

PREFET DE LA VENDEE

*Direction régionale de l'environnement,
de l'aménagement et du logement
des Pays de la Loire*

**AVIS DE L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE AU TITRE DE L'EVALUATION
ENVIRONNEMENTALE DU PLAN LOCAL D'URBANISME DE LA FAUTE-SUR-MER**

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. 121-14 et suivants, eux-mêmes révisés par le décret n° 2012-995 du 23 août 2012.

La procédure d'évaluation environnementale, diligentée au stade de la planification, en amont des projets, 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, et à assurer une meilleure transparence du cadre décisionnel. Elle doit contribuer à une meilleure prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux.

Les textes réglementaires prévoient que certains plans locaux d'urbanisme (PLU), considérés à enjeux environnementaux majeurs, relèvent obligatoirement de la procédure d'évaluation environnementale. C'est le cas du PLU de la Faute-sur-Mer, commune littorale au territoire concerné par des sites Natura 2000.

De manière obligatoire, avant l'enquête publique sur le projet de PLU, le préfet est saisi pour avis sur la qualité de l'évaluation environnementale contenue dans le rapport de présentation et sur la prise en compte de l'environnement par le projet de document d'urbanisme (article L.121-12, 1^{er} alinéa et R.121-15 du code de l'urbanisme). Cet avis est joint au dossier soumis à l'enquête publique. Il ne se substitue pas à l'avis requis au titre de l'article L.123-9 du code de l'urbanisme.

Le présent avis porte plus spécifiquement sur :

- l'évaluation environnementale, c'est-à-dire, les informations contenues dans le rapport de présentation,
- la prise en compte de l'environnement par le projet de document d'urbanisme.

Il se décline en trois parties :

- 1) le rappel du contexte
- 2) l'analyse du caractère complet et de la qualité des informations contenues dans le rapport de présentation
- 3) l'analyse de la prise en compte de l'environnement dans le projet de PLU.

1) Le contexte

La commune la Faute-sur-Mer s'étend sur une surface de 694 hectares. Elle accueille de nombreux estivants mais a perdu un quart de sa population résidente postérieurement à la tempête Xynthia et compte désormais environ 750 habitants.

En l'absence de schéma de cohérence territoriale et suite à l'annulation du plan d'occupation des sols (POS) adopté en 2000 et du plan de prévention des risques naturels de 2012, l'urbanisme est régi sur la commune par un POS de 1984, aux dispositions obsolètes au regard des évolutions de la réglementation, du contexte et de la connaissance, couplé à la mise en œuvre de mesures de prévention des risques naturels au stade des procédures d'autorisation du sol.

Le conseil municipal a donc décidé par délibération du 7 novembre 2014 de prescrire l'élaboration d'un projet de PLU, arrêté par une délibération du 29 juin 2015.

Les principaux enjeux environnementaux identifiés concernent la prise en compte des risques naturels et des espaces d'intérêt biologique et paysager, en vue d'une maîtrise du développement urbain et des pressions liées à la fréquentation touristique.

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

Le rapport de présentation du PLU, construit suivant l'article R.123-2-1 du code de l'urbanisme, est dans l'ensemble clair, concis et pédagogique. Il explicite clairement les enjeux en présence, le projet communal visant à réorienter le développement du territoire, fortement touché par la tempête Xynthia et par les mesures de déconstruction qui ont suivi, ainsi que son articulation avec les documents de rang supérieur.

Quelques faiblesses appelant des compléments pour s'assurer d'une prise en compte adaptée des enjeux par le projet de PLU ont été identifiées et intégrées dans l'analyse thématique de la partie 3. Il serait également utile de compléter les points suivants :

Il conviendrait de mieux décrire les « perspectives d'évolution de l'environnement » tel que demandé à l'article R.123-2-1. Il s'agit là de décrire les évolutions pressenties de l'environnement, d'origine naturelle (dynamique des milieux, y compris sur les zones de densification et le secteur du Havre) et anthropique, si la commune n'élaborait pas de PLU. Ces éléments ont vocation à mieux mettre en perspective les enjeux et argumenter les choix opérés, et à permettre de mettre en exergue les leviers mis en œuvre par le projet pour influencer sur les tendances observées.

Une meilleure définition des caractéristiques architecturales, urbaine, paysagères des différents ensembles urbains serait également requise à l'appui de la volonté de « maintenir les caractéristiques paysagères du tissu résidentiel » exprimée dans l'objectif 4 de l'orientation 1 du projet d'aménagement et de développement durable du PLU,

Le paragraphe sur la mobilité et les transports devrait renseigner sur la desserte de la commune par des transports en commun et la possibilité éventuelle de les développer. La création de nouveaux stationnements sur le domaine public maritime apparaît d'autant plus dommageable qu'elle conforterait le recours à la voiture individuelle, alors que ni l'impossibilité de développer les transports collectifs, ni la réalité du besoin en dehors des jours de pointe et l'impossibilité de le satisfaire ailleurs que sur le domaine public maritime ne sont démontrées.

