

21 MAI 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 SAINT-BREVIN-LES-PINS**

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 Saint-Brevin-les-Pins, 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 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 d'un peu plus de 19 hectares et comptait une population de 12.133 habitants en 2009. Elle est incluse dans le périmètre de la directive territoriale d'aménagement (DTA) de l'estuaire de la Loire dont elle constitue l'un des pôles d'équilibre. Son territoire est également concerné par le projet de SCoT du pays de Retz.

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 29 janvier 2009 et le projet de PLU a été arrêté par une délibération du 5 février 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. Il reflète bien l'intégration de l'environnement aux différentes étapes d'élaboration du PLU.

Il présente toutefois quelques faiblesses appelant des compléments pour s'assurer d'une prise en compte adaptée des enjeux par le projet de PLU. Figurent ci-après des remarques générales. D'autres remarques ayant trait au rapport de présentation ont été intégrées à la partie 3 (analyse de la prise en compte de l'environnement par le PLU) lorsque cela semblait plus approprié.

Au fil du rapport de présentation, le SCoT est très largement présenté comme s'il était déjà en vigueur alors que celui-ci n'est qu'à l'état de projet et devra faire l'objet d'ajustements avant son approbation. Dès lors, le PLU ne devrait pas s'en remettre uniquement aux orientations du SCoT pour justifier certains de ses choix.

La description de l'articulation du PLU avec les autres plans et programmes aurait également gagné à préciser si la directive régionale ou le schéma régional d'aménagement des forêts dunaires atlantiques approuvés début 2012 concernent les boisements présents sur la commune et à faire état du plan régional en santé environnement (PRSE 2, 2010-2013) qui présente 10 actions pour un environnement favorable à la santé des habitants en Pays de la Loire, un des trois axes stratégiques de ce plan étant l'aménagement du territoire.

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. On regrette néanmoins la durée réduite des expertises écologiques (seulement une journée en août et une en octobre, qui auraient justifié une appréciation dans le dossier du degré de fiabilité des observations ainsi menées) et le renvoi vers des études naturalistes complémentaires ultérieures pour les zones 2AUH de la Fouilleuse et du Pas du Gu, alors que ces études auraient logiquement dû précéder la définition des orientations d'aménagement. La zone 2AUL (également absente du règlement écrit) aurait dû être traitée dans l'étude des incidences du PLU, de même que les emplacements réservés localisés pour certains en secteur sensible (par exemple, l'emplacement n°6 chevauche une zone humide), l'ouest de la zone UN et la zone NV pastillées au sein des espaces remarquables bordant l'estuaire. La compatibilité de la zone 2AUH du chemin du Bief avec le règlement de la ZPPAUP aurait aussi mérité d'être argumentée.

Le volet d'incidences Natura 2000 qui omet de tenir compte des PSIC marins FR5202011 et FR 5202012, serait à compléter. La définition de la trame verte et bleue aurait également gagné en cohérence à représenter les réservoirs de biodiversité et continuités existantes de part et d'autre du territoire communal terrestre (estran, estuaire et liens avec les communes voisines). En l'absence de précisions, il semble que certaines des orientations proposées dans le rapport de présentation ne devraient avoir aucune concrétisation puisque ne relevant pas directement du PLU.

L'argumentaire apporté quant au respect de la loi Littoral, insuffisamment étayé, serait à préciser et compléter. Le secteur de la Corbinais, non assimilable à un village, ne devrait pas bénéficier de possibilités d'extensions de l'urbanisation. Le dossier omet aussi de vérifier si le projet de PLU rend les coupures d'urbanisation effectivement inconstructibles.

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

Seules les thématiques identifiées par l'autorité environnementale comme méritant un commentaire particulier font l'objet d'un examen ci-après, étant précisé que la présentation des zonages sur plans (dénominations de zones insuffisamment nombreuses sur de vastes zones très découpées) et quelques erreurs matérielles (vocation de la zone 1AUf...) complexifient la compréhension du projet communal.

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

Le projet de PLU opte pour un rythme de croissance annuelle de 2 % contre 2,4% dans les années 2000, impliquant la création d'environ 1400 logements.

L'analyse du besoin en zones d'urbanisation future, totalisant 73 hectares en extension (40 pour l'habitat, 30 pour les zones d'activités et un peu plus de 2 pour des équipements) tient compte des possibilités de densification et de renouvellement urbain. Elle s'appuie sur une densité moyenne de 18 à 20 logements à l'hectare plus élevée que sur la période précédente (8 à 12 logements/hectare), présentant une avancée au regard du POS en vigueur en vue de mieux maîtriser la consommation d'espace.

