



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 Barre-de-Monts (85)**

n°MRAe 2017-2391

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 24 mai 2017. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le plan local d'urbanisme de la Barre-de-Monts (85).

Étaient présents et ont délibéré : Aude Dufourmantelle, Thérèse Perrin, présidente de séance, et en qualité de membres associés Christian Pitié et Antoine Charlot.

Était excusée : Fabienne Allag-Dhuisme.

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 MR Ae des Pays-de-la-Loire, par la commune de la Barre-de-Monts, le dossier ayant été reçu le 27 février 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 a été consulté par courriel le 10 mars 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 littorale de la Barre-de-Monts est située au nord de la côte vendéenne. Tournée vers les activités agricoles, aquacoles et le tourisme du fait de la qualité de ses milieux et paysages naturels, elle subit néanmoins des impacts liés au transit vers les îles de Noirmoutier et d'Yeu, par liaisons routière (depuis la création du pont) et nautique, induisant le stockage de véhicules et un stationnement pour partie anarchique, y compris sur des secteurs naturels sensibles.

La commune relève du règlement national d'urbanisme (limitant l'urbanisation aux parties urbanisées de la commune), l'ancien POS étant caduc depuis le 27 mars 2017. Or le projet de PLU est largement conçu par reconduction de zonages déjà prévus pour l'urbanisation dans le POS. Il vise toutefois à mieux encadrer le développement de la commune tout en cherchant à maîtriser les effets connexes du transit des touristes et îliens sur son territoire. Cependant, ce projet ne peut résoudre à lui seul les besoins de stationnement et surtout de stockage de véhicules liés au trafic maritime qui nécessiterait d'être pris en compte notamment au niveau du SCoT. Le dispositif actuel de desserte de l'île d'Yeu induit sur la Barre-de-Monts un volume de stationnement incompatible avec le respect des espaces naturels et de la loi littoral.

Aussi, des solutions alternatives de desserte de la gare maritime (intermodalité, stationnement et stockage des véhicules, autopartage...) mériteraient d'être étudiées notamment à l'échelle du SCoT. En effet, le développement du bourg, enserré entre le cordon dunaire et les terres basses de marais, et de ses équipements (y compris les lieux de stationnement et de stockage de véhicules) 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 se limiter à l'exploitation des parties déjà urbanisées de la commune en l'attente du SCoT, en termes d'accueil (y compris 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 et par des objectifs de densité plus volontaristes.

Compte-tenu de l'importance de pressions en grande partie exogènes, l'élaboration du PLU implique donc de mener une réflexion articulée avec les leviers mobilisables par différents niveaux d'intercommunalités. La durée de vie d'une dizaine d'années d'un PLU, doit déterminer un rythme et un mode de développement plus durables, intégrant mieux les risques naturels et les enjeux liés notamment au 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 Barre-de-Monts est située au nord de la côte vendéenne.

Le territoire communal, d'une surface de 27,81 km², se caractérise côté ouest par un cordon dunaire, et côté est par une vaste zone de marais, endiguée dans la partie nord.

Il constitue une zone de transit vers les îles de Noirmoutier et d'Yeu, par liaisons routière (depuis la création du pont) et nautique.

Ce territoire recèle également un patrimoine naturel de premier plan, reconnu par diverses mesures d'inventaires et de protection, notamment des sites Natura 2000¹.

La commune est née au milieu du XIX^e siècle d'une scission de la commune de Notre-Dame-de-Monts, expliquant l'absence de bourg historique structuré et un développement de type balnéaire intervenu essentiellement sous forme d'hébergement touristique et d'habitat pavillonnaire, au cœur et aux marges de la forêt de Monts ainsi que sur les terres basses, qui accueillaient historiquement un habitat dispersé. La commune compte actuellement une population résidente d'un peu moins de 2200 habitants. Elle est soumise à la loi Littoral, ainsi qu'à un plan de prévention des risques littoraux depuis décembre 2015, mais n'est pas couverte par un schéma de cohérence territoriale. En effet, le projet de SCoT du nord-ouest Vendée arrêté courant 2015 n'a pas été 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 Barre-de-Monts avait décidé par délibération du 3 novembre 2011 de prescrire l'élaboration d'un PLU. Le projet de PLU a été arrêté par une délibération du 6 février 2017.

