

PREFET DE LA LOIRE-ATLANTIQUE

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 PREFAILLES**

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, intégrée par décrets dans le code de l'urbanisme aux articles R.121-14 et suivants.

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 Préfailles, commune littorale et concernée 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 (autrement dit, 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 s'étend sur une surface de 488 hectares et comptait une population de 1256 habitants en 2010. Elle est incluse dans le périmètre de la directive territoriale d'aménagement (DTA) de l'estuaire de la Loire et située près des pôles d'équilibre de Pornic et de Saint-Brévin-les-Pins. Son territoire est également concerné par le SCoT du pays de Retz et par les SAGE du marais breton et de l'estuaire de la Loire.

En juin 2014, le conseil municipal a décidé de prescrire la révision du PLU en vigueur approuvé en 2008, afin notamment de prendre en compte les évolutions de la législation, d'assurer sa mise en cohérence avec les documents supracommunaux désormais en vigueur et avec les objectifs de la nouvelle municipalité en termes d'aménagement, de préservation et de valorisation du territoire et de son patrimoine tant naturel que bâti. Le projet de PLU a ainsi été arrêté par délibération du 6 mai 2015.

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

Le rapport de présentation du PLU, construit conformément aux exigences de l'article R 123-2-1 du code de l'urbanisme, est dans l'ensemble de très bonne facture. Il aborde les différentes thématiques et les évolutions prévisibles de façon pédagogique et bien documentée.

Quelques remarques 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.

Plus ponctuellement, il serait également utile de clarifier les aspects suivants :

- le rapport devrait cartographier les sites inscrits intersectant le territoire en mer de la commune, ainsi que les deux ruisseaux intermittents recensés par l'IGN ;
- il indique que les périmètres des zones de camping NL sont calés sur l'existant. Cependant, à l'examen de l'orthophotoplan de 2012, le zonage du PLU semble permettre l'extension des campings de la Pointe et des Amis de la nature ;
- le rapport fait également état d'un développement du camping sauvage et de la cabanisation. Il gagnerait à expliciter les mesures de prévention et de résorption éventuellement mises en œuvre en complément du PLU ;
- la description des zones susceptibles d'être aménagées devrait être davantage renseignée sur la nature et les caractéristiques des milieux naturels pour s'assurer de l'absence d'élément patrimonial bloquant et expliciter dans quelle mesure est recherchée une cohérence des orientations du PLU avec la structure parcellaire existante. A titre d'exemple, la zone 2AUC et ses abords sont concernés par des secteurs d'alerte sur la présence de plantes protégées (données du conservatoire botanique national de Brest), non évoqués au dossier ;
- si les éléments sur la méthode d'évaluation figurant au fil du rapport sont dans l'ensemble clairs, il serait important de préciser quand et selon quelles modalités ont été effectuées les études de terrain ;
- le fait d'autoriser tous bâtiments agricoles dans la majeure partie de la zone N n'est pas conforme avec l'article L 146-4-1 du code de l'urbanisme relatif à l'obligation de continuité et aux conditions de dérogation ;

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

Le projet communal présente dans l'ensemble des dispositions cohérentes et adaptées aux enjeux détectés. Seules les thématiques identifiées par l'autorité environnementale comme méritant un commentaire particulier font l'objet d'un examen ci-après.

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

Le projet de PLU opte pour un rythme de croissance de 1,7 % par an, équivalent à la période 1999-2010 et tenant compte des documents supracommunaux.

L'analyse du besoin en zones d'urbanisation future AU pour l'habitat (7,5 hectares) tient compte d'un repérage des possibilités de densification et de renouvellement urbain. Il est ainsi prévu de réaliser 60 % des 270 logements neufs projetés dans l'enveloppe urbaine existante. L'analyse s'appuie également sur une densité moyenne fixée dans les orientations d'aménagement des zones AU, un peu plus élevée que dans les opérations réalisées sur la décennie précédente (au moins 15 logements/hectare au lieu de 11), qui représente une avancée au regard du PLU en vigueur et permet la réduction de zones AU mais reste néanmoins peu élevée, la commune ayant retenu la densité minimale du SCOT. A titre d'exemple, le choix de ne pas prévoir de densité minimale dans le cadre d'une orientation d'aménagement et de programmation sur la grande poche non bâtie au sein de la zone UH située près de la zone AU_B interroge. Des indications sur les outils éventuellement mis en œuvre depuis l'approbation du PLU pour réduire la forte rétention foncière, en termes de fiscalité, de préemptions et d'emplacements réservés notamment, auraient également été utiles à l'analyse.

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

Le dossier démontre que la grande majorité des zones aménageables se situe sur des secteurs non problématiques et/ou que les dispositions prévues tiendront compte des enjeux relevés. Quelques ajustements seraient néanmoins à effectuer pour intégrer plus parfaitement certains aspects patrimoniaux et réglementations environnementales.

