



Mission régionale d'autorité environnementale

Pays-de-la-Loire

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale des Pays-de-la-Loire
Élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) de
la Guérinière (85)**

n°MRAe 2016-2337

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 par conférence téléphonique le 14 avril 2017. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le plan local d'urbanisme de la Guérinière (85).

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

Était 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 a été saisie pour avis de la MRAe des Pays-de-la-Loire, par la commune de la Guérinière, le dossier ayant été reçu le 18 janvier 2017.

Cette saisine étant conforme à 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 le délai de 3 mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, le délégué territorial de l'agence régionale de santé de la Vendée et le préfet maritime de l'Atlantique ont été consultés par courriel le 30 janvier 2017.

A également été consulté :

- le directeur départemental des territoires et de la mer de la Vendée.*

Après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit, dans lequel les recommandations sont portées en italique 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

La commune de la Guérinière est située au nord de la côte vendéenne, au centre de l'île de Noirmoutier. Sa dynamique tient beaucoup à l'attrait touristique de l'île, et si elle compte 1 460 habitants, elle est caractérisée par l'importance du nombre de résidences secondaires, de l'ordre de 2000 pour 700 résidences principales.

Le projet de PLU vise en particulier à diminuer progressivement ce déséquilibre et à infléchir une période de décroissance de la population permanente, effet connexe de ce succès touristique. Cependant, le projet de PLU justifie insuffisamment la part encore prédominante accordée à la construction de nouvelles résidences secondaires (12 pour 8 résidences principales) et ne tient pas suffisamment compte du fait que le développement du bourg, historiquement enserré entre le cordon dunaire et les terres basses de marais, est de plus en plus fortement contraint par les enjeux écologiques et par les secteurs exposés à des risques naturels, qu'il conviendrait de ne plus considérer comme des secteurs de développement potentiel de l'urbanisation. La MRAe recommande à cet égard de consolider les perspectives du PLU en termes d'accueil des résidences secondaires, et de mieux ajuster l'ouverture de nouvelles zones à urbaniser au regard des risques et des enjeux naturels, par une prise en considération de tout le potentiel existant dans l'enveloppe urbaine, par des objectifs de densité plus volontaristes, et par la proposition d'alternatives au développement des zones d'activités sur des secteurs submersibles.

L'élaboration du PLU implique donc de mener une réflexion dépassant son seul cadre géographique et sa durée de vie d'une dizaine d'années, de façon à déterminer un rythme et un mode de développement plus durables, intégrant mieux les risques naturels et les enjeux liés notamment loi Littoral, et n'obérant pas les capacités de développement du territoire à plus long terme.

La MRAe fait d'autres recommandations détaillées ci-après.

Avis détaillé

1 Contexte et présentation du PLU

La commune de la Guérinière est située au nord de la côte vendéenne, au centre de l'île de Noirmoutier.

Le territoire communal, d'une surface de 7,82 km², se caractérise côté sud par un cordon dunaire sur lequel le bourg a pris appui historiquement, et côté nord par une zone de marais endiguée, en partie occupée par des exploitations aquacoles, salicoles, des zones de cultures de pommes de terre et des extensions urbaines.

Ce territoire recèle également un patrimoine naturel de premier plan, reconnu par diverses mesures d'inventaires et de protection, notamment des sites Natura 2000¹ et un site inscrit². La commune est couverte depuis octobre 2015 par un plan de prévention des risques littoraux.

La commune compte actuellement une population résidente d'environ 1500 habitants. Elle est soumise à la loi Littoral et couverte par le schéma de cohérence territoriale de l'île de Noirmoutier approuvé en mars 2008, avec lequel le code de l'urbanisme lui imposait de mettre son document d'urbanisme (un plan d'occupation des sols datant de 1996) en compatibilité dans un délai de 3 ans.

Un premier projet de PLU a été arrêté par le conseil municipal en janvier 2008 et a fait l'objet d'un avis de l'autorité environnementale le 28 avril 2008 mais n'est pas allé au terme de la procédure.

Le territoire de l'île a, depuis, été intégré au périmètre du projet de SCoT du nord-ouest Vendée, arrêté courant 2015 mais non mis à l'enquête publique compte tenu de la nécessité d'améliorer des points majeurs tels que la préservation des zones humides et des continuités écologiques, la déclinaison de la loi Littoral et la consommation d'espace.

Le conseil municipal de la Guérinière avait décidé par délibération du 15 décembre 2014 de prescrire l'élaboration d'un PLU. Le projet de PLU a été arrêté par une délibération du 8 décembre 2016.

La stratégie communale est fondée dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) sur 4 objectifs structurants :

- préserver et valoriser les richesses naturelles, patrimoniales et paysagères,

1 ZPS FR5212009 et ZSC FR5200653 Marais breton, baie de Bourgneuf, île de Noirmoutier et forêt de Monts ; ZPS FR5212014 Estuaire de la Loire - baie de Bourgneuf.

