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
de Pornic (44)

n° PDL-2024-8288

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 28 janvier 2025 pour l'avis sur la modification n°1 du Plan Local d'Urbanisme (PLU) de Pornic (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, Paul Fattal, Vincent Degrotte.

* *

La MRAe Pays de la Loire a été saisie pour avis par Madame Claire Hugues, maire de Pornic, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçu 6 novembre 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 12 novembre 2024 l'agence régionale de santé des Pays de la Loire.

En outre, la DREAL a consulté par mail du 12/11/2024 le directeur départemental des territoires et de la mer de 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.

Avis

L'évaluation environnementale des plans et des programmes est une démarche d'aide à la décision qui contribue au développement durable des territoires. Elle est diligentée au stade de la planification ou de la programmation, 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. Conformément aux dispositions de l'article R104-33 du code de l'urbanisme, la collectivité a décidé de réaliser une évaluation environnementale pour ce projet de modification n°1 du PLU de Pornic.

Le présent avis est produit sur la base des documents dont la MRAe a été saisie en novembre 2024.

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 Pornic est située au sud-ouest de la Loire-Atlantique, respectivement à une trentaine et à une cinquantaine de kilomètres de Saint-Nazaire et de Nantes. Comprise dans les périmètres du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de Retz approuvé en 2013 (en cours de révision) et du plan de prévention des risques littoraux de la Baie de Bourgneuf nord approuvé en 2016, elle compte une population résidente de 17 910 habitants (données INSEE 2021) et jusqu'à 50 000 en été.

Le territoire communal totalise une surface de 160 km² domaine maritime compris. Sa partie continentale représente 95 km², s'étendant sur 14 km d'est en ouest et 10 km du nord au sud. Elle est traversée par quatre routes départementales (RD213, RD13, RD286 et RD751) et desservie par une gare ferroviaire.

L'urbanisation, historiquement liée à un développement autour du port situé en fond de rade, est désormais quasi-continue entre les bourgs de Sainte-Marie et du Clion. Si le tissu urbain du front de mer est relativement préservé, la commune a connu une forte consommation d'espace liée au développement de type pavillonnaire, accentuée par les créations de zones d'activités ainsi que par une urbanisation linéaire et un mitage urbain du territoire.

Le territoire s'étend pour le reste essentiellement sur des secteurs bocagers au relief ondulé situés de part et d'autre du canal de Haute perche, principale vallée de la commune. Quatre sites Natura 2000 sont recensés sur la commune[1]. Le territoire communal est également concerné par deux sites classés et deux sites inscrits, une aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP) dont le plan de valorisation (PVAP) est en cours d'élaboration, ainsi que par six zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique ou floristique (ZNIEFF).

Le PLU en vigueur a été approuvé le 6 avril 2023[2] et a fait l'objet d'une modification simplifiée approuvée le 26 juin 2024.

1.2 - Présentation du projet de modification du PLU

Le projet de modification du PLU actuellement opposable porte sur 149 points ainsi répartis :

- cent points de modification du règlement écrit (restructuration partielle, ajout de définitions, évolution de dispositions) ;

- trente-huit points de modification du règlement graphique (plan des hauteurs compris), consistant en des ajustements de zonage, des évolutions d'emplacements réservés, de protections patrimoniales du bâti, de prescriptions paysagères, des changements de destination, des prescriptions en matière de risques ;

- cinq points de modification d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP) : ajustement de la programmation en matière de logements sociaux, de la densité minimale sur un secteur, suppression d'une référence caduque à des îlots, localisation d'une aire de stationnement… ;

- six points de modification des annexes (secteurs d'information sur les sols au sens de l'article L.125-6 du code de l'environnement, barème de l'arbre…).

La notice explicative du projet de modification du PLU présente ces différents points et indique qu'ils apparaissent en version « modifications apparentes » dans les différentes pièces.