Estran/espaces remarquables

La délimitation des espaces remarquables, qui s'appuie sur la DTA de l'estuaire de la Loire, sur le SCOT du Pays de Retz ainsi que sur des données naturalistes locales, apparaît dans l'ensemble cohérente.

A noter toutefois qu'il aurait été pertinent d'examiner si tout ou partie du domaine public maritime inclus en site Natura 2000 postérieurement à l'approbation de la DTA remplit également les critères d'espace remarquable. Pour autant, le règlement prévu pour la zone Nm est déjà très protecteur et cohérent avec la loi Littoral.

Un recensement des pêcheries et cultures marines existantes aurait néanmoins été utile, pour s'assurer de la prise en compte de ces composantes patrimoniales et économiques dans le projet de PLU et de la cohérence des délimitations de zones. La zone ND semble, malgré l'indication contraire, couvrir une partie du domaine public maritime et le lien fait avec « les aménagements exigeant la proximité immédiate de l'eau liés aux activités traditionnellement exercées » autorisés en page 115 n'est pas évident pour le lecteur, au vu de la localisation apparente de ces activités.

L'étendue de la zone UP au-delà de l'enceinte portuaire existante apparaît contradictoire avec l'indication au dossier d'un développement des capacités portuaires sous forme de port-à-sec, en dehors de l'estran et d'un simple réaménagement (peu renseigné en l'état) du port existant. Il y aurait donc lieu de réduire le zonage UP si son étendue n'est pas justifiée techniquement. Pour mémoire, les études menées à la fin des années 2000 en vue d'une extension du port, et dont l'instruction n'est pas allée à son terme, avaient mis en évidence un problème de calage du zonage du PLU en vigueur concernant l'espace remarquable contigu à la jetée, qu'il serait adapté de rectifier, ainsi qu'un impact paysager non négligeable dans l'hypothèse d'une rehausse importante de la jetée.

Il est bénéfique que le règlement des espaces remarquables limite les catégories d'aménagements légers autorisés sur ces secteurs sensibles. Cependant, au vu du rapport et de la configuration des lieux, le fait d'y autoriser de nouvelles aires de stationnement ne paraît pas justifié. De même, les équipements publics et d'intérêt collectif nécessaires à la mise en place de divers réseaux ne devraient y être acceptés que sous réserve du respect des conditions fixées à l'article L 146-8 du code de l'urbanisme.

Enfin, le rapport pourrait rappeler que, compte tenu de la configuration de la côte, le territoire en mer de la commune ne couvre pas nécessairement une étendue de 12 milles marins, s'il intersecte auparavant celui d'autres communes.

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 (avec un oubli à rectifier dans le secteur de la Pointe Saint-Gildas) et fait l'objet de dispositions réglementaires spécifiques dans le projet de PLU, complétées par un repérage de zones non aedificandi à l'avant de secteurs bâtis.

Cependant, l'inclusion d'une partie de la bande des 100 mètres en zone 2AUc apparaît inadaptée et le confortement à hauteur de 30% de bâtiments des campings des Amis de la nature et de la Prée, situés dans la bande des 100 mètres, entre en contradiction avec la jurisprudence concluant à l'interdiction d'y étendre les bâtiments existants dans les espaces non urbanisés.

Il serait également utile de clarifier le règlement des zones concernées par l'application des dispositions liées à la bande des 100 mètres : en l'état, l'articulation entre le rappel réglementaire sur la bande des 100 mètres figurant dans les zones concernées et les occupations et utilisations du sol autorisées dans ces zones peut donner lieu à différentes interprétations.

Coupsures d'urbanisation

Quoique globalement préservées, les coupures recensées se voient affecter en l'état du projet de PLU des dispositions réglementaires trop permissives au regard de la loi Littoral. Permettant notamment l'évolution de campings et la création de bâtiments agricoles, ces dispositions pourraient remettre en question les caractéristiques paysagères des coupures et devraient donc être rectifiées.

Boisements

La loi Littoral fait obligation au PLU de classer en espaces boisés les parcs et ensembles boisés existants les plus significatifs de la commune 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 plusieurs outils : les articles L 130-1 et L 123-1-5 III 2° du code de l'urbanisme ainsi que les orientations d'aménagement et de programmation qui s'imposent aux projets d'aménagement dans un rapport de compatibilité.

Le projet de PLU prend bien en compte l'espace boisé significatif recensé dans la DTA et les autres secteurs boisés, notamment dans les secteurs urbanisés. Des secteurs boisés et bocagers à protéger sont également identifiés au titre de l'article L 123-1-5 III 2° du code de l'urbanisme et des orientations d'aménagement et de programmation.