2 Site inscrit du bois des Eloux et de la Maugenderie.

- garantir le développement communal par l'accueil d'une population diversifiée dans le respect de la capacité d'accueil du territoire,
- conforter les atouts économiques,
- gérer durablement le territoire.

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

Le rapport de présentation du PLU, utilement assorti de pages de synthèse au fil du document, est concis et aisé d'accès. Cependant, il mériterait d'être précisé et rectifié sur différents points, comportant des indications obsolètes ou erronées, voire contradictoires et appelant une relecture complète du rapport, dont ne sont reprises ici que les plus importantes.

2.1 Le diagnostic socio-économique

Le diagnostic fait état d'une commune qui bénéficie du dynamisme de la côte vendéenne en matière de tourisme balnéaire, et dont le positionnement stratégique sur l'île de Noirmoutier explique en grande partie l'attrait et son développement. La population présente néanmoins un taux de croissance démographique annuel négatif sur la période récente (-1,1 % sur 2006-2011), pour atteindre 1 460 habitants en 2011. Le parc de logements est très majoritairement composé de résidences secondaires (73,6 % en 2011), soit de l'ordre de 2 000 pour 700 résidences principales.

Le rapport offre une description claire et adaptée de la commune, de ses équipements et de son fonctionnement. Toutefois, les occupations du domaine public maritime, par exemple l'emprise des concessions aquacoles, des mouillages (autorisés ou non), des cales existantes, etc. auraient mérité d'être décrites et localisées au regard de leur importance à l'échelle du territoire, y compris pour se prémunir de toute confusion liée à la dénomination du lieu-dit « le port du Bonhomme ». Des données de niveau intercommunal auraient aussi été utiles sur des thématiques telles que le foncier disponible dans les zones d'activités.

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

Le rapport de présentation du PLU décrit l'articulation de ce dernier avec différents documents supracommunaux, avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte (schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Loire-

Bretagne, schéma d'aménagement et de gestion des eaux du marais breton et du bassin versant de la Baie de Bourgneuf, schéma régional des continuités écologiques...).

Cette démarche est adaptée dans la mesure où ces autres documents ont été approuvés ou révisés postérieurement au SCoT de l'île de Noirmoutier en vigueur depuis 2008, lui-même en cours de révision par intégration au futur SCoT du nord-ouest Vendée.

Cependant, le rapport n'explique pas pour quelles raisons il ne mène pas cet exercice pour d'autres documents tels que les plans d'actions pour le milieu marin et de gestion des risques d'inondation, dont l'objet intéresse potentiellement le territoire communal. De plus, l'analyse de la compatibilité du projet de PLU avec le SCoT en vigueur, ainsi que l'analyse concernant la protection des zones humides au regard du SDAGE et le respect de la loi Littoral³ ne sont pas correctement effectuées. Elles seraient à détailler au niveau précis de leurs dispositions pour être démonstratives.

2.3 L'état initial de l'environnement

L'état initial permet globalement de cerner le territoire et ses grands enjeux environnementaux.

Il est également intéressant de présenter un bilan du POS, caduque depuis le 27 mars 2017⁴. Toutefois, l'analyse paysagère demeure très générale : un regard critique sur les « points noirs paysagers », tels que l'apparence peu harmonieuse des bâtiments conchylicoles et de leurs abords (stockage de pneus ou autres déchets visibles depuis les axes routiers et de promenade), doublé d'une analyse de ce qui conduit à cet état de fait (les règles du POS ou leur non respect) auraient permis de sensibiliser les professionnels et de prévoir dans le projet de PLU des règles favorisant une meilleure insertion.

Le dossier décrit les zones d'urbanisation future susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du PLU mais sans dresser de carte de l'occupation des sols actuelle ni mener d'inventaires naturalistes et ne tient pas suffisamment compte du fait que le PLU permet également en zones N ou A certains aménagements susceptibles d'affecter des secteurs à enjeux.

Des compléments sur la bordure littorale, relatifs aux phénomènes hydrodynamiques et hydro-sédimentaires seraient à apporter, ainsi que sur le statut foncier et le mode de gestion des espaces naturels emblématiques de la commune, renseignant par exemple sur l'opportunité d'aménager un nouvel accès cyclable et piétonnier au bois des Eloux.

3 Notamment : espaces remarquables, bande des 100 mètres, encadrement par l'obligation de continuité des bâtiments agricoles y compris les serres, des zones d'habitat diffus (zone Uca des Eloux), des extensions et annexes liées à l'habitat isolé, des conditions spécifiques et limitatives pour des équipements liés notamment à la sécurité civile.

4 Conformément à l'article 135 de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) promulguée en mars 2014

On note également que le dossier n'identifie pas le tracé de la servitude de passage des piétons sur le littoral, sans apporter d'explications sur ce point et que le périmètre du site inscrit du bois des Eloux et de la Maugenderie figurant au dossier (notamment sur le plan des servitudes) serait à ajuster de façon à correspondre aux limites cadastrales référencées dans l'arrêté d'inscription du 22 septembre 1972.