Cependant, d'un point de vue formel, l'identification des pièces et passages du PLU objets du projet de modification du PLU serait facilitée si chacune des pièces concernées signalait en page de garde qu'il s'agit de la version actuelle, modifiée ou ajoutée (comme fait pour la pièce 4.2 règlement graphique) et comment les modifications projetées y sont matérialisées (comme en page 2 de l'annexe « patrimoine rural avec changement de destination »). En l'état, certaines pièces prêtent à confusion dans la mesure où elles se présentent comme étant les pièces du PLU en vigueur alors qu'elles constituent la version projetée après modification. Le cartouche de la planche n°6 du règlement graphique porte par ailleurs la mention erronée « planche 5bis ».

De plus, l'évolution annoncée (page 65) de certaines prescriptions paysagères relatives aux mares ne donne pas lieu à présentation des mares concernées aux pages suivantes de la notice.

---

1 La Zone Spéciale de Conservation (ZSC) n°FR5200653 et la zone de Protection Spéciale (ZPS) n°FR5212009 « Marais Breton, baie de Bourgneuf, île de Noirmoutier et forêt des Monts », la ZPS n°FR5212014 « Estuaire de La Loire – Baie de Bourgneuf », la ZSC n°FR5202012 « Estuaire de La Loire Sud – Baie de Bourgneuf ».

2 La révision générale du PLU a fait l'objet d'une évaluation environnementale et d'un avis de la MRAe du 7 octobre 2022

La MRAe recommande d'identifier de façon plus claire les pièces et passages du PLU objets du projet de modification.

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

- la prise en compte des risques naturels et du changement climatique,
- la sobriété énergétique et la contribution du territoire communal au développement des énergies renouvelables (EnR),
- la protection des milieux naturels.

2. Caractère complet et qualité des informations contenues dans le rapport environnemental et prise en compte de l'environnement par le projet de modification du PLU

L'évaluation environnementale du projet de modification n°1 du PLU figure dans la notice explicative. Celle-ci présente l'ensemble des évolutions projetées, avant de centrer l'évaluation sur celles jugées les plus susceptibles d'impacter l'environnement ou la santé humaine.

2.1 - Diagnostic socio-économique et analyse de l'état initial de l'environnement

La notice ne comporte pas de diagnostic socio-économique. La collectivité a manifestement estimé que la teneur du projet de modification du PLU ne nécessitait ni de compléter ni d'actualiser celui du PLU en vigueur, ce qui mériterait toutefois d'être justifié.

L'analyse de l'état initial de l'environnement constitue essentiellement un condensé de celle du PLU en vigueur, mise à jour de façon ponctuelle. Elle présente par exemple l'inconvénient de ne cartographier ni les ZNIEFF, ni les sites Natura 2000. De plus, elle mériterait d'être actualisée sur davantage de points, en signalant par exemple l'existence d'un projet de parc éolien sur la commune, ainsi que les nombreuses pollutions ponctuelles des zones côtières dues notamment à des surverses d'eaux usées, en quantité conséquente, d'ouvrages d'assainissement vers le milieu naturel lors d'épisodes à forte pluviométrie ou pluviométrie prolongée, et la révision en cours des zonages d'assainissement des eaux usées et pluviales.

La MRAe recommande d'enrichir l'analyse de l'état initial de l'environnement avec des données récentes permettant de mieux mettre en exergue les points de vigilance.

2.2 - Articulation du projet de modification du PLU avec les autres plans et programmes et justification des choix retenus

La notice conclut que le projet de modification du PLU ne remet pas en cause la compatibilité de ce dernier avec le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de la région Pays de la Loire, le SCoT du Pays de Retz approuvé en 2013 (en

cours de révision), le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) du bassin Loire-Bretagne 2022-2027, le SAGE du Marais breton et de la baie de Bourgneuf approuvé en 2016 et le PPRL de la baie de Bourgneuf nord approuvé en 2016.

