



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
L'ÉPINE (85)**

n°MRAe 2018-3019

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 26 avril 2018. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le plan local d'urbanisme de l'Épine (85).

Étaient présents et ont délibéré : Fabienne Allag-Dhuisme, Thérèse Perrin et, en qualité de membre associé, Vincent Degrotte.

Étaient excusés : Odile Stefanini-Meyrignac, Antoine Charlot.

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 l'Épine le dossier ayant été reçu le 31 janvier 2018.

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 9 février 2018.

Après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit :

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

La commune de l'Épine est située au nord de la côte vendéenne, au cœur de l'île de Noirmoutier. Elle compte environ 1 650 habitants et un parc de logements constitué à 57 % de résidences secondaires.

L'équipe municipale souhaite, à travers le projet de PLU, inverser la décroissance de la population permanente observée. Cependant, le développement du bourg, historiquement enserré entre le cordon dunaire et les terres basses de marais, doit tenir compte des risques naturels et des autres enjeux environnementaux (en particulier, le patrimoine bâti et paysager identifié dans un site patrimonial remarquable et le site Natura 2000 intégrant des milieux humides et des dunes en grande partie boisées), qui limitent les secteurs de développement potentiel de l'urbanisation.

La MRAe recommande de réexaminer le projet de PLU au regard de ces enjeux environnementaux, des dispositions de la loi Littoral, et de la réglementation sur l'eau et les milieux aquatiques pour l'adaptation de la gestion des eaux pluviales aux enjeux du territoire.

Les perspectives du PLU pourront être consolidées par une meilleure prise en considération du potentiel existant dans l'enveloppe urbaine pour réduire la consommation d'espaces naturels ou agricoles. Notamment les secteurs exposés à des risques naturels, en particulier d'inondation par submersion marine, ne doivent plus être considérés comme des secteurs de développement potentiel de l'urbanisation.

La MRAe recommande également de mieux séquencer l'ouverture de zones à urbaniser ou à aménager, de reconsidérer les catégories d'occupations du sol autorisées sur les secteurs du Devin et du port du Morin, et de préciser le contenu des OAP

Compte tenu de la forte sensibilité environnementale du territoire, l'élaboration de ce PLU, implique de mener une réflexion plus aboutie sur le long terme, dans le contexte du futur SCoT, de façon à déterminer un rythme et un mode de développement durables.

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

Avis détaillé

L'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004, portant transposition de la directive 2001/42/CE du parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001, a introduit la notion d'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Le décret n°2005-608 du 27 mai 2005 a complété le code de l'urbanisme par les articles R.104-1 et suivants, révisés par le décret n°2015-1783 du 28 décembre 2015.

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

Les textes réglementaires prévoient que certains documents d'urbanisme et leurs procédures d'évolution relèvent obligatoirement de la procédure d'évaluation environnementale. C'est le cas du PLU de la commune de l'Épine, en tant que commune littorale et dont le territoire comprend en tout ou partie un site Natura 2000 (articles R.104-9 et 10 du code de l'urbanisme).

1 Contexte et présentation du PLU

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

Le territoire communal, d'une surface de 8,95 km², se caractérise côté sud-ouest par un cordon dunaire sur lequel le bourg a pris appui historiquement, et côté nord-est par une zone de marais endiguée, dont les milieux humides sont en partie exploités par l'aquaculture et la saliculture, également support d'attractivité touristique.

Ce territoire recèle en effet un patrimoine naturel et paysager de premier plan, reconnu par diverses mesures d'inventaires et de protection, notamment des sites Natura 2000¹ et un site inscrit au titre des articles L.341 et suivants du code de l'environnement (le bois des Eloux et de la Maugendrie).

La commune comptait en 2014 une population résidente d'environ 1650 habitants et un parc de logements constitué à 57 % de résidences secondaires. Elle est dotée d'un port de plaisance et de structures d'hébergement touristique. Son centre bourg est un peu à l'écart de l'axe routier principal de l'île.

L'annulation contentieuse du PLU approuvé en 2006 a entraîné le rétablissement du plan d'occupation des sols de 1983, antérieur à la loi Littoral de 1986 et au schéma de cohérence territoriale (SCoT) de l'île de Noirmoutier approuvé en mars 2008. Les secteurs du port du Morin et du camping ont par ailleurs fait l'objet de révisions simplifiées en 2010, dont la teneur aurait mérité d'être explicitée.