2.4 L'explication des choix retenus

Le dossier indique que différents scénarios ont été étudiés mais ne les présente pas. Il aurait notamment été intéressant de savoir si la commune a étudié un scénario n'étendant pas l'enveloppe urbaine en zones submersibles. Il aurait par ailleurs été pertinent que l'explication des choix réglementaires au lieu de reproduire des extraits du règlement, analyse si les règles instituées, notamment en termes d'occupations et d'utilisations du sol autorisées, correspondent systématiquement à des besoins réels sur la commune et à des aménagements cohérents avec les enjeux environnementaux.

Par exemple, certains secteurs se voient affecter un zonage N dit « de protection stricte » ou A, bien que la nature et l'occupation des sols actuelles semblent similaires à celles des espaces remarquables ou, inversement, en partie artificialisées et dégradées par des occupations sans rapport avec la vocation de ces espaces. On citera à titre d'exemples la zone N et une partie de la zone A au sud des Mandeliers, les bâtiments et le stockage de véhicules à même le marais zonés N rue de la Version, pour lesquels le dossier devrait expliciter l'occupation actuelle et expliquer si le choix d'un zonage N traduit par exemple la volonté de mettre un terme à une occupation illégale, ou encore le repérage sur photographie aérienne de traces de circulation motorisée (pratique du motocross ?) dans les espaces naturels au nord-ouest du Bouclard.

2.5 L'analyse des incidences prévisibles de la mise en œuvre du PLU sur l'environnement

L'analyse des incidences a pour objet d'identifier les effets bénéfiques et potentiellement dommageables du projet de PLU, afin le cas échéant de pouvoir les corriger par la recherche, prioritairement, de mesures d'évitement, de réduction et, à défaut de solution satisfaisante, de compensation.

Le dossier omet d'analyser si certains aménagements autorisés dans le marais sont susceptibles de porter atteinte aux milieux naturels et espèces et de démontrer l'acceptabilité environnementale des projets (emplacements réservés, aquaculture...).

Le rapport évalue les incidences du projet de PLU sur l'état de conservation des habitats naturels et des espèces qui ont justifié la désignation des sites Natura 2000 intéressant la commune. Il évoque les zonages protecteurs affectés à ces sites mais n'évalue pas, au vu

des données disponibles sur ces sites⁵, l'incidence potentielle de l'ensemble des aménagements qui y sont permis.

La MRAe recommande de compléter l'évaluation des incidences Natura 2000 par une analyse de l'incidence potentielle des aménagements qui y sont permis, et de présenter les mesures visant à les éviter et les réduire, avant de conclure le cas échéant, à l'absence d'incidences.

2.6 La description de la méthode employée pour l'évaluation environnementale

L'élaboration du PLU et l'évaluation environnementale ont été conduites avec l'accompagnement du même bureau d'études.

Si des éléments sur la méthode d'évaluation figurent au fil du rapport, il aurait été important de préciser quand et comment ont été effectuées les études de terrain. L'examen du rapport de présentation fait en effet ressortir, pour ce qui concerne les enjeux liés aux espèces et aux habitats naturels, un défaut d'études naturalistes conduisant à une simple compilation de données préexistantes, insuffisante au regard de l'objet de l'évaluation environnementale du projet et des enjeux spécifiques de ce territoire.

2.7 Le résumé non technique

Le résumé doit permettre de rendre accessible au public les éléments constitutifs du projet de PLU. Ce dernier reprend des parties du rapport environnemental, toutefois sans cartographie(s) de synthèse, y compris du projet de zonage, qui aurai(en)t facilité une meilleure appréhension par le public. De plus, au cas présent, le résumé figure au milieu du rapport de présentation, ce qui complexifie son accès pour le public.

La MRAe recommande de compléter le résumé non technique par quelques cartes illustrant les enjeux et le projet de PLU et de le rendre plus visible.

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

Le projet de PLU se fixe pour objectif de répondre aux besoins actuels tout en intégrant les évolutions réglementaires intervenues. Les thématiques identifiées par l'autorité environnementale qui nécessitent un éclairage particulier font l'objet d'un examen ci-après.

⁵ Notamment dans les documents d'objectifs (DOCOB) et les cartes d'habitats naturels

3.1 Rythme de croissance, organisation et consommation de l'espace

Le dossier prévoit la construction de 200 nouveaux logements sur 10 ans, par densification des zones urbanisables et définition d'une douzaine d'hectares de zones d'urbanisation future, dans ou aux marges de l'enveloppe urbaine, en réduisant le potentiel urbanisable du PLU, trop largement dimensionné. À noter cependant que les données relatives au potentiel de développement à l'intérieur de l'enveloppe urbaine présentées pages 53-54 du volume 1 du rapport et la carte associée, mentionnées comme « à actualiser suite à réunion du 4/5/2015 », sont potentiellement sous-estimées.