Or, il est surtout attendu que la notice décrive l'articulation du projet de modification du PLU avec ces documents. De plus, elle mentionne sans plus de détail un programme local de l'habitat (PLH) 2022-2024 tout en indiquant qu'il aurait été adopté pour 6 ans en 2019 et omet d'analyser l'articulation du projet de modification du PLU avec le document stratégique de la façade nord atlantique Manche ouest (DSF NAMO), le plan climat air énergie territorial (PCAET) et le plan de déplacement urbains (PDU) de Pornic agglomération approuvés en 2019 et 2022.

La commune fait le choix d'interdire les parcs photovoltaïques au sol dans toutes les zones du PLU, pour des considérations liées à leur impact potentiel sur des espaces non artificialisés, sur le paysage et sur l'usage des terres agricoles. Il demeure attendu que la collectivité démontre quelle part elle entend prendre au développement de la production d'énergies renouvelables (EnR) sur son territoire, pour quel objectif chiffré et sous quelle forme, en cohérence avec les objectifs de développement établis à l'échelle du PCAET, voire aux niveaux régional et national, à défaut pour le PCAET en vigueur d'avoir, à ce stade, correctement traduit ces derniers à l'échelle du territoire de l'agglomération. Cette interdiction pourrait par ailleurs utilement donner lieu, dans le dossier, à un rappel des dispositions de la loi littoral applicables aux parcs photovoltaïques au sol, afin de clarifier la marge de manœuvre dont dispose la collectivité en la matière et la portée effective du choix réalisé.

D'une façon générale, s'agissant de la justification des choix retenus, la notice explicative devrait également démontrer, à chaque fois qu'utile, la cohérence des choix effectués avec la réglementation, ainsi que les variantes étudiées et écartées.

Les activités autorisées au sein des concessions de plage doivent respecter la loi littoral, et non l'inverse. Ainsi, le fait d'autoriser l'implantation d'activités de services sous forme de locaux démontables, y compris en espaces remarquables, au motif qu'il existerait des concessions sur la commune, ne constitue pas une démonstration probante du respect de l'article R.121-5 du code de l'urbanisme qui définit les aménagements légers pouvant limitativement être autorisés en espaces remarquables.

La collectivité n'analyse pas davantage si le fait de remettre les compteurs à zéro à la date d'approbation du PLU, en matière d'extensions possibles des habitations disséminées en zone A, assure un entier respect de la loi littoral (cf. avis n°490 405 du 30 avril 2024 du Conseil d'État).

L'introduction, dans le règlement écrit, d'exceptions au régime d'interdictions lié au classement en « espace boisé classé » (EBC) – notamment, pour des *« opérations ayant un caractère d'intérêt général »* – devrait être assortie d'une démonstration précise du fondement réglementaire de ces exceptions qui affaiblissent la protection des boisements concernés.

La MRAe recommande de compléter la description de l'articulation des modifications projetées vis-à-vis des documents d'ordre supérieur et de la réglementation applicable.

2.3 - Analyse des incidences Natura 2000

Les sites Natura 2000 recensés sur la commune concernent uniquement sa façade littorale. Les modifications du PLU projetées n'apparaissent pas susceptibles d'affecter de manière significative les espèces et habitats ayant justifié la désignation de ces sites Natura 2000.

Il est néanmoins à regretter qu'après avoir rappelé qu'il convient d'évaluer les incidences de la présente modification, notamment sur les sites Natura 2000, la notice indique simplement, sans démonstration, que *« L'ensemble de ces éléments permet de conclure l'absence d'incidence du projet sur la faune et les espaces naturels, et donc sur les zones revêtant une importante particulière pour l'environnement, y compris les zones Natura 2000. »*

La MRAe recommande d'objectiver l'analyse des incidences Natura 2000 pour justifier l'absence d'incidence du projet de modification du PLU.

2.4 - Indicateurs de suivi

Le dossier présente pour mémoire les indicateurs de suivi du PLU en vigueur et conclut que la présente modification ne justifie pas de les modifier ou d'en ajouter de nouveaux. Il devrait au minimum renseigner les données disponibles depuis l'approbation du PLU, afin de mettre en évidence les premières tendances observées.

La MRAe recommande de renseigner les résultats du suivi des effets du PLU effectué depuis son approbation et d'apprécier les tendances à l'œuvre au regard des objectifs cibles retenus.

