

**Avis délibéré de la Mission régionale d'autorité environnementale
de Nouvelle-Aquitaine sur le projet de mise en compatibilité du
plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Saint-Pierre-
d'Oléron (17) par une déclaration de projet relative à
l'aménagement du secteur de la « Claircière »**

n°MRAe 2023ANA36

Dossier PP-2023-13805

Porteur du Plan : Commune de Saint-Pierre-d'Oléron
Date de saisine de l'Autorité environnementale : 17 février 2023
Date de l'avis de l'Agence régionale de santé : 5 mai 2023

Préambule

Il est rappelé ici que, pour tous les plans, programmes ou schémas soumis à évaluation environnementale ou à étude d'impact, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis sur la qualité de l'évaluation environnementale, ainsi que sur la prise en compte de l'environnement dans le dossier qui lui a été soumis.

En application du décret n° 2016-519 du 28 avril 2016 et du décret n°2022-1025 du 20 juillet 2022, l'autorité environnementale est, dans le cas présent, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe).

Conformément au règlement intérieur et aux règles internes à la MRAe Nouvelle-Aquitaine, cet avis de l'autorité environnementale a été rendu le 17 mai 2023 par délibération de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine.

Ont participé et délibéré : Didier BUREAU, Pierre LEVAVASSEUR, Jessica MAKOWIAK, Raynald VALLEE, Elise VILLENEUVE.

Chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

Étaient absents ou excusés : Hugues AYPHASSORHO, Annick BONNEVILLE, Cyril GOMEL, Freddie-Jeanne RICHARD.

I. Contexte général

Le présent avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) porte sur le projet de mise en compatibilité par déclaration de projet du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Saint-Pierre d'Oléron pour permettre la réalisation d'une opération d'aménagement sur le secteur de la Claircière. Saint-Pierre d'Oléron est le chef-lieu de l'île d'Oléron, située dans le département de la Charente-Maritime. La commune accueille 6 634 habitants (INSEE 2019) sur un territoire de 40,55 km².