Cette perspective de croissance annuelle, incluant la création annuelle de 8 nouveaux logements en résidence principale et de 12 résidences secondaires en vue d'influer sur la décroissance observée depuis les années 2000, est présentée de façon erronée comme s'inscrivant dans les orientations du plan local de l'habitat (PLH), celui-ci n'étant plus opposable depuis 2013. La définition de la proportion de résidences principales et secondaires à construire dans les 10 prochaines années sur la commune serait donc à justifier, en analysant si les outils mobilisés par la commune et le projet de PLU (droit de préemption urbain, création de logements sociaux ou aidés) apparaissent suffisants pour infléchir la prédominance nette des résidences secondaires, qui constituent les $\frac{3}{4}$ du parc.

De plus, les densités prévues, notamment dans les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), allant de 16 à 25 logements/ha (en densité nette par secteur), mériteraient d'être plus ambitieuses au regard de la typologie de cette commune littorale, dont les possibilités d'urbanisation à plus long terme sont très fortement contraintes, par les risques et enjeux naturels (Cf. 3.5). L'absence de prise en compte de la zone 2AU de 0,8 hectares dans le calcul du potentiel foncier serait également à rectifier.

Le PLU prévoit par ailleurs de développer la zone d'activités économiques et commerciales des Mandeliers sur 2,4 hectares, sur des secteurs submersibles. Pour autant, le dossier ne met pas ce choix en perspective avec d'éventuelles alternatives de mobilisation - immédiate ou par une évolution des documents d'urbanisme - du foncier à l'échelle de l'intercommunalité.

In fine, le PADD prévoit une consommation de 16,5 ha, dont 14 ha au-delà de l'enveloppe urbaine actuelle, auxquels doivent être rajoutés 0,8 ha non comptabilisés.

La MRAe recommande :

- *de mieux ajuster l'ouverture de nouvelles zones à urbaniser au regard des risques et des enjeux naturels, par une prise en considération de tout le potentiel existant dans l'enveloppe urbaine, par des objectifs de densité plus volontaristes, et par la proposition d'alternatives au développement des zones d'activités sur des secteurs submersibles.*
- *de consolider les perspectives du PLU en termes d'accueil des résidences secondaires.*

3.2 Espaces d'intérêt biologique et paysager

Le projet de PLU s'attache, en combinant différentes dispositions, à préserver les espaces littoraux et, plus largement, à prendre en compte la trame verte et bleue (TVB) de la commune, identifiée en s'appuyant sur le schéma régional des continuités écologiques et sur une analyse plus détaillée déclinée à l'échelle locale. Cependant, pour être pleinement cohérente, la mise en œuvre de cet objectif présente des marges d'améliorations, exposées ci-après.

Espaces remarquables au titre de la loi Littoral

L'identification des espaces remarquables au titre de la loi Littoral doit reposer sur les critères définis dans le code de l'urbanisme (article R. 146-1 recodifié R.121-4).

Le rapport présente les secteurs que le PLU protège, sans vérifier que le projet de PLU prenne cet article pleinement en compte. Il joint également une carte d'identification préalable par les services de l'État des espaces les plus fonctionnels, omettant ainsi de tenir compte du fait qu'une étude menée à la fin des années 90 n'est pas nécessairement pleinement cohérente avec l'évolution des milieux, les mesures d'inventaires et de protection des milieux naturels et paysages (notamment le réseau Natura 2000) et la jurisprudence, mises en place au fil du temps.

Le projet de PLU identifie à juste titre un certain nombre de secteurs remarquables (dunes, bois des Eloux, des secteurs de marais, l'estran), zonés NR (à terre) et NRM (estran) et en étend la surface par rapport au POS en vigueur.

À noter toutefois qu'au vu de l'occupation du sol et de son appartenance au réseau Natura 2000, le secteur situé entre le port du Bonhomme et la limite est de la commune majoritairement composé de marais en forme de peigne, présente aussi les caractéristiques d'un espace remarquable et devrait être protégé en tant que tel.

Le règlement définit les catégories d'aménagements autorisés en secteur Nr, en reproduisant presque intégralement l'article R.121-5 du code de l'urbanisme (en omettant de mentionner que les aménagements mentionnés aux 1°, 2° et 4° de cet article

doivent être conçus de manière à permettre un retour du site à l'état naturel). Or, cet article détermine les types d'occupations que les communes peuvent choisir d'autoriser, mais n'implique pas que les communes les autorisent de manière exhaustive. Une analyse aurait dû figurer dans la rapport de présentation de façon à n'autoriser dans le PLU que les occupations du sol répondant à un besoin local et étant compatibles avec les usages et la sensibilité des milieux. A titre d'exemple, le PLU permet la création de nouveaux parkings en espaces remarquables, alors que le rapport ne fait pas ressortir la nécessité de tels équipements sur ces espaces sensibles. De même, il autorise les aménagements légers agricoles, aquacoles, conchylicoles et salicoles sur l'ensemble des espaces remarquables, alors que la commune permet aussi leur développement dans des zones dédiées. Le fait de ne pas réglementer l'emprise et le changement de destination d'éventuelles nouvelles caloges⁶, et de ne pas interdire la construction de salorges isolées, pourrait aussi favoriser des aménagements non souhaitables et non conformes à la jurisprudence.

