



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 2018-3177

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) des Pays-de-la-Loire a donné délégation à sa présidente en application de sa décision du 28 juin 2016 portant exercice de la délégation prévue à l'article 17 du décret n°2015-1229 du 2 octobre 2015 modifié relatif au CGEDD pour statuer sur la demande d'avis sur le projet du PLU de la Barre-de-Monts(85).

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, le délégataire cité 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 le présent avis.

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement a été saisie pour avis de la MRAe des Pays-de-la-Loire, par la commune de la Barre-de-Monts, le dossier ayant été reçu le 9 avril 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 10 mars 2017.

La MRAe 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 des 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 routières (depuis la création du pont) et nautique, induisant 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. Le projet de PLU est pour partie conçu par reconduction de zonages déjà prévus pour l'urbanisation dans le POS. Il permet toutefois de 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 problématiques de stationnement et de stockage de véhicules liés au trafic maritime qui nécessiteraient d'être prises en compte 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, stockage des véhicules, autopartage...) mériteraient d'être étudiées notamment à l'échelle du SCoT.

Par ailleurs, 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 de véhicules) est de plus en plus fortement contraint par les enjeux écologiques et par les secteurs exposés à des risques naturels.

La MRAe recommande à cet égard de mieux ajuster l'ouverture de nouvelles zones à urbaniser au regard des risques naturels et des enjeux environnementaux, par une prise en considération de tout le potentiel existant dans l'enveloppe urbaine et par des objectifs de densité plus volontaristes permettant de limiter la consommation foncière.

Compte-tenu de l'importance de pressions en grande partie exogènes, l'élaboration du PLU implique donc de mener une réflexion dépassant son seul cadre géographique qui ne peut se concrétiser que dans le cadre d'un SCoT. 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, tout en 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 liaison 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 XIXe siècle d'une scission de la commune de Notre-Dame-de-Monts, expliquant l'absence de bourg historique structuré et le 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 2 200 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. Un premier projet de PLU a été arrêté par une délibération du 6 février 2017 a fait l'objet d'un avis défavorable de l'État et d'un avis de la MRAe en date du 24 mai 2017. Ce nouveau projet de PLU a été arrêté par une délibération du conseil municipal le 12 mars 2018.

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.

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

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

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., mériteraient 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 supracommunaux, avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte (schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Loire-Bretagne – 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, plan de prévention des risques littoraux – PPRL).

Concernant la protection des zones humides, l'analyse de l'articulation du projet de PLU avec la loi Littoral² et avec le SDAGE n'est pas correctement effectuée. Elle serait à détailler au niveau précis de leurs dispositions pour être démonstrative. En l'état, la faisabilité de certains projets n'est pas démontrée. C'est le cas par exemple d'un projet de parc photovoltaïque.

Le rapport aurait également dû mener 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 le territoire communal.

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 dans le 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 du PLU, toutefois sans données faunistiques et floristiques. 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.

²Notamment : espaces remarquables, bande des 100 mètres, encadrement par l'obligation de continuité des bâtiments agricoles y compris des serres, des zones d'habitat diffus, des extensions et annexes liées à l'habitat isolé, des parcs photovoltaïques, des conditions spécifiques et limitatives pour des équipements liés notamment à la sécurité civile.

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

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 serait 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 stockage très importante 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, seraient également à étudier, afin de mieux objectiver le besoin.

La MRAe constate ainsi 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 stationnements.

La partie « motifs de délimitation du zonage, du règlement (...) » 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 démontrer si 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. A titre d'exemple, le dossier ne justifie pas l'emprise des zones d'équipements publics situés dans le marais et n'explique pas à quel besoin le projet de port à sec évoqué répond.

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 prévisibles du PLU sur l'environnement, 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. 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 sites⁴, l'incidence potentielle et

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

cumulée des aménagements qui sont permis dans ou au voisinage des sites Natura 2000 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 AC ou à la réalisation d'un port à sec dans le polder des Gâts.

La MRAe recommande de compléter l'évaluation des incidences prévisibles de la mise en œuvre du PLU sur les sites 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. 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 AC 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.

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

Les thématiques identifiées par la MRAe 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, 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 d'une vingtaine 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 6,5 hectares pour un projet d'aire de stockage de véhicules, en contrepartie de la suppression d'une dizaine d'hectares de zones NA à vocation économique précédemment dédiées à cette finalité.

Aux nouveaux logements prévus, pourraient s'ajouter des changements de destination de bâtiments existants et 35 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 apparaît élevé.

Par ailleurs, le reclassement d'une partie des zones d'urbanisation future 1AU en zones 2AU dites « fermées » serait de nature à inciter davantage au comblement des dents creuses.

De plus, les densités prévues, notamment dans les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), avec une moyenne de 21,3 logements/ha (en densité brute par secteur), auraient mérité 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 de mieux ajuster l'ouverture de nouvelles zones à urbaniser au regard des risques naturels et des enjeux environnementaux, par une prise en considération de tout le potentiel existant dans l'enveloppe urbaine, par des objectifs de densité plus volontaristes et par la proposition d'alternatives au développement sur des secteurs submersibles.

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, 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 émissions de 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 énergétique⁵.

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 dans le secteur des Gâts, 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.

5 Les PLU peuvent, par exemple, imposer aux constructions neuves de couvrir une part de leur consommation d'énergie par la production d'énergie renouvelable.