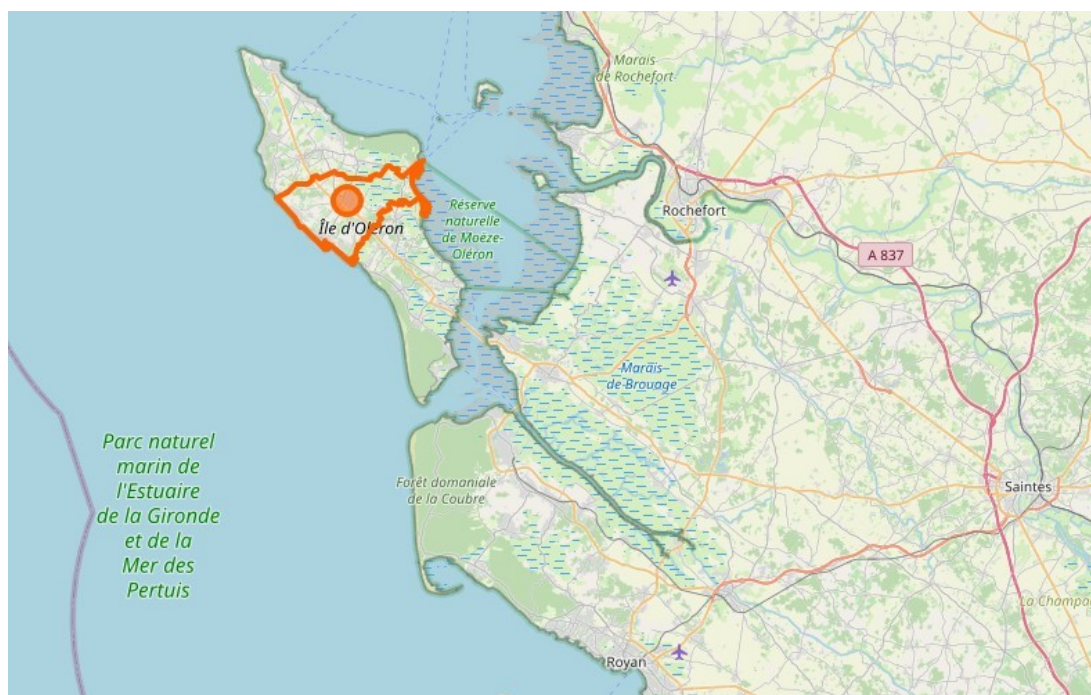


Figure 1: Localisation de la commune de Saint-Pierre d'Oléron (Source : OpenStreetMap)

Saint-Pierre d'Oléron est membre de la communauté de communes de l'Île d'Oléron, qui regroupe les huit communes de l'île et près de 22 000 habitants. La commune est dotée d'un PLU depuis décembre 2011. Elle est couverte par le Schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays Marennes-Oléron, adopté en 2005 et actuellement en cours de révision.

La commune envisage la mise en compatibilité de son PLU pour permettre la réalisation d'une opération d'aménagement d'ensemble de 150 logements sur une superficie de 4,16 hectares dans le secteur de la Claircière.

La mise en compatibilité fait l'objet d'une évaluation environnementale au titre de l'article R 104-13 du Code de l'urbanisme. Le territoire communal est en effet concerné par deux sites Natura 2000 : la zone spéciale de conservation (ZSC) du Marais de Brouage et marais nord d'Oléron (FR5400431) et la zone de protection spéciale (ZPS) Marais de Brouage-Oléron (FR5410028).

L'évaluation environnementale du projet de mise en compatibilité a fait l'objet d'un avis de la MRAe en date du 14 septembre 2021¹, qui invitait la collectivité à revoir son projet. La MRAe soulignait l'absence de justification du besoin d'ouverture à l'urbanisation d'une nouvelle zone et le défaut de mise en cohérence avec le projet communal. De plus, elle considérait que la description des milieux impactés était insuffisante et ne permettait pas d'évaluer correctement les incidences potentielles sur l'environnement au vu de la nature sensible du site.

La MRAe a de nouveau été saisie pour avis le 17 février 2023 sur la base d'un rapport de présentation amendé.

L'évaluation environnementale est une démarche itérative qui doit permettre au porteur du projet, ainsi qu'au public, de s'assurer de la meilleure prise en compte possible des enjeux environnementaux, entendus dans une large acception, aux différents stades d'élaboration du document.

La démarche a pour but d'évaluer les incidences du plan sur l'environnement et d'envisager les mesures visant à éviter, réduire ou, en dernier lieu, compenser les incidences résiduelles négatives.

1 Avis 2021ANA65 du 14 septembre 2021 consultable à l'adresse suivante : https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp_2021_11231_mec_dp_plu_st_pierre_oleron_vmee_mrae_signe.pdf

II. Objet de la mise en compatibilité du PLU

La mise en compatibilité du PLU de Saint-Pierre d'Oléron a pour objectif de permettre l'aménagement du secteur de la Claircière (4,16 ha), situé en entrée sud du centre-ville. Cette opération consiste à créer un programme résidentiel dense de 150 logements, proposant des typologies allant du petit collectif à la maison individuelle en passant par la maison de ville. Le projet s'inscrit dans un objectif de mixité sociale et comprend deux programmes de logements destinés à des populations spécifiques : un petit collectif d'une vingtaine de logements saisonniers, répondant à un besoin prégnant sur le territoire de la communauté de communes de l'île d'Oléron, et une maison d'accueil et d'hébergement d'urgence pour personnes victimes de violences conjugales, d'une capacité d'une dizaine de places.