De plus, le projet de PLU identifie un emplacement réservé pour un bassin de rétention en espace remarquable, projet découlant d'un zonage de l'assainissement des eaux pluviales élaboré à l'échelle de la communauté de communes. Cependant, il est rappelé que les décisions dans le domaine de l'eau doivent respecter la loi Littoral et non le contraire et que, de ce fait, la légalité d'un tel projet interroge : une implantation alternative, en dehors de la zone NR devra être recherchée.

Inversement, le règlement ne se réfère pas expressément à l'article R.121-5 du code de l'urbanisme pour définir les catégories d'aménagements autorisés en secteur Nrm mais semble y autoriser, à juste titre, l'entretien des concessions conchylicoles existantes.

L'opportunité de retirer l'emprise du « club Mickey » des espaces remarquables n'est pas établie et serait à examiner au regard de l'article R.121-4 du code de l'urbanisme : les concessions de plage et autorisations d'utilisation temporaire du domaine public maritime devant en effet respecter la loi Littoral.

La MRAe recommande de réexaminer le projet de PLU au regard des enjeux environnementaux et des dispositions de la loi Littoral relatives aux espaces remarquables.

Urbanisation en espace proche du rivage

Le code de l'urbanisme soumet l'urbanisation des espaces proches du rivage à des règles particulières en communes littorales, du fait des pressions auxquelles ils sont soumis.

⁶ Cabanes de moins d'une dizaine de m² à vocation de stockage du matériel, distinctes des salorges, bâtiments de stockage de taille plus importante ne nécessitant pas une implantation à même l'exploitation.

Le rapport de présentation n'analyse pas si le projet de PLU est pleinement compatible avec le SCoT de l'île de Noirmoutier sur ce point.

On relève également que le projet de PLU permet (cf. planche est du document graphique) l'artificialisation des milieux naturels résiduels de la ZNIEFF de type 1 « Dunes et bois de la côte est de l'île de Noirmoutier » : espaces naturels des résidences de tourisme des Sables d'Or et de la Tresson, extension du camping zoné NL, aménagement des zones UE et NLp. Des prospections de terrain auraient permis au bureau d'études de confirmer la présence de plantes protégées (*dianthus gallicus*, *medicago marina*, *omphalodes littoralis*) et l'intérêt pour la faune (zone de transit pour les amphibiens protégés notamment) déjà signalés dans la fiche descriptive de la ZNIEFF et dans l'avis de l'autorité environnementale du 28 avril 2008, et ainsi d'inscrire le projet dans une démarche d'évitement. Un rappel de la réglementation relative aux espèces protégées dans le projet de PLU et la définition de mesures de protection sur ces secteurs seraient nécessaires.

Coupure d'urbanisation

Le projet de PLU identifie une coupure d'urbanisation sur la dune de Tresson. Cependant, les deux zones d'exclusion (décrochement situé au nord ouest et bande située au sud est) ne sont pas justifiées au dossier et le projet de PLU ne prévoit pas de dispositions réglementaires spécifiques pour rendre cette coupure effectivement inconstructible. Le rapport aurait dû analyser si le règlement des zones Nr et N prévues sur ce secteur est approprié et cohérent avec l'objectif recherché.

Bande des 100 mètres

La bande des 100 mètres à compter des plus hautes eaux constitue un espace de très forte sensibilité, assujéti pour ce motif par le code de l'urbanisme à des règles très protectrices issues de la loi Littoral en dehors des espaces déjà urbanisés.

Au cas présent, les plans de zonage localisent cette bande à titre indicatif. Cependant, l'exercice n'est pas mené de façon pleinement cohérente (la bande ne devrait pas être matérialisée sur les secteurs déjà urbanisés). En dehors de ces secteurs, elle devrait prendre appui sur une réalité physique et non sur des limites parcellaires, notamment dans les secteurs des Eloux, du camping Caravan'île, de la Tresson et des Sables d'Or.

Le règlement devrait également rappeler les interdictions liées à la bande des 100 mètres. Or, il ne le fait pas systématiquement dans les zones du PLU concernées, ou de façon inappropriée. Ainsi, les dispositions figurant aux articles N2 et N3 ne sont pas pleinement cohérentes avec les articles L.121-16 à 18 du code de l'urbanisme issus de la loi Littoral.

Les dispositions générales du règlement indiquent également que des « zones non aedificandi » matérialisées sur les documents graphiques ont été définies sur le trait de côte des secteurs urbanisés et les franges de sites naturels (dunes, forêt domaniale, etc.). Celles-ci ne semblent pas avoir été matérialisées sur ces secteurs.

