

10 JUILLET 2013

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 PLAINE-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, 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 la Plaine-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<sup>er</sup> 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.

Il a été élaboré en fonction des recommandations de la circulaire du 6 mars 2006, relative à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme.

## 1) Le contexte

La commune s'étend sur une surface de 1638 hectares et comptait une population de 3747 habitants en 2008. Elle est incluse dans le périmètre de la directive territoriale d'aménagement (DTA) de l'estuaire de la Loire et située entre les pôles d'équilibre de Pornic et de Saint-Brévin. Son territoire est également concerné par le projet de SCoT du pays de Retz.

Le POS en vigueur est doté d'un potentiel constructible surdimensionné au regard du rythme de développement observé durant les dernières décennies et d'un règlement qui a favorisé un mode d'urbanisation fortement consommateur d'espace. Dans ce contexte, les principaux enjeux identifiés concernent la maîtrise de la consommation d'espace ainsi que la prise en compte des espaces d'intérêt biologique et paysager.

Le conseil municipal a décidé de prescrire la révision du plan d'occupation des sols en vigueur par délibération du 11 juin 2009 et le projet de PLU a été arrêté par une délibération du 25 mars 2013.

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

Le rapport de présentation du PLU est dans l'ensemble de bonne qualité et construit conformément aux exigences de l'article R 123-2-1 du code de l'urbanisme.

Clairement structuré, il reflète bien l'intégration de l'environnement aux différentes étapes d'élaboration du PLU et définit un dispositif de suivi de ses effets. A noter toutefois qu'en application de l'article L 123-12-2 du code de l'urbanisme, l'analyse des résultats de l'application du PLU doit désormais être réalisée dans un délai de 6 ans et non plus de 10 ans.

Quelques faiblesses du rapport 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 (analyse de la prise en compte de l'environnement par le PLU).

## 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. Seules les thématiques identifiées par l'autorité environnementale comme méritant un commentaire particulier font l'objet d'un examen ci-après, étant précisé que quelques erreurs matérielles et omissions signalées dans l'avis au titre de l'article L.123-9 du code de l'urbanisme seront également à rectifier.

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

Le projet de PLU opte pour un rythme de croissance annuelle de 2,54 % impliquant la création d'environ 55 logements par an, qui apparaît mesuré au regard des 87 logements annuels de la décennie précédente. Il prévoit de réduire la consommation annuelle d'espace en zone d'habitat et mixte, portée de 6 à 3,5 hectares par an.

L'analyse du besoin en zones d'urbanisation future tient compte d'un repérage des possibilités de densification et de renouvellement urbain. Elle s'appuie notamment sur une densité moyenne, fixée dans les orientations d'aménagement (coquille apparente au paragraphe 4.3 du rapport indiquant le contraire), environ deux fois plus élevée que les opérations réalisées sur la période précédente (alors de 8,3 logements/hectare) qui représente une avancée au regard du POS en vigueur.

Compte tenu de la pression foncière que connaît la commune, les efforts restent néanmoins à poursuivre. Le rapport de présentation pourrait ainsi proposer une analyse plus détaillée de la densité moyenne observée dans les différents quartiers urbanisés et prévue dans le potentiel de renouvellement urbain résidentiel.

La révision à la baisse du dimensionnement des zones urbanisables, entraînant la suppression d'une quarantaine d'hectares, est à saluer. Le maintien de zones conséquentes en 2AU, en vue d'un aménagement au-delà de 10 ans, pose par contre un problème de cohérence avec l'analyse du besoin, réalisée sur un pas de temps plus limité.

Concernant les zones d'activité, le PLU indique viser une optimisation des trois zones d'activités existantes concernées permettant d'augmenter le nombre moyen d'entreprises à l'hectare dans le cadre des extensions prévues. Les outils mobilisables pour y parvenir mériteraient de ressortir plus clairement du dossier.

On relève que le projet de PLU impacte des espaces agricoles pérennes définis dans le projet de SCOT, sans que l'analyse de l'articulation du PLU avec le projet de SCOT ne mette clairement ce point en évidence.

L'emplacement prévu pour le déplacement du stade de football, en discontinuité de l'urbanisation et des équipements existants du centre bourg tels que l'école gagnerait à être repensé, au vu des enjeux liés à l'étalement urbain et à la sécurité des déplacements.

Le choix d'une ouverture immédiate à l'urbanisation de la zone 1AUb du Pigneau, venant conforter une urbanisation linéaire peu propice en termes de fonctionnement urbain, mériterait également d'être revu.