¹Zone de protection spéciale (ZPS) FR5212009 et zone spéciale de conservation (ZSC) FR5200653 Marais breton, baie de Bourgneuf, Ile de Noirmoutier et forêt de Monts ; ZPS FR5212014 Estuaire de la Loire - baie de Bourgneuf.

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. La commune est couverte depuis octobre 2015 par un plan de prévention des risques littoraux.

Selon le code de l'urbanisme, la collectivité disposait d'un délai de 3 ans pour mettre son document d'urbanisme en compatibilité avec le SCoT de l'île de Noirmoutier approuvé en 2008 et dont certains objectifs étaient définis pour 10 ans. Le conseil municipal de l'Epine a décidé de prescrire l'élaboration d'un PLU en 2010. Une nouvelle délibération a été prise le 28 novembre 2011 et l'arrêt de projet du PLU est intervenu par une délibération du 16 janvier 2018, le POS étant caduc depuis le 27 mars 2017².

La stratégie communale est fondée dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) sur 5 objectifs structurants :

- le développement urbain maîtrisé pour une politique en faveur de la mixité urbaine, sociale et générationnelle,
- le soutien au maintien et au développement des activités économiques,
- l'amélioration de l'accessibilité et de la mobilité dans la commune,
- la préservation des continuités écologiques et les paysages,
- la mise en valeur de l'image de la commune.

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 pédagogique et bien documenté. Cependant, il mériterait d'être amélioré, sur quelques points, exposés ci-après. Il revient par ailleurs à la collectivité de vérifier que son contenu, qui se réfère à l'ancien article R.123-2-1 du code l'urbanisme, est conforme aux exigences réglementaires actuelles et de le compléter si besoin.

Sur la forme, le fait que beaucoup de cartes soient fournies au format A5 nuit à leur lisibilité. De même, les documents graphiques du PLU ne comportent pas les références cadastrales, indispensables pour une identification précise de parcelles, et l'échelle 1/5000e annoncée en légende ne correspond pas au format A3 communiqué à l'autorité environnementale.

La MRAe recommande d'assurer une meilleure lisibilité des documents en vue de l'enquête publique par l'ajout des références cadastrales et par l'impression des plans au format annoncé.

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

Le rapport de présentation du PLU se réfère à juste titre à différents documents supra-communaux tels que le schéma régional de cohérence écologique de 2013, le schéma d'aménagement et de gestion des eaux du marais breton et du bassin versant de la Baie de Bourgneuf de 2014 ou le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Loire-Bretagne de 2015.

²Conformément à l'article 135 de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) promulguée en mars 2014.

Cependant, il décrit l'articulation détaillée du PLU uniquement avec le SCoT de l'île de Noirmoutier en vigueur depuis 2008 et, à titre d'information, avec le projet de SCoT Nord-Ouest Vendée, dépourvu à ce jour d'existence juridique.

Cette démarche n'est pas pleinement adaptée, dans la mesure où le SCoT de l'île de Noirmoutier en vigueur n'est pas à même d'assurer une transitivité vis-à-vis des documents supérieurs approuvés ou révisés postérieurement à son approbation, tels que ceux mentionnés ci-dessus. A titre d'exemples, les dispositions de la directive régionale d'aménagement des forêts dunaires atlantiques de 2010, du plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) du bassin Loire-Bretagne de 2015 et du plan d'actions pour le milieu marin du golfe de Gascogne finalisé en 2016, intéressent aussi potentiellement le territoire communal.

Enfin, l'analyse du respect de la loi Littoral n'est pas effectuée de façon pleinement satisfaisante, notamment en ce qui concerne les espaces remarquables, la bande des 100 mètres, l'encadrement par l'obligation de continuité des bâtiments agricoles y compris les salorges et les serres, des zones bâties diffuses, des camping et aménagements apparentés, des extensions et annexes liées à l'habitat isolé, et les conditions spécifiques et limitatives pour des équipements liés notamment à la sécurité civile.