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

- affirmer l'identité maritime de la commune tout en confortant le bourg dans son rôle de centralité,
- ajuster les équilibres sociaux et démographiques,
- favoriser le développement économique local,
- préserver les milieux naturels entre océan et marais.

1 ZPS FR5212009 et ZSC FR5200653 Marais breton, baie de Bourgneuf, île de Noirmoutier et forêt de Monts.

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 clair et aisé d'accès. Cependant, il mériterait d'être précisé et rectifié sur différents points.

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 près de l'île de Noirmoutier explique en grande partie la fréquentation de passage. Le parc de logements est majoritairement composé de résidences secondaires (62 %).

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 éventuelle de zones de mouillage (autorisées ou non), de concessions aquacoles et de plage, l'existence de cales, etc., auraient mérité d'être décrites et localisées au regard de leur importance à l'échelle du territoire.

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 supra-communaux, 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 – SDAGE, schéma d'aménagement et de gestion des eaux du marais breton et du bassin versant de la Baie de Bourgneuf – SAGE, schéma régional de cohérence écologique – SRCE...).

Cependant, l'analyse de la compatibilité du projet de PLU avec la loi Littoral² et avec le SDAGE concernant la protection des zones humides n'est pas correctement effectuée. Elle serait à détailler au niveau précis de leurs dispositions pour être démonstrative et en tenant compte du fait que l'instruction ministérielle du 7 décembre 2015 a abrogé la circulaire loi Littoral du 14 mars 2006.

Par ailleurs, 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.

2 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, des extensions et annexes liées à l'habitat isolé, des conditions spécifiques et limitatives pour des équipements liés notamment à la sécurité civile.

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 d'avoir présenté un bilan du POS de 1999, caduc depuis le 27 mars 2017³. La commune semble concernée ponctuellement par un phénomène de cabanisation, non analysé au dossier (notamment l'est de la zone A du Petit Marconnais, ainsi qu'entre l'Archambaud et la mer).

Le dossier décrit les zones d'urbanisation future susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du PLU, toutefois sans données faunistiques et floristiques, et couvre sur certains secteurs un périmètre plus petit que les zones aménageables (par exemple, au nord du chemin de Beaumanoir). De plus, l'état initial 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.

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.

2.4 L'explication des choix retenus

Le dossier explique le scénario retenu par comparaison avec un scénario au fil de l'eau assis sur l'ancien POS. Il aurait notamment été intéressant que la commune étudie un scénario n'étendant pas l'enveloppe urbaine en zones submersibles.

Sur la question de la desserte de la gare maritime, développée notamment au point 3.2 du présent avis, l'unique réponse apportée aux besoins mis en avant se traduit par une offre de stockage⁴ très importante (de l'ordre de 4 000 places) dans des espaces à enjeux. Des scénarios alternatifs autres que de simples variantes de localisation, privilégiant une répartition modale réduisant la part de la voiture individuelle, auraient également dû être étudiés, afin de mieux objectiver le besoin. Une inversion des pages 214 à 220 du rapport de présentation est à signaler, qu'il serait important de remettre en ordre dans le dossier d'enquête publique pour en faciliter la compréhension par le public. On relève quoi qu'il en soit que l'argumentaire fourni pour justifier la variante retenue tend à sous-estimer les enjeux et obstacles réglementaires à la mise en œuvre de cette dernière, au détriment des autres variantes. La source exacte des données produites à ces pages mériterait d'être explicitée, et la ou les études concernées – conclusions comprises – pourraient utilement être annexée(s) en totalité au rapport.

