



Mission régionale d'autorité environnementale

Pays de la Loire

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale des Pays de la Loire
sur le plan local d'urbanisme
de la commune de Soullans (85)**

n°MRAe 2016-2110

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La Mission régionale de l'autorité environnementale de la région Pays de la Loire, s'est réunie le 10 novembre 2016, dans le cadre d'une conférence téléphonique. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le PLU de Soullans, commune du département de Vendée (85).

Étaient présents et ont délibéré : Fabienne Allag-Dhuisme, Thérèse Perrin et en qualité de membres associés Christian Pitié et Antoine Charlot.

Étaient excusée : Aude Dufourmantelle.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD 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.

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) des Pays-de-la-Loire a été saisie pour avis de la MRAe par la commune de Soullans, le dossier ayant été reçu le 10 août 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.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, a été consultée par courriel en date du 12 août 2016 :

— le délégué territorial de l'agence régionale de santé de Vendée

En outre ont été consultés :

— le directeur départemental des territoires et de la mer du département de Vendée par courriel en date du 12 août 2016 .

— le chef du service départemental de l'architecture et du patrimoine de Vendée par courriel en date du 16 août 2016

Après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit, dans lequel les recommandations sont portées en gras pour en faciliter la lecture.

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 du 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.

Synthèse de l'avis

Le présent avis porte sur l'évaluation environnementale du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Soullans (1948 habitants). Le conseil municipal a arrêté le projet de PLU pour son territoire le 5 juillet 2016. Ce PLU est soumis à évaluation environnementale, du fait de la présence du site Natura 2000 « Marais breton, baie de Bourgneuf, île de Noirmoutier et forêt de Monts ». Les principaux enjeux identifiés concernent la consommation d'espace et la bonne prise en compte des enjeux écologiques des espaces naturels liés notamment aux secteurs de marais et de zones humides.

Avis sur la qualité des informations fournies

Le dossier de PLU est complet dans sa constitution et les documents sont de bonne facture. Il propose un rapport de présentation abordant l'ensemble des thématiques qu'il convient de traiter. La MRAe recommande toutefois d'apporter certaines précisions de nature à mieux justifier certains des choix opérés. En particulier, l'inventaire des zones humides nécessite d'être reporté dans son intégralité aux plans de zonage, qui devront préciser les méthodologies utilisées pour l'identification de la trame verte et bleue, et l'ajout d'une cartographie permettant de situer les parties du territoire concernées par l'atlas des zones inondables de la Vie et du Jaunay constituerait un rappel utile pour une bonne information du public en matière de risques. De même, la justification de l'évolution de la taille des ménages mériterait d'être précisée dans la mesure où dans le cas présent elle pèse fortement sur les besoins à satisfaire en termes de logements et par voie de conséquence sur la consommation du foncier. Enfin, la définition des surfaces à vocation économique doit être mieux argumentée. La MRAe recommande par ailleurs de mieux argumenter le choix des indicateurs destinés au suivi de la mise en œuvre du document, au regard des conséquences possibles du projet urbain sur les différentes composantes de l'environnement visées.

Le rapport de présentation doit être autoportant. En se référant principalement à un SCoT encore au stade de projet, sans autre forme de justification, le projet de PLU présente une certaine fragilité du point de vue des choix les plus importants en termes de développement.

Le résumé non technique mérite d'être repris pour constituer véritablement une synthèse de l'évaluation environnementale projet de PLU de Soullans.

Avis sur la prise en compte de l'environnement

Le projet de PLU prévoit la poursuite d'un développement démographique sur les mêmes bases que la précédente décennie. Il intègre néanmoins des objectifs de réduction de consommation de l'espace qui, sous réserve de certaines justifications notamment en

termes de densités, apparaissent acceptables pour le développement de l'habitat en recherchant la mobilisation du foncier au sein de l'enveloppe urbaine existante et limitant les extensions. En revanche pour ce qui concerne les espaces à vocation économique, tout le travail de justification du besoin et de recherche d'une optimisation du foncier reste à bâtir.

Concernant les milieux naturels, des précisions sont nécessaires pour mieux justifier de certains choix retenus notamment au regard des zones humides, Natura 2000 et de la trame verte et bleue (TVB). Il apparaît en particulier à la lecture du dossier que les orientations d'aménagement et de programmation ouvrent vers des projets d'urbanisation ou d'aménagement susceptibles de présenter des incidences directes ou indirectes et ainsi d'entrer en conflits avec des enjeux de préservation.

Concernant ces deux points à fort enjeu, la MRAe recommande de consolider le projet de PLU par une redéfinition des hypothèses en termes de consommation d'espace, et par une prise en compte plus fine des milieux sensibles.

