



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°2 du plan local d'urbanisme

de la commune de Saint-Hilaire-de-Riez (Vendée)

n°MRAe 2016 – 1998

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.

Il a été constaté, à l'occasion d'une mutation foncière, que deux parcelles situées dans le secteur dit « route de la Marzelle » ou « route de Notre-Dame-de-Riez », occupées par un espace de stationnement existant et, sur leur tiers ouest, par un espace naturel, se sont vues attribuer en tout (parcelle cadastrée 1672) ou partie (parcelle cadastrée 1671) un zonage A à vocation agricole dans le PLU approuvé le 17 janvier 2014.

La procédure de révision accélérée n° 2 du PLU, conformément aux dispositions de l'article L. 153-34 du code de l'urbanisme, a pour objet d'appliquer un zonage urbanisable UE à vocation économique à ce secteur dans le PLU, sur une surface de 2 761 m².

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 de l'emprise réduite 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.

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 permettre au lecteur d'apprécier la cohérence des dispositions retenues avec les enjeux environnementaux en présence.

En effet, plusieurs passages des différentes pièces du dossier prêtent à confusion :

- sur l'emprise effective de la révision accélérée n°2 du PLU, qui concerne non pas une comme cela est indiqué, mais deux parcelles contiguës,
- sur leur occupation actuelle, affectée non pas en totalité mais pour partie seulement à du stationnement,
- sur les enjeux en présence (le document intitulé diagnostic agricole assimilant de façon erronée la non intégration dans un site Natura 2000 à une absence totale d'enjeux en termes d'espèces ou d'habitats naturels),
- et sur l'objet même de la révision du PLU : celle-ci est présentée comme visant à « faire coïncider le document d'urbanisme avec la réalité de l'usage actuel », alors qu'elle a potentiellement pour effet d'étendre la zone artificialisée, au détriment d'un espace naturel pour partie arboré, et de rendre l'ensemble du secteur non seulement utilisable en tant que parking mais également constructible.

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 :

- l'état initial de l'environnement est utilement illustré par des photographies, mais peu développé en termes d'informations sur les espèces, les habitats naturels et les fonctionnalités écologiques des espaces concernés. De plus, il importerait conformément à l'article R 123-2-1 susmentionné, de présenter les perspectives d'évolution de l'environnement selon une approche dynamique, pour mettre en évidence ses potentialités en l'absence de révision accélérée ;
- l'articulation du PLU – par exemple en termes de continuités écologiques – 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 ;
- les motifs de la délimitation de la zone et des règles applicables font défaut. Le rapport aurait pu expliquer si le stationnement existant avait été régulièrement autorisé ou s'il s'agit de régulariser une situation de fait. Il aurait pu aussi argumenter le besoin en surfaces de stationnement sur les parcelles 1671 et 1672 et le choix d'un zonage UE constructible plutôt que d'un zonage à usage exclusif de stationnement. Il n'explique pas non plus si le passage en A de la parcelle compensatoire 1530 est permis par une réduction des besoins en construction de logements à l'échelle de la commune. A noter que cette parcelle 1530 est actuellement zonée UD et est présentée de façon erronée comme une solution de substitution à l'extension projetée du zonage UE ;
- Le rapport conclut à une absence d'effets notables de la procédure, en s'appuyant sur l'occupation actuelle d'une partie des parcelles par du stationnement. Il évoque le maintien d'un alignement d'arbres dont la composition spécifique n'est pas indiquée, présent dans l'angle nord-ouest de l'emprise concernée par la révision accélérée. Cependant, aucune disposition concrète en ce sens ne figure au dossier. Celui-ci omet également d'expliquer le fait que le règlement de la zone UE rend possible l'urbanisation de cet espace au profit d'activités économiques. Ce faisant, le dossier conclut, sur un fondement biaisé, à l'inutilité d'envisager des mesures d'évitement et de suivi d'éventuels effets dommageables. Il aurait notamment été utile d'analyser si la construction de bâtiments à l'extrémité ouest des parcelles, pouvait être une source de nuisances pour le voisinage habité.

Pour ces raisons, l'innocuité environnementale de cette révision accélérée, quoique d'emprise réduite, n'est pas pleinement démontrée.

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

Le secteur concerné par la révision accélérée est situé en dehors des zonages d'inventaire et de protection des milieux naturels recensés sur la commune. La majeure partie des deux parcelles concernées est déjà artificialisée et utilisée comme espace de stationnement. Leur extrémité ouest contribue cependant, de par son caractère naturel, au maintien d'un corridor écologique, dans une partie de la commune déjà urbanisée de part et d'autre ou vouée à l'être à court terme.

En ce sens, si l'adoption d'un zonage UE apparaît compréhensible et de faible impact du point de vue environnemental sur les secteurs déjà artificialisés, le choix de la commune d'affecter ce même zonage à l'intégralité des deux parcelles apparaît moins fondé, tant en termes de besoins que de préservation des continuités écologiques.

Le projet de rétablir, à titre de compensation, un zonage agricole sur une parcelle cadastrée 1520, de 2 965 m² située un peu plus au nord, actuellement cultivée et urbanisable, permettrait certes de maîtriser la consommation d'espace et de participer au maintien du corridor écologique, mais ne compenserait pas, sans mesures de gestion adaptées, la perte potentielle de fonctionnalités écologiques sur la partie naturelle des parcelles cadastrées 1671 et 1672.

Conclusion

Malgré le contexte de cette révision accélérée, visant pour partie à rectifier une erreur matérielle, la MRAe recommande que le dossier soit être modifié ou complété sur les points évoqués dans l'ensemble de l'avis, de façon à renseigner de façon plus complète les enjeux en présence et à s'assurer de leur bonne prise en compte.

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

