



Mission régionale d'autorité environnementale

Pays de la Loire

**Avis de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale des Pays de la Loire
sur la révision accélérée n°1 du plan local d'urbanisme
de la commune de Saint-Hilaire-de-Riez (Vendée)**

n°MRAe 2016-1997

L'ordonnance n°2004-489 du 3 juin 2004, portant transposition de la directive 2001/42/CE du parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001, a introduit la notion d'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Le décret n°2005-608 du 27 mai 2005 a complété le code de l'urbanisme par les articles désormais codifiés R. 104-1 et suivants.

La procédure d'évaluation environnementale, diligentée au stade de la planification, en amont des projets opérationnels, vise à repérer de façon préventive les impacts potentiels des grandes orientations du document d'urbanisme sur l'environnement, à un stade où les infléchissements sont plus aisés à mettre en œuvre. Elle vise aussi à assurer une meilleure transparence du cadre décisionnel. Elle doit contribuer à une bonne prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux.

Les textes réglementaires prévoient que certains plans locaux d'urbanisme (PLU) et leurs procédures d'évolution relèvent obligatoirement de la procédure d'évaluation environnementale. C'est le cas des révisions accélérées des PLU concernant une commune littorale.

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement des Pays de la Loire a été saisie pour avis de la MRAe des Pays de la Loire, par la commune de Saint-Hilaire de-Riez, le dossier ayant été reçu le 31 mai 2016.

Cette saisine étant conforme à l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement 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 le délai de 3 mois.

Il est rappelé ici que pour tous les plans et documents soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public.

Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du plan ou document, il porte sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à permettre d'améliorer sa conception et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur celui-ci.

Les observations et propositions recueillies au cours de la mise à disposition du public sont prises en considération par l'autorité compétente pour adopter le plan, schéma, programme ou document.

Le présent avis porte plus spécifiquement sur :

- l'évaluation environnementale (autrement dit, les informations contenues dans le rapport de présentation) ;
- la prise en compte de l'environnement par le projet de révision accélérée du document d'urbanisme.

Il se décline en trois parties :

- 1) le rappel du contexte ;
- 2) l'analyse du caractère complet et de la qualité des informations contenues dans le rapport de présentation ;
- 3) l'analyse de la prise en compte de l'environnement dans le projet de révision accélérée du PLU.

1) Contexte

La commune de Saint-Hilaire-de-Riez s'étend sur une surface de 4 885 hectares et compte une population d'environ 11 000 habitants. Elle est incluse dans le périmètre du SCoT du pays de Saint-Gilles-Croix-de-Vie récemment approuvé, dont elle constitue une centralité.

La commune se caractérise par une capacité d'hébergements touristiques importante et par un parc de logements constitué aux deux-tiers de résidences secondaires, contrastant avec un vaste cordon dunaire et un cortège de paysages liés au marais breton et à l'estuaire de la Vie, sites exceptionnels sur les plans écologique et paysager.

Dans ce contexte, les principaux enjeux identifiés pour ce document d'urbanisme concernent la maîtrise du développement urbain et des pressions liées à la fréquentation touristique, la prise en compte des espaces d'intérêt biologique et paysager et des risques naturels.

Le PLU approuvé le 17 janvier 2014 a fait l'objet d'une annulation partielle par le tribunal administratif de Nantes en date du 29 septembre 2015 sur un secteur de prairies d'une dizaine d'hectares au lieu-dit « le Champ Gaillard ». En l'espèce, le tribunal administratif a annulé la délibération approuvant le PLU « *en tant qu'elle classe en 1AUbr le secteur du Champ Gaillard en vue de créer une zone pavillonnaire d'une superficie de 10 hectares composée de 200 logements* ». Le tribunal a pris en considération le fait que, selon le rapport de présentation du PLU, ce secteur présente les caractéristiques d'un espace proche du rivage s'insérant, à proximité du trait de côte, dans un contexte environnemental de grande qualité, qu'il présente de nombreux cônes de vue en direction du littoral, un sol dunaire et une végétation spécifique et que, eu égard à son importance et à sa localisation dans un espace qui doit être regardé comme sensible,

l'opération projetée ne peut être regardée comme une extension limitée de l'urbanisation.