Enfin, l'accroissement de la population ne saurait se faire sans être accompagné par la mise en place des équipements nécessaires à la maîtrise de ses conséquences sur l'environnement, c'est notamment le cas en matière d'assainissement des eaux usées. L'actuelle station d'épuration qui a atteint sa limite de capacité de traitement de charge organique ne connaîtra pas d'amélioration avant 2019. Aussi, pour mieux prendre en compte les incidences prévisibles du caractère persistant de ces non-conformités dans l'attente de la livraison d'un nouvel équipement opérationnel, la MRAe recommande-t-elle de tirer toutes les conséquences de ce constat en termes de phasage à court terme de son urbanisation.

Avis détaillé

Le présent avis de l'Ae porte sur l'évaluation environnementale du plan local d'urbanisme de la commune de Soullans (85 300). Doivent être analysées à ce titre la qualité du rapport de présentation, tout particulièrement la manière dont il rend compte de la démarche d'évaluation environnementale, et la prise en compte des enjeux environnementaux par le projet de plan local d'urbanisme (PLU).

1 Contexte, présentation du PLU et principaux enjeux environnementaux

La commune de Soullans est une commune rétro littorale située entre Saint-Hilaire-de-Riez sur la côte vendéenne et Challans, principal pôle du territoire du projet de schéma de cohérence territoriale (SCoT) Nord Ouest Vendée. Le territoire communal est traversé par la voie ferrée Nantes / Saint Gilles Croix-de-Vie. Deux axes routiers départementaux assurent un trafic de transit depuis Challans, vers les Sables-d'Olonne pour la RD 32 et vers Saint-Hilaire-de-Riez et Saint-Gilles-Croix-de-Vie pour la RD 69. Elle appartient à la communauté de communes d'Océan-Marais-de-Monts qui compte un peu plus de 18 000 habitants répartis sur 5 communes, et s'est engagée dans un projet de plan local de l'habitat (PLH) pour la période 2016-2022¹. La population de la commune comptait 4 228 habitants en 2014, pour une superficie de 4 180 hectares.

La commune de Soullans est dotée d'un plan d'occupation des sols (POS) approuvé le 19 décembre 1985, dont la dernière révision a été approuvée le 15 novembre 2001.

La révision du POS de Soullans pour sa transformation en PLU a été prescrite par délibération du conseil municipal en date du 30 mai 2013. Le conseil municipal a arrêté le projet de PLU pour son territoire le 5 juillet 2016.

La commune est concernée par la présence d'espaces naturels d'intérêt, notamment liés aux secteurs de marais, qui font l'objet d'inventaires et de protections réglementaires : des zones d'intérêts écologiques floristiques et faunistiques (ZNIEFF) de type 1 et 2 et le site Natura 2000 « Marais breton, baie de Bourgneuf, île de Noirmoutier et forêt de Monts »². La présence du site Natura justifie la soumission du projet de PLU à évaluation environnementale.

Les orientations générales du projet de PLU, telles qu'elles sont présentées dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), se déclinent selon 3 axes :

1 Arrêté par le conseil communautaire le 4 juillet 2016

2 Zone spéciale de conservation (ZSC) FR5200653 inscrite au titre de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore » et zone de protection spéciale (ZPS) FR5212009 inscrite au titre de la directive 79/409/CEE « Oiseaux ».

« Axe 1 : Valoriser les qualités intrinsèques du territoire soullandais

- conforter l'activité agricole et valoriser un espace agricole pérenne
- rechercher un urbanisme plus respectueux de l'identité soullandaise et améliorer le cadre de vie
- préserver le patrimoine naturel identitaire ainsi que les éléments dits de « nature ordinaire »

Axe 2 : Garantir un développement urbain équilibré et de qualité

- répondre aux besoins en logements de manière adaptée
- maîtriser l'urbanisation par une gestion économe et raisonnée de l'espace
- créer un poumon vert en milieu urbain
- veiller à la sécurisation des personnes et des biens face aux risques
- offrir des solutions alternatives au « tout voiture »

Axe 3 : Conforter et accompagner la vitalité du territoire

- compléter les capacités d'accueil économiques à la périphérie du tissu résidentiel
- favoriser l'accès aux nouvelles technologies et tendre vers un réseau très haut débit
- conforter l'offre commerciale de proximité vecteur de dynamisme pour le centre bourg
- permettre un développement touristique durable en lien avec les atouts naturels et paysagers du territoire. »

2. Analyse de la qualité et de la pertinence des informations fournies par le rapport de présentation

Le rapport de présentation est composé d'un diagnostic, de l'état initial de l'environnement, des choix et orientations du programme d'aménagement et de développement durables (PADD), de la présentation des motifs de délimitation du zonage, de la justification des dispositions réglementaires du PLU et des orientations d'aménagement et de programmation et d'une évaluation environnementale.