La MRAe recommande que la présentation de l'articulation du PLU avec les plans et programmes adoptés postérieurement au SCoT de l'île de Noirmoutier de 2008, ainsi qu'avec les dispositions de la loi Littoral, soit complétée.

2.2 L'état initial de l'environnement

Le diagnostic environnemental est intéressant et permet globalement de bien cerner les particularités et grands enjeux du territoire. On relève en particulier un enjeu de préservation du patrimoine bâti et arboré caractéristique de cette cité balnéaire, ainsi que du marais et de la qualité sanitaire et biologique des eaux littorales, siège d'activité primaires, d'usages balnéaires et d'un site Natura 2000 marin.

A noter cependant que le rapport mériterait de repérer des occupations potentiellement illégales et d'expliquer les mesures prises en réponse par la commune. Par exemple, des constructions non cadastrées dans le marais et un terrain de motocross situé près de la pointe de l'îlot sont observables sur photographie aérienne.

La MRAe recommande de compléter l'état initial de l'environnement par un recensement des occupations potentiellement illégales et d'explicitier les perspectives de résorption de cette situation.

Par ailleurs, le dossier ne permet pas de localiser les terrains potentiellement affectés par une pollution des sols

2.3 L'explication des choix retenus

Le dossier argumente ses choix en référence à l'ancien POS malgré sa caducité, au SCoT en vigueur et au projet de SCoT.

Une approche croisée entre les choix de développement, les enjeux patrimoniaux et les risques naturels, était cependant nécessaire, pour s'assurer de la cohérence du projet communal et des conditions de son effectivité en vérifiant, par exemple, dans quelle mesure les dispositions du PPRL s'articulent avec le règlement du Site Patrimonial Remarquable.

S'agissant d'un territoire recelant de nombreuses richesses mais aussi fortement contraint dans ses capacités de développement, il est en effet particulièrement nécessaire de disposer d'éléments permettant de comprendre comment la municipalité actuelle imagine le développement de la commune suivant des scénarios prospectifs à plus longue échéance et pourquoi elle ne mobilise pas à ce stade d'outils lui permettant d'envisager son développement exclusivement dans l'enveloppe urbaine existante.

La MRAe recommande, que l'analyse des besoins et des perspectives de développement de la commune fasse l'objet de scénario comparatifs et qu'elle se situe dans un cadre spatial et temporel élargi.

2.4 L'analyse des incidences prévisibles de la mise en œuvre du PLU sur l'environnement, et des mesures pour les éviter, les réduire et les compenser

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 fait l'objet d'une analyse multi-thématiques fournie, menée à la fois sous forme de tableaux et de séries de questionnements. Si ces différents angles et étapes apparaissent complémentaires en première approche, ils entraînent également des redites qui alourdissent le rapport, au détriment d'une mise en exergue des points essentiels qui auraient mérité une réflexion plus approfondie dans le cadre de l'évaluation.

Ainsi, le dossier ne démontre pas de façon probante l'acceptabilité environnementale et réglementaire de certains aménagements permis par le PLU, susceptibles de porter atteinte aux milieux naturels, paysages et espèces. A titre d'exemples, le bénéfice attendu des bassins de rétention des eaux pluviales devrait être croisé avec les enjeux spécifiques à leurs emprises respectives, la bonne intégration des projets d'urbanisation dans le site patrimonial remarquable devrait être évaluée en tenant compte des dispositions du PPRL (cotes minimales pouvant nécessiter des remblaiements importants, etc.). Par ailleurs, les divers rappels de ce qu'autorise la vaste zone Aac ne démontrent pas l'acceptabilité de ses effets dommageables potentiels au regard des besoins pressentis et du cadre posé par la loi Littoral.

De plus, l'évaluation est conduite tantôt par comparaison avec l'ancien POS, tantôt par rapport au PLU annulé, alors que celui-ci n'a pas d'existence légale.

Le rapport comporte un chapitre d'évaluation des incidences sur les sites Natura 2000 intéressant la commune. Il met en avant les zonages protecteurs affectés à ces sites et conclut à une absence d'incidence, sans toutefois avoir évalué, au vu notamment des données disponibles sur ces sites³, l'incidence potentielle des aménagements qui y sont permis, sur les habitats et espèces ayant justifié la désignation de ces sites Natura 2000.