Or, le zonage 2NAcg du POS rétabli sur ce secteur constituait également une zone d'urbanisation future. De ce fait, il ne permettait pas de répondre aux considérants du jugement.

Dès lors, comme elle le précise dans sa délibération du 27 mai 2016, et conformément à l'article L. 153-7 du code de l'urbanisme, la commune est tenue de procéder à l'élaboration de nouvelles dispositions du PLU pour la partie du territoire concerné par l'annulation du Tribunal administratif. La procédure adoptée est celle de la révision dite accélérée, conformément aux dispositions de l'article L. 153-34 du code de l'urbanisme.

2) Analyse du caractère complet et de la qualité des informations contenues dans le rapport de présentation

Compte tenu du contexte, de l'objet et l'emprise de cette révision accélérée, il est compréhensible que le rapport d'évaluation et la notice de présentation qui l'accompagne soient succincts au regard des exigences fixées par l'article R. 123-2-1 du code de l'urbanisme.

La MRAe relève toutefois que le dossier comporte des lacunes l'empêchant de satisfaire pleinement à l'objectif général d'une évaluation environnementale de document d'urbanisme, à savoir de permettre au lecteur d'apprécier la cohérence des dispositions retenues avec les enjeux environnementaux en présence.

En effet, le zonage et le règlement écrit de l'ancien POS rétablis sur ce secteur par jugement du tribunal administratif de Nantes, les motifs exacts de ce jugement, évoqués ci-dessus et le règlement écrit de la zone N (Naturelle) que la révision accélérée n°1 du PLU vise à instituer, auraient mérité d'être rappelés dans le dossier. En outre, le plan de zonage « avant modification » présente le zonage 1AUbr du PLU approuvé annulé par le tribunal administratif au lieu de présenter le zonage du POS, rétabli sur ce secteur suite au jugement.

Le choix d'un zonage N, que la révision accélérée n°1 du PLU vise donc à instituer réaffirme le caractère naturel de ce secteur et sa vocation à le rester.

L'article R151-24 du code de l'urbanisme stipule que « *Peuvent être classées en zone naturelle et forestière, les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison :*

1° Soit de la qualité des sites, milieux et espaces naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique ;

2° Soit de l'existence d'une exploitation forestière ;

3° Soit de leur caractère d'espaces naturels ;

4° Soit de la nécessité de préserver ou restaurer les ressources naturelles ;

5° Soit de la nécessité de prévenir les risques notamment d'expansion des crues. »

On rappellera qu'en matière de constructibilité, les zone N n'autorisent que des secteurs de taille et de capacité d'accueil limités.

Toutefois, le règlement écrit de la zone N du PLU de Saint-Hilaire-de-Riez autorise notamment les constructions, extensions et installations nécessaires à des services publics ou d'intérêt collectif ainsi que des aménagements légers destinés à l'accueil du public.

Bien que bâti en s'appuyant sur l'article R.123-2-1 du code de l'urbanisme, le rapport d'évaluation environnementale révèle également une difficulté pour la commune à pleinement s'approprier le contenu attendu du rapport :