Sur le plan formel, le rapport de présentation intègre l'ensemble des exigences des textes réglementaires qui s'appliquent et aborde l'ensemble des éléments prévus à l'article R 123-2-1 du code de l'urbanisme, relatif à l'évaluation des incidences sur l'environnement des documents d'urbanisme. Toutefois, la présentation relative à l'articulation du PLU avec les autres plans et programmes est partielle. Ce point est développé au paragraphe 2.3 ci-après.

Le dossier est également constitué du PADD, des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) et du règlement (écrit, graphique) ainsi que d'annexes.

2.1 État initial de l'environnement

L'état initial aborde l'ensemble des thématiques attendues et met notamment en évidence les richesses patrimoniales paysagères et naturelles du territoire.

Zones humides

Le rapport reprend à son compte le résultat des inventaires des zones humides menés dans le cadre des deux schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), Vie et Jaunay d'une part, et Baie de Bourgneuf d'autre part. Toutefois, le dossier ne propose de rappel de la méthode scientifique employée pour délimiter et caractériser les zones humides présentées que pour l'inventaire du SAGE Vie et Jaunay. Ce faisant, il ne permet pas de se prononcer sur la cohérence d'ensemble, ni de repérer d'éventuelles discordances. La carte de repérage de l'ensemble de ces espaces figure p. 120. Aucune investigation complémentaire n'a été menée spécifiquement dans le cadre de l'élaboration du présent PLU.

Milieux naturels

Le dossier procède au rappel des grands ensembles écologiques qui concernent son territoire, à savoir le site Natura 2000 et les zones d'intérêts écologiques floristiques et faunistiques (ZNIEFF) de type 1 et 2. Pour la définition de la trame verte et bleue, le PLU s'appuie sur le travail mené dans le cadre du projet de SCoT s'appuyant lui-même sur le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) des Pays de la Loire. Sans apporter de justification particulière, il précise à l'échelle communale les contours du réservoir de biodiversité principal correspondant au site Natura 2000, partie ouest et sud du territoire, du contour de réservoir de biodiversité complémentaire constitué par la trame bocagère et un massif boisé à l'est du territoire. S'agissant de la délimitation du réservoir complémentaire son contour est plus restreint que ce qui avait pu être identifié à l'échelle du SRCE. Le dossier aurait mérité de reprendre les arguments ayant conduit à ce choix, d'autant qu'à ce jour le territoire n'est pas concerné par un SCoT approuvé. Le rapport fait également figurer le corridor fonctionnel, ainsi qu'un corridor à conforter et à restaurer au nord du bourg, entre les deux réservoirs de biodiversité, sans non plus en expliciter précisément les fonctionnalités et enjeux.

Une carte analyse les densités de haies et occupations de sols favorables aux continuités écologiques. Ce travail assez fin pourrait avoir motivé certains des choix. Toutefois, le rapport ne fournit aucune clé de lecture en ce sens pour aboutir à la carte de synthèse de la trame verte et bleue communale.

De manière générale, compte tenu des évolutions possibles qui pourraient encore intervenir sur la rédaction du projet de SCoT, reprendre certains extraits d'un document encore à l'état de projet dans le rapport de présentation du PLU, sans procéder à l'appropriation des argumentaires par le PLU lui-même pourrait conduire à fragiliser le document.

Le dossier a identifié sur son territoire les principales infrastructures à l'origine d'un fractionnement des espaces naturels – à savoir la RD 32 et la voie ferrée selon un axe nord / sud qui traverse le territoire, ainsi que la RD 69 selon un axe nord / sud ouest. La carte de la TVB à l'échelle communale (p 136 de la partie 2 du rapport) aurait gagné à faire ressortir ces éléments de coupures.

Le rapport de présentation comporte une présentation partielle de l'état initial des zones d'urbanisation futures 1AU, 1AUe, et 1AUs (court terme), 2AU et 2AUe (long terme). Est bien identifiée la présence de zones humides et de haies mais le rapport ne procède pas à une analyse de leurs qualités écologiques, paysagères ou de leurs fonctionnalités, analyse pourtant nécessaire pour permettre d'apprécier l'acuité des enjeux relatifs à leur préservation et l'acceptabilité des projets par ces milieux. Il en est de même en ce qui concerne les emplacements réservés n°14 et n°15 situés sur des espaces naturels de zones humides inscrites à l'article 5 du SAGE Vie et Jaunay, pour lesquels l'absence d'un état initial est préjudiciable dans la suite de l'analyse des effets du projet de PLU.