Source : InfoTerre BRGM

Situation du projet



Source : Géoportail

Photo aérienne du projet

Figure 2: Localisation du site de projet (Source : rapport de présentation, p.25)

L'opération d'aménagement est projetée sur des parcelles actuellement classées en zone naturelle à protéger en raison de la proximité d'un captage d'eau potable (Nep), en l'occurrence le captage de l'Aubier, situé à moins de 300 mètres à l'ouest du site, dont le règlement ne permet pas la réalisation.

Selon le dossier, la mise en compatibilité du PLU permettra à la commune de Saint-Pierre d'Oléron, en accord avec le SCoT et le programme local de l'habitat (PLH), et dans un contexte de forte tension du marché immobilier, de répondre à un besoin de logements locatifs, de logements saisonniers et de rééquilibrage de l'offre sur le territoire. Ce programme poursuit l'objectif de conforter la population résidant à l'année sur le territoire communal, dans une perspective de création de nouveaux emplois et d'accueil de nouvelles familles, en lien avec l'extension du port de la Cotinière et le projet de création d'une caserne de pompiers.

Compte-tenu de l'intérêt général présenté, selon la collectivité, par le projet, celle-ci souhaite procéder aux évolutions suivantes :

- la modification du règlement graphique par le reclassement d'une partie de la zone Nep en zone à urbaniser AUd ;
- la modification des dispositions du règlement de la zone AU par la création d'un sous-secteur AUd, destiné à un usage résidentiel exclusif ;
- la création d'une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) sur le sous-secteur AUd, destinée à préciser le parti d'aménagement retenu en matière de mixité sociale ainsi que le phasage de l'opération dans le temps.

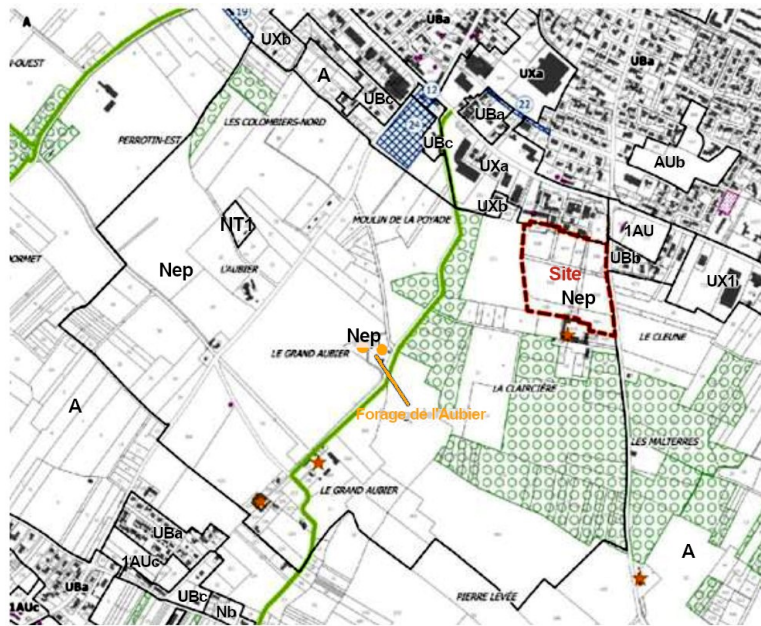


Figure 3: Extrait du zonage avant la mise en compatibilité du PLU (source : rapport de présentation, p.50)