#### **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.

#### **Estran/espaces remarquables**

La délimitation des espaces remarquables, qui s'appuie sur la DTA, sur le projet de SCOT ainsi que sur les données naturalistes locales, apparaît dans l'ensemble cohérente.

A noter toutefois qu'il aurait été pertinent d'examiner si le domaine public maritime inclus en site Natura 2000 remplit les critères d'espace remarquable, de façon à indiquer le secteur Nm « L 146-6 » le cas échéant.

L'étendue de la zone UP au-delà de l'enceinte portuaire existante apparaît potentiellement contradictoire avec l'indication au dossier d'un développement des capacités portuaires sous forme de port-à-sec, en dehors de l'estran. Pour cette raison, il y aurait lieu de réduire le zonage UP si son étendue n'est pas justifiée techniquement. Il aurait également été souhaitable que le volet d'incidences Natura 2000 (SIC marin à ajouter page 153) évalue la compatibilité d'une fréquentation accrue du bassin de navigation avec les objectifs de conservation des espèces, sans se limiter à la phase travaux du projet portuaire.

Il est bénéfique que le règlement des espaces remarquables limite les catégories d'aménagements légers autorisés sur ces secteurs sensibles. Il serait judicieux en complément d'y autoriser les travaux nécessaires à la protection et la conservation des espaces remarquables, ainsi que le permet l'article L 146-6-3ème alinéa du code de l'urbanisme.

En l'état du droit, la nécessité d'une enquête publique pour les aménagements légers listés à l'article R 146-2 du code de l'urbanisme n'est pas automatique : la rédaction de l'article Nr2 du règlement serait à revoir sur ce point. Inversement, j'attire votre attention sur le fait que les aménagements prévus au b et au d de cet article doivent désormais être soumis préalablement à l'autorité environnementale qui apprécie au cas par cas la nécessité d'une étude d'impact (cf. décrets n° 2011-2018 et 2019 du 29 décembre 2011).

### **Bande littorale**

Le littoral de la commune étant très majoritairement urbanisé, il est bénéfique que le PLU préserve les espaces non construits restants, sous forme de zones N ou d'une bande non aedificandi.

### **Coupsures d'urbanisation**

Les coupures d'urbanisation prévues dans la DTA sont majoritairement préservées dans le PLU. On relève néanmoins des adaptations non négligeables sur quelques secteurs, essentiellement justifiées dans le rapport de présentation par le choix politique d'une extension sur place des zones d'activités économiques existantes sur la commune. L'inconstructibilité des coupures d'urbanisation est, pour le reste, assurée par le biais du zonage ou des orientations d'aménagement au sein des zones urbanisables. Ces orientations gagneraient à être couplées à un zonage N, permettant un meilleur affichage sur le long terme de leur inconstructibilité.

### **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 deux outils : les articles L 130-1 (protection forte au titre d'espace boisé classé) et L 123-1-5-7° du code de l'urbanisme (simple déclaration préalable auprès du maire de l'abattage des arbres, en l'absence de prescriptions spécifiques dans le règlement).

Sous réserve d'un ajustement dans le secteur de la Tabardière, le projet de PLU prend bien en compte les espaces boisés significatifs et autres boisements.

L'article L 123-1-5-7° du code de l'urbanisme est également mis en oeuvre notamment sur des secteurs boisés et bocagers. Les éléments végétaux retenus par la commune comme devant être protégés en application, de cet article sont repérés au plan de zonage et décrits sous forme de fiches claires et illustrées dans un document annexé au règlement du PLU. On remarque néanmoins que l'inventaire du bocage mentionné page 329 du rapport de présentation n'est pas joint. Ce faisant, il est difficile d'évaluer les secteurs et les facteurs de déclin du maillage bocager durant les dernières décennies (ce qui devrait conditionner les réponses à apporter dans le PLU) et ce qui motive l'absence de protection d'un linéaire non négligeable de haies, sachant que ces dernières contribuent potentiellement au maintien de continuités écologiques et/ou à l'intérêt paysager des secteurs concernés, ainsi que le confirme la carte page 113 du rapport.

### **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 ».

L'inventaire communal des zones humides et des cours d'eau mené en application du SAGE est joint en annexe. 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 (à titre de comparaison, le bureau d'études en charge de la commune de Saint-Brevin a repéré des zones humides sur plusieurs zones AU lors de ses prospections naturalistes, permettant ainsi de palier les lacunes de l'inventaire communal sur les principales zones constructibles). La carte présentant la typologie des zones humides recensées sur la commune gagnerait également à être présentée sous un format plus adéquat pour sa lecture.

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 de protection ou sous la forme d'orientations d'aménagement pour les secteurs d'urbanisation future.