Une attention particulière devant être portée à l'aménagement des zones susceptibles d'être concernées par des nuisances, le rapport devrait comporter un diagnostic sur les risques de nuisances sonores, liées notamment à l'attractivité estivale (campings, par exemples), sans se limiter aux infrastructures routières.

L'analyse des incidences du projet de PLU sur Natura 2000 ne répond pas en termes de contenu aux exigences de l'article R 414-23 du code de l'environnement dans la mesure où elle n'évalue pas de façon exhaustive les incidences des projets et zonages étudiés sur l'état de conservation des habitats naturels et espèces qui ont justifié la désignation des sites terrestre et marin. Des zooms cartographiques, une description des secteurs concernés et des espèces observées et potentiellement présentes auraient ainsi mérité de figurer dans le rapport concernant notamment l'extension possible du terre-plein portuaire en Np 146-6 et le développement des circulations douces dans la forêt domaniale. De même, le rapport aurait dû évaluer les incidences en mer de la fréquentation accrue du bassin de navigation liée au projet de port à sec et de l'emplacement réservé n°6 en se référant si besoin aux études et autorisations en cours ou déjà délivrées pour ce dernier.

L'analyse des incidences du PLU aurait également dû traiter de ces projets. De plus, le dossier ne démontre pas que les occupations autorisées dans le secteur du Havre (caravaning et sanitaires) soient compatibles avec la sensibilité écologique et paysagère du site, les aléas naturels, le zonage d'assainissement et les politiques de préservation menées par le conseil départemental et le conservatoire du littoral.

Les indicateurs de suivi du PLU devraient porter davantage sur les enjeux relevés et les actions majeures mises en œuvre dans le projet, pour « identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées » tel que prévu à l'article R 123-2-1 du code de l'urbanisme. Il serait donc souhaitable d'aller plus loin dans la définition des indicateurs. A titre d'exemple, il serait utile de prévoir un suivi des stations d'espèces protégées identifiées au sein de zones aménageables.

Plus ponctuellement, des ajustements seraient requis concernant la zone A, par le biais d'une analyse du règlement de la zone au regard des règles de continuité prévues à l'article L 146-4-I du code de l'urbanisme et d'une vérification de la justification de la délimitation des zones A et N : seuls la zone A et le secteur An sont traités, intégrant des passages relatifs au secteur Ne sans rapport avec les zones agricoles ; le secteur An de la Vieille prise semble contredire l'indication selon laquelle le périmètre du secteur An correspond à la coupure d'urbanisation et l'occupation du sol sur la parcelle cadastrée 374 au nord de la commune serait à expliciter.

Sur la forme, il aurait été utile de produire davantage d'illustrations cartographiques dans le rapport, pour faciliter la compréhension du public, notamment sur l'histoire de la formation du territoire, sa géologie, les mesures d'inventaires et de protection du patrimoine naturel, la servitude de passage des piétons sur le littoral, la localisation des installations conchylicoles et des occupations du domaine public maritime, les parcelles acquises ou gérées par le conservatoire du littoral, l'emprise de la zone de solidarité et les cartes d'aléas liés aux risques naturels.

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

Le projet de PLU s'attache légitimement à marquer un tournant au regard du POS. Les thématiques identifiées par l'autorité environnementale qui nécessitent un éclairage particulier font l'objet d'un examen ci-après.

a) Perspectives de développement et gestion économe de l'espace

Le projet de PLU retient un objectif de 1000 habitants à l'horizon 2030, équivalent à la population recensée avant la tempête Xynthia et représentant un apport de 275 habitants par rapport à 2015.

Il assigne à la zone de solidarité et à l'ancien camping une vocation de loisirs, en vue d'une restauration du cadre de vie et d'une valorisation économique de ces secteurs qui soit compatible avec les aléas naturels.

L'effort notable de resserrement des zones à urbaniser induit par une meilleure connaissance des enjeux est à saluer.

Si la localisation des logements à créer est fortement contrainte, le rythme de construction demeure un choix politique. Il est dommage en ce sens que l'objectif chiffré retenu ne soit pas justifié au dossier, par comparaison avec d'autres scénarios en termes de rythme de développement.

Pour atteindre cet objectif, le projet de PLU privilégie un comblement des dents creuses et une densification mesurée de l'enveloppe urbaine tenant compte des risques naturels, ainsi qu'une extension d'urbanisation à vocation d'habitat dans le secteur des Amourettes, examinée ci-après.

Compte tenu du contexte particulier lié à l'après-Xynthia, il est compréhensible que le dossier argumente le souhait d'optimisation du foncier à l'échelle de la commune et notamment des zones 1AU, toutes immédiatement ouvertes à l'urbanisation car déjà desservies par les réseaux, par un souci d'intérêt général.

Le dossier indique que ces zones génèrent un potentiel de construction 3 fois supérieur aux besoins en logements retenus dans le PADD, toutefois maîtrisé à travers les orientations d'aménagement et de programmation. Celles-ci prévoient l'urbanisation « à court terme » des secteurs Ubb des Amourettes et 1AUb des Sables d'Or et à moyen terme, voire au-delà du terme du PLU, des secteurs 1AUa des Alizés et 1AUc des Amourettes.