La MRAE constate que la commune est confrontée à un désordre lié à la desserte de l'île d'Yeu qui ne peut être traité par la seule mise en place d'espaces de stationnement et de

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

4 La gare maritime génère une demande de stockage de véhicules (de longue durée, proposé essentiellement par des professionnels) et de stationnement (de plus courte durée).

stockage de véhicules en zone humide ; elle recommande de traiter cette question au niveau de compétence adéquat : intercommunalités, SCoT...

Le dossier comporte des indications ambiguës sur les possibilités d'extension des campings et établissements d'hébergement touristique zonés NT ou UT, présentés par moments comme zonés à périmètre constant alors que les limites de zones du projet de PLU semblent permettre à certains d'entre eux (camping de la Grande Côte en ZNIEFF de type 2 et camping du marais, village vacances de la Caillebotière) d'étendre les surfaces aménageables.

La partie « motifs de délimitation du zonage, du règlement (...) » du rapport environnemental a vocation à expliquer concrètement les choix effectués (emprises des zones et des secteurs, choix d'autoriser telle ou telle occupation et utilisation du sol, d'instituer telle ou telle règle particulière...). Au cas présent, cette partie reproduit de nombreux extraits du règlement, au détriment d'une véritable démonstration de la pertinence des choix effectués, qui devrait permettre de justifier que ceux-ci répondent réellement à des besoins sur la commune et dans quelle mesure les enjeux environnementaux ont été pris en compte dans la réflexion. À titre d'exemple, le dossier ne justifie pas l'emprise des zones d'équipements publics situés dans le marais et n'explique pas comment et en réponse à quel besoin le projet de port à sec évoqué dans le PADD se traduit dans le PLU.

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.

L'urbanisation programmée entraînera, suivant le dossier, essentiellement la disparition de prairies de fauche. Les secteurs concernés sont situés en dents creuses ou en continuité de l'urbanisation et représentent des surfaces aménageables moindres que dans l'ancien POS. Pour autant, le dossier aurait gagné à étudier la possibilité de compenser la destruction de ces espaces, sans se limiter à l'angle de vue du foncier agricole.

De plus, le dossier omet d'analyser si certains aménagements autorisés dans le marais sont susceptibles de porter atteinte aux milieux naturels et espèces d'intérêt patrimonial et de démontrer l'acceptabilité environnementale des projets (port à sec, aquaculture...).

La MRAe recommande de compléter l'analyse des incidences, en mettant en œuvre la séquence « éviter – réduire – compenser ».

Le rapport évalue en termes généraux 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. Outre un zoom sur le secteur du Rampy, il évoque les zonages relativement protecteurs majoritairement affectés aux sites Natura 2000 mais n'évalue pas de façon pleinement démonstrative, au vu des données disponibles sur ces sites⁵, l'incidence potentielle et cumulée des aménagements qui sont permis dans ou au voisinage des sites par le PLU. Par exemple, il n'évalue pas les impacts potentiels liés à une extension potentielle de l'emprise de la station d'épuration et du centre de transfert des déchets dans les limites des zones Neq, à l'aménagement d'installations aquacoles sur la zone NC ou à la réalisation d'un port à sec dans le polder des Gâts.

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

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 à quelles dates et comment ont été effectuées les études de terrain, sans se limiter à indiquer qu'elles remontent à 2013. Le rapport de présentation fournit des indications générales sur l'occupation des sols de certains secteurs urbanisables en complément des données bibliographiques préexistantes, mais pas de relevés d'espèces. De plus, il laisse de côté des secteurs aménageables bien que zonés N ou A (cf. par exemple la zone NC correspondant à un ancien méandre dans le secteur des Gâts). L'évaluation environnementale conduite est ainsi incomplète en termes d'emprise spatiale et de méthode, au regard de l'objet 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 des enjeux et du projet de zonage, qui aurai(en)t facilité une meilleure appréhension par le public.

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

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

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

Les thématiques identifiées par l'autorité environnementale qui nécessitent un éclairage particulier font l'objet d'un examen ci-après.