La MRAe recommande de préciser les enjeux écologiques des secteurs concernés par des futures zones d'urbanisation du PLU, en procédant notamment à une caractérisation des fonctionnalités et à une délimitation précise des espaces nécessaires à la préservation des haies et zones humides présentant un intérêt écologique ou paysager.

Cadre physique et Paysager

Cet aspect de l'état initial est correctement abordé. L'état initial permet d'appréhender la topographie et le réseau hydrographique de la commune. En lien avec cette description physique, le rapport propose une description des divers ensembles paysagers à savoir le marais breton à l'ouest, offrant un paysage très plat, très ouvert, de type prairies parsemées de réseaux de canaux où les éléments de végétations haies ou arbustes sont rares et épars, et un paysage de bocage rétro-littoral, très lâche, avec quelques ondulations du relief à l'est. Entre ces deux entités qui concernent une large partie du territoire, le dossier présente le paysage bâti du centre bourg ancien et des extensions urbaines périphériques, de type pavillonnaire moins denses.

Chaque description des caractéristiques de ces ensembles paysagers est reprise aux seins de tableaux en regard de laquelle sont identifiés les évolutions et risques possibles ainsi que les enjeux qui relèvent du PLU sur cette thématique.

Risques et nuisances

Selon le rapport environnemental, le territoire de la commune de Soullans est peu contraint par les risques naturels et technologiques. Il relève néanmoins un risque sismique modéré, une vulnérabilité particulière vis-à-vis du risque de tempêtes, et un enjeu faible vis-à-vis du risque d'inondations. La commune est concernée par l'atlas des zones inondables, le zonage étant reporté sur la carte « risques » annexée au règlement. L'évaluation environnementale n'a cependant pas utilisé cette cartographie pour procéder à l'identification des secteurs les plus sensibles au regard des populations ou équipements exposés en procédant au recensement des quelques secteurs bâtis – notamment à usage d'habitation – susceptibles d'être concernés. C'est le cas par exemple pour le village des Fourneries bordant le Ligneron. Quand bien même l'enjeu faible paraît ne concerner que quelques constructions existantes qui pourraient connaître un changement de destination, il convient de garder à l'esprit le respect du principe de non exposition de population nouvelle aux risques.

S'agissant du bruit, le rapport de présentation se limite à un rappel du classement sonore des infrastructures terrestres. Figure par ailleurs en annexe du PLU un plan qui superpose les bandes de protections avec l'urbanisation. Le rapport aurait gagné à mieux exploiter ce plan et à rappeler les secteurs habités de la commune à enjeux du point de vue de la prise en compte du bruit. Il aurait aussi gagné à exprimer les conséquences induites par ce classement en termes de contraintes ou d'interdictions pour l'urbanisation future.

2.2 La justification des choix

Un seul scénario de développement du territoire est présenté, du point de vue de l'évolution démographique retenue et du besoin en logement. Ce scénario est basé sur l'hypothèse d'une évolution au fil de l'eau similaire à celle constatées ces 10 dernières années. Ainsi, pour maintenir un rythme de croissance de la population à 1,5 % par an, la collectivité estime le besoin à 500 logements nouveaux en 10 ans. Cependant, cette évaluation repose sur une évolution du desserrement des ménages dont la composition passerait de 2,3 (chiffre 2010) à 2,16 personnes (dès la mise en œuvre du PLU) sans que cette évolution ne soit expliquée. La justification paraît d'autant plus nécessaire qu'elle induirait chaque année 10 nouveaux logements supplémentaires soit une centaine à échéance du PLU. Par ailleurs, le rapport ne justifie pas que ses objectifs soient très largement supérieurs aux besoins évalués par le projet de PLH pré-cité,

En ce qui concerne les choix de développement urbain et les secteurs destinés à l'habitat, le rapport présente des éléments de justification tant du point de vue de leur localisation que de leurs densités. Ainsi, le rapport a identifié les dents creuses stratégiques et les dents creuses diffuses, et les constructions nouvelles devraient ainsi s'opérer majoritairement au sein de l'enveloppe urbaine. La collectivité fait état de difficultés potentielles liées à la libération du foncier à échéance du PLU sur certains secteurs précis,

ce qui la conduit à prévoir des surfaces d'extension urbaines en complément. Pour autant, face à ces phénomènes de rétention foncière, la collectivité n'indique pas quels outils elle compte mobiliser. L'absence de mesures opérationnelles renvoie la résolution de cette problématique à une étape ultérieure du PLU.

Ainsi, la proportion de nouveaux logements à construire au sein de l'enveloppe urbaine visée par le PLU est de 2/3.