Le rapport indique par ailleurs que le projet de PLU n'intègre aucun projet de remise en état de continuité écologique. Cependant, il ne démontre pas l'impossibilité de satisfaire à cet objectif réglementaire et à l'objectif général de rétablissement, dans un état favorable à leur maintien à long terme, des habitats naturels et des populations des espèces de faune et de flore sauvages qui ont justifié la désignation du site Natura 2000. Il serait par exemple adapté d'étudier la possibilité de restauration et de reconquête par des habitats et espèces d'intérêt communautaire de tout ou partie de la zone de marais

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

remblayée zonée Neq et du circuit de motocross, apparemment aménagé sans titre, dans un secteur présentant les critères d'espace remarquable au titre de la loi Littoral.

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

2.5 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 la méthode d'évaluation est clairement exposée tout au long du rapport, l'examen de ce dernier fait 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. Cette démarche est insuffisante au regard de l'objet de l'évaluation environnementale du projet et des enjeux spécifiques de ce territoire. Sur certains secteurs, des compléments ciblés, proportionnés aux enjeux pré-identifiés et aux évolutions de l'utilisation des sols permises sont attendus.

La MRAe recommande de faire réaliser des études avant approbation du PLU sur les terrains où la collectivité entend permettre la réalisation d'aménagements, tout particulièrement sur les secteurs sensibles susceptibles d'abriter des espèces protégées.

2.6 Le résumé non technique

Le résumé doit permettre de rendre accessible au public les éléments constitutifs du projet de PLU. Ce dernier est clair mais n'est doté d'aucune carte.

La MRAe recommande de compléter le résumé non technique par quelques cartes illustrant les enjeux et le projet de PLU, pour en faciliter l'appropriation par le public.

2.7 Suivi du PLU

Le dossier présente une série d'indicateurs de réalisation et de résultats.

La MRAe recommande, pour donner du sens au suivi à mettre en œuvre, de renseigner l'état actuel des indicateurs et de préciser les objectifs quantitatifs visés.

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

La municipalité souhaite inverser le rythme de croissance annuel négatif de -0,9 % observé sur la dernière période inter-censitaire et renouer avec un rythme positif proche de celui observé dans les années 80. Elle se fixe un objectif de croissance de 0,56 % par an, dans le but de gagner 134 habitants d'ici 2028 par rapport à l'année de référence 2014, en maintenant la proportion actuelle de résidences principales et secondaires. Ces dernières constituent 56 % du parc.

Le dossier prévoit la construction de 160 nouveaux logements pour la période 2018–2028, pour 45 % par densification des zones urbanisables et pour 55 % en extension de l’enveloppe urbaine.

Toutefois, les explications données ne suffisent pas à saisir par quel biais la construction de 160 logements sur la décennie à venir inverserait la décroissance observée sur la décennie passée, durant laquelle le dossier fait état de la construction de 168 logements. Il conviendrait en particulier d’expliquer pour quelles raisons les projections 2018–2028 s’appuient sur l’hypothèse d’une absence de renouvellement du parc de logements, le calcul du point mort⁴ sur la période 2009–2014 prenant quant à lui en compte un renouvellement du parc de 110 unités.

Le projet de PLU prévoit 6,6 hectares de zones d’urbanisation future 1AU parmi lesquels 2,1 hectares situés dans l’enveloppe urbaine et 4,5 hectares constituant des zones d’extension de l’urbanisation.

Le potentiel de développement à l’intérieur de l’enveloppe urbaine, calculé hors renouvellement urbain semble, pour partie, sous-estimé. En effet, certains secteurs non construits ne sont pas repérés sur carte, bien que répondant aux critères de repérage énoncés au dossier. Il conviendrait d’indiquer si ce différentiel s’explique par l’emploi d’un cadastre ancien, non mis à jour des opérations en cours, ou par d’autres motifs.

La commune ne prévoit aucune opération foncière à court terme, mais la mise en place d’un droit de préemption urbain sur l’ensemble des zones U et AU de la commune, dès l’approbation du PLU et une diversification mesurée des formes bâties.

Les densités prévues, de l’ordre de 24 logements/ha dans les orientations d’aménagement et de programmation (OAP), sont plus élevées que sur la décennie précédente et permettent de réduire la consommation d’espace de 30 %. Elles méritent toutefois d’être plus ambitieuses et plus abouties 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 (cf. 3.5) et par enjeux naturels (cf. 3.2).