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

Le dossier affiche la volonté de création de 400 logements sur 10 ans, dans l'objectif d'atteindre 2 600 habitants en 2026, en tenant compte de facteurs tels que le desserrement des ménages et la volonté d'infléchir la prédominance des résidences secondaires qui constituent pratiquement les 2/3 du parc (sans toutefois démontrer la capacité des outils mobilisés par la commune à atteindre cet objectif). Il intègre une quarantaine de logements sociaux, une densification des zones urbanisables et la définition de 25 hectares à destination d'habitat, dans ou aux marges de l'enveloppe urbaine, réduisant ainsi le potentiel urbanisable du POS, trop largement dimensionné. Il prévoit également 5,1 hectares supplémentaires pour les activités économiques et 11 hectares pour une aire de stockage de véhicules.

Cependant, le projet de PLU permet la construction de 511 nouveaux logements sur 10 ans, auquel pourraient s'ajouter 90 logements explicitement décomptés de l'estimation du potentiel de développement à l'intérieur de l'enveloppe urbaine, pour des raisons particulières aux propriétaires et dans l'attente d'une révision du PPRL conditionnée par la réalisation de travaux engagés de renforcement de digues.

Sauf à justifier de l'impossibilité de mobiliser des outils fonciers et fiscaux, permettant d'améliorer la mobilisation du potentiel urbanisable, et de l'échéance à laquelle les travaux sur digues permettant la révision du PPRL ont vocation à être finalisés, le coefficient de rétention appliqué devrait être revu à la baisse et les possibilités d'urbanisation devraient être réduites, notamment en lisière de forêt ou de marais. En effet, malgré un effort de recentrage, des secteurs permettent la poursuite de l'urbanisation à l'écart ou en discontinuité de l'agglomération, par exemple au sud sur les secteurs UC de la Cesnerie, de la Senserie et des Lays.

De plus, les densités prévues, notamment dans les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), allant de 15 à 25 logements/ha (en densité brute 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.

La MRAe recommande, en l'absence de SCoT, de revoir les perspectives du PLU :

- ***en limitant les constructions aux parties actuellement urbanisées de la commune,***

- *en ajustant mieux 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 et par des objectifs de densité plus volontaristes.*

3.2 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 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).

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

Surtout, le PLU rend possible l'aménagement d'un vaste espace de stockage de véhicules sur un secteur sensible en entrée de ville (zone humide inventoriée en ZNIEFF de type 1), sans asseoir son dimensionnement sur la présentation d'une analyse multimodale qui aurait permis de mieux ajuster la réponse aux besoins de desserte des passagers de la gare maritime, tout en réduisant la place de la voiture individuelle et les besoins en stationnement et en stockage.

En effet, un terminal portuaire doté d'une gare maritime, relevant des attributions du conseil général de la Vendée jusqu'en 2015, puis de la région Pays de la Loire, est localisé sur la commune.

L'étude d'impact réalisée dans les années 90 sous la maîtrise d'ouvrage du conseil général, en vue d'un agrandissement de cet équipement, avait vocation à englober à la fois les conditions de desserte de la gare maritime (en se donnant notamment les moyens d'une fréquence de desserte en transports en commun satisfaisante et adaptée aux horaires des navettes maritimes et des trains desservant les gares voisines) et les effets connexes liés à la présence de cet équipement sur le territoire d'une petite commune, tels que le stationnement et le stockage des cycles ou des véhicules d'une partie des passagers.

Ces problématiques semblent toutefois avoir été sous-estimées dans les dossiers d'autorisation de l'agrandissement réalisé et avoir été appréhendées presque exclusivement sous l'angle de la mise à disposition, par des entreprises locales, d'aires de stationnement et de stockage payantes, déplacées sans autorisation, au fur et à

mesure de l'urbanisation des secteurs du bourg qui les accueillait, sur des espaces naturels fragiles à faible valeur marchande. Ce fonctionnement, longtemps toléré, a pu contribuer à favoriser la forte fréquentation de l'île d'Yeu, l'usage de la voiture individuelle et le stationnement et le stockage à la Barre-de-Monts non seulement des véhicules des touristes mais aussi ceux d'Islais désireux de disposer à l'année d'un véhicule sur le continent.

