Pays de Retz sur la commune.

Eau potable

L'eau potable est présentée au fil du dossier comme une ressource relativement abondante et le projet de PLU autorise la construction de piscines individuelles sur la commune (y compris en zone AN, pourtant destinée à empêcher l'artificialisation des sols). Le contexte climatique devrait conduire les élus à réinterroger la pertinence de mobiliser des volumes d'eau importants à cette fin sur la commune.

6 Directive territoriale d'aménagement de l'estuaire de la Loire adoptée par décret du 17 juillet 2006, en cours d'abrogation.

7 cf. décisions après examen au cas par cas de la MRAe n° [2024DKPDL6 / PDL-2024-7670 du 16 avril 2024](#) et [2024DKPDL9 / PDL-2024-7788 du 13 juin 2024](#)

3.3 Prise en compte des risques et limitation des nuisances

Risques naturels et technologiques

Les risques naturels existants sur la commune sont dans l'ensemble correctement identifiés.

La commune est concernée par le périmètre de la stratégie locale de gestion du risque d'inondation - SLGRI de la Baie de Bourgneuf, dont les conséquences concrètes sont peu évoquées dans le dossier de PLU.

Son territoire est couvert par le PPRL de la Baie de Bourgneuf Nord approuvé en 2016. Il a également fait l'objet (pour la partie Fresnay) d'une étude multi-aléas (non datée dans le dossier) conduite par les services de l'État, dont seuls des extraits sont joints.

Le zonage réglementaire du PPRL est reporté sur les planches du règlement graphique du PLU concernées par son périmètre et le règlement écrit du PLU rappelle que les règles du PPRL s'imposent en tant que servitude d'utilité publique. Seule une partie d'une zone urbanisation future est concernée par le PPRL et l'OAP de la zone n'y permet pas de constructions mais uniquement un ouvrage de régulation des eaux pluviales.

Les quatre types de secteurs identifiés dans l'étude multi-aléas (secteurs d'accumulation et de dynamique modérée et forte) figurent – sans qu'il soit expliqué pour quelle raison – sur un document graphique disjoint des planches du règlement graphique du PLU. Le règlement écrit du projet de PLU y édicte des prescriptions, applicables aux seules constructions. Le choix apparent de ne pas réglementer ces secteurs de façon plus globale (par exemple, pour des exhaussements de terrain sans projet de construction) mérite d'être questionné. Les cartes d'aléas submersion marine et des cotes de référence ne sont ni annexées ni reproduites dans le rapport, malgré l'importance de les présenter dans le cadre de l'état initial de l'environnement d'un PLU pour permettre un examen de la cohérence des dispositions réglementaires du PLU avec cet aléa et, plus globalement, avec chacune des dispositions du plan de gestion des risques inondation 2022-2027 applicables au PLU. Le PPRL est également manquant au sein des annexes obligatoires du PLU, où seuls son plan de zonage réglementaire figure.

Les interactions possibles entre risque de remontée de nappe, urbanisation, remblais et fonctionnement du marais appellent également des dispositions adaptées sur les secteurs concernés.

La MRAe recommande :

- ***d'expliciter la teneur de la stratégie locale de gestion du risque d'inondation intéressant le territoire communal,***
- ***de compléter les prescriptions applicables sur les secteurs identifiés dans l'étude multi-aléas, sans se limiter aux constructions,***
- ***d'annexer intégralement l'étude multi-aléas.***

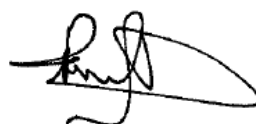
La MRAe rappelle également l'obligation d'annexer le plan de prévention des risques littoraux au PLU.

3.4 Contribution au changement climatique, énergie et mobilité

Bien que le projet de PLU ne décrive pas son articulation avec le Plan climat-air-énergie territorial de Pornic Agglo Pays de Retz approuvé le 19 décembre 2019, il comporte un ensemble de dispositions qui participent à limiter la consommation d'énergie et les émissions de gaz à effets de

serre et à l'adaptation au changement climatique. On peut notamment citer la densification des bourgs, la mise en place de liaisons douces connectées aux différents pôles, la maîtrise des ruissellements, la préservation des espaces naturels jouant un rôle dans la captation du carbone et la régulation du climat (zones humides, boisements, haies, couvert végétal avec la mise en place de coefficient de pleine terre) et les mesures favorisant l'utilisation des énergies renouvelables.

Nantes, le 12 septembre 2024
Pour la MRAe Pays de la Loire, le président



Daniel FAUVRE