

*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 BREM-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. Toutefois, le débat sur le projet de PADD du PLU le 13 mars 2012 datant d'avant l'entrée en vigueur de ce dernier texte le 1er février 2013, le présent PLU reste soumis aux dispositions antérieures.

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 Brem-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 (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 de la prise en compte de l'environnement dans le projet de PLU,
- 3) l'analyse du caractère complet et de la qualité des informations contenues dans le rapport de présentation.

1) Contexte

La commune rétro-littorale de Brem-sur-Mer s'étend sur une surface de près de 16 km² et comptait en 2010 environ 2600 habitants. Marquant la limite sud du canton de Saint-Gilles-Croix-de-Vie dont le projet de SCOT est en cours d'élaboration, elle est également dans l'aire d'influence de l'agglomération des Olonnes.

La commune est dotée d'un patrimoine naturel et paysager de grand intérêt, reconnu par des mesures d'inventaire et de protection et notamment : Natura 2000, zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF), projet de ZNIEFF sur la vallée de la Crulière et couche d'alerte floristique du conservatoire botanique national de Brest.

Le POS en vigueur, révisé en 1997, est antérieur à la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains de décembre 2000 (dite loi SRU), au décret du 29 mars 2004 fixant la liste des communes riveraines des estuaires et des deltas considérées comme littorales et à la toute récente loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite loi Alur) de mars 2014, dont les dispositions d'application immédiate seront à intégrer au document avant son approbation.

Le conseil municipal a ainsi décidé, par délibération du 18 mai 2010, de prescrire l'élaboration d'un PLU dans le but de mettre son document d'urbanisme en cohérence avec l'évolution des besoins et les exigences législatives et réglementaires actuelles en termes de maîtrise de la consommation d'espace, de prise en compte de la loi Littoral, des espaces d'intérêt biologique et paysager et des risques naturels.

Le projet de PLU objet du présent avis a été arrêté par délibération du 18 décembre 2013.

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

Le projet de PLU s'efforce de prendre en compte les différents enjeux environnementaux de façon adaptée. Seuls les aspects identifiés par l'autorité environnementale comme appelant un commentaire particulier font l'objet d'un examen ci-après :

a) Rythme de croissance et gestion de l'espace

La commune de Brem-sur-Mer fait le choix d'un scénario de développement avec un taux de croissance démographique annuel identique au rythme de développement démographique observé sur la dernière décennie (un peu plus de 2%), impliquant la construction d'environ 60 logements par an pour une augmentation de 800 habitants à l'horizon 2024.

Dans un souci de limitation de l'étalement urbain, le projet de PLU privilégie un comblement des dents creuses (carte page 118 à légender) et une densification mesurée de l'enveloppe urbaine, ainsi qu'un phasage des extensions d'urbanisation en continuité de l'enveloppe urbaine. Le maintien en A ou N de zones précédemment constructibles, entraînant notamment la suppression de la zone NA du Sablais, est à souligner, de même que le recours à des orientations d'aménagement sectorielles permettant d'encadrer le devenir des secteurs concernés de façon plus efficace.

A noter toutefois que le projet de développement affiche une superficie totale de 28 hectares pour l'habitat incluant notamment une capacité d'accueil en extension de l'urbanisation au-delà de 2025, alors que la commune exprime un besoin de 410 logements en extension urbaine selon une densité de 23 logements à l'hectare, représentant un besoin théorique en surfaces de 18 hectares.

Le fait que les différentes pièces du PLU ne raisonnent pas sur un même pas de temps et sur des données identiques concernant les hypothèses démographiques et les données surfaciques (tantôt brutes, tantôt nettes des espaces communs et des zones non aedificandi) affaiblit ainsi la justification des choix de développement de la commune.

Aussi, sous réserve des compléments à apporter et dans la mesure où la définition des zones d'urbanisation future doit s'inscrire dans une optique de maîtrise du développement urbain et de satisfaction de besoins préalablement définis, il conviendrait d'examiner la possibilité de réduire les surfaces ouvertes à l'urbanisation, **par exemple** en supprimant les secteurs 16, 22 et 25 envisagés au-delà de 2025 (4,7 hectares).

La définition de la zone 1AUe de 4 hectares à vocation économique au nord du bourg gagnerait également à s'appuyer sur des éléments de diagnostic plus étayés en termes de remplissage actuel des zones d'activités, d'identification des besoins et de rythme de commercialisation à l'échelle intercommunale.