Ainsi, la municipalité ne dispose pas à elle seule de toutes les clés pour résoudre la question de la desserte de la gare maritime, la problématique dépassant l'échelle strictement communale et ses seules compétences (cf. nombreux acteurs à articuler : voyagistes et autocaristes, îliens, exploitants privés ou concessionnaires de parkings, de navettes, collectivités voisines, Région en charge de la desserte maritime de l'île d'Yeu...). Le PLU ne constitue ainsi qu'un des outils d'une organisation à mettre en place à une échelle plus globale mais doit jouer pleinement son rôle en matière de régulation du niveau de la demande et de l'offre de stationnement et de stockage de véhicules, de communication auprès du public et de respect des autres enjeux.

Or, au vu du dossier de PLU, la commune fait le choix de reconduire un projet d'aire de stockage de véhicules de 11 hectares remontant au début des années 2000, voué à l'échec puisque localisé sur un secteur d'intérêt patrimonial, à protéger au titre de multiples législations (loi Littoral, zone humide, espèces protégées, Natura 2000).

De plus, le dossier ne précise pas clairement de qui émane l'expression d'un besoin de 4 000 nouvelles places pour le dimensionnement de cette aire de stockage, de nature à conforter l'usage de la voiture individuelle au lieu de le maîtriser au profit de modes de desserte alternatifs.

La MRAe recommande de réexaminer les réponses apportées à la problématique du stationnement et du stockage :

- en la situant à la bonne échelle de réflexion (supra-communale) et en articulant les différents leviers pour ajuster le besoin en places au plus juste, dans un objectif de moindre consommation d'espace ;***
- en optant pour une ou des localisation(s) plus respectueuse(s) des enjeux environnementaux du territoire communal.***

3.3 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 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 (articles L 121-23 et R.121-4).

Le rapport présente les secteurs que le PLU protège, sans vérifier que le projet de PLU prenne ces articles pleinement en compte, y compris leurs points f) et 6) respectifs relatifs aux ZPS. Il joint également une carte d'identification préalable par les services de l'État des espaces les plus fonctionnels. Or, 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, forêt, secteurs de marais, estran), zonés A 121-23 ou N121-23 (à terre) et NM 121-23 (estran) et en étend la surface par rapport au POS en vigueur.

Toutefois, au vu de l'occupation du sol et de leur situation en ZNIEFF, voire en site Natura 2000, des secteurs tels que les zones dédiées à une extension de l'hélistation ou au projet d'aire de stockage du Rampy, les parcelles 301 et suivantes comprises dans un ancien méandre zoné NC au nord du parking sauvage des Gâts, les parcelles non aménagées du centre de transfert/déchetterie et de la station d'épuration zonés Neq et certains pastillages A surdimensionnés, présentent aussi les caractéristiques d'espaces remarquables et devraient être protégés en tant que tels.

Le règlement définit les catégories d'aménagements et de constructions autorisées dans les espaces remarquables dans plusieurs paragraphes différents : dans les dispositions communes à plusieurs secteurs des zones A et N, puis dans des dispositions spécifiques aux espaces remarquables terrestres (dans lesquelles il reprend des alinéas de 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) et maritimes. Toutefois, le rapport de présentation ne démontre pas que toutes les occupations du sol énumérées (déjà identifiées pour certaines, selon ce même rapport, comme facteurs de menace pour les milieux dans les zonages d'inventaire et de protection recensés sur la commune) sont nécessaires dans les secteurs de la commune concernés et qu'elles sont conformes aux critères restrictifs spécifiques aux espaces remarquables et à certains ouvrages figurant aux articles L. 121-23 à 26, L.121-4 à 6 et R.121-5 du code de l'urbanisme.

