



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Mission régionale d'autorité environnementale
PAYS DE LA LOIRE

**Avis délibéré sur le projet de
modification n°3
du plan local d'urbanisme (PLU)
de SAINT-HILAIRE-DE-RIEZ (85)**

N°MRAe PDL-2022-6436

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 15 décembre 2022 pour l'avis sur le projet de modification n°3 du PLU de Saint-Hilaire-de-Riez (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 Daniel Fauvre, Olivier Robinet, Vincent Degrotte.

* *

La MRAe Pays de la Loire a été saisie pour avis par le président de Pays de Saint-Gilles-Croix-de-Vie Agglomération, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçu le 20 septembre 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 21 septembre 2022 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 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°3 du PLU de Saint-Hilaire-de-Riez, sans examen préalable au cas par cas.

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

- deux délibérations du conseil municipal du 8 novembre 2021,
- délibération du conseil communautaire du 21 juillet 2022,
- note de présentation, rapport de présentation (sans son résumé non technique), règlement écrit, atlas des emplacements réservés, annexe loi paysage, l'ensemble de ces documents portant la mention « modification n°3 du PLU »,
- plans de zonage et orientations d'aménagement et de programmation (OAP), non datés ou portant la mention « arrêté le 20 juin 2019 ».

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 Saint-Hilaire-de-Riez est située sur la côte vendéenne, face à l'Île d'Yeu. Elle s'étend sur une surface de 4885 hectares (domaine maritime non compris) et comptait en 2019 une population de 11 297 habitants (données INSEE).

Elle est incluse dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du pays de Saint-Gilles-Croix-de-Vie approuvé en février 2017, dont elle constitue une centralité. Ses zones agglomérées jouxtent celle de Saint-Jean-de-Monts au nord et celle de Saint-Gilles-Croix de-Vie au sud. Attractive, la commune se caractérise par une capacité d'hébergement touristique très importante, tournée historiquement vers le camping et les colonies de vacances. Près de 40 terrains de camping, majoritairement occupés par des mobil-homes, et une dizaine de colonies restent en activité. Malgré le rééquilibrage amorcé depuis les années 2000, le parc de logements demeure constitué pour près des deux tiers de résidences secondaires.

Située au sud du marais breton, au nord de l'estuaire de la Vie, la commune comporte un linéaire côtier important, majoritairement constitué d'un vaste cordon dunaire et de boisements, et par une côte rocheuse dans sa partie sud.

Ces caractéristiques valent au territoire communal d'être concerné par des risques naturels et de devoir prendre en compte dans ses modalités de développement un patrimoine naturel de

premier plan reconnu par divers inventaires et mesures de protection, notamment la zone humide d'importance internationale du marais breton (site Ramsar), les sites Natura 2000 « Marais Breton, baie de Bourgneuf, île de Noirmoutier et forêt de Monts » (directives habitats et oiseaux) et le site classé de la Corniche vendéenne.

Le PLU en vigueur a été approuvé le 20 décembre 2019. Le projet de PLU arrêté en juin 2019 avait fait l'objet d'un avis de la MRAe le 26 septembre 2019¹ mais le dossier reçu ne précise pas la prise en compte de cet avis.

1.2 Présentation du projet de modification n°3 du PLU

Les objectifs poursuivis sont exprimés de façon générique au début de la note de présentation :

- *« mettre à jour le document au regard de l'évolution du territoire en actualisant avec les dernières statistiques disponibles et renforcer les justifications des choix retenus au sein du rapport de présentation ;*
- *améliorer les conditions de projet en densification, en ajustant les périmètres de certaines OAP² thématiques « densification » et en revoyant leur dénomination ;*
- *améliorer les conditions de projet et d'exigences environnementales en ajustant les périmètres et la programmation des OAP sectorielles et les rendre encore davantage opérationnelles ;*
- *faire bénéficier les OAP sectorielles « trame verte et bleue » d'une amélioration de leur application par l'intégration de nouvelles données et de recensements écologiques ;*
- *adapter et simplifier certaines règles pour tenir compte des difficultés rencontrées à l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme ;*
- *permettre la mise en œuvre d'un équipement public en ouvrant partiellement la zone 2AU « Les pins nord » ;*
- *ajuster certains zonages (Sion, Terre-Fort, Pissot) ;*
- *permettre une meilleure prise en compte du patrimoine architectural, paysager et environnemental de la commune en amendant la connaissance, en précisant les règles existantes et en intégrant de nouvelles exigences de prise en compte de ce patrimoine ;*
- *mettre à jour les emplacements réservés du fait de la réalisation de certains projets ».*

Le projet de modification du PLU porte, ainsi, sur de nombreuses dispositions du PLU et de nombreux secteurs du territoire communal.