De façon plus globale, il apparaît prématuré de considérer le projet de déviation routière comme un élément structurant de l'agglomération et de le traduire sous forme d'emplacement réservé dans le PLU : à ce jour, il ne bénéficie d'aucune déclaration d'utilité publique et en l'état des connaissances, ni l'absence d'alternative, ni sa faisabilité selon le tracé pressenti ne sont établies, compte tenu des enjeux environnementaux en présence évoqués au dossier.

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

Boisements et plantations

La loi Littoral fait obligation au PLU de classer en espaces boisés (EBS) 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 (dont la consultation interviendra au cas présent postérieurement à la rédaction de cet avis). 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 (déclaration préalable auprès du maire de l'abattage des arbres, qu'il est conseillé de conjuguer à des prescriptions spécifiques dans le règlement).

Le projet de PLU de Brem-sur-Mer mobilise ces différents outils, en classant 56,6 hectares d'espaces boisés et en protégeant 10,9 hectares de petits boisements et 18,7 km de haies au titre de la loi Paysage.

A noter toutefois que l'inventaire réalisé en 2006 par la fédération régionale de chasse (restitué au dossier sous forme de carte sans préciser la méthode d'inventaire utilisée) identifie 471 haies totalisant un linéaire de 53,3 km sur la commune et que le PLU rappelle l'importance de prendre en compte cette « nature ordinaire », déjà fortement touchée par les aménagements fonciers intervenus. Dans ce contexte, le fait de ne prévoir dans le PLU pour près de 35 km de haies ni protection, ni compensation en cas de destruction apparaît surprenant et mériterait d'être davantage argumenté si ce choix est maintenu.

Le rapport indique également (page 40) que le projet de déviation routière s'appuie sur une ceinture verte de boisements. Le PLU ne protégeant pas les boisements cartographiés, le mode de constitution de cette ceinture verte (maîtrise foncière, modalités de financement, impacts...) ne ressort pas clairement du rapport.

Plus ponctuellement, le règlement serait à corriger, dans le sens où le régime d'autorisation de défrichement des terrains boisés non classés en espaces boisés classés dans les cas prévus par le code forestier s'applique aux massifs de plus d'un hectare (et non de 2,5 hectares).

Coupures d'urbanisation

En application de la loi Littoral, le projet de PLU identifie trois coupures d'urbanisation au titre de la loi Littoral, en vue d'une protection des milieux et des paysages. Quoique globalement protecteur, le règlement de ces secteurs omet néanmoins d'y interdire toutes constructions nouvelles, par exemple en AP.

Espaces remarquables

La définition des secteurs ayant vocation à être préservés en tant qu'espaces remarquables au titre de loi Littoral apparaît cohérente, malgré un renvoi (page 209) vers un paragraphe 1.1.6 inexistant. On regrette cependant que les données récentes concernant le patrimoine floristique de la vallée de la Crulière/Rigordière n'aient pas conduit la commune à examiner la possibilité de préserver les secteurs les plus riches en tant qu'espaces remarquables.

Le règlement du PLU définit les aménagements légers autorisés et admet à juste titre les travaux nécessaires à la restauration et à la protection de ces espaces.

Il est plus surprenant qu'il y autorise également l'aménagement de routes nouvelles et d'ouvrages nécessaires à des services publics portuaires, sans avoir préalablement démontré la nécessité de tels équipements dans l'enveloppe des espaces remarquables de la commune.

Au regard de la tendance des parcelles privées à « s'individualiser » (cf. page 36 du rapport de présentation), il pourrait également être intéressant de mieux encadrer les types de clôtures en espace remarquable, afin d'éviter l'édification de clôtures et/ou de portails s'intégrant difficilement au paysage de marais.

La présence de parcs de stockage d'entreprises conchylicoles et d'activités nautiques liées au tourisme vert et aux offres de services dans les marais privés devraient être décrites en termes de volumes d'activité et de fréquences afin d'évaluer les niveaux de pression actuels et d'encadrer si besoin les activités à venir.

Zones humides

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques s'applique sous conditions de surfaces aux projets opérationnels impactant des zones humides. Dans le périmètre du SDAGE du bassin Loire-Bretagne 2010-2015, les PLU doivent quant à eux « incorporer dans les documents graphiques les zones humides dans une ou des zones suffisamment protectrices et, le cas échéant, préciser dans le règlement ou dans les orientations d'aménagement les dispositions particulières qui leur sont applicables en matière d'urbanisme » (disposition 8A-1 du SDAGE).