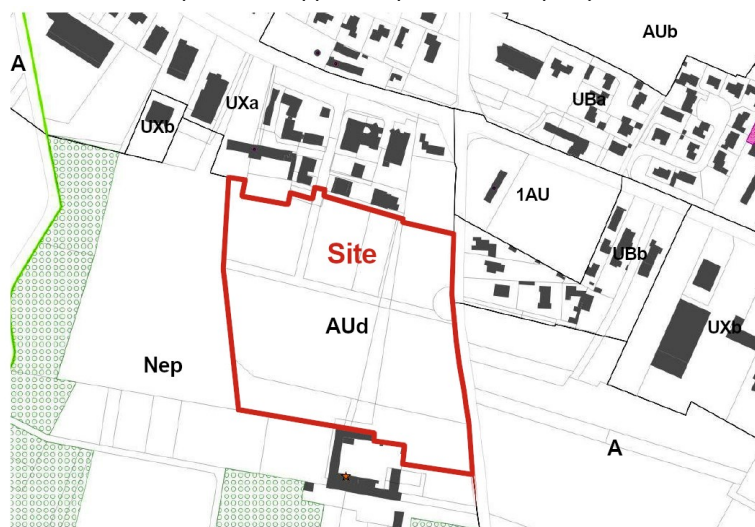


Figure 4: Extrait du zonage après la mise en compatibilité du PLU (source : rapport de présentation, p.51)

III. Qualité de l'évaluation environnementale et prise en compte de l'environnement par le projet de mise en compatibilité du PLU

La notice de présentation est lisible, bien illustrée, et répond aux exigences des dispositions des articles R.151-1 à R.151-5 du Code de l'urbanisme relatives au contenu du rapport de présentation et plus particulièrement (article R.151-3) aux éléments requis au titre de l'évaluation environnementale. Elle comporte deux principaux ajouts par rapport au dossier précédemment transmis à la MRAe : une analyse comparative des scénarios d'implantation et une description des milieux naturels, de la faune et de la flore du site de projet.

Le rapport ne précise pas si cette analyse ne s'appuie que sur des données bibliographiques, ou si elles ont été précisées par des inventaires terrain et, le cas échéant, le nombre de relevés ainsi que la période d'inventaire.

La MRAe recommande de justifier que la caractérisation des enjeux écologiques du site repose sur des inventaires et, dans l'affirmative, si ces derniers ont été réalisés à des périodes optimales d'identification des habitats naturels et de la faune.

1. Choix et justification du site de projet

Cinq scénarios d'implantation respectant les contraintes fonctionnelles du projet ont fait l'objet d'une analyse de sensibilités environnementales sur les thématiques suivantes : les risques et les nuisances, le paysage et le patrimoine, la biodiversité et les continuités écologiques, la ressource en eau.



Figure 5: Localisation des scénarios d'implantation du projet (source : rapport de présentation, page 24)

Cette analyse fait état de disponibilités importantes encore présentes en zones urbaines U (30 hectares hors rétention) et à urbaniser AU (plus de 17 hectares) du PLU en vigueur, permettant d'envisager la construction de nouveaux logements sans avoir à ouvrir à l'urbanisation une nouvelle zone. Un de ces secteurs² fait partie des scénarios d'implantation envisagés (n°3 sur la carte ci-dessus), mais n'a pas été retenu, alors que l'analyse multicritères³ révèle des sensibilités environnementales moins fortes que sur le site retenu de la Claircière.

Alors que le dossier transmis à la MRAe en 2021 n'évaluait aucune incidence du projet en termes de pertes de milieux naturels, de destruction d'espèces ou d'habitats d'espèces d'intérêt, les incidences potentielles ont été réévaluées à un niveau supérieur au vu des compléments apportés à l'état initial de l'environnement en matière de biodiversité et de continuités écologiques. La MRAe considère que le choix du site repose principalement sur des critères fonctionnels (en particulier maîtrise foncière par trois aménageurs, taille du foncier, accessibilité depuis les axes routiers).

La MRAe considère que le choix du secteur de la Claircière apparaît incohérent au regard de l'analyse réalisée des différents scénarios d'implantation, notamment vis-à-vis des sensibilités environnementales.

La MRAe rappelle qu'au stade de la planification territoriale, la démarche d'évaluation environnementale doit aboutir à un évitement des sites les plus sensibles et à une réduction significative des impacts dus au développement de l'urbanisation. Cette démarche ne doit pas différer les éventuelles mesures de réduction au stade de l'évaluation environnementale des projets d'aménagement.