La disposition 8A-1 du SDAGE implique de protéger les zones humides et non de renvoyer vers une éventuelle procédure au titre de la loi sur l'eau. En ce sens, les termes « sauf mesures compensatoires... » du paragraphe sur les zones humides figurant dans les dispositions générales du règlement du PLU (page 6) sont inappropriés et devraient être retirés.

Si l'analyse menée au stade du PLU conclut à une absence d'alternative à la destruction d'une ou de plusieurs zones humides, le dossier se doit d'explicitier les zones concernées et exposer l'argumentaire des auteurs du PLU pour justifier de la compatibilité du PLU avec le SDAGE. Dans ce cas, le règlement du PLU peut soit y prévoir un sous-secteur avec des dispositions spécifiques, soit ne pas appliquer la trame de protection des zones humides sur les secteurs voués à la destruction (étant rappelé que la nomenclature de la loi sur l'eau y restera applicable, indépendamment du PLU). Quelle que soit la solution retenue, le règlement du PLU devra expressément se référer en page 5 à l'article L123-1-5-7° pour clarifier l'origine réglementaire de la protection appliquée aux zones humides à l'échelle de la commune.

### **Ressource en eau**

Le dossier fait état des travaux en cours sur la station d'épuration de la Princetière pour justifier de la capacité du réseau d'assainissement collectif à traiter les effluents liés aux développements urbains projetés. Il serait important de préciser la date d'achèvement des travaux et de s'assurer d'un phasage de l'urbanisation adéquat avec la mise en service de cet équipement.

Les études spécifiques au zonage d'assainissement qui devraient normalement traiter de ce sujet devront être intégrées dans le PLU.

En cohérence avec les orientations I 12 à 14 du plan d'aménagement et de gestion durable (PAGD) du SAGE de l'estuaire de la Loire, la réalisation d'un schéma directeur de gestion des eaux pluviales serait opportune, compte tenu des enjeux mis en évidence dans le rapport en termes de risque de transfert de pollutions par ruissellement et d'impacts négatifs sur les activités économiques et de loisirs sensibles en zones littorales que constituent la pêche professionnelle et à pied, la conchyliculture et la baignade. Outre les dispositions réglementaires privilégiant la gestion des eaux pluviales à la parcelle, des emplacements réservés pourraient ainsi être prévus dans le PLU pour la réalisation d'espaces de rétention d'eau.

La loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques doit permettre d'atteindre en 2012 les objectifs de bon état écologique et l'amélioration de l'adéquation entre ressources et besoins. Ce sujet est peu traité dans le PLU arrêté alors que le schéma départemental de sécurisation de l'alimentation en eau potable de la Loire-Atlantique 2005-2020, qui établit une projection des besoins en eau sur l'ensemble du département à échéance 2020, met en exergue que les plus fortes évolutions du besoin devraient se situer sur la communauté de communes du sud-estuaire, le SIAP du Val-Saint-Martin et celui du pays de Retz-sud-Loire.

Ce document qui a été réalisé en vue de favoriser la sécurité de production et de distribution de l'eau potable, la solidarité départementale, d'optimiser les interventions financières et techniques pour répondre à ces objectifs conclut que des choix devront être réalisés de façon urgente pour l'approvisionnement et la sécurisation du sud-ouest du département. Le projet de PLU devrait donc traiter des choix opérés par les élus visant une amélioration de l'adéquation entre ressources en eau et besoins à court terme.

### **c) Risques naturels**

La connaissance et la prise en compte des risques naturels dans le projet de PLU apparaissent adaptées. Il y aurait lieu néanmoins d'actualiser certaines données (risque sismique, arrêté de catastrophe naturelle lié à la tempête Xynthia...)

#### d) Nuisances

Une attention particulière devra être portée à l'aménagement des zones susceptibles d'être concernées par des nuisances.

En ce sens, on regrette que le rapport ne comprenne pas d'éléments de diagnostic sur les risques de nuisances sonores au-delà des routes. Une cartographie sur la mémoire des sites désaffectés à risque de nuisance et une adaptation du zonage seraient également nécessaires.

#### **Conclusion**

Le contenu du rapport de présentation est dans l'ensemble satisfaisant mais mériterait d'être complété sur les points évoqués supra.

Au regard du POS en vigueur, on note avec satisfaction que le projet de PLU arrêté prévoit un zonage plus adapté au rythme de développement de la commune et veille à la prise en compte de l'environnement. Un ajustement du projet de PLU serait néanmoins souhaitable afin de conforter les options d'économie de l'espace et de protection retenues.

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.

Le Préfet

Pour le préfet  
le sous-préfet chargé de mission

Mikael DORÉ