Le choix de ne définir aucune zone 2AU et d’ouvrir à l’urbanisation l’ensemble des zones AU situées en extension de l’enveloppe urbaine semble dommageable, en ce qu’il risque d’encourager l’aménagement de ces dernières prioritairement sur le comblement des « dents creuses » existantes dans l’enveloppe urbaine.

De façon plus globale, la plaquette de sensibilisation « Habiter l’île de Noirmoutier »⁵, annexée au règlement écrit, aurait pu être davantage utilisée dans le corps du règlement des zones en vue d’une meilleure qualité architecturale et paysagère des opérations à venir.

Le PLU prévoit, par ailleurs, l’accueil de nouvelles activités économiques sur le site du centre commercial situé en bordure de la RD 948, restant essentiellement dans les limites de la RD95 excepté, ce qui est à justifier, à l’ouest du restaurant « l’Étier » dans la bande

4 La notion de « point mort » mesure a posteriori la production de logements qui correspond à la stabilité démographique. La méthode dite du « point mort » permet de mettre en évidence les différents niveaux d’utilisation de la construction de logements. En effet, un logement neuf ne permet pas uniquement la croissance de la population. Il contribue également, de manière indirecte, à couvrir des besoins dits « non démographiques », qui sont :

- la prise en compte de la diminution de la taille moyenne des ménages.
- le remplacement des logements détruits ou ayant changé d’usage.
- la prise en compte de l’augmentation du nombre de résidences secondaires et de logements vacants

5 Plaquette réalisée en 1998 par le district de l’île de Noirmoutier avec la participation du conseil d’architecture, d’urbanisme et de l’environnement (CAUE) de la Vendée.

des 100 mètres. Le PLU prévoit aussi de créer une zone 1AUL dédiée à l'hôtellerie de plein-air dans la partie arrière du camping municipal. Le maintien des centres de vacances existants projeté dans le PADD ne donne pas lieu à un zonage particulier.

Le projet communal est également construit autour d'un développement des activités économiques primaires dans le marais et de leur valorisation touristique. Cependant, le dimensionnement de la zone Aac, susceptible d'accueillir des activités lourdes, n'est pas clairement argumenté au regard des besoins pressentis et du cadre posé par la loi Littoral. Ce cadre peut justifier de satisfaire tout ou partie de ces besoins ailleurs que sur le territoire de la commune, compte tenu de son intérêt patrimonial exceptionnel.

La MRAe recommande de consolider les perspectives du PLU en réexaminant la possibilité de mieux séquencer l'ouverture de zones à urbaniser ou à aménager.

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. 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 à l'article R.121-4 du code de l'urbanisme.

Le projet de PLU identifie à juste titre un certain nombre de secteurs remarquables (dunes, boisements, parties naturelles du site inscrit, des secteurs de marais), zonés NR, sans toutefois vérifier que le projet de PLU respecte pleinement l'article R.121-4.

Ainsi, l'estran zoné Nm et le tiers est de la commune zoné Aac sont presque intégralement exclus des espaces remarquables, sans explication claire de ce choix restrictif au regard des critères définis dans la loi Littoral et de l'occupation réelle du sol (milieux humides et agricoles, ou effectivement artificialisés). Or, ces secteurs abritent des sites Natura 2000 – identifiés comme espaces remarquables dans le projet d'aménagement et de développement durable du PLU – et se voient d'ailleurs attribuer le coefficient de valeur biologique le plus élevé dans le rapport de présentation. De même, la commune étant déjà dotée d'un port de plaisance, l'opportunité d'autoriser les « infrastructures liées à la plaisance » sur l'ensemble de l'estran, sans analyse de besoin ni restriction (du type balisage nécessaire à la sécurité maritime) n'est pas établie.

Le règlement définit les catégories d'aménagements autorisés en secteur Nr, en reproduisant intégralement l'article R.121-5 du code de l'urbanisme. 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. Si certains choix sont justifiés, une analyse plus complète aurait dû figurer dans le 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. À 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.

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.