La densité moyenne envisagée reste néanmoins en deçà des préconisations formulées l'autorité environnementale pour les zones d'habitat des pôles d'équilibre dans le projet de SCOT. On relève également que les développements prévus en extension du secteur de la Grand ville, sous forme de zones 2AUh d'urbanisation actuellement fermées, restent très conséquents, alors que ce secteur d'intérêt agronomique élevé n'est pas desservi par l'assainissement collectif. Les orientations d'aménagement et de programmation des 27 hectares d'extension de la zone d'activité de la Guerche mériteraient quant à elles d'être plus ambitieuses, pour en assurer un développement optimal et qualitatif.

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

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).

Dans l'ensemble, 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, et l'article 13 des différentes zones prévoit une obligation de compensation des arbres abattus.

On remarque néanmoins que l'inventaire du bocage n'est pas joint, seuls les secteurs retenus par la commune comme devant être protégés étant repérés dans le dossier de PLU. Ce faisant, on ne peut pas évaluer sur quoi l'absence de protection d'un linéaire non négligeable de haies est fondée, alors que ces dernières contribuent potentiellement au maintien de continuités écologiques et/ou à l'intérêt paysager des secteurs concernés.

Egalement, le maintien du caractère boisé de la zone NTL, identifiée comme boisement significatif dans la DTA mais non zonée comme telle dans le PLU parce qu'occupée par un centre d'hébergement touristique, justifierait une protection au titre de l'article L 123-1-5-7°.

Espaces remarquables

La délimitation des espaces remarquables qui s'appuie sur la DTA et sur le projet de SCOT apparaît dans l'ensemble cohérente.

A noter toutefois qu'il aurait été pertinent d'examiner si les domaines publics fluvial et maritime inclus en site Natura 2000, remplissent les critères d'espace remarquable et d'indiquer le secteur Npm « L 146-6 ». De même, au regard des ouvrages existants, la zone portuaire UP semble largement dimensionnée en direction du nord et le dossier est insuffisamment renseigné sur les périmètres des zones UN et NV pastillées au nord de la commune pour apprécier si ces pastillages sont admissibles au regard des textes applicables et de leur impact sur l'espace remarquable considéré.

Il est bénéfique que le règlement des espaces remarquables limite les catégories d'aménagements légers autorisés sur ces secteurs sensibles. Toutefois, le dossier ne justifie pas clairement les choix retenus, concernant notamment la réalisation possible d'aires de stationnement. Il serait judicieux d'y autoriser également les travaux nécessaires à la protection et la conservation des espaces remarquables ainsi que le permet l'article L 46-6-3ème alinéa.

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 de produire la carte 3, présentant la typologie des 178 hectares de zones humides recensées sur la commune, à un format plus adéquat pour sa lecture.

En complément, le bureau d'études a repéré des zones humides sur plusieurs zones AU lors de ses prospections naturalistes, permettant ainsi de palier - sur les principales zones constructibles - les lacunes de l'inventaire communal. Ces secteurs humides gagneraient à être identifiés sur les plans de zonage, ce qui permettrait de capitaliser les connaissances acquises et d'en garder la mémoire au-delà de l'échéance du PLU.

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 (dont le fondement réglementaire issu de l'article L123-1-5-7° du code de l'urbanisme serait toutefois à indiquer en légende plan de zonage) ou sous la forme d'orientations d'aménagement pour les secteurs d'urbanisation future.

On relève toutefois une incohérence dans le fait de retenir comme indicateur de suivi des zones humides une surface initiale de 159,24 hectares alors que l'inventaire communal en recense 178,7 auxquels il conviendrait d'ajouter les surfaces repérées par le bureau d'études.

Le fait d'autoriser, sous réserve d'absence d'alternative, les exhaussements et affouillements d'intérêt collectif en zone humide dans les zones A et N, non explicité et justifié au dossier, apparaît toutefois contradictoire avec l'objectif de protection affiché, de même que l'absence de dispositions spécifiques dans le règlement des zones U et AU, ponctuellement humides. A cet égard, les modes d'occupation actuel/futur (projet ? existant?) de la zone NV pastillée au nord de la commune posent question.

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 devrait expliciter 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 pourrait, 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).

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, et sous réserve de justifications, seules des constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau peuvent être autorisées.

Le rapport de présentation mentionne bien les dispositions réglementaires issues de la loi Littoral. Toutefois, il conviendrait de matérialiser les secteurs concernés de façon indicative sur les plans de zonage et d'inscrire les dispositions retenues dans le règlement du PLU.

c) Risques naturels

La prise en compte des risques naturels dans le projet de PLU pourrait être confortée sur quelques points.