On remarque néanmoins que les critères (autres que géographiques) de recensement des éléments bocagers dits « stratégiques » à protéger ne sont pas précisés et qu'il n'est pas joint d'inventaire. Il est donc difficile d'évaluer les secteurs et les facteurs de déclin du maillage bocager (ce qui devrait conditionner les réponses à apporter dans le PLU) et ce qui motive l'absence de protection de certaines entités, contribuant potentiellement au maintien de

continuités écologiques et/ou à l'intérêt paysager des secteurs concernés. Pour les mêmes raisons, l'indicateur prévu pour le suivi des effets du PLU, uniquement axé sur les interventions futures sur des éléments protégés, ne permettra pas de mesurer l'évolution de l'ensemble du bocage.

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, aux termes de laquelle « les PLU incorporent dans les documents graphiques les zones humides dans un 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 carte de l'inventaire communal des zones humides mené suivant le cahier des charges du SAGE du marais breton est jointe. Il aurait été utile de préciser si ce dernier a fait l'objet d'une validation par la Commission locale de l'eau et d'évaluer dans quelle mesure la méthodologie d'inventaire, consistant à cibler des secteurs à expertiser sur la base d'une pré-localisation de zones humides potentielles, a pu conduire ou non à omettre certaines zones humides au sens de la police de l'eau, afin de le compléter si besoin.

La commune s'attache à prendre en compte les zones humides inventoriées par le biais d'un zonage en NS et ND, couplé à une trame assortie de mesures de protection spécifiques, dont bénéficient également des secteurs où ont sans doute été identifiées des mares, ce qui est bénéfique.

Le dossier devrait également faire état de la révision en cours du SDAGE du bassin Loire-Bretagne, et gagnerait à mesurer d'ores et déjà la cohérence du projet de PLU avec ses futures dispositions, actuellement à l'état de projet.

Ressource en eau

Le dossier prévoit des dispositions réglementaires en matière de gestion des eaux pluviales et mentionne la réalisation prochaine d'un schéma directeur. Cependant, il ne renseigne pas sur l'existence d'un zonage d'assainissement des eaux pluviales.

Le dossier prévoit l'actualisation du zonage de l'assainissement collectif et non collectif des eaux usées d'ici l'approbation du PLU. Pour mémoire, la nécessité d'un examen préalable par l'autorité environnementale, visant à établir la nécessité ou non d'une évaluation environnementale spécifique, devra être prise en compte en termes de calendrier.

Dans le cadre du diagnostic du réseau des eaux usées, il conviendra de tenir compte des incidents éventuels survenus sur les stations de relevage : certains dysfonctionnements de ces postes pouvant impacter la qualité des eaux de baignade et des coquillages, il serait important de mesurer la fiabilité des postes et si besoin de prévoir des aménagements. Un lien avec les préconisations des profils de vulnérabilité des baignades qui ont été élaborés pour la gestion des sites de baignade pourra être fait. Les programmes de travaux ont notamment défini des actions à mener concernant le renforcement et la fiabilisation des postes de refoulement, et le contrôle des conformités de branchements eaux usées.

c) Nuisances

Il aurait été utile qu'une liste des sources sonores existantes sur la commune soit dressée, de façon à évaluer et justifier les mesures correctives et/ou préventives à prévoir dans le PLU.

En cohérence avec un souhait de mixité des fonctions, le projet de PLU autorise les activités artisanales dans des secteurs à vocation d'habitat, à condition que soient prises les dispositions nécessaires pour limiter les risques de nuisances à un niveau compatible avec le voisinage.

Le caractère nuisant de certaines activités pouvant être assez difficile à évaluer sans étude d'impact spécifique, la localisation des activités potentiellement nuisantes et ne présentant pas d'intérêt direct (en termes de services) pour la vie des habitants de la zone de leur installation gagnera à être encouragée dans des secteurs affectés à ce type d'usage (zone UF).

Une orientation d'aménagement et de programmation (OAP), majoritairement à usage de logements, est prévue dans le secteur de « la croix Martin ». Il conviendrait de vérifier la compatibilité entre les usages prévus dans le document d'urbanisme et les terrains qui ont accueilli l'ancienne décharge, situés en zone UF, dont la localisation et les caractéristiques seraient à reprendre dans le projet de PLU (maintien d'un zonage protecteur, réalisation d'études complémentaires avant le classement de ces terrains en zone constructible, principe d'une démarche d'évaluation des risques sanitaires préalable à leur aménagement et adaptée au contexte).

Conclusion

Le contenu du rapport de présentation est dans l'ensemble très clair et permet une bonne compréhension des enjeux. Il gagnerait néanmoins à être complété sur les quelques points évoqués supra.

Le projet de PLU fait ressortir une volonté marquée de conforter la prise en compte du patrimoine et du cadre de vie, dans le cadre d'un rythme développement modéré. Un ajustement de certaines orientations serait cependant souhaitable, pour conforter les options de gestion économe de l'espace et de protection retenues, notamment en matière de densité minimale des extensions urbaines et de déclinaison des dispositions de la loi Littoral.

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.

- 5 AOUT 2015

Le Préfet

Pour le préfet et par délégation,
le secrétaire général


Emmanuel AUBRY