Dans son premier avis, la MRAe demandait des explications quant à la compatibilité du projet avec le projet d'aménagement et de développement durables (PADD). Les perspectives démographiques retenues en 2011, lors de l'approbation du PLU en vigueur, ciblaient une évolution de la population à hauteur de 6 675 habitants à horizon 2020. Les dernières données de l'INSEE (6 634 habitants en 2019) confirment que le rythme d'accueil de population depuis 2011, et donc de production de nouveaux logements, s'inscrit dans la trajectoire définie au sein du PLU.

L'opération de 150 nouveaux logements, non planifiée dans le document d'urbanisme en vigueur, diverge de cette trajectoire, sans que le dossier ne justifie cette rupture. Elle constitue les prémices d'un nouveau projet communal, dont la définition devrait prendre en compte les évolutions du contexte territorial telle que l'extension récente du port de la Cotinière. Il conviendrait ainsi de réinterroger le projet d'aménagement de la Claircière dans le cadre d'une révision et d'une évaluation environnementale du PLU prenant en compte des enjeux territoriaux à la bonne échelle.

Le nouveau dossier transmis pour avis de la MRAe n'apporte pas d'élément en la matière, mais avance que le contexte de forte tension du marché immobilier et de carence de l'offre de logements à destination des populations résidentes ou saisonnières sur l'île d'Oléron justifie le projet d'évolution envisagé.

La MRAe considère que le contexte de l'habitat dans l'île d'Oléron justifierait d'engager une réflexion à l'échelle de l'île, par exemple dans le cadre de l'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) plutôt que par des projets d'aménagement appréhendés de façon ponctuelle.

2. Incidences sur la ressource en eau

Les parcelles concernées par la mise en compatibilité sont incluses dans le périmètre de protection rapprochée du captage d'eau potable de l'Aubier, dont l'arrêté préfectoral du 9 juin 2006 interdit « l'établissement de toutes constructions ou activités pouvant être cause de pollutions », ainsi que « le drainage des sols et l'infiltration des eaux pluviales ».

La MRAe relève à ce titre des incohérences dans le dossier, concernant les modalités de gestion des eaux pluviales.

Le règlement de la future zone AUd impose que « toute construction ou installation nouvelle devra être raccordée au réseau collectif d'évacuation des eaux pluviales en vue de son éventuel traitement avant rejet ». Il précise également que « les eaux pluviales provenant des parkings et voiries devront faire l'objet d'un traitement de déshuilage avant rejet » et que « tout rejet d'eaux résiduaires dans les fossés est formellement interdit ».

2 Parcelles AW1106, AW180, AW933, AW313 (scénario 3)

3 Rapport de présentation p.23

Cependant, le rapport de présentation, ainsi que l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP), exposent que la collecte des eaux pluviales est envisagée via un réseau de noues reliées à une zone d'étalement ayant vocation à prendre en charge l'ensemble des eaux pluviales de la zone. Le rapport précise en outre que la solution consistant à buser un fossé présent sur le site n'a pas été retenue, une étude hydrologique réalisée en 2013 préconisant le reprofilage de ce fossé et la création de nouveaux fossés sur le site. Enfin, il prévoit la récupération et le traitement des eaux de ruissellement avant rejet sur tout espace artificialisé.

La MRAe rappelle que les enjeux relatifs à la qualité de la ressource en eau ne concernent pas uniquement l'eau potable. L'île d'Oléron se situe en effet au cœur d'un important bassin conchylicole particulièrement sensible à la qualité des eaux rejetées.

Les informations contenues dans le dossier, en particulier la gestion des eaux pluviales, ne sont pas suffisantes pour que l'agence régionale de santé (ARS), consultée par l'autorité environnementale, puisse en apprécier les éventuelles incidences sur la protection du captage de « l'Aubier ».