La MRAe recommande de mieux identifier les secteurs de la commune où s'appliquent les limitations liées à la bande des 100 mètres hors espaces urbanisés, en étayant l'analyse avec des données objectives.

Boisements et plantations

La loi Littoral fait obligation au PLU de classer les parcs et ensembles boisés existants les plus significatifs (EBS) de la commune en « espaces boisés », après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. Il est également important d'assurer la protection d'autres boisements, isolés des principaux massifs ou disséminés dans les zones naturelles et urbaines mais néanmoins intéressants pour des raisons écologiques ou paysagères. La commune dispose pour ce faire de trois outils : les articles L.113-1 et 2 (protection forte au titre d'espace boisé classé) et L.151-19 et 23 du code de l'urbanisme (protection plus souple issue de la loi "Paysages"), ainsi que les orientations d'aménagement et de programmation, globales et sectorielles.

Le projet de PLU répertorie 32,46 ha en espace boisé classé (EBC) au titre de l'article L113-1, soit une diminution d'un peu plus de 12 ha par rapport au POS en vigueur qui classait près de 45 ha.

En particulier, le projet ne reconduit pas en EBC les zones non boisées de l'EBS des Eloux : dune grise, constructions et leurs abords, ce qui apparaît fondé, mais aussi deux petits secteurs sans construction cadastrée, ce qui serait à expliquer et les plantations d'alignement du camping de la Tresson, où le projet de PLU limite la protection EBC essentiellement au massif d'arbres près du camping. Cependant, des arbres et boisements existants (par exemple aux abords du bois des Eloux ou en zones d'urbanisation future des Vignes froides) ne bénéficient d'aucune protection, sans que ce choix soit argumenté. Ils pourraient a minima bénéficier d'une protection au titre de l'article L151-19.

Le projet de PLU prévoit également dans certaines OAP de secteurs la conservation des haies et des boisements ayant un intérêt patrimonial (ZAC des Francs et ZA des Mandeliers) ainsi que des dispositions relatives aux « espaces libres et plantations » (recommandations, évitement des espèces invasives...) dans l'article 9 des différentes zones. L'intégration de ces dispositions parmi celles relatives aux équipements et aux réseaux mériterait d'être revue, dans le respect de la structuration des nouveaux règlements de PLU définie aux articles R.121-27 à 50 du code de l'urbanisme.

Zones humides

La préservation des zones humides constitue un enjeu important et les documents d'urbanisme doivent respecter les dispositions du SDAGE du bassin Loire-Bretagne 2016-2021, qui demande aux PLU de définir des zonages protecteurs, assortis le cas échéant de dispositions spécifiques dans le règlement ou les orientations d'aménagement et de programmation, tenant compte des fonctionnalités des zones humides identifiées.

Le dossier s'appuie sur la méthodologie de conduite des inventaires communaux des zones humides adoptée en 2010 par le SAGE du marais breton et du bassin versant de la baie de Bourgneuf, qui ne prévoit pas à son niveau de prospections botaniques et/ou pédologiques sur l'intégralité des zones de marais (où il s'en remet aux données préexistantes telles que celles découlant des inventaires nationaux), les études de terrain ayant uniquement vocation à préciser si besoin les limites du marais.

Il aurait été nécessaire que le rapport d'étude présentant la méthodologie employée, la localisation des sondages pédologiques, voire des inventaires naturalistes effectués ainsi que la caractérisation et les fiches descriptives des zones humides inventoriées soient joints, s'agissant d'éléments importants pour mesurer la fiabilité de l'inventaire et la nécessité éventuelle d'affiner ce dernier au stade de l'élaboration du PLU, notamment au niveau des zones d'urbanisation future AU.

Le PLU s'attache à prendre en compte une part importante du marais par le biais d'un zonage N ou A. Les zones humides recensées sont figurées sous forme de trame sur les plans de zonage, en pastillant les abords des bâtiments agricoles, et prises en compte dans les orientations d'aménagement et de programmation.

Le règlement comporte des dispositions protectrices particulières aux zones humides, dans les dispositions générales applicables à l'ensemble du territoire. Toutefois, le fait que le règlement permette d'y déroger sous réserve de mesures compensatoires autorisées par le préfet serait à clarifier : d'une part, cette disposition non justifiée dans le rapport affaiblit la portée de la protection édictée dans le PLU ; d'autre part, tous les projets susceptibles de porter atteinte aux zones humides ne sont pas, selon les règles de droit applicables, susceptibles d'être soumis à procédure (déclaration ou autorisation au titre de la « loi sur l'eau »⁷ notamment). Le règlement du PLU devrait ainsi être clarifié de façon à éviter toute confusion entre les règles définies par le PLU et la réglementation applicable aux procédures opérationnelles.

De plus, le rapport n'analyse pas les contradictions potentielles entre les occupations du sol permises par le règlement des différentes zones et le périmètre couvert par les dispositions générales applicables aux zones humides.

