

*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'ÉVALUATION
ENVIRONNEMENTALE DU PLAN LOCAL D'URBANISME DE LA TRANCHE-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 Tranche-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 Tranche-sur-Mer s'étend sur une surface de 1763 hectares et comptait en 2012 une population résidente de 2762 habitants, portée à 110 000 personnes en période estivale.

Le conseil municipal a décidé par délibération du 10 septembre 1992 de prescrire la révision du plan d'occupation des sols adopté à la fin des années 90. Le projet de PLU a été arrêté par une délibération du 30 janvier 2015.

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

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

Le rapport de présentation du PLU, utilement complété par le diagnostic réalisé dans le cadre du plan vert communal, est nourri. Il présente toutefois des faiblesses qui nuisent à la clarté du projet communal et, par voie de conséquence, à l'appréciation de la prise en compte de l'environnement. De plus, il ne répond pas totalement aux attentes de l'article R 123-2-1 du code de l'urbanisme.

Plusieurs passages retranscrivant le règlement occupent une place importante au détriment d'une explication plus poussée des choix opérés et de l'évaluation des incidences environnementales. Il aurait notamment été important, d'une part, que le rapport mette en évidence les contradictions apparentes entre certains objectifs de protection et le zonage retenu et, d'autre part, qu'il explique comment celles-ci seront gérées.

Ainsi, l'affectation souhaitée pour certains secteurs du territoire n'est pas clairement précisée et l'évaluation est trop limitative en termes de champ géographique et de contenu. En effet, plusieurs secteurs aménageables ne sont pas étudiés ou le sont de façon trop incomplète pour démontrer l'acceptabilité des projets sur le plan environnemental. De façon non exhaustive, sont identifiés les principaux secteurs suivants :

- les extensions des parkings de plage zonés NS près du phare et à la Grière (y compris l'aménagement apparent d'une nouvelle voie de circulation),
- l'extension de la zone d'activité en zone humide, inondable et d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF),
- les zones UM et NS destinées à des équipements publics ou collectifs,
- la création en espace remarquable d'un nouvel accès à l'aérodrome (non justifiée au dossier en termes de finalité et de tracé),
- la création de pistes cyclables dans le marais,
- le fait d'autoriser des équipements et bâtiments agricoles en ZNIEFF de type 1.

En outre, la présence potentielle d'espèces d'intérêt patrimonial, voire protégées, n'a été investiguée sur aucun de ces secteurs, d'où une absence de prise en compte des possibilités de destruction de la flore et de destruction ou de dérangement de la faune. Pourtant, l'évaluation environnementale vise précisément à vérifier la faisabilité des projets rendus possibles par le PLU et requiert pour ce faire des compétences naturalistes.

Ces lacunes contribuent au fait que le rapport ne démontre pas toujours la nécessité de certains des aménagements projetés, ni l'absence de solution alternative de moindre impact, ni la faisabilité de mesures compensatoires.

De plus, le dossier n'explique ni les règles applicables au secteur NL, ce qui ne permet pas de mesurer l'adéquation du règlement avec les enjeux propres à ce secteur, ni les raisons pour lesquelles certaines habitations situées à l'extrémité sud de la commune sont zonées en Ah bien que non situées en zone agricole.

Par ailleurs, l'absence de report de la servitude de passage des piétons sur le littoral sur le plan des servitudes serait quant à elle à rectifier ou à justifier et l'entier respect de la règle de continuité issue de la loi Littoral devrait être réexaminé, vu les possibilités d'urbanisation offertes à ce stade dans certaines zones et les possibilités de mitage qui en découlent.

En ce qui concerne les incidences sur Natura 2000, l'analyse met l'accent sur les différents zonages intéressant les sites Natura 2000 mais ne répond pas en termes de contenu aux exigences de l'article R 414-23 du code de l'environnement. En effet, cette partie n'évalue ni la nécessité, ni les incidences des projets et zonages étudiés sur l'état de conservation des habitats naturels et espèces qui ont justifié la désignation des sites. Des zooms cartographiques, une description des secteurs concernés et des espèces observées et potentiellement présentes auraient ainsi mérité de figurer dans le rapport.

De plus, le dossier justifie la prise en compte des périmètres d'inventaires et de protection environnementaux en termes de pourcentage surfacique. Si cette première approche apporte des éléments d'information, elle ne justifie pas à elle seule de la bonne prise en compte des enjeux propres à ces périmètres.

Compte tenu des enjeux identifiés, une partie des indicateurs prévus pour le suivi des effets du PLU, tels que par exemple le nombre d'éléments de bâti protégé, la part du territoire en zone N, le volume d'eau potable produit ou le nombre d'installations classées pour la protection de l'environnement, apparaissent déconnectés de la finalité d'un tel suivi. En effet, l'objectif est d'« identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées ». Il serait donc souhaitable d'aller plus loin dans la définition des indicateurs.