Trois secteurs d'OAP équivalents à environ 74 logements dans des dents creuses stratégiques sont retirés de l'évaluation des surfaces aptes à répondre au besoin de production des 500 logements visés, au motif de difficultés liées à la libération du foncier.

La prise en compte de cette rétention foncière conduit ainsi automatiquement la collectivité à reporter ce besoin sur des surfaces en extensions urbaines. La conséquence est double du point de vue de la consommation d'espace dans la mesure où cela impactera des secteurs supplémentaires, hors enveloppe urbaine, et qu'ils porteront sur des surfaces plus importantes que s'ils avaient été produits du tissu existant, les objectifs de densité de logement assignés pour les extensions étant plus faibles.

Les densités minimales des secteurs d'urbanisation couverts par des OAP varient entre 15 et 25 logements à l'hectare, en fonction notamment de leur proximité avec les équipements, commerces et services de la commune, soit une densité moyenne globale de 19 logts/ha. Cette densité est inférieure à la densité moyenne prévue dans le projet de SCoT qui avait fait l'objet de remarques de la part de l'État et de l'autorité environnementale dans leurs avis rendus le 24 novembre 2015 : la densité moyenne de 22 logts/ha visée était alors jugée insuffisante et la densité minimale de 15 logts/ha très en retrait au regard de l'attractivité du territoire et de ses enjeux. Par conséquent, tant pour les opérations nouvelles en extension que pour les opérations dans le tissu urbain existant, le niveau de densité apparaît insuffisamment ambitieux.

Si le secteur 1AUepr voit sa justification au travers du besoin d'extension du poste de transformation électrique RTE en vue du raccordement du futur projet éolien off shore des îles d'Yeu et de Noirmoutier, en revanche le dossier présente des lacunes importantes en termes de justification pour les autres secteurs destinés à l'accueil d'activité économique.

2.3 L'articulation du PLU avec les autres plans et programmes

Cet aspect du rapport est traité dans la partie intitulée « réponse aux contraintes supra communales »

En l'absence d'un SCoT approuvant, intégrant, déclinant les politiques sectorielles portées par des documents supra-communales tels que les risques, la biodiversité, la

gestion de l'eau, le PLU se doit de faire la démonstration de leur prise en compte ou de sa compatibilité avec ces documents.

Bien que pour la détermination de sa trame verte et bleue, le rapport fasse référence au Schéma Régional de Cohérence Écologique (SRCE) des Pays de la Loire, le dossier ne procède pas formellement à argumenter comment l'exercice de prise en compte a été conduit au sein de cette partie du dossier.

Pour ce qui concerne le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Loire-Bretagne 2016-2021, le SAGE Vie et Jaunay et le SAGE Marais breton et bassin versant de la baie de Bourgneuf, le dossier se limite à un rappel des orientations et objectifs de ces schémas mais sans procéder à l'exercice d'analyse de la compatibilité du PLU avec leurs dispositions opérationnelles.

Le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) du bassin Loire-Bretagne 2016 - 2021 approuvé le 23 novembre 2015 n'est pas évoqué.

Pour ce qui concerne le SCoT, le dossier rappelle que celui-ci n'est toujours pas approuvé et que l'analyse de la compatibilité du projet de PLU avec celui-ci s'est effectuée sur la base de la version du schéma arrêtée le 22 juillet 2015. Or l'avis de l'État rendu sur ce projet de SCoT en date du 24 novembre 2015 était défavorable, et l'avis d'autorité environnementale rendu à cette même date comportait de nombreuses remarques. Il apparaît donc prématuré d'anticiper une mise en compatibilité avec un projet de SCoT qui a vocation à évoluer et à faire l'objet d'un nouvel arrêt de projet.

2.4 L'évaluation des incidences sur l'environnement des orientations du PLU

L'évaluation des incidences sur l'environnement des orientations du PLU a été réalisée sur la base des orientations du PADD, des orientations d'aménagement et de programmation des secteurs à urbaniser et des dispositions réglementaires du PLU. Le rapport de présentation comporte une évaluation des incidences de la mise en œuvre du PLU sur le site Natura 2000 dont l'argumentaire permettant d'aboutir à la conclusion d'absence d'incidence négative notable mérite d'être expertisé au regard des observations détaillées en partie 3 de cet avis.

Concernant les emplacements réservés n°14 (extension de la station d'épuration) et n°15 (bassin de rétention d'eaux pluviales), le rapport indique dès à présent que la mise en œuvre de ces équipements aura des incidences notables sur les milieux naturels sans retranscrire la démarche d'évaluation environnementale qui a conduit à ces choix techniques et de localisation au regard d'autres considérations. À ce stade, le dossier se limite à rappeler qu'il s'agit d'équipements qui revêtent un caractère indispensable pour la commune sans aborder la question de l'évitement, de la réduction ou de la compensation des effets de la mise en œuvre de projets rendus possibles par leur

inscription au document d'urbanisme.