Le rapport fait état d'une convention avec l'établissement public foncier de la Vendée. Cette indication est cependant trop succincte pour qu'un lecteur non averti saisisse s'il s'agit déjà de propriétés publiques ou si leur acquisition reste tributaire d'une mise en vente, et pour quelles raisons le recours aux autres outils fonciers existants (emplacement réservé, déclaration d'utilité publique...) n'est pas envisagé pour s'assurer d'une maîtrise foncière plus rapide. Dans ce contexte, le choix d'un échéancier plus explicite permettrait peut-être à la commune de mieux maîtriser le rythme d'urbanisation.

Dans ce cadre, l'extension d'urbanisation du côté ouest des Amourettes interviendrait en surnombre, avec le risque que la forme urbaine projetée et le caractère privé des parcelles concernées favorisent la construction de résidences secondaires, plutôt que la satisfaction de la demande de logements permanents recherchée.

b) 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 risque d'inondation, et de ne pas aggraver, voire de réduire, la vulnérabilité des populations déjà exposées.

Le rapport de présentation du PLU rappelle l'existence de risques naturels et l'élaboration en cours d'un plan de prévention des risques littoraux (PPRL), mais serait à compléter conformément aux indications détaillées figurant dans l'avis rendu au titre de l'article L. 123-9 du code de l'urbanisme.

Le zonage évite dans l'ensemble d'étendre l'urbanisation dans les zones exposées. Le règlement renvoie dans l'attente du PPRL vers un examen par les services de l'Etat des autorisations d'urbanisme en zones d'aléas.

La teneur exacte du futur PPRL n'étant à ce jour pas connue, le PLU devrait d'ores et déjà reproduire les plus récents périmètres d'aléas de submersion identifiés sur les plans de zonage à titre d'alerte et rectifier le PADD qui comporte une carte d'aléas obsolète.

Il conviendrait de veiller à ce que la zone UB, qui englobe une partie de la zone de solidarité, n'intègre pas des terrains acquis sur le fond de prévention des risques naturels majeurs, rendus inconstructibles par définition et d'y matérialiser l'occupation du sol (cimetière, mémorial) de manière à ne pas imaginer un secteur vide et potentiellement constructible.

Egalement, le fait d'envisager des aires de camping-car dans la zone du renouveau et sur le terre-plein portuaire et d'autoriser le stationnement de caravanes, y compris en hiver, dans la zone basse du Havre ne paraît pas adapté, en ce qu'il aurait pour effet d'élargir la population séjournant, de nuit notamment, sur des secteurs exposés aux risques naturels.

c) Prise en compte des espaces d'intérêt biologique et paysager

Le projet de PLU s'attache à préserver la trame verte et bleue de la commune en combinant différentes dispositions. Si le travail conduit montre une inflexion positive en matière de prise en compte de l'environnement, quelques aspects demeurant perfectibles sont présentés ci-après.

Boisements

La commune est concernée par un vaste massif boisé, au paysage fortement identitaire pour la commune et aux fonctionnalités écologiques de premier plan.

La loi Littoral fait obligation au PLU de classer les parcs et ensembles boisés existants les plus significatifs (EBS) des communes en « espaces boisés », après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. Il peut également être 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. Les communes disposent pour ce faire de plusieurs outils : les articles L 130-1 (protection forte au titre d'espace boisé classé), L 123-1-5-III-2° du code de l'urbanisme (protection plus souple issue de la loi Paysage) et les orientations d'aménagement et de programmation (qui s'imposent dans un rapport de compatibilité).

Au cas présent, la délimitation des espaces boisés classés (EBC) du POS en vigueur, antérieure à la loi Littoral, couvre potentiellement des espaces boisés significatifs existants, mais également des espaces à boiser et des espaces boisés non significatifs. Il est donc légitime que la commune réexamine la pertinence de la délimitation de 1984 sous l'angle de la loi Littoral. Elle omet cependant d'expliquer certains des choix effectués en matière de protection.

La surface totale d'EBC déclassés représente 16,3 hectares. Le déclassement d'EBC dans la zone de solidarité et l'absence d'inscription en EBS des boisements épars persistant entre les constructions dans les zones déjà urbanisées sont cohérents.

Les choix suivants apparaissent au contraire inadéquats ou insuffisamment argumentés :

- au sud-est de la commune, la trame EBC ne devrait pas être maintenue sur des secteurs en eau (bassins et pourtours),
- à l'ouest et au sud de ces secteurs, de vastes zones repérées en EBS semblent peu ou non boisées. Le dossier n'explique pas cet état de fait et l'opportunité ou non d'y maintenir une trame EBS (il peut s'agir par exemple de coupes rases de l'office national des forêts à des fins de régénérescence du boisement prévues dans un plan de gestion, d'anciens boisements dépériés suite à la submersion de 2010, mais aussi de milieux à maintenir ouverts pour leurs intérêts naturaliste et paysager, en cohérence avec des orientations du document d'objectifs du site Natura 2000),