Sur la forme, le rapport comporte également quelques inexactitudes, notamment : références aux sites inscrits et classés ou au marais breton, qui ne concernent pas la commune, attribution erronée à la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de l'inventaire réalisé par l'office national des zones humides, et des indications qui mériteraient d'être actualisées ou complétées, notamment sur le schéma régional des continuités écologiques, les projets de schéma directeur d'aménagement et de gestion de l'eau (SDAGE), de plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) et de plan d'action sur le milieu marin (PAMM).

Le résumé non technique souffre également d'un caractère trop général. Par exemple, aucune indication n'est apportée sur les surfaces consommées.

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 s'appuie sur le rythme de croissance démographique annuelle observé durant les années 2000 (0,7%) et opte pour un rythme un peu supérieur (0,9%), permettant la création d'environ 80 logements par an à l'horizon 2025.

La révision à la baisse du dimensionnement des zones d'urbanisation future (NA dans le POS, désormais dénommées AU) est à noter. Pour cela, le projet de PLU privilégie un comblement des dents creuses et une densification mesurée de l'enveloppe urbaine, ainsi qu'un phasage des extensions d'urbanisation à vocation d'habitat au sein ou en continuité de l'enveloppe urbaine. Cependant, six secteurs représentant 13 hectares en extension urbaine sont prévus pour l'habitat, auxquels s'ajoutent plusieurs zones UE, UM et NS à vocation d'activités économiques ou d'équipements collectifs de natures variées.

L'analyse du besoin en zones d'urbanisation future s'appuie sur un repérage des possibilités de densification par division parcellaire et sur un comblement des dents creuses. Mais l'estimation explicite des possibilités de densification liées au renouvellement urbain n'est pas réalisée. De plus, les possibilités sont réduites de près d'un tiers du fait de l'application d'un taux de rétention de 30%, qui pourrait théoriquement être revu à la baisse dans la cadre d'une mobilisation accrue des outils fiscaux et fonciers existants.

Compte tenu de la pression foncière que connaît la commune, le rapport de présentation pourrait ainsi proposer une analyse comparative plus détaillée entre la densité moyenne observée dans les différents quartiers urbanisés et la densité prévue dans le cadre du potentiel de renouvellement et d'extension urbaine résidentielle. En complément, une justification des densités choisies et une réflexion plus approfondie sur les formes urbaines devraient ainsi permettre à la commune de réduire davantage les surfaces urbanisables en extension urbaine. A ce stade, la densité brute de 13 logements à l'hectare envisagée sur les secteurs à urbaniser reste fortement consommatrice d'espace, au détriment des cultures de Planches qui font partie intégrante du patrimoine culturel et paysager de la commune.

Le choix de contenir les campings existants dans leurs limites autorisées est judicieux, vu la capacité d'hébergement déjà importante.

Des justifications auraient aussi dû être apportées quant à l'état initial et au potentiel constructible dans la zone UE permettant l'extension de la zone d'activités existante sur le marais et en zone inondable. Il en est de même pour la prise en compte à l'échelle intercommunale des secteurs préférentiels pour le projet de développement des activités économiques de la communauté de communes, afin de mieux cibler les secteurs dédiés à ce développement à l'échelle de la commune.

Enfin, l'affectation d'un zonage de type urbain à l'ensemble des zones UM ne semble pas systématiquement adaptée, tant en termes de vocation que de localisation sur des espaces sensibles ou extérieurs à l'enveloppe urbaine.

b) 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. Cependant, quelques aspects qui demeurent perfectibles sont présentés ci-après.

Estran/espaces remarquables

L'identification des espaces remarquables marque une avancée en termes de périmètres, notamment sur le marais. Toutefois, plusieurs secteurs ne sont pas reconnus comme remarquables dans le PLU alors qu'ils semblent remplir les critères définis dans le code de l'urbanisme et qui sont repris pour certains dans le rapport. Cependant, le rapport apporte peu d'explications (« ces espaces correspondent globalement aux sites Natura 2000 »). A titre d'exemples, plusieurs secteurs compris dans l'enveloppe de sites Natura 2000 et non artificialisés se voient affecter un zonage plus permissif : les zones N situées « plage de la Marine » et aux « Casserottes », les zones A et N dans le secteur des Roulières. De même, le PLU exclut indûment des zones 146-6, les secteurs sur lesquels sont prévus des aménagements légers : piste cyclable correspondant à l'emplacement réservé n°2, plages, concessions de plages, mouillages, bande Nm à l'arrière de la réserve naturelle nationale ... Il exclut aussi certaines zones NS littorales supposées correspondre aux stationnements littoraux existants et à leurs accès. Toutefois, ces zones sont trop largement dimensionnées par rapport à la réalité du terrain. Par conséquent, le projet de PLU devrait être ajusté en vue d'une meilleure cohérence avec la loi Littoral.