L'évaluation des incidences prévisibles du PLU sur l'environnement est déclinée suivant plusieurs thématiques – milieux naturels, paysages et patrimoine, ressource en eau, risques et nuisances, mobilité, énergie et GES – et procède à leur analyse détaillée pour chacun des secteurs à urbaniser concerné par des OAP en indiquant les principaux éléments de l'état initial, les enjeux et les mesures envisagées de chaque site. Pour autant, du fait des insuffisances de l'état initial précédemment signalées, la démarche d'évitement, de réduction, et enfin de compensation, n'est que partielle, et ne permet pas de garantir que la disparition de certains éléments de milieux (haies, boisements, mares, zones humides), ne serait pas susceptible de présenter des inconvénients majeurs pour la conservation de la faune et de la flore notamment.

2.5 Les mesures de suivi

Pour cinq thématiques qu'il a identifiées – assainissement / milieux naturels, agricoles et forestier / hygiène, santé, sécurité/ énergie /, cadre de vie et patrimoine – le document propose une liste d'indicateurs de suivi. À l'exception de l'indicateur relatif aux performances des équipements d'assainissement collectif, ceux-ci présentent un niveau de pertinence relatif dans la mesure où l'exploitation de leur résultat ne permettra que de disposer d'une vision partielle des évolutions intervenues. À titre d'illustration, suivre isolément les linéaires de haies bénéficiant d'une identification au titre du paysage, alors qu'a priori l'arrachage de celles-ci sera conditionné à replantation en compensation, n'a pas forcément de sens si, en parallèle, on ne se préoccupe pas de l'évolution du reste de la trame bocagère ne bénéficiant d'aucune protection et sujette à davantage de pression.

Un suivi de l'ensemble des actes d'urbanisme délivrés et des densités en extension est proposé. Le rapport ne précise pas comment ces données peuvent être mobilisées pour construire un indicateur opérationnel d'analyse de la consommation de l'espace sur l'ensemble du territoire.

Concernant les nuisances, plutôt que de suivre les infrastructures bruyantes, il serait préférable de suivre le nombre de logements exposés.

Aussi d'une manière générale, le tableau des différents indicateurs mériterait d'être mieux référencé à des objectifs quantifiés, et accompagné des explications permettant de justifier de leur choix au regard du diagnostic et des enjeux du territoire.

2.6 Le résumé non technique

Le résumé proposé est trop insuffisamment contextualisé et reste trop général. Ainsi, il ne permet pas à lui seul de comprendre quels sont les principaux enjeux présents sur territoire de Soullans et comment la démarche d'évaluation a permis de peser sur les choix finaux du document d'urbanisme en tenant compte de ces enjeux.

S'agissant d'un élément destiné à éclairer et à faciliter l'appropriation du document par le public, le résumé non technique aurait gagné à figurer en début de rapport et constituer une synthèse du document d'urbanisme en resituant le projet dans sa globalité.

La MRAE recommande de reprendre la rédaction du résumé non technique sous une forme laissant davantage place aux éléments de contexte propres à cette commune.

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

Consommation d'espace et choix de développement

Le rapport indique des objectifs de réductions de la consommation d'espace par rapport aux années antérieures. Si le diagnostic fait le point sur la consommation foncière entre 2001 et 2010 – soit 47,5 hectares répartis en 28 ha pour l'habitat, 11,4 ha pour l'activité, 6,61 ha pour des équipements et 1,25 ha pour des constructions en lien avec des exploitations agricoles – la prise en compte d'éléments de bilan plus récents (le projet de PLU ayant été arrêté en 2015) aurait permis de mieux apprécier la pertinence des objectifs assignés pour les 10 prochaines années.

La prise en compte du desserrement des ménages a conduit la commune à retenir un taux d'occupation plus faible que celui observé précédemment – soit 2,16 personne par ménage au lieu de 2,3 (chiffre 2010) – ce qui induit un besoin supplémentaire d'une centaine de logements à l'horizon du PLU, soit un besoin de 5 hectares de foncier supplémentaire (sur la base d'une densité moyenne de 19 logts par hectare du PLU).

Parallèlement, la prise en compte des phénomènes de rétention foncière de 4,25 hectares sur les 3 sites La Rive, Moscou et les Mésanges a conduit la collectivité à prévoir un surcroît de consommation en d'espace en extension d'urbanisation.