Certains éléments de connaissance issus de l'atlas des zones inondables de l'Estuaire de la Loire, en cours de réalisation et présenté le 18 avril 2013, alors que le PLU avait déjà été arrêté, pourront être repris pour compléter le rapport de présentation du PLU. L'atlas des zones inondables des cours d'eau côtiers serait aussi à ajouter parmi les « documents ou plans que le PLU doit prendre en compte ».

Le tableau récapitulatif « Eléments de synthèse relatifs aux risques et nuisances » mériterait d'être complété ou rendu plus cohérent. Le risque tempête apparaît en risque moyen alors que les risques d'inondation par les eaux marines (majeur) et par les eaux superficielles (fort), comme le risque d'érosion côtière (majeur) sont liés aux phénomènes de tempête. Il conviendrait en outre de distinguer les phénomènes de mouvement de terrain et d'érosion côtière et de remplir les colonnes « implications dans les choix d'aménagement », « secteurs concernés » et « niveau actuel de prise en compte » de façon concrète.

Le plan de prévention des risques littoraux (PPRL « Côte de Jade ») en projet constituera lorsqu'il sera approuvé une servitude d'utilité publique qui s'imposera aux documents d'urbanisme. Au fur et à mesure de l'avancement des études en cours (Atlas et PPRL), la connaissance des risques sera affinée. Dans l'attente du PPRL, l'urbanisation est réglementée par la doctrine définie par la lettre du 3 août 2010 du préfet aux maires.

Les zones 2AUh, objets des OAP n° 6, 8 et 14, sont concernées par les zones de vigilance annexées au courrier du 3 août 2010 précité. Au vu du modèle numérique altimétrique Litto 3D, ces zones sont toutes situées à une altitude supérieure à 3,20 m NGF et, pour partie, à une altitude inférieure à 4,20 m NGF. Dès lors, tout développement urbain qui interviendrait sur les terrains précités avant l'adoption du PPRL devrait se faire dans le respect de la doctrine sus-mentionnée qui prévoit notamment, pour les parcelles ayant une altimétrie comprise entre 3,20 et 4,20 m NGF, la création d'un espace refuge ou d'un étage habitable.

Compte tenu de sa situation géographique, il paraît également souhaitable de limiter la construction nouvelle d'établissements accueillant des personnes vulnérables (enfants, personnes âgées, malades..) dans le secteur UL de Mindin.

La carte des zones basses prévue en annexe au règlement, manquante, serait à ajouter.

Les secteurs prioritaires pour la prise en compte du risque radon sont en cours de définition associés à une évolution de la réglementation qui devrait élargir le champ des diagnostics « radon » aux habitations individuelles dans ces secteurs. Jusqu'à présent, des campagnes de mesures ont été réalisées sur les établissements recevant du public, plus particulièrement les enfants, dans les secteurs pressentis comme concernés par cette problématique, notamment sur la commune de Saint-Brevin-les-Pins. A titre préventif, en attente des évolutions réglementaires, il pourrait être recommandé, en cas de réhabilitation de bâtiments recevant du public, de réaliser un diagnostic « radon » au préalable, et, pour les constructions neuves, de prévoir des techniques d'isolation permettant l'étanchéité du bâtiment vis-à-vis de ce gaz.

d) Nuisances

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

La zone affectée par le bruit le long de la RD 213 classée en catégorie 2 est de 250 mètres. La marge de recul de 100 mètres figurant sur le plan de zonage ne semble pas être soumise à des contraintes d'urbanisme. Des zones constructibles bordent cette route pour lesquelles le règlement du PLU prévoit - dans les orientations d'aménagement - des « mesures de protection phonique » non précisées à ce stade. Etant donné que la réglementation nationale fixe uniquement des contraintes en matière d'isolation phonique des futurs logements à l'intérieur de la zone affectée par le bruit et que ces contraintes qui ont très peu de portée en période estivale lorsque les gens vivent dehors ou avec les fenêtres ouvertes, la définition des mesures de prévention prévues dans les orientations d'aménagement du PLU, qui pourra si besoin intégrer un recul des zones d'habitation, sera décisive en la matière.

De futures zones d'activités (2AUf) bordent des secteurs sensibles aux nuisances, affectés à l'habitation. Afin d'éviter des litiges difficiles à résoudre a posteriori, il serait indispensable de prévoir de larges zones tampon susceptibles d'être aménagées (merlon) entre ces secteurs, aux intérêts de nature opposée.

La volonté d'installer les activités tant industrielles (ICPE) qu'artisanales en zone spécifique (Uf et 1AUf) plutôt que dans des zones à prédominance d'habitation et de services (Ua, Ub ,Uc...) mériterait d'être plus clairement énoncée dans le règlement des zones concernées.

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 présent projet arrêté assure une meilleure prise en compte de l'environnement, sans pour autant entraver le développement de la commune. 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 et par délégation,
le secrétaire général


Pierre STUSSI