Le dossier fait état de la présence d'une zone humide d'importance nationale recensée par l'office national des zones humides (et non par la DREAL tel qu'indiqué page 61). Une carte d'inventaire communal - non validé à ce jour par le conseil municipal et par la commission locale de l'eau - est également annexée au PLU et identifie une surface de zones humides représentant 11,6% du territoire communal. Toutefois, ni le cahier des charges pour l'inventaire des zones humides (défini par la commission locale de l'eau du projet de SAGE Auzance Vertonne) exposant la méthodologie mise en oeuvre, ni les fiches descriptives des différentes zones humides identifiées ne sont joints au dossier, ce qui aurait permis de mieux appréhender l'étendue spatiale des secteurs prospectés et le degré de précision de l'inventaire réalisé par rapport aux critères employés en police de l'eau, ainsi que les caractéristiques propres des zones humides identifiées. Leur absence ne permet pas d'évaluer l'exhaustivité de l'inventaire mené (d'autant que la phase de terrain est intervenue début novembre 2010, période moins propice au repérage des enjeux que le printemps) et le besoin éventuel d'approfondissement de la connaissance sur des secteurs aménageables dans le cadre de l'état initial du PLU.

S'agissant ensuite de la traduction dans le projet de PLU des zones humides inventoriées : les zonages prévus sur les zones humides identifiées apparaissent cohérents (N, A et ponctuellement deux zones humides en zones AU protégées par le biais des orientations d'aménagement propres à ces deux zones).

En revanche, le fait que le règlement du PLU ne concrétise pas l'objectif de protection énoncé dans le PLU, et traduit sous la forme d'une orientation générale d'aménagement et de programmation donnant des lignes directrices d'ensemble à l'échelle de la commune, peut entraîner un manque de lisibilité pour le public ainsi que des difficultés d'application au stade de l'instruction des autorisations d'urbanisme.

En l'état, les dispositions du règlement se limitent à rappeler la disposition 8B-2 du SDAGE, quant à elle applicable aux seuls projets opérationnels soumis à la loi sur l'eau et les milieux aquatiques – que les secteurs concernés aient ou non été inventoriés au stade du PLU - mais non aux documents d'urbanisme. Elles devraient, en se fondant sur le diagnostic, définir des mesures de protection relevant du PLU (exemples : inconstructibilité, interdiction d'exhaussement et d'affouillement, d'imperméabilisation, de création de plans d'eau, de dépôts divers, de destruction et d'atteinte directe ou indirecte...) et reporter les zones humides directement sur les plans de zonage en se référant expressément à l'article L123-1-5-III-2°.

Eaux pluviales

Le dossier présente les mesures prévues par le PLU en matière de maîtrise des rejets et de limitation de l'imperméabilisation des sols. Le dossier annonce la mise à l'enquête publique du zonage d'assainissement pluvial actualisé parallèlement à l'élaboration du PLU.

Pour mémoire, par arrêté du 21 février 2014, l'autorité environnementale a soumis le projet de zonage d'assainissement des eaux pluviales à évaluation environnementale après un examen au cas par cas (cf. décret n° 2012-616 du 2 mai 2012) en raison notamment des effets cumulés potentiels des mesures de maîtrise des eaux pluviales des projets de zone d'urbanisation future 2AUI et de déviation routière, intégrée au projet de PLU sous forme d'emplacement réservé, sur le fonctionnement des milieux naturels de la vallée de la Crulière et la flore protégée qu'elle abrite.

Une évolution du PLU concernant les deux projets évoqués ci-dessus pourrait le cas échéant fonder un réexamen de l'assujettissement du zonage pluvial à évaluation environnementale.

Paysage

Les mesures prévues - visant à optimiser l'urbanisation dans l'enveloppe du bourg et des villages ou en continuité de ceux-ci et à en faciliter l'intégration paysagère par des orientations de densité, de forme urbaine, de paysagement et des préconisations d'essences locales - sont dans l'ensemble cohérentes avec l'objectif suivi.

La recherche d'un effet vitrine en bordure du projet de déviation pour les zones d'activités et d'équipements collectifs peut s'avérer plus délicate, compte tenu également des incertitudes relatives à l'aboutissement de ce projet routier. Une intégration paysagère satisfaisante de ces secteurs requerra quoi qu'il en soit une attention constante de la municipalité tout au long de la mise en oeuvre du PLU.

L'opportunité d'autoriser de nouvelles éoliennes dans un secteur déjà concerné par plusieurs parcs pose, quant à elle, question au regard des impacts paysagers et avifaunistiques potentiels et cumulés.