Or, le total de 9 hectares que représente la prise en compte de ces deux phénomènes suffirait à satisfaire les besoins en logement correspondant aux deux secteurs d'extension du Perrier (5,21 ha) et de Prévoirie (3,78 ha). Quand bien même l'évolution globale du projet en matière de consommation d'espace est globalement favorable, ce constat met en exergue la nécessité de renforcer l'argumentation quant aux hypothèses retenues pour dimensionner les besoins : du point de vue de la structuration de l'évolution démographique (taille des ménages) et du point de vue de la mobilisation du foncier à l'échelle des dix ans du PLU.

En ce qui concerne les équipements, le rapport n'intègre pas dans le calcul de la consommation d'espaces, celle nécessaire à l'extension de la STEP (alors même que le bilan de la consommation d'espace entre 2001 et 2010 intégrait bien les équipements).

Quand bien même les surfaces du nouveau secteur Nep semblent correspondre au secteur Np déjà prévu au POS en vigueur, à ce jour l'intégralité de ces surfaces n'est pas consommée.

À l'instar des observations émises dans le cadre des avis sur le SCoT, il ressort à la lecture du présent rapport une absence de justification des besoins de surfaces à consacrer à l'activité économique, et plus particulièrement pour la zone du Brécharde (12 hectares en 1AUe et 2AUe). L'objectif de réduction de consommation de l'espace en l'état du PLU ne paraît pas concerner le secteur des activités économiques.

Concernant les secteurs à vocation d'habitat, les densités affichées au PLU en deçà de celles du projet de SCoT lui-même considéré peu ambitieux, mériteraient par conséquent d'évoluer. Par ailleurs, la station d'épuration ayant atteint sa capacité de traitement, il conviendrait de réinterroger la nécessité d'un phasage des ouvertures d'urbanisation à court terme, cohérent avec la programmation de l'extension de l'équipement de traitement des eaux usées.

La MRAe recommande à la collectivité de consolider son projet de PLU par une redéfinition des hypothèses prises en termes de consommation d'espace.

Zones humides

La lecture du rapport et plus globalement de l'ensemble des pièces du dossier amène les réflexions suivantes quant à la prise en compte des zones humides par le projet de document arrêté.

Les inventaires menés dans le cadre des deux SAGE(s) figurent bien au rapport (cf remarque sur l'état initial) mais ne sont toutefois pas repris dans leur intégralité au plan de zonage. Il résulte du défaut de report de certaines zones au nord du territoire communal, un manque d'analyse des conséquences de l'inscription d'un emplacement réservé pour l'aménagement de la RD 32. Plus surprenant, l'intégralité de la zone humide d'importance majeur du marais n'est pas reportée.

Certaines zones humides inscrites à l'article 5 du SAGE Vie et Jaunay sont présentes au sein des secteurs d'extension d'urbanisation du Perrier et de Prévoirie. L'évaluation des incidences de l'urbanisation de ces secteurs n'est pas satisfaisante sur cette question particulière. Il était attendu du projet qu'il explique en quoi l'évitement d'atteintes à ces zones avait été recherché, puis en cas d'absence d'alternative, comment il avait réduit au maximum les impacts pressentis et de manière ultime, prévu des compensations. L'application de la démarche « éviter réduire compenser » aurait dû conduire la collectivité à procéder à un état des lieux précis des fonctionnalités et sensibilités de ces zones humides, et à définir le cas échéant les surfaces nécessaires à leur maintien. L'absence de dispositions similaires dans le SAGE Baie de Bourgneuf ne dispense pas la commune de procéder à une analyse similaire.

Afin de répondre aux problèmes de défaut de capacité de traitement actuels et de faire face au développement de l'urbanisation, la collectivité a engagé les réflexions pour l'extension de sa station d'épuration (emplacement réservé n°14). Celle-ci devrait s'opérer au sein du secteur Nep intégralement concerné par une zone humide. Si l'objectif d'une STEP est bien de participer à la limitation des effets de l'urbanisation par un traitement des effluents, cet équipement en tant que tel ne constitue pas un ouvrage de nature à améliorer la qualité du milieu contrairement à ce que le dossier prétend mais permet d'éviter des pollutions. En revanche, son implantation dans un secteur de zone humide constitue un impact. Quand bien même ce type d'équipement – de par la nécessité de se situer à proximité d'un exutoire, sur un point bas – est dans la majorité des cas confronté à la présence de zones humides, le dossier n'analyse pas l'incidence de la création de lagunes d'assainissement à cet endroit, et devrait mieux justifier son choix. Cette remarque est également valable en ce qui concerne un emplacement réservé (n°15) pour un bassin de rétention d'eau pluviales sur des zones humides

Au regard de ces observations, il ne peut être considéré que la compatibilité du PLU avec les documents supra dans le domaine de la planification et de la gestion de l'eau soit démontrée à ce stade. Le document d'urbanisme ne peut se limiter à un rappel des obligations réglementaires qui sont assignés aux projets au travers des SAGE(s).