Le PLU n'assure donc pas à son niveau une protection claire et suffisante des zones humides. L'analyse attendue du PLU aurait dû expliciter et encadrer ce que ce dernier

⁷ Articles L.214-1 et suivants du code de l'environnement.

permet dans les différentes zones humides, rechercher des alternatives à leur destruction dans le respect de la démarche éviter – réduire – compenser et exposer l’argumentaire permettant de justifier de la compatibilité du PLU avec le SDAGE.

La MRAe recommande de clarifier les intentions de la commune vis-à-vis des différentes zones humides, dans le respect du SDAGE du bassin Loire-Bretagne et de la démarche « Éviter – Réduire – Compenser ».

3.3 Patrimoine vernaculaire

Le PLU de la Guérinière institue des règles destinées à assurer la préservation du patrimoine vernaculaire de la commune, tels que les caloges et subordonne la démolition de constructions à permis de démolir sur l’ensemble de la commune. Toutefois, il serait utile d’en joindre l’inventaire (clichés par exemple), au-delà de leur seule localisation cartographique. De plus, le rapport de présentation ne justifie pas l’absence de prise en compte de certains immeubles constituant un patrimoine spécifique de la commune, dont la préservation est un enjeu au même titre que celle des architectures traditionnelles de l’île. L’inventaire général du patrimoine a en effet repéré trois immeubles situés à La Guérinière. Il s’agit des maisons jumelées dites « l’Atlantide » situées avenue de l’Océan, la maison d’inspiration néo-basque située rue Pierre Monnier, ainsi que l’ancien sanatorium conçu par l’architecte angevin Louis Couillaud. Il serait souhaitable d’étendre la protection à ces édifices, ainsi qu’aux blockhaus labellisés « Patrimoine du XXe siècle ».

Plus globalement, un repérage de secteur(s) au titre de l’article L151-19 pourrait être envisagé autour des immeubles repérés individuellement, notamment lorsque ceux-ci s’intègrent dans un ensemble bâti. Cette protection peut permettre par exemple de réglementer davantage la mise en place d’une isolation par l’extérieur sur un édifice adossé à un immeuble protégé et formant avec celui-ci un ensemble homogène.

Le projet relève avec justesse l’importance des murs de clôture dans le paysage urbain de la commune, notamment dans les venelles. Les murs anciens les plus intéressants pourraient également faire l’objet de cette même protection. Dans cette perspective, le règlement pourrait « a minima » demander la conservation et la restauration des murs en pierres.

Enfin, dans l’objectif d’améliorer l’efficacité et l’intelligibilité de la protection évoquée supra, il est recommandé de prévoir des prescriptions spécifiques intégrées au règlement : restauration avec les techniques et matériaux d’origine, conservation du dessin des menuiseries, préservation des éléments de modénature des façades, etc. en cohérence avec la plaquette « habiter l’île de Noirmoutier » annexée au dossier.

3.4 Eaux pluviales et usées

Le dossier indique que l'île est dotée d'un zonage de l'assainissement collectif et non collectif des eaux usées (ZAEU) approuvé en 2007 et d'un zonage de l'assainissement des eaux pluviales, tous deux réalisés par la communauté de communes. Cependant, ceux-ci ne sont pas annexés au dossier. Le dossier justifie de la capacité suffisante de la station d'épuration à traiter les effluents potentiels, mentionne l'identification par le SPANC⁸ de 11 systèmes (sur 44) non conformes d'assainissement non collectif des eaux usées (sans préciser les mesures prises pour y remédier) et le projet de règlement du PLU prévoit des mesures en matière de maîtrise des rejets et de limitation de l'imperméabilisation des sols.

Le schéma directeur des eaux pluviales élaboré récemment prévoit l'aménagement de plusieurs bassins de rétention dans le marais (seul l'un d'entre eux prenant la forme d'un emplacement réservé, car la commune n'en a pas la maîtrise foncière). Une implantation alternative, en dehors de la zone NR et en dehors des zones humides aurait dû être recherchée, par exemple dans les zones N situées au sud de la route, dans le respect de la séquence éviter-réduire-compenser, et assortie d'un premier niveau d'études de terrain sur les milieux et espèces concernés. Il apparaît également que le rapport d'étude préliminaire du schéma directeur des eaux pluviales mentionne des seuils « loi sur l'eau » par bassin sans considération du fait que l'ensemble des réalisations portées par le maître d'ouvrage concernent le même milieu⁹, à savoir le marais.

La MRAe recommande d'apporter des compléments permettant de garantir la bonne application de la réglementation sur l'eau et les milieux aquatiques pour l'adaptation aux enjeux du territoire de la gestion des eaux pluviales.

3.5 Risques naturels

L'article L.121-1 du code de l'urbanisme assigne un objectif de prévention des risques naturels aux PLU, qui ont un rôle important à jouer à travers la définition des zones de développement de l'urbanisation et l'édiction de mesures de réduction de vulnérabilité. D'une façon générale, le principe est de ne pas augmenter la vulnérabilité des biens et des personnes, en ne favorisant pas l'apport nouveau de population dans les zones exposées à un aléa de submersion, et de ne pas augmenter le risque pour les populations déjà exposées.