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 consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers et l'artificialisation des sols ;
- les milieux naturels et le cadre de vie.

1 https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2019-4096__avis_mrae_plu_saint_hilaire_de_riez.pdf

2 Orientations d'aménagement et de programmation.

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

La saisine de la MRAe pour avis a été effectuée sur le fondement de l'article R.104-11 du code de l'urbanisme. Or, celui-ci se rapporte aux élaborations et révisions de PLU. S'agissant ici d'une modification du PLU, c'est l'article R.104-12 du code de l'urbanisme qui expose les cas dans lesquels une évaluation environnementale ou bien un examen préalable au cas par cas sont requis. Il était donc attendu que la collectivité explicite l'objet et le fondement de la présente saisine.

Selon l'article R.104-2 du code de l'urbanisme, l'évaluation environnementale effectuée à l'occasion d'une évolution du document d'urbanisme prend la forme soit d'une nouvelle évaluation environnementale, soit d'une actualisation de l'évaluation environnementale qui a déjà été réalisée. L'article R.104-20 du code de l'urbanisme prévoit, de plus, qu'en cas de modification, le rapport de présentation, ou le rapport environnemental mentionné à l'article R.104-18, soit complété, le cas échéant, par l'exposé des motifs des changements apportés.

Au cas présent, l'« évaluation des effets du projet de modification sur l'environnement » fait l'objet, à la fin de la note de présentation du projet de modification n°3 du PLU, d'un point 3.6.2 succinct et non identifié dans le sommaire du document. De plus, la composition du dossier ne facilite pas l'accès aux informations recherchées.

La collectivité a fait le choix d'une note de présentation non autoportante, qui renvoie vers les pièces modifiées du PLU, sans systématiquement préciser les paragraphes et pages concernées. De plus, les autres pièces comportant la mention « modification n°3 du PLU » ne mettent pas en évidence les modifications projetées³, ce qui ne permet pas d'identifier rapidement ce qui change par rapport au PLU actuellement opposable.

Le choix de transmettre à la MRAe des pièces antérieures au PLU en vigueur (plans de zonage datés de juin 2019) n'est pas expliqué. D'autres pièces ne sont que partiellement actualisées. Par exemple, la note de présentation se réfère à des documents désormais caducs (programme local de l'habitat 2015-2020, schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux et plan de gestion des risques d'inondation 2016-2021). La nouvelle pagination de la pièce 3 (OAP) n'est pas cohérente avec la situation des paragraphes 3.1 à 3.4⁴. Les emplacements réservés supprimés à l'occasion de la présente procédure sont retirés de l'atlas des emplacements réservés, tandis que l'emplacement réservé n°38 conserve son ancien périmètre, malgré l'annonce d'une réduction de cet emplacement dans la note de présentation. Les emplacements n°16, 18 et 19 ne sont pas désignés par des numéros dans la note, qui évoque par ailleurs l'emplacement n°22 dans le paragraphe relatif à l'emplacement n°27. De même, sur le plan de zonage, la liste des emplacements réservés n'affiche plus les emplacements supprimés mais ne présente pas les emplacements créés.

Les quelques éléments de patrimoine bâti, objets d'une protection nouvelle suite à la réalisation d'un inventaire complémentaire, ne sont pas photographiés et décrits, ce qui ne permet ni d'apprécier l'intérêt de leur protection, ni de disposer d'un état de référence des spécificités de ces derniers, que la collectivité souhaite voir préservées.

Il en est de même en ce qui concerne les bâtiments en zone agricole, dont la procédure vise à permettre un changement de destination. Concernant plus particulièrement le bâtiment situé dans le marais, identifié en vue de la création d'un logement de fonction, la note de présentation devrait indiquer le zonage du secteur concerné, préciser à quel titre son règlement nécessite

³ Ce qui est fait usuellement par l'emploi d'un code couleur et/ou du mode « modifications apparentes ».

⁴ Ceux-ci ne figurant pas tel qu'annoncé aux pages 13, 24, 43 et 53 mais aux pages 15, 43, 53 et 63.

d'autoriser un changement de destination en vue de l'usage annoncé et si le projet se justifie par une absence totale de logements au sein du siège de l'exploitation.

Le manque de structuration et de cohérence entre les différents documents du dossier ne permettent pas à la MRAe de procéder à un examen exhaustif des documents reçus.