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, et en particulier la réponse apportée au stationnement et au stockage de véhicules automobiles. L'attention de la municipalité est également appelée sur l'importance de veiller au respect du futur PLU, si besoin par la mise en œuvre de mesures de police.

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.

Le projet de PLU localise les espaces proches du rivage. Le rapport n'y identifie qu'une extension d'urbanisation, sur une parcelle utilisée pour le stationnement du camping du marais. Cependant, d'autres secteurs permettent d'étendre l'urbanisation, notamment aux lieux-dits de la Corsive, de la Libaudière, des Lays. C'est également le cas des projets de relocalisation de la Cité joyeuse (sur un boisement inventorié en ZNIEFF de type 2) et de l'emprise d'un terrain de foot, zoné UB en vue de son urbanisation et du secteur du Rampy, où la nature et le dimensionnement de l'espace de stockage de véhicules envisagé dégraderaient, en espaces proches du rivage, des milieux naturels humides inventoriés en ZNIEFF de type 1.

Coupure d'urbanisation

Le projet de PLU identifie une coupure d'urbanisation dans la partie sud de la commune, pour des motifs paysagers et de maintien d'un corridor écologique entre forêt et marais. Une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) spécifique vient compléter le règlement Ap de ce secteur, visant à assurer une pleine cohérence avec l'objectif de maintien du caractère naturel du milieu (toutefois non décrit), des éléments végétaux d'intérêt et des canaux. Cependant, le fait d'exclure de cette OAP la parcelle cadastrée 103, aménageable par le biais d'un zonage UT dans la partie la plus étroite de ce corridor, de procéder sous forme de simples préconisations et de ne pas signaler l'OAP sur le plan de zonage, affaiblit les effets positifs attendus.

Bande des 100 mètres

La bande des 100 mètres à compter des plus hautes eaux constitue un espace de très forte sensibilité, assujetti 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. Le dossier devrait toutefois expliciter la méthodologie employée pour définir jusqu'où elle trouve à s'appliquer le long des étiers, par exemple. Le règlement devrait également rappeler les interdictions liées à la bande des 100 mètres dans les zones du PLU concernées.

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 environ 600 ha en espace boisé classé (EBC) au titre de l'article L113-1, soit une diminution de 57 ha par rapport au POS de 1999 désormais caduque.

Les outils numériques (type orthophotoplans) couramment utilisés n'existaient pas à l'époque où les communes ont procédé à une première délimitation des EBS dans les POS anciens. De ce fait, des délimitations d'EBS parfois inexactes, voire calées artificiellement sur les limites externes de zones urbanisables, ont pu par le passé être validées de bonne foi, sans vérification systématique de terrain. De plus, la forêt de Monts dans son ensemble a déjà fortement pâti du développement balnéaire intervenu notamment dans la seconde partie du XX^e siècle, sous forme d'hébergement touristique (colonies de vacances, campings sous couvert forestier) et de quartiers d'habitat pavillonnaire.

Dans ce contexte, le dossier ne devrait pas, comme il le fait, présenter uniquement les évolutions envisagées par rapport au POS, sans justifier des périmètres boisés non protégés. Il devrait également être mieux renseigné sur la nature des boisements (essences, statut foncier, mode d'exploitation éventuel, habitats d'espèces etc).

Le maintien de la protection de la forêt de Monts et l'extension de la protection sur 5 nouveaux secteurs sont pertinents. Cependant, l'un d'entre eux n'est pas présenté au dossier (zone N de la Parée creuse) et les limites retenues dans les secteurs de la Senserie et de la Corsive laissent de côté des secteurs boisés, sans justifier leur absence de protection. Des précisions et un élargissement de la protection qui soit calé sur les limites physiques effectives des boisements seraient requis.