L'ARS recommande que tout projet d'ouverture à l'urbanisation situé dans le périmètre de protection rapproché du captage de « l'Aubier » soit soumis à l'avis d'un hydrogéologue agréé ; cette demande d'avis étant à formuler auprès de l'ARS. L'hydrogéologue devra définir les prescriptions spécifiques à la mise en œuvre de tout projet d'urbanisation sur ce secteur.

La MRAe recommande de conditionner réglementairement l'ouverture à l'urbanisation de ce secteur à la garantie de mise en œuvre de ces prescriptions pour préserver et protéger la ressource d'eau.

3. Prise en compte des sensibilités écologiques

Le rapport s'appuie sur les informations bibliographiques du réseau partenarial des données sur les zones humides, animé par le Forum des marais atlantiques, pour conclure à l'absence de zone humide sur le site. La MRAe rappelle que ces données ne sont pas exhaustives et que l'identification *in situ* des zones humides selon un protocole encadré réglementairement est à privilégier, au moyen de sondages pédologiques et d'un relevé des végétations caractéristiques.

La MRAe maintient sa recommandation de caractériser la présence de zones humides en application des dispositions de l'article L. 211-1 du Code de l'environnement.

Cet article définit notamment les zones humides comme « les terrains, exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou temporaire, ou dont la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année ». La zone humide correspond ainsi au cumul des terrains répondant à l'un au moins des deux critères pédologique ou floristique.

Le rapport ne comporte aucune évaluation des incidences au titre de Natura 2000. Bien que le site d'implantation ne soit pas couvert par un site Natura 2000, il est distant de moins de deux kilomètres de la Zone Spéciale de Conservation (ZSC- désignée au titre de la Directive « Habitats-faune-flore ») « *Marais de Brouage et marais nord d'Oléron* » et de la Zone de Protection Spéciale (ZPS- désignée au titre de la Directive « Oiseaux ») « *Marais de Brouage-Oléron* ». Il appartient en outre au large corridor écologique de la trame des landes, ainsi qu'au continuum de la trame ouverte, identifiés au sein de la trame verte et bleue du SCoT du Pays Marennes Oléron.

La MRAe recommande d'évaluer les impacts potentiels de la mise en compatibilité du PLU sur les espèces inféodées aux sites Natura 2000 les plus proches, notamment les incidences sur l'avifaune.

IV. Synthèse des points principaux de l'avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale

Le projet de mise en compatibilité du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Saint-Pierre d'Oléron consiste à reclasser en secteur à urbaniser AUd des parcelles actuellement classées en zone naturelle Nep, à protéger en raison de la proximité d'un captage d'eau potable. Cette évolution du document d'urbanisme a pour objectif de permettre la réalisation d'une opération d'aménagement d'ensemble de 150 logements au niveau du secteur de la Claircière au sud du centre-ville.

La MRAe considère qu'en dépit des évolutions apportées au dossier, les remarques formulées dans son avis du 14 septembre 2021 restent valables.

Des démonstrations complémentaires sont attendues quant à la gestion des eaux pluviales sur le site de projet ; à l'absence d'incidences sur les zones humides, au vu de relevés *in situ* qui restent à réaliser ; à l'absence d'incidences sur les enjeux de conservation des sites Natura 2000. A ces différents titres, la présentation de mesures d'évitement-réduction portées réglementairement par le PLU restent à définir.

La MRAe considère qu'il convient de s'interroger à nouveau sur l'ouverture à l'urbanisation de cette nouvelle zone alors que des zones urbaines et à urbaniser restent disponibles dans le PLU en vigueur.
Le contexte de l'habitat sur l'île d'Oléron justifierait une réflexion à l'échelle intercommunale.
La Mission Régionale d'Autorité environnementale fait par ailleurs d'autres observations et recommandations plus détaillées dans le corps de l'avis.

Fait à Bordeaux, le 17 mai 2023

Pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine,
le membre délégué

Signé

Raynald Vallée