La MRAe recommande de mettre les différentes pièces du dossier en cohérence et de mieux identifier les changements résultant de la présente procédure, préalablement à la consultation du public.

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

Les faiblesses et incohérences du dossier ne permettent pas d'émettre un avis circonstancié sur l'ensemble des composantes du projet de modification du PLU.

La MRAe note cependant que les évolutions projetées se rapportent majoritairement à des secteurs situés dans ou en frange de l'enveloppe urbaine, en dehors des zonages d'inventaire et de protection du patrimoine naturel et des secteurs réglementés par le PPRL.

Elles visent essentiellement une meilleure prise en compte des enjeux patrimoniaux et paysagers, ainsi que de ceux liés à la trame verte et bleue.

Comme dans la récente révision allégée n°1 du PLU de la commune de Saint-Gilles-Croix-de-Vie, la communauté d'agglomération fonde ses choix de protection sur l'application de coefficients visant à établir les niveaux d'intérêts respectifs des espaces boisés recensés et prévoit des mesures de protection pour les boisements dont l'indice est supérieur à la moyenne, sans justifier le choix de ce seuil, ni annexer l'étude support.

De même, le dossier se réfère à plusieurs reprises à une étude complémentaire, conduite par la Ligue de protection des oiseaux (LPO) postérieurement à l'approbation du PLU en vigueur à l'élaboration duquel elle avait été associée, pour justifier notamment une évolution du zonage dans le secteur des Gâtineaux. Or, l'objet du rapport de présentation est de restituer, à l'appui des choix de la collectivité, les données environnementales issues des études réalisées et non seulement d'indiquer la source des données.

La plus-value supposée de l'évolution de l'OAP « trame verte et bleue » sur le secteur du Champ Gaillard est difficile à vérifier, sa présentation « détaillée » (page 85 de la note de présentation) se limitant à joindre l'OAP « avant modification » dans un format illisible et n'expliquant pas dans quelle mesure le respect de l'OAP et du règlement interdisent, par exemple, l'installation de résidences mobiles de loisir ou autres aménagements supplémentaires dans la partie boisée du camping Odalys.

L'OAP du secteur du « Marais doux » se voit complétée de la mention suivante « *La programmation urbaine prévue est modulable au regard des milieux sensibles à protéger ou mettre en valeur, ou encore pour une meilleure compensation sur site des potentiels impacts de l'opération* ». Cet ajout est surprenant, dans la mesure où l'objet de l'évaluation environnementale du PLU et de ses évolutions successives, parmi lesquelles la présente modification, est précisément de détecter les enjeux en présence de façon à adapter les orientations voire les prescriptions de l'OAP en conséquence, ce qui a déjà été réalisé selon la note de présentation.

Le dossier conclut par ailleurs à une absence d'impact dommageable du projet de modification du PLU sur les sites Natura 2000. Cette conclusion n'appelle pas d'observation de la MRAe.

Les évolutions du PLU projetées apparaissent également cohérentes en matière de mobilités. La

modification intègre notamment un reclassement en N de deux secteurs, non identifiés dans le SCoT en tant que secteurs déjà urbanisés (SDU) au titre des articles L.121-3 et L.121-8 du code de l'urbanisme, à l'issue du dispositif transitoire de mise en œuvre de la loi ELAN⁵.

L'ouverture partielle à l'urbanisation de 1,2 ha du secteur des Pins nord apparaît justifiée au regard des objectifs publics poursuivis : déplacer et étendre le boulo-drome existant pour permettre la réalisation d'un pôle d'échange multimodal en lien avec la gare, sur l'emprise actuelle de ce dernier. Elle s'accompagne de la suppression de l'emplacement réservé n°42 sur le secteur initialement pressenti pour le transfert de cet équipement, mais finalement jugé trop impactant et non conforme à la loi littoral quant à l'obligation de continuité vis-à-vis de l'agglomération. Cependant, le dossier n'est pas renseigné sur le devenir de la zone NL correspondante, à vocation d'équipements publics et de loisir, alors qu'il pourrait envisager de la supprimer au profit d'un zonage plus protecteur.