Les parcelles urbanisables cadastrées 641 et 642, parcelles 247, 17 et leurs abords – également boisées mais non protégées – auraient dû être présentées dans le dossier de CDNPS, de façon à permettre de se prononcer sur l'acceptabilité des impacts générés par une urbanisation future sur les boisements présents.

Le déclassement des secteurs de dune non boisée semble approprié mais devrait être argumenté en expliquant si les milieux concernés sont à maintenir ouverts pour leurs intérêts naturaliste et/ou paysager, en cohérence avec des orientations du document d'objectifs du site Natura 2000. Le dossier devrait par exemple justifier le décrochement situé à l'est de la mention « NM 121-23 ».

Les boisements situés aux abords des pastillages NTC, entre l'Archambaud et la mer, ainsi qu'entre le pont et le bourg (partie ouest de la parcelle 562, partie est de la parcelle 89, voire partie ouest de la parcelle 1694) sembleraient également à examiner en vue d'une éventuelle protection.

La zone N sans protection de boisements située à l'ouest du camping Le Corseau ne semble pas coïncider avec l'emplacement du parking dunaire existant.

Le déclassement du secteur de la Cité joyeuse s'inscrit en contrariété directe avec les articles L.121-27 (EBS) et L.121-1 du code de l'urbanisme, qui prévoit que « pour déterminer la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser, les documents d'urbanisme doivent tenir compte de la préservation des espaces nécessaires au maintien ou au développement des activités forestières », et non le contraire.

Le motif invoqué (relocalisation d'un centre d'hébergement) ne constitue pas un critère de dérogation à la loi Littoral. Il conviendrait ainsi de maintenir la protection du POS, une relocalisation du projet dans une zone constructible sans enjeu devant être envisagée. Par ailleurs, le reclassement de secteurs actuellement boisés autour du centre d'hébergement existant constitue une mise en cohérence et non une compensation.

De manière pertinente, le projet de PLU prévoit également dans certaines OAP de secteurs la conservation des éléments végétaux d'intérêt, ainsi que des dispositions relatives aux « espaces libres et plantations » (recommandations, évitement des espèces invasives...) dans l'article 13 des différentes zones.

La MRAe recommande d'étayer les indications figurant au dossier sur les boisements et d'élargir la protection de ces derniers en tenant compte de leurs limites physiques effectives, dans le souci de mettre un terme au grignotage par l'urbanisation des marges de la forêt de Monts.

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, postérieur au SAGE en vigueur, 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 dans l'état initial uniquement sur l'inventaire des zones humides d'intérêt national, et dans la partie justification des choix sur un inventaire communal des zones humides, non joint, conduit suivant une méthodologie adoptée en 2010 par le SAGE du marais breton et du bassin versant de la baie de Bourgneuf. Celle-ci ne prévoit pas à son niveau de prospections botaniques et/ou pédologiques sur l'intégralité des zones de marais (où elle s'en remet aux données préexistantes telles que celles

découlant des inventaires nationaux). Les études de terrain menées dans ce cadre 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 les inventaires naturalistes effectués, ainsi que la caractérisation et les fiches descriptives des zones humides inventoriées soient joints. Il s'agit en effet d'éléments importants pour rendre compte de la fiabilité de l'inventaire et évaluer la nécessité éventuelle d'affiner ce dernier au stade de l'élaboration du PLU, notamment au niveau des zones d'urbanisation future AU.

De même, le rapport aurait dû identifier si des secteurs ont bénéficié, antérieurement à l'arrêt du projet de PLU, d'une décision au titre de la loi sur l'eau ou de la législation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) autorisant le remblaiement de secteurs de marais, sur quels périmètres et à quelles fins (par exemple, au sud-ouest de la zone d'activité du Rampy). Cela aurait permis de vérifier la cohérence du PLU avec des autorisations antérieures, y compris leurs mesures compensatoires et, inversement, de détecter d'éventuelles pratiques non autorisées.

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.