Le projet de PLU encadre globalement l'extension d'urbanisation de façon satisfaisante mais prévoit dans les secteurs du Devin et du port du Morin un développement du commerce et de l'hôtellerie peu cohérents avec, pour l'un, les aléas de submersion et, pour l'autre, la vocation portuaire de la zone,

La MRAe recommande de reconsidérer les catégories d'occupations du sol autorisées sur les secteurs du Devin et du port du Morin.

Coupsures d'urbanisation

Le projet de PLU identifie, sans la cartographier, une coupure d'urbanisation entre le bourg de l'Épine et celui de Noirmoutier. De plus, le projet de PLU ne contient pas de dispositions réglementaires dédiées pour la rendre spécifiquement inconstructible.

La MRAe recommande de cartographier la coupure d'urbanisation et d'analyser si le règlement des zones concernées est pleinement cohérent avec l'objectif d'inconstructibilité 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, cet exercice ne semble pas mené de façon pleinement cohérente (absence de report sur la façade est ; incohérence entre les pièces 4.1.a et 4.1.b) et doit être mieux explicité dans le rapport.

Le règlement rappelle les interdictions liées à la bande des 100 mètres, en omettant toutefois de le faire dans la zone Nd, prévue sur une partie de la côte.

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.

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 (CDNPS). 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 (OAP), globales et sectorielles.

Le dossier est dans l'ensemble bien renseigné sur la nature des boisements existants (essences, statut foncier, tendances d'évolution des milieux, etc.).

Le projet de PLU répertorie de façon pertinente 35,5 ha en espace boisé classé (en omettant toutefois de reporter celui du secteur 3 sur les documents graphiques) et prévoit dans certaines OAP de secteurs la conservation d'arbres présentant un intérêt.

L'absence de protection (EBC ou protection plus souple) de quelques secteurs d'urbanisation peu dense boisés, situés à l'ouest du secteur 4 mériterait, à défaut d'être argumentée, d'être rectifiée pour donner corps aux dispositions relatives aux « espaces libres et plantations » (recommandations, compensation...) figurant sans identification préalable dans le règlement des différentes zones.

De même, le déclassement de la partie sud du camping de la Bosse est insuffisamment justifié au regard du SCoT en vigueur, qui impose le maintien en espace boisé classé des parties effectivement boisées des forêts domaniales accueillant des campings, et de l'orientation prise en ce sens lors de la révision simplifiée de 2010.

La MRAe recommande de s'assurer de l'effectivité des mesures visant à maintenir le caractère boisé des zones urbanisables.

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. Cette méthodologie 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), mais uniquement en bordure, pour préciser si besoin les limites du marais.

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 devraient être joints au dossier de PLU. Il s'agit en effet 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 susceptibles de recevoir des aménagements.

Le PLU affecte très majoritairement au marais des zonages N ou A. Les zones humides recensées sont figurées sous forme de trame sur les plans de zonage.

Le règlement comporte des mesures 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 suivant les dispositions du SAGE et du code de l'environnement 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 »⁶ 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.

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

De plus, excepté pour la zone 1AUa, 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. Le rapport de présentation aurait dû expliciter et encadrer ce que le PLU 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 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 patrimoine de la commune a fait l'objet d'une étude et d'un inventaire dans le cadre de la Zone de Protection du Patrimoine Architectural Urbain et Paysager (ZPPAUP) mise en place au cours des années 2000, aujourd'hui Site Patrimonial Remarquable (SPR). Ce patrimoine fait ainsi l'objet d'une large protection, qui pourra être complétée ou adaptée avec la mise à l'étude d'un Plan de Valorisation de l'Architecture et du Patrimoine (PVAP). Le rapport explique par ce motif l'absence de repérage des constructions les plus remarquables au titre de l'article L151-19 du code du patrimoine dans le PLU. A noter cependant, l'intérêt souligné en page 249 d'une protection d'autres éléments du patrimoine vernaculaire, mais non mise en place dans le projet de PLU.

La ZPPAUP (et non son seul périmètre) devrait être annexée au dossier. En son absence, les règles qu'elle définit ne sont pas connues et ne peuvent donc pas être prises en compte par les porteurs de projets.