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 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 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 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 stockage de véhicules, de communication auprès du public et de respect des autres enjeux.

En l'état, il permet la réalisation d'un projet d'aire de stockage de véhicules, sur un secteur alternatif à la zone du Rampy pressentie au début des années 2 000, abandonnée du fait de considérations patrimoniales (loi Littoral, zone humide, espèces protégées, Natura 2000).

La MRAe recommande de réexaminer les réponses apportées à la problématique du stationnement 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.

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 de cohérence écologique 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 prenne ces articles pleinement en compte, y compris leurs points f) et 6) respectifs relatifs aux ZPS.

Le projet de PLU identifie à juste titre un certain nombre de secteurs remarquables (dunes, forêt, secteurs de marais, estran), zonés A 121-23, Ac 121-23 ou N 121-23 (à terre) et NM 121-23 (une partie de l'estran) et en étend la surface par rapport au POS en vigueur.

Toutefois, d'autres secteurs présentent également les caractéristiques d'espaces remarquables, au vu de l'occupation du sol et de leur situation en ZNIEFF, voire en site Natura 2000. C'est le cas notamment des parcelles 301 et suivantes comprises dans un ancien méandre zoné AC au nord du parking sauvage des Gâts, des parcelles non aménagées de secteurs Neq et de certains pastillages A, trop largement dimensionnés, ainsi que d'une partie de la zone NM. Ces secteurs devraient être protégés en tant qu'espaces remarquables au titre de la loi Littoral dans le PLU.

Le règlement définit les catégories d'aménagements et de constructions autorisées dans les espaces remarquables, 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 maritime. De plus, 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.

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 football, 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, des éléments végétaux d'intérêt et des canaux. La parcelle cadastrée 103 devrait cependant être intégrée à ce dispositif dans l'ensemble des documents (elle l'est sur le plan de zonage mais pas dans le cahier des OAP).

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.

Les plans de zonage localisent cette bande à titre indicatif et le règlement rappelle les interdictions liées à la bande des 100 mètres dans les zones du PLU concernées. Le dossier devrait toutefois expliciter la méthodologie employée pour définir jusqu'où elle trouve à s'appliquer, le long des étiers par exemple. Le dossier devrait rappeler le fait que les activités de vente et de dégustation ne font pas partie des activités nécessitant la proximité immédiate de l'eau.

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 caduc.

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 XXe siècle, sous forme d'hébergement touristique (colonies de vacances, campings sous couvert forestier) et de quartiers d'habitat pavillonnaire.

Les évolutions envisagées par rapport au POS apparaissent dans l'ensemble cohérentes, même si le dossier gagnerait à être mieux renseigné sur la nature des boisements (essences, statut foncier, mode d'exploitation éventuel, habitats d'espèces etc) ainsi que sur les enjeux de maintien de milieux ouverts, en cohérence avec des orientations du document d'objectifs du site Natura 2000.

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 de prévoir la relocalisation du projet dans une zone constructible, sans enjeu. 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 (ou 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, soit joint. 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 devrait 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 permettrait 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 « de classe 4 et 5 » recensées sont figurées sous forme de trame sur les plans de zonage, en pastillant les abords des bâtiments agricoles. Le choix de ne pas figurer les autres classes de zones humides n'est pas justifié.

Le règlement prescrit la protection des zones humides, dans les dispositions générales

applicables à l'ensemble du territoire. Toutefois, le fait que ces dernières permettent aussi d'autoriser tous types de constructions, installations et aménagements sous réserve d'absence d'alternative et en réduisant au maximum leurs atteintes, affaiblit la portée de la protection en renvoyant une partie de l'exercice au niveau des projets opérationnels⁶.

Le PLU n'assure donc pas à son niveau une protection claire et suffisante des zones humides, et l règlement du PLU devrait être précisé.. 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 ».

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, cet exercice n'a pas été mené sur le marais (excepté pour les bâtiments agricoles repérés comme pouvant faire l'objet d'un changement de destination) et sur 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, toutefois non annexé au dossier. Ce dernier 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 d'annexer le zonage de l'assainissement collectif et non collectif des eaux usées (ZAEU) approuvé en 2002 et 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

6 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 à la réalisation desquels le PLU ne s'oppose pas.

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. 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. Les périmètres d'aléas sont identifiés sur les plans de zonage du PLU. Le règlement écrit du PLU comporte des dispositions spécifiques aux zones concernées, tenant compte des prescriptions du PPRL et rappelle la nécessité de se conformer à ces dernières au stade opérationnel. Les orientations d'aménagement et de programmation mériteraient toutefois de rappeler les cotes de référence ainsi que la cote du terrain naturel.

La MRAe recommande de compléter l'information sur les risques naturels, et en particulier les risques de submersion, figurant dans les différentes pièces du dossier.

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

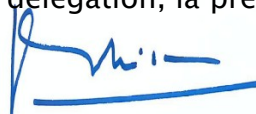
Une attention particulière doit être portée à l'aménagement des zones susceptibles d'être concernées par des nuisances ou des pollutions. Le dossier fait état des nuisances sonores aux abords des infrastructures, recense les sites et sols pollués et présente le tracé d'une ligne à haute tension existante.

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 9 juillet 2018

Pour la MRAe des Pays-de-la-Loire,
et par délégation, la présidente,



Fabienne Allag-Dhuisme