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 déclaration ou autorisation au titre de la loi sur l'eau⁶ et d'absence d'alternative n'est pas adapté : une commune peut faire le choix de ne pas interdire dans son PLU certains types d'aménagements en zone humide, à condition d'en démontrer la nécessité dans le respect de la séquence éviter – réduire – compenser. Il lui appartient alors, soit de ne pas édicter de protection spécifique aux zones humides sur les secteurs concernés, soit d'énoncer dans les dispositions relatives aux zones humides la nature des projets (et non des procédures) à la réalisation desquels le PLU ne s'oppose pas. Le règlement du PLU devrait ainsi être clarifié de façon à éviter toute confusion entre les règles qu'il définit et la réglementation applicable aux procédures opérationnelles.

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 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 2016-2021 et de la démarche éviter – réduire – compenser.

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

3.4 Patrimoine vernaculaire

Le PLU de la Barre-de-Monts institue des règles destinées à assurer la préservation du patrimoine bâti de la commune, inventorié et présenté au dossier. Cependant, il ne mène pas cet exercice pour le petit patrimoine vernaculaire (puits, murets, etc.), en dépit de l'intention énoncée dans le rapport de présentation.

3.5 Eaux pluviales et usées

La commune est dotée d'un zonage de l'assainissement collectif et non collectif des eaux usées (ZAEU) approuvé en 2002 annexé au dossier et le dossier justifie de la capacité suffisante de la station d'épuration à traiter les effluents potentiels.

Le projet de règlement du PLU prévoit des mesures en matière de maîtrise des rejets et de limitation de l'imperméabilisation des sols. Cependant, la commune ne s'est pas encore doté d'un zonage de l'assainissement des eaux pluviales.

La MRAe recommande à la commune de se doter d'un zonage de l'assainissement des eaux pluviales.

3.6 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, 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 la baie de Bourgneuf approuvé en décembre 2015, dont la majeure partie des pièces (cartes d'aléas, cotes de références, zonage réglementaire, règlement écrit, etc.) sont annexées au PLU. Il serait utile, dans un but pédagogique, d'ajouter la notice de présentation du PPRL, et de reproduire les périmètres d'aléas identifiés sur les plans de zonage du PLU plutôt que sur un plan dédié. Par ailleurs, les systèmes de protection littoraux contre les submersions marines et de stabilisation du trait de côte, qui peuvent nécessiter des travaux réguliers de confortement d'ouvrages ou de prise en compte du transit sédimentaire, etc., sont peu abordés dans le dossier. Celui-ci pourrait utilement 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.

Une part non négligeable des espaces urbanisables du bourg et des zones d'urbanisation future, enclavées ou aux marges de l'enveloppe bâtie, sont concernées par un aléa de submersion et par le zonage du PPRL. Le règlement écrit du PLU rappelle que le règlement du PPRL 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.

La MRAe recommande de compléter l'information sur les risques figurant dans les différentes pièces du dossier et d'assurer une meilleure cohérence du projet de PLU avec le règlement du PPRL.

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.

3.7 Nuisances et santé publique

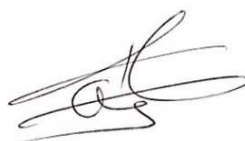
Une attention particulière doit être portée à l'aménagement des zones susceptibles d'être concernées par des nuisances ou des pollutions. Le dossier fait état des nuisances sonores aux abords des infrastructures, recense les sites et sols pollués et présente le tracé d'une ligne à haute tension existante.

La MRAe recommande :

- ***de recenser les autres activités et équipements susceptibles d'engendrer des nuisances, sonores ou autres, sur la commune, de décrire et localiser sur carte les sites et sols pollués ou potentiellement exposés au champ électromagnétique lié à la ligne à haute tension existante, de façon à s'assurer de la cohérence du projet de PLU sur ce point,***
- ***de promouvoir l'usage d'espèces de végétaux peu allergisantes pour l'aménagement d'espaces verts.***

Nantes, le 24 mai 2017

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



Thérèse Perrin