A noter également que le règlement des espaces remarquables devrait sans doute être affiné afin de ne pas y autoriser des aménagements sans rapport évident avec la vocation de ces secteurs, tels que de nouvelles aires de stationnement, sanitaires, postes de secours et aménagements forestiers sur le marais à vocation agricole. La possibilité de ces aménagements ne fait d'ailleurs l'objet d'aucune évaluation environnementale.

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 auxquels ils sont soumis.

Au cas présent, le dossier identifie deux secteurs permettant une extension spatiale de l'urbanisation en espace proche du rivage, dont la localisation et les caractéristiques apparaissent cohérentes. Ponctuellement, le PLU permet également une densification mesurée et quelques constructions supplémentaires en espace proche du rivage, sans pour autant que celles-ci apparaissent dommageables. Ainsi, l'extension globalement permise apparaît bien limitée au sens de la loi Littoral.

Coupures d'urbanisation

Les coupures d'urbanisation existantes contribuent à l'agrément paysager et à la mobilité des espèces. Elles sont préservées dans le PLU.

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.

Cette bande est matérialisée à titre indicatif sur les plans en tenant compte de la limite réelle des plus hautes eaux et fait l'objet de dispositions réglementaires spécifiques, complétées par un repérage de zones non aedificandi (toutefois plus permissives) sur les marges bâties. Cependant, le fait de ne pas considérer l'arrière de la lagune de la Belle Henriette, soumise au balancement des marées de fort coefficient, comme limite des plus hautes eaux, mériterait d'être revu ou justifié.

Boisements

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 deux outils : les articles L 130-1 (protection forte au titre d'espace boisé classé) et L 123-1-5-III-2° du code de l'urbanisme (protection plus souple issue de la loi Paysage).

Les outils numériques (du 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 parfois inexactes, voire calées artificiellement sur les limites externes de zones urbanisables ou d'entités foncières, ont pu être établies par le passé sans vérification systématique de terrain. Aussi, les PLU devraient systématiquement comporter un repérage de tous les secteurs boisés, distinguant par une délimitation argumentée les parcs et ensembles boisés existants les plus significatifs (EBS) de la commune et les autres boisements.

Dans ce contexte et même si la commune accorde une grande importance à la protection de son patrimoine boisé, le PLU ne devrait pas présenter uniquement les secteurs concernés par des évolutions au regard du POS mais expliquer l'ensemble des choix effectués en matière de protection.

A ce titre, la réduction significative de la protection, motivée dans certains secteurs par une récente évolution du code de l'urbanisme ou par le souhait de faciliter un projet de type accrobranche, mériterait d'être réexaminée au regard d'une analyse des enjeux propres aux boisements concernés.

En complément, le règlement introduit à l'article 13 de différentes zones, une disposition prévoyant le maintien ou le remplacement des plantations existantes non protégées par les deux outils juridiques précédents. En l'absence de repérage préalable au stade du PLU, la mise en œuvre de cette disposition demeure particulièrement aléatoire.

Zones humides

La préservation des zones humides constitue un enjeu important et les documents d'urbanisme doivent respecter la disposition 8A-1 du SDAGE du bassin Loire-Bretagne 2010-2015, qui précise que « les PLU incorporent dans les documents graphiques les zones humides dans une ou des zones suffisamment protectrices et, le cas échéant, précisent dans le règlement ou dans les orientations d'aménagement, les dispositions particulières qui leur sont applicables en matière d'urbanisme ».

La commune de la Tranche-sur-Mer appartient au marais poitevin et abrite des zones d'intérêt exceptionnel, notamment en termes de potentiel d'accueil des oiseaux d'eau. Certes, l'inventaire communal des zones humides est joint au rapport et celui-ci explique clairement la méthodologie employée, présente la typologie des zones humides recensées sur la commune et en propose une hiérarchisation tenant compte de leur état de conservation actuel. Cependant, il aurait été utile en complément de rappeler la composition du comité de pilotage, de préciser si l'inventaire a fait l'objet d'une validation par la Commission locale de l'eau, d'indiquer dans quelle mesure des fiches descriptives de chacune de zones humides inventoriées peuvent être consultées et si l'objectif de protection des zones humides intégré au SAGE du Lay est décliné dans ce dernier sous forme de prescriptions particulières.