Concernant les menuiseries en PVC et aluminium, une largeur de "cochonnet" (partie visible des dormants) la plus faible possible pourrait être préconisée dans le règlement écrit du PLU. Les poses dites « en rénovation » pouvant amener un déséquilibre entre les montants de la menuiserie et le vitrage, une pose des nouvelles menuiseries en feuillure, après dépose complète de la menuiserie existante pourrait également être préconisée en cas de changement de menuiseries sur un bâtiment existant.

Le règlement du SPR impose une orientation sud des façades principales qu'il conviendrait de rappeler dans les OAP concernées.

La préservation de la construction existante, qualifiée de vétuste et dérogeant clairement à l'architecture préconisée par le règlement du SPR, n'apparaît pas judicieuse au sein de l'OAP rue de la Parée Pénard. Elle pourrait compromettre l'émergence d'un projet de qualité intégrant les logements sociaux envisagés sur ce site.

Afin de ne pas bloquer un projet confortant le paysage urbain de la rue de la Cosse, marqué par la répétition des pignons de bâtiments orientés sud, il est recommandé ne pas imposer le positionnement du parking et des accès dans l'OAP Rue de la Cosse. Il peut en revanche être défini des règles liées à des objectifs (création d'un certain nombre de places de stationnement, usage envisagé pour ce stationnement, fonctionnement urbain du secteur, confortement du caractère paysager de la rue de la Cosse, etc.). Il est rappelé que la conception du lotissement devra faire appel à des compétences en matière d'architecture, de paysage et d'urbanisme et que le projet architectural et paysager du lotissement sera conçu par un architecte, le terrain dépassant le seuil légal de 2500 m².

Le moulin de la Mougendrie, inclus en SPR, est zoné en Uc. Une OAP cadrant l'éventuelle adjonction d'un corps de bâtiment dans le cadre d'une restauration du moulin pourrait utilement être intégrée au PLU.

Le devenir de la zone Neq, située au cœur du paysage de marais emblématique de la commune, gagnerait également, dans le respect des réglementations applicables à ce secteur (loi Littoral, risques naturels, etc.), à faire l'objet d'une analyse fine et à être cadré par une OAP.

La MRAe recommande de préciser, tant sur le fond que sur la forme, le contenu des OAP et de bien encadrer l'évolution du moulin de la Mougendrie.

3.4 Eaux pluviales et usées

Le dossier justifie de la capacité de la station d'épuration intercommunale à traiter les eaux usées, mais omet de joindre le zonage de l'assainissement collectif et non collectif des eaux usées. Il devrait aussi mentionner le nombre de systèmes d'assainissement non collectif des eaux usées existants, contrôlés par le SPANC⁷ et les mesures prises pour remédier aux non-conformités.

Le dossier comporte un projet de zonage des eaux pluviales de décembre 2017, auquel renvoie le projet de règlement du PLU qui prévoit des mesures en matière de maîtrise des rejets et de limitation de l'imperméabilisation des sols.

Il est toutefois à noter que ce projet de zonage des eaux pluviales a été soumis à évaluation environnementale par décision du 20 février 2018, du fait de son interdépendance avec le projet de création de plusieurs bassins de rétention envisagé dans le cadre du schéma directeur des eaux pluviales de l'Île de Noirmoutier de 2014, parmi lesquels quatre bassins restent à réaliser dans le marais, sans que la faisabilité de ces derniers soit démontrée.

Quand bien même des effets bénéfiques au regard de la gestion des eaux pluviales seraient attendus du zonage pluvial et des équipements envisagés, ceux-ci sont susceptibles d'effets dommageables sur d'autres composantes environnementales (milieux naturels notamment), qu'il convient d'étudier pour rechercher les solutions de moindre impact. Au vu des enjeux majeurs présents sur ce territoire et l'importance des choix à opérer concernant le dimensionnement et la localisation des bassins pour assurer la gestion des eaux pluviales tout en respectant les autres intérêts environnementaux, la démarche « éviter-réduire-compenser les impacts dommageables » doit permettre la recherche des meilleures solutions environnementales possibles.

Le projet de PLU comporte quant à lui non pas quatre mais cinq emplacements réservés pour l'aménagement de bassins de rétention, totalisant une surface de près de 3 hectares, dans le marais, inventorié en zone humide. Parmi ces emplacements, quatre sont en espace remarquable protégé au titre de la loi Littoral. Une implantation alternative, en dehors de ces secteurs à protéger, aurait dû être recherchée, 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.