La MRAe recommande à la collectivité de viser une préservation des zones humides sur son territoire plus satisfaisante par une prise en compte plus fine de leur présence sur le territoire et de leurs fonctionnalités.

Biodiversité et milieux naturels

L'ensemble des réservoirs de biodiversité identifiés à l'état initial de l'environnement (EIE) est repris au sein de zonages du PLU dont le règlement assure un niveau de protection satisfaisant. Le PLU prévoit également la protection des boisements par le biais d'un classement en espaces boisés classés (EBC) et l'identification³ du réseau de haies à protéger. Sous réserve de la justification nécessaire déjà évoquée de la pertinence de certaines limites, ces dispositions complémentaires sont de nature à garantir des conditions de maintien de continuités écologiques entre ces divers espaces naturels et ainsi favoriser le déplacement de la faune.

L'analyse des incidences du projet de PLU sur le site Natura 2000 Marais breton, baie de Bourgneuf, île de Noirmoutier et forêt de Monts est traitée sommairement. Le développement de l'urbanisation est prévu en dehors du site. Néanmoins, au regard des divers espaces situés dans ou aux abords et destinés à accueillir des aménagements donc connaître une certaine fréquentation par le public, le dossier aurait dû procéder à un focus particulier sur ces espaces du point de vue de leur sensibilité au regard des

³ Pour l'identification des haies à protéger, le dossier fait encore référence à l'ancien article L123-1-5-II-2°, il devra nécessairement prendre en compte la recodification des articles du CU)

habitats naturels qu'ils peuvent constituer. En l'état, le dossier n'expose pas les particularités des espaces Natura 2000 qui caractérisent le territoire de Soullans. Comme cela a également été évoqué en ce qui concerne la problématique zones humides, les incidences du développement d'une station d'épuration à proximité du site, tributaire de la qualité de l'eau, méritent d'être approfondis. L'absence d'un outil épuratoire à même de traiter convenablement les effluents durant la phase d'attente de livraison d'un nouvel équipement correctement dimensionné doit, en outre, être évaluée, notamment pour apprécier dans quelle mesure il y aurait lieu de surseoir à de nouvelles urbanisations durant ce laps de temps.

La MRAe recommande d'apporter les éléments d'argumentation visant à consolider la conclusion quant à l'absence d'impact notable du PLU vis-à-vis du site Natura 2000 en question.

Création de nouvelles voies

Le PLU reconduit un emplacement réservé (déjà inscrit au POS actuel) au profit du conseil départemental de Vendée pour l'aménagement de la RD 32 qui s'écarte de son tracé actuel dans la partie nord de la commune. Il y aurait lieu de préciser dans quelle mesure cet aménagement est programmé par ce maître d'ouvrage à échéance des 10 ans du PLU, en quoi il est utile au territoire du point de vue de la commune qui a pris le parti de l'inscrire et enfin il est nécessaire d'en présenter les enjeux environnementaux et les impacts éventuels. Cette analyse s'impose d'autant plus qu'il apparaît que certaines zones humides qui n'ont pas fait l'objet d'un report intégral au plan de zonage sont concernées par cet emplacement réservé et que ce tracé est également susceptible de venir fragmenter les liaisons écologiques identifiées au titre de la TVB.

La MRAe recommande de fournir les informations relatives aux objectifs poursuivis, aux enjeux environnementaux et aux impacts éventuels sur l'environnement de l'aménagement de la RD 32.

Assainissement

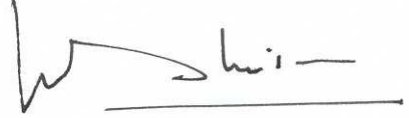
La commune de Soullans dispose d'une station d'épuration arrivée aux limites de la charge organiques qu'elle est en capacité de traiter. Le délai nécessaire à la réalisation de son extension estimé à 2019 risque de constituer un frein à court terme pour les ouvertures à l'urbanisation, ceci malgré les études de diagnostic complémentaires engagées sur le réseau.

Le projet de zonage d'assainissement des eaux usées a fait l'objet d'une décision de soumission à évaluation environnementale dont l'autorité environnementale a été rendue destinataire le 23 septembre 2016 et sur lequel elle aura à rendre un avis au plus tard le

23 décembre 2016. Cet avis viendra compléter les présentes observations quant à la prise en compte des incidences du projet d'urbanisme sur cette thématique.

Nantes le, 10 novembre 2016

La présidente de la MRAe des Pays de la Loire
présidente de séance

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Fabienne Allag-Dhuisme', is written over a horizontal line. The signature is stylized and cursive.

Fabienne Allag-Dhuisme