La commune s'attache à prendre en compte les zones humides inventoriées, par le biais du zonage du PLU et d'une trame assortie de mesures réellement protectrices. Cependant, d'un point de vue formel, ces mesures devraient figurer dans le paragraphe consacré aux éléments protégés au titre de l'article L.123-1-5-III-2° pour clarifier l'origine réglementaire de la protection appliquée à l'échelle de la commune.

De plus,, si le détournement de la zone UM1 de la Marie-Louise pour permettre l'évolution du bâti apparaît mineur, inversement, les zones UM (équipements publics), UE (activités), NS (parkings) et certains emplacements réservés (voies de désenclavement, d'accès à l'aérodrome....) définis sur des zones humides non aménagées peuvent engendrer leur dégradation à court terme, ce qui est contradictoire avec l'objectif de protection affiché et traduit réglementairement. Il conviendrait donc d'examiner la possibilité d'opter sur ces secteurs pour des zonages plus cohérents avec la préservation de ces milieux sensibles. Le PLU est le bon outil pour analyser les possibilités d'évitement, de réduction et de compensation des impacts mais il ne semble pas, dans le cas présent, avoir décliné complètement la logique d'évitement pour ces secteurs.

La création de nouveaux stationnements rétro-littoraux sur le marais pour soulager la zone littorale jugée saturée apparaîtrait d'autant plus dommageable qu'elle conforterait le recours à la voiture individuelle, alors que l'impossibilité de renforcer les modes de transport alternatifs n'est pas démontrée. De même et dans un contexte d'émergence des réflexions en vue d'un SCOT, une localisation alternative des zones d'activité et commerciales projetées aurait dû être privilégiée dès le stade du PLU, si possible à l'échelle supra-communale.

Eaux pluviales et usées

Le dossier présente les mesures prévues par le PLU en matière de maîtrise des rejets et de l'imperméabilisation des sols mais ne joint ni le zonage des eaux pluviales ni celui de l'assainissement collectif et non collectif des eaux usées sur la commune.

Le dossier indique que des études ont été lancées concernant la surcharge estivale et la non-conformité des rejets de la station d'épuration d'une capacité actuelle de 35 000 Equivalent Habitant, ainsi que la dégradation d'une partie des réseaux. Cependant, le fait que le dossier ne démontre pas que les dysfonctionnements observés et pressentis ne constituent pas des éléments bloquants pour le développement, dans l'attente de solutions à venir, apparaît préoccupant.

c) 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 augmenter 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). Il se réfère aux plus récents périmètres d'aléas de submersion identifiés par les services de l'Etat, sans toutefois les reproduire à titre d'alerte sur les plans de zonage, ce qui serait nécessaire pour les localiser clairement. Le zonage évite dans l'ensemble d'étendre l'urbanisation dans les zones exposées mais y permet l'urbanisation de « dents creuses » ainsi que l'extension d'une zone d'activités. Le règlement renvoie dans l'attente du PPRL vers un examen par les services de l'Etat des autorisations d'urbanisme en zone d'aléa, susceptible de conduire à un avis défavorable. En l'absence d'explication, l'unique mesure compensatoire évoquée dans le rapport et qui a trait au risque incendie reste néanmoins peu éclairante.

d) Nuisances

Une attention particulière devra être portée à l'aménagement des zones susceptibles d'être concernées par des nuisances. En particulier, le rapport ne comprend pas assez d'éléments de diagnostic sur les risques de nuisances sonores, autres que les infrastructures routières : campings, parcs de jeux et activités semi-nocturnes existantes. De plus, la maîtrise de ces nuisances devrait constituer un élément à part entière des orientations d'aménagement et de programmation de nouvelles zones d'urbanisation. Enfin, le règlement gagnerait à être renforcé en vue d'une meilleure maîtrise des nuisances de voisinage au sein des zones déjà urbanisées.

Conclusion


Au regard du POS en vigueur, les avancées notables en termes de maîtrise de l'enveloppe urbaine, de déclinaison de la loi Littoral et de prise en compte de l'environnement, sont remarquées. Cependant, des ajustements du projet de PLU restent à mener pour conforter les options d'économie de l'espace et de protection de l'environnement retenues.

Le rapport de présentation présente des lacunes appelant des compléments sur les points évoqués supra, y compris pour lever de nombreuses incertitudes qui nuisent à la compréhension du projet communal.

Conformément à l'article L.121-14 du code de l'urbanisme, il appartiendra à la commune de préciser postérieurement à l'enquête publique, dans le rapport de présentation du PLU qui sera finalement approuvé, la manière dont il aura été tenu compte du présent avis.

07 MAI 2015

Le Préfet
Pour le Préfet,
Le Secrétaire Général
de la Préfecture de la Vendée


Jean-Michel JUMEZ