Le rapport de présentation du PLU rappelle l'existence de risques naturels et du plan de prévention des risques littoraux (PPRL) de l'Île de Noirmoutier approuvé le 30 octobre 2015, mais dont seul le zonage réglementaire et le règlement écrit sont annexés au PLU. Il serait utile, dans un but pédagogique, d'ajouter la notice de présentation du PPRL, les cartes des aléas et cotes de références, qui permettent

⁸ Service public d'assainissement non collectif.

⁹ Application de l'article R. 214-42 du code de l'environnement.

d'appliquer les règles et, à titre d'alerte, de reproduire les périmètres d'aléas identifiés sur les plans de zonage du PLU. Par ailleurs, les systèmes de protection littoraux contre les submersions marines et de stabilisation du trait de côte, nécessitant des travaux réguliers de confortement d'épis, de perrés, etc., sont peu abordés dans le dossier. Celui-ci devrait évoquer les études relatives au programme d'action et de prévention des inondations (PAPI) et restituer davantage de données historiques relatives aux inondations recensées dans ce cadre. L'objet exact (accès ? Élargissement ?) et l'articulation avec le PAPI de l'emplacement réservé n° 2 « zone de protection des digues de mer et des digues de retrait » serait aussi à clarifier.

Le règlement écrit du PLU rappelle que le règlement du PPR prévaut. À noter toutefois qu'un travail de mise en cohérence du règlement du PLU avec le règlement du PPRL doit être effectué de façon à mieux décliner les prescriptions du PPRL, au risque sinon de retrouver des incohérences voire des oppositions entre les documents, liées notamment à un défaut d'identification des repères des plus hautes eaux à prendre en considération et de prescription de construire hors d'eau.

Il est préoccupant que le rapport ainsi que les orientations d'aménagement et de programmation mentionnent une absence de sites de projet à vocation d'habitat en zones submersibles, alors que la plupart des zones d'urbanisation future sont concernées par un aléa de submersion (suivant les cartes consultables sur le site de la préfecture de la Vendée) et par le zonage du PPRL. De même, le fait d'indiquer que seules les constructions sont soumises à des prescriptions particulières dans les secteurs concernés par le PPRL apparaît de nature à induire le public en erreur, le PPRL réglementant aussi d'autres types d'aménagements.

La MRAe recommande :

- ***de compléter l'information sur les risques figurant dans les différentes pièces du dossier ;***
- ***d'assurer une meilleure cohérence du projet de PLU avec l'exigence de non vulnérabilité des constructions et aménagements aux risques de submersion ;***
- ***de proposer des alternatives au développement des zones d'activité sur des secteurs submersibles.***

Une réflexion sur des orientations d'aménagement et de programmation sectorielles "inondations" aurait également pu constituer un outil adapté pour faciliter la résilience et le retour à un fonctionnement normal du territoire après une crise.

3.6 Nuisances et santé publique

Une attention particulière doit être portée à l'aménagement des zones susceptibles d'être concernées par des nuisances. Le dossier fait état des nuisances sonores aux abords des infrastructures.

La MRAe recommande de recenser les autres activités et équipements (activités économiques, salle des fêtes, garage à bateau jouxtant la zone 1AUp « Trente-Un »...) susceptibles d'engendrer des nuisances sonores sur la commune, de façon à s'assurer de la cohérence du projet de PLU sur ce point.

3.7 Changement climatique, énergie, mobilité

Le projet de développement, axé sur un confortement du bourg intégrant la mise en place de liaisons douces, la maîtrise des ruissellements et des mesures favorisant l'utilisation des énergies renouvelables et l'implantation de construction de type bioclimatiques, sont autant d'éléments qui participent à la limitation des gaz à effets de serre et à l'adaptation au changement climatique.

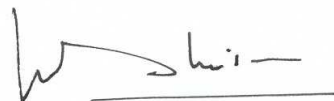
On relève cependant que le projet n'exploite pas l'ensemble des facultés offertes par les nouveaux règlements de PLU et par la loi « Transition énergétique pour la croissance verte » en matière d'incitations et de prescriptions favorisant la transition énergétique (les PLU peuvent, par exemple, imposer aux constructions neuves de couvrir une part de leur consommation d'énergie par la production d'énergie renouvelable).

Il ne présente pas de projet d'ensemble en matière de liaisons douces et permet l'aménagement de nouveaux espaces de stationnement dans des espaces sensibles (espaces remarquables notamment) alors que le diagnostic des places de stationnement existantes ne porte que sur l'intérieur du bourg et ne fait état d'aucun besoin en espaces naturels.

La MRAe recommande de renforcer, dans les documents opposables du PLU, les incitations et prescriptions favorisant la transition énergétique.

Nantes, le 14 avril 2017

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



Fabienne Allag-Dhuisme