- les perspectives d'évolution de l'environnement et les motifs des règles applicables font défaut ;
- l'articulation du PLU (par exemple, en termes de déclinaison de la loi Littoral) avec les autres documents d'urbanisme et les plans ou programmes mentionnés à l'article L.122-4 du code de l'environnement avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en considération (SRCE par exemple), n'est pas décrite ;
- le projet est présenté comme une solution de substitution au zonage du PLU ; or, la partie consacrée à la présentation des solutions de substitution aurait dû présenter les éventuelles alternatives aux règles choisies pour ce secteur, c'est-à-dire au zonage N projeté. Ces alternatives devaient être, éventuellement étudiées par la commune dans le cadre de la révision accélérée du PLU, par exemple, un zonage N indicé, une orientation d'aménagement... ;
- les effets de la procédure sont qualifiés de positifs sans toutefois être explicités et le dossier omet d'analyser si le règlement de la zone N est susceptible d'entraîner des effets dommageables sur cet espace, du fait des occupations et utilisations du sol qu'il y autorise (équipements publics, aménagements légers...). Ce faisant, le dossier conclut, sur un fondement insuffisamment argumenté, à l'inutilité d'envisager des mesures d'évitement, de réduction, voire de compensation et de suivi des dits effets dommageables. L'indication générale selon laquelle « *le classement en N confortera la qualité naturelle de ce site et donc du site Natura 2000¹ situé à proximité* » aurait également mérité d'être argumentée. En effet, en l'absence de carte et de description des espèces et des habitats spécifiques au site Natura 2000 considéré et de son fonctionnement, le lecteur n'est pas à même d'identifier en quoi le règlement correspondant au zonage N du secteur concerné garantit la protection de ces espèces et de ces habitats spécifiques.

Pour ces raisons, il est difficile à la seule lecture du dossier de mesurer si cette révision accélérée présente un bénéfice environnemental au regard des dispositions du POS actuellement rétablies sur ce secteur et si la commune exploite à travers elle, toutes les marges de manœuvre lui

¹FR5212009 Marais Breton, baie de Bourg neuf, île de Noirmoutier et forêt de Monts

permettant d'optimiser la prise en compte des enjeux environnementaux. En effet, un règlement de zone N peut, malgré la reconnaissance du caractère naturel de la zone, s'il est trop permissif, induire des impacts négatifs sur l'environnement.

3) Analyse de la prise en compte de l'environnement par le projet de PLU

Le secteur sur lequel porte la révision accélérée est situé en dehors des zonages d'inventaire et de protection des milieux naturels recensés sur la commune. Il est cependant concerné par les dispositions de la loi Littoral, notamment celle relative aux espaces proches du rivage² où l'extension de l'urbanisation doit être par définition limitée et contraindre, par son caractère naturel, aux continuités écologiques et au maintien d'une coupure d'urbanisation.

Le zonage du POS, redevenu applicable sur ce secteur à la suite du jugement évoqué ci-dessus, est plus favorable à l'urbanisation, c'est pourquoi l'évolution vers un zonage N, projetée dans le cadre de la révision accélérée du PLU, sera positive en matière d'environnement.

L'adoption d'un zonage N apparaît cohérente du point de vue environnemental, sous réserve toutefois pour la commune de s'assurer de l'adéquation du règlement écrit de la zone N avec les enjeux écologiques et paysagers du secteur et d'y prévoir si besoin, un règlement plus protecteur que celui envisagé dans le cadre de la présente révision accélérée. La note de présentation et le rapport environnemental qualifient par ailleurs cet espace « d'espace remarquable », sans qu'il y soit indiqué pour quelles raisons la commune a opté pour un simple zonage N et non pour un zonage N indicé 146-6, correspondant dans le PLU, aux espaces remarquables³ au titre de la loi Littoral.

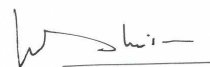
Conclusion

Malgré le contexte juridique de cette révision accélérée dont l'objectif est de tirer les conséquences d'une décision de justice, la MRAe recommande que le dossier soit complété sur les différents points évoqués dans son avis, de façon à renseigner de façon plus complète les enjeux environnementaux en présence et à s'assurer de leur bonne prise en compte dans le projet de PLU révisé.

Il appartiendra à la commune de préciser, dans le rapport de présentation de la révision accélérée du PLU qui sera finalement approuvée, la manière dont il aura été tenu compte du présent avis.

Nantes, le 30 août 2016

La présidente de la MRAe des Pays de la Loire



Fabienne ALLAG-DHUISME

² Art. 121-13 du code de l'urbanisme

³ Art. 121-23 du code de l'urbanisme