2.5 - Résumé non technique

Le résumé non technique fourni dans le dossier se caractérise par son caractère générique et non auto-portant. Il ne comprend pas tous les éléments attendus d'une évaluation environnementale, notamment la description du projet de modification, son articulation avec les autres plans et programmes, etc. Sa lecture ne permet d'ailleurs pas d'identifier l'objet des composantes désignées « points n°1 à 14 ». Il ne remplit donc pas son rôle qui est de rendre le dossier aisément accessible à un public non averti.

La MRAe recommande de compléter le résumé non technique avec l'ensemble des éléments attendus d'une évaluation environnementale.

2.6 - Risques naturels

La commune de Pornic est concernée notamment par le PPRL de la Baie de Bourgneuf nord approuvé en 2016 et par le risque d'inondation lié au canal de Haute Perche dont les zones inondables ont été cartographiées dans l'atlas des zones inondables (AZI) des cours d'eau côtiers notifié aux communes concernées en septembre 2009.

La notice explicative de la modification du PLU rappelle que plusieurs fonds de vallons urbanisés le long du littoral ont connu des débordements lors d'épisodes pluviaux et que Pornic agglo Pays de Retz a mené des études hydrauliques en 2021 sur les bassins versants du Portmain, du Porteau, des Grandes Vallées et du Cracault dans le but de caractériser finement l'aléa inondation le long de ces cours d'eau, traduit sous forme de cartes d'aléa (en termes de hauteur d'eau) produites pour les périodes de retour 30 ans et 100 ans. Ces dernières, intégrées au rapport de présentation du

PLU en vigueur, donnent lieu à un zonage spécifique Ni (naturel inondation), qui n'autorise que la surélévation des bâtiments existants sur les secteurs inondables concernés.

La notice explique que dans le cadre des réflexions sur l'extension du périmètre du programme d'actions de prévention des inondations (PAPI) de la Baie de Bourgneuf, une étude spécifique comportant plusieurs volets a été conduite en 2023 sur le canal de Haute Perche : un volet submersion marine qui comprend 9 scénarios selon la période de retour (20 ans, 100 ans et 1 000 ans) et les effets du changement climatique à différents horizons (2030, 2050, 2100) ; un volet inondation par débordement qui comprend 3 scénarios en fonction de la période de retour (20 ans, 100 ans et 1 000 ans).

La commune indique que ces nouvelles cartes d'aléas permettent d'affiner la connaissance initiale par rapport à l'AZI avec des modélisations plus précises et de compléter les données disponibles sur les affluents du canal de Haute Perche jusqu'alors non-couverts.

Les principes de transcription dans le PLU des nouveaux éléments de connaissance issus de l'étude conduite en 2023 sont exposés de façon claire dans la notice explicative de la modification du PLU et apparaissent a priori pertinents. Cependant, l'étude support n'est pas annexée au dossier, ce qui ne permet d'en connaître ni le cahier des charges et la méthodologie, ni l'état d'avancement et son niveau de validation par les parties prenantes du PAPI. Sur la forme, le code couleur affecté aux 170 hectares environ soustraits (rouge) ou ajoutés (vert) à la zone inondable, dans la notice de présentation, est contre-intuitif.

La MRAe recommande :

- ***d'annexer l'étude conduite en 2023 sur le canal de Haute Perche,***
- ***de préciser son niveau de validation par les parties prenantes du PAPI.***

3. Conclusion

Le projet de modification n°1 du PLU de Pornic consiste majoritairement en de menus ajustements du PLU en vigueur, qui ne nécessitent pas d'expression particulière de la MRAe. Des compléments sont cependant attendus en matière de contenu de l'évaluation environnementale et de cohérence avec les documents et réglementations en vigueur, ainsi qu'en matière de prise en compte des nouveaux éléments de connaissance relatifs aux risques naturels.

Nantes, le 4 février 2025
Pour la MRAe Pays de la Loire,

Bernard Abrial