Sur la forme, l'inversion apparente de trame de deux unités paysagères (marais ouvert et zone de transition entre bocage et marais) serait à rectifier tout au long du rapport de présentation.

c) Risques naturels et technologiques

La prise en compte des risques naturels et technologiques dans le projet de PLU et la sensibilisation du public aux risques existants constituent des enjeux particulièrement importants. Aussi, le projet de PLU et le rapport de présentation seraient à compléter sur cette thématique.

Les secteurs inondables identifiés par l'atlas des zones inondables Auzance et Vertonne et l'atlas de submersion marine devraient être représentés sur les documents graphiques et se voir affecter un indice spécifique à la typologie de risque encouru (par exemple « i »).

Le principe général 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 et de ne pas augmenter la vulnérabilité des populations déjà exposées. Dans ce contexte, le fait que le PADD prévoit de déroger à ce principe en extension du village de la Gachère mériterait d'être revu ou davantage argumenté.

Le règlement serait également à ajuster pour, d'une part, clarifier les dispositions applicables dans les zones inondables ou submersibles (par exemple, pour la zone UB, les règles applicables prennent la forme de 3 encarts différents aux pages 30, 31 et 32 qu'il serait judicieux d'assembler)

et, d'autre part, éviter des situations d'incompatibilité avec le futur règlement du plan de prévention des risques littoraux (PPRL) en termes de hauteur des constructions.

d) Nuisances

Une zone 1AU1 (destinée à l'habitat) prévue à la Gachère jouxte une centrale à béton, ce qui apparaît peu judicieux. L'orientation d'aménagement de la zone prévoit une petite bande verte entre la zone d'habitations et la zone d'activités, sans toutefois préciser le type de protection à mettre en place. Etant donné la hauteur des silos de la centrale et les nuisances pouvant être engendrées par ce type d'installation, il conviendrait de mettre en place une zone tampon nettement plus large et de mentionner dès maintenant le type de protection à mettre en place.

3) 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.

Il reflète bien l'intégration de l'environnement aux différentes étapes d'élaboration du PLU et définit un dispositif de suivi de ses effets.

Quelques points du rapport appelant des compléments pour s'assurer d'une prise en compte adaptée des enjeux par le projet de PLU ont été identifiés et intégrés dans l'analyse thématique de la partie 2 (analyse de la prise en compte de l'environnement par le PLU).

Figurent ci-après des remarques générales complémentaires.

L'indication page 4 du règlement selon laquelle les dispositions du SCOT en cours d'élaboration se « superposent » au PLU serait à rectifier pour ne pas induire le lecteur en erreur sur le lien de compatibilité à venir entre le PLU et le futur SCOT, correctement énoncé dans le rapport de présentation.

L'analyse de la prise en compte de la loi Littoral serait à compléter en ce qui concerne l'obligation de continuité des éoliennes et l'obligation de délimiter des secteurs particuliers pour l'aménagement et l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes en dehors des espaces urbanisés. Le dossier indiquant que le PLU constitue l'opportunité de remédier au mitage du camping sur parcelles privées, il devrait également expliciter les dispositions prises en ce sens.

L'évaluation des incidences aurait gagné à vérifier que les projets de liaisons douces ne sont pas susceptibles d'engendrer des effets dommageables sur des espaces ou espèces sensibles.

La méthodologie utilisée pour réaliser l'évaluation pourrait davantage renseigner le lecteur sur les prospections de terrain réalisées (périodes, durées, conditions d'observation) ainsi que sur les modalités de consultation éventuelle par le public des sources citées au fil du document, par exemple : l'étude pour l'application de la loi Littoral, l'inventaire des haies, le plan vert support du contrat environnement littoral.

Enfin, pour faciliter la prise de connaissance du projet par le public, le résumé non technique gagnerait à figurer sous forme de document individualisé (l'abondance des informations figurant dans le rapport de présentation et sa taille de police pouvant décourager un public non averti).

Conclusion

Avis sur la prise en compte de l'environnement

Le projet de développement apparaît globalement modéré et traduit une démarche de prise en compte globale de l'environnement. Il présente toutefois quelques marges d'amélioration en termes de gestion de l'espace, de prise en compte des risques naturels et des espaces d'intérêt biologique et paysager.

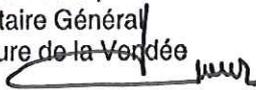
Avis sur les informations fournies

Le rapport de présentation, élaboré avec sérieux, offre un contenu très pédagogique. Il mériterait néanmoins d'être ajusté sur les points évoqués supra, notamment les données surfaciques, les choix opérés en termes de protection des haies bocagères et de la vallée de la Crulière.

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.

06 MAI 2014

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



Jean-Michel JUMEZ