Le dossier est également peu précis concernant le respect de l'indication figurant dans la délibération du 8 novembre 2021, selon laquelle la perte d'un potentiel de réalisation d'environ 25 logements sur le secteur des « Pins nord » ainsi réaffecté au boulo-drome « *sera compensée sur d'autres secteurs de projet afin de préserver l'objectif de création de logements à l'horizon 2030* ». Les « secteurs de projet » appelés à accueillir 25 logements supplémentaires en compensation n'étant pas identifiés dans le dossier, on peut supposer que la mention figurant dans la délibération se rapporte à d'autres secteurs de la zone des « Pins nord », ce qui serait à confirmer. La référence ponctuelle à « un esprit éco-quartier », s'agissant cette fois de la zone des « Pins sud » est quant à elle insuffisamment éclairante sur le niveau effectif d'ambition et d'exigences du PLU.

La modération des ambitions de densification introduite par la présente modification se traduit par la réduction du potentiel de réalisation de 75 logements (tous secteurs d'« OAP densification » confondus⁶). La note de présentation conclut de façon peu démonstrative (page 86) que cela n'engendre *in fine* aucune perte de création de logements, du fait d'une production observée de logements supérieure à celle attendue par le PLU en vigueur sur d'autres secteurs. On peut supposer, malgré l'absence d'explication dans le dossier, que cette production confirme une surestimation initiale du taux de rétention foncière sur la commune. Dès lors qu'il s'agit de logements produits en dehors des secteurs actuellement soumis à ces OAP de densification, il y a bien une réduction du potentiel au sein de ces enveloppes, même si cela ne se traduit pas à ce stade par une remise en cause de l'objectif global de production de logements fixé par le PADD. Ce seront autant de logements « non réalisés » qui risquent, à moyen terme, d'inciter la collectivité à rechercher d'autres surfaces urbanisables en extension de l'enveloppe urbaine, dans un contexte où l'objectif national d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050, désormais inscrit dans la loi⁷, implique d'ores et déjà une recherche de sobriété foncière.

Le projet de modification du PLU comporte la mise en place d'OAP autoportantes, et non plus complémentaires au règlement écrit d'une zone ou d'un secteur identifié dans le plan de zonage. Le dossier gagnerait en clarté en explicitant (pages 22 et/ou 77) le fondement réglementaire de ce nouvel outil. D'un point de vue formel, le retrait des surfaces de ces « OAP sans règlement » du

5 Loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

6 Les secteurs, désignés sous la forme B1 à B21 dans note de présentation, correspondant aux secteurs nommés Terrefort et Chevalerie en page 9 de l'annexe relative aux OAP.

7 Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

bilan des surfaces (page 99 de la note de présentation) est inadapté⁸. Par ailleurs, l'indication d'une augmentation de la surface de la zone N ne transparait pas dans le bilan, où elle diminue de 3,2 ha, de manière inexplicée.

Enfin, concernant le foncier à vocation économique, l'indication selon laquelle « *les besoins recensés dépassent ceux prévus par le PLU* » (page 91 de la note) n'est pas cohérente avec l'indication (page 26) que les besoins sont revus à la baisse au niveau du secteur de « La Jarrie » et que le périmètre de la zone AU correspondante est réduit d'autant (page 53).

La MRAe recommande :

- **de revoir ou de mieux justifier le niveau de notation retenu pour la protection supplémentaire de boisements,**
- **d'annexer au dossier les études locales auxquelles il se réfère,**
- **de clarifier la portée de l'évolution de l'OAP « trame verte et bleue » sur le secteur du Champ Gaillard,**
- **de préciser la nature des incertitudes concernant l'OAP du secteur du « Marais doux » et d'essayer de lever ces dernières,**
- **d'étudier la possibilité de supprimer la zone NL du secteur de la Baisse, à vocation d'équipements publics et de loisir, au profit d'un zonage plus protecteur,**
- **de clarifier les explications relatives au potentiel de construction de logements,**
- **d'indiquer le fondement réglementaire des « OAP sans règlement » et de rectifier le bilan des surfaces du PLU.**

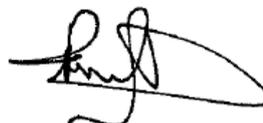
4. Conclusion

Les incohérences et manquements relevés dans le dossier présenté à la MRAe ne permettent pas d'émettre un avis circonstancié sur la qualité de l'évaluation environnementale de la modification du PLU.

Il apparaît nécessaire de compléter le dossier, de mettre ses différentes pièces en cohérence et de mieux identifier les changements résultant de la présente procédure, préalablement à la consultation du public.

Nantes, le 20 décembre 2022

Pour la MRAe Pays de la Loire, par délégation



Daniel FAUVRE

⁸ L'article R.151-8 du code de l'urbanisme précise que ces orientations d'aménagement et de programmation prennent place sur des secteurs de zones urbaines ou de zones à urbaniser.