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

7 Service public d'assainissement non collectif.

3.5 Risques naturels

L'article L.101-2 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.

La commune présente par ailleurs la particularité d'être concernée à la fois par le plan de prévention des risques littoraux (PPRL) de l'Île de Noirmoutier approuvé le 30 octobre 2015 et par un document cadre à l'échelle du bassin dénommé plan de gestion des risques d'inondation (PGRI), adopté le 23 novembre 2015 (soit postérieurement au SCoT et au PPRL de l'Île de Noirmoutier) et dont huit dispositions sont directement opposables⁸ aux documents d'urbanisme, indépendamment de l'existence d'un PPR. Le PLU de l'Epine se doit donc d'être compatible avec le PGRI et de le démontrer. Or, cette analyse fait défaut.

Le rapport de présentation du PLU rappelle l'existence de risques naturels et du PPRL de l'Île de Noirmoutier. Le zonage réglementaire et le règlement écrit du PPRL sont annexés au PLU, sans que le PPRL complet ne soit annexé en qualité de servitude. Il serait notamment utile, dans un but pédagogique, d'ajouter les cartes des aléas et cotes de références, la notice de présentation du PPRL et, à titre d'alerte, de reproduire les périmètres d'aléas identifiés sur les plans de zonage du PLU.

Le dossier rappelle que le règlement du PPRL prévaut sur le règlement du PLU. À noter toutefois, sous réserve de démonstration préalable de la compatibilité du PLU au PGRI, qu'un travail de mise en cohérence du règlement et des OAP 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.

On observe de plus que la commune fait le choix de développer l'urbanisation sur des espaces concernés par un aléa submersion moyen à fort. C'est notamment le cas de l'ensemble des zones 1AU projetées en extension de l'enveloppe urbaine et de la zone U du Devin, où serait notamment projeté un développement hôtelier.

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 le PGRI du bassin Loire-Bretagne et avec l'exigence de non accroissement de la vulnérabilité dans les zones soumises au risque submersion,***
- ***de proposer des alternatives au développement des zones d'urbanisation en secteurs submersibles.***

8 La MRAe rappelle en outre la définition de la zone inondable retenue par le PGRI pour les submersions marines : « les zones* inondables sont déterminées sur la base du plus haut niveau marin entre l'événement historique le plus fort et l'événement centennal calculé à la cote. Ce niveau marin intègre les surcotes liées à l'action des vagues, du vent, du set up* et du run up*, de la pression atmosphérique, et aux phénomènes locaux éventuels. Par ailleurs, une majoration de 20 cm minimum à ce niveau marin, correspondant à une première étape dans la prise en compte du changement climatique est appliquée. Cette majoration est de 60 cm pour caractériser l'aléa* à l'horizon 2100 ; [...] Pour délimiter cette zone inondable*, les collectivités s'appuient sur toute la connaissance disponible et l'améliorent en tant que de besoin en fonction des enjeux*. [...] ».

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 et prévoit la création de haies afin de constituer des tampons végétalisés. A noter toutefois que ceci agit sur le bruit ressenti mais non sur le niveau sonore mesuré.

La MRAe recommande par ailleurs :

— de recenser l'ensemble des activités et équipements existants (activités économiques, salle des fêtes...) susceptibles d'engendrer des nuisances sonores sur la commune, ainsi que ceux autorisés ou en projet de façon à s'assurer de la cohérence du projet de PLU sur ce point,

— d'expliquer comment le projet de PLU prend en compte le risque potentiel lié à une pollution des sols.

3.7 Contribution au 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 constructions de type bioclimatique, sont autant d'éléments qui participent à limiter les émissions de gaz à effets de serre.

On relève cependant que la commune a choisi de conduire la révision du PLU sans exploiter les 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'énergies renouvelables).

La MRAe recommande de renforcer le volet énergétique du PLU ou, à défaut, de justifier le choix de ne pas recourir davantage aux outils existants.

Nantes, le 26 avril 2018

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

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Fabienne Allag-Dhuisme', with a horizontal line underneath.

Fabienne Allag-Dhuisme