



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Mission régionale d'autorité environnementale
PAYS DE LA LOIRE

**Avis délibéré
sur le projet de modification simplifiée n°1
du Plan Local d'Urbanisme
de l'Épine (85)**

N° MRAe PDL 000374 / APP

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La MRAe Pays de la Loire a délibéré lors de sa réunion collégiale du 18 mars 2025 sur l'avis relatif à la modification simplifiée n°1 du plan local d'urbanisme de la commune de l'Épine (85).

En application du règlement intérieur de la MRAe, chacun des membres délibérants atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis. Ont ainsi délibéré sur cet avis Mireille Amat, Vincent Degrotte, Paul Fattal, Daniel Fauvre et Olivier Robinet.

Étaient absents : Audrey Joly et Bernard Abrial.

Était également présent sans voix délibérative : Stéphane Le Moing, responsable de la division évaluation environnementale de la DREAL Pays de la Loire.

* *

La MRAe Pays de la Loire a été saisie pour avis par le président de la communauté de communes de l'Île de Noirmoutier, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçu 17/12/2024 par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) des Pays de la Loire.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R.104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 104-6 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la DREAL a consulté par courriel du 20/12/2024 l'agence régionale de santé des Pays de la Loire.

En outre, la DREAL a consulté par mail du 20/11/2024 le directeur départemental des territoires et de la mer de la Vendée.

Sur la base des travaux préparatoires de la DREAL, et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

Pour chaque plan et document soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Le présent avis est publié sur le [site des MRAe](#). Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

Avis

L'évaluation environnementale des plans et des programmes est une démarche d'aide à la décision qui contribue au développement durable des territoires. Elle est diligentée au stade de la planification ou de la programmation, en amont des projets opérationnels, et vise à repérer de façon préventive les impacts potentiels des orientations et des dispositions du document sur l'environnement, à un stade où les infléchissements sont plus aisés à mettre en œuvre. Elle doit contribuer à une bonne prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux et permettre de rendre plus lisibles pour le public les choix opérés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement.

Les textes réglementaires prévoient que certains documents d'urbanisme et leurs procédures d'évolution relèvent de la procédure d'évaluation environnementale, obligatoirement ou après examen au cas par cas. Conformément aux dispositions de l'article R.104-33 du code de l'urbanisme, la collectivité a décidé de réaliser une évaluation environnementale pour ce projet de modification simplifiée n°1 du PLU de l'Épine.

Le présent avis est produit sur la base des documents dont la MRAe a été saisie en décembre 2024 :

- arrêté communautaire prescrivant la modification simplifiée du PLU,
- notice explicative (version du 04/10/2024),
- trois plans de zonage,
- liste et carte des emplacements réservés,
- projet de règlement écrit (sans ses annexes).

1. Contexte, présentation du territoire, du projet de modification simplifiée n°1 du PLU et de ses principaux enjeux environnementaux

1.1 - Contexte et présentation du territoire

La commune de l'Épine est située au nord de la côte vendéenne, dans l'île de Noirmoutier.

Le territoire communal, d'une surface de 8,95 km² (domaine maritime non compris), se caractérise côté sud-ouest par un cordon dunaire sur lequel le bourg a pris appui historiquement, et côté nord-est par une zone de marais endiguée, en partie exploitée par l'aquaculture et la saliculture, également supports d'activité touristique.

Ce territoire recèle un patrimoine naturel et paysager de premier plan, reconnu par diverses mesures d'inventaires et de protection, notamment des sites Natura 2000¹, deux sites inscrits au titre des articles L.341 et suivants du code de l'environnement (le bois des Eloux et de la Maugendrie ; la plage et les dunes de Luzeronde) et un site patrimonial remarquable (anciennement dénommé zone de protection du patrimoine architectural urbain et paysager - ZPPAUP).

Selon les données Insee, la commune comptait en 2021 une population résidente de 1648 habitants (stable par rapport à 2018) et un parc de logements constitué à 60,6 % de résidences

1 Zone de protection spéciale (ZPS) FR5212009 et zone spéciale de conservation (ZSC) FR5200653 Marais breton, baie de Bourgneuf, Ile de Noirmoutier et forêt de Monts ; ZPS FR5212014 Estuaire de la Loire - baie de Bourgneuf. ; ZSC FR5202012 Estuaire de la Loire.

secondaires, en augmentation de 3,5 % sur la même période. Elle est dotée d'un port de plaisance et de structures d'hébergement touristique. Son centre bourg est un peu à l'écart de l'axe routier principal de l'île.

La commune est comprise dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du nord-ouest Vendée, en vigueur depuis le printemps 2021, après avoir vu son caractère exécutoire suspendu par le préfet de la Vendée en 2019.

Le PLU de la commune a été approuvé le 28 juin 2021². Il a fait l'objet de recours contentieux sur lesquels le tribunal administratif de Nantes ne s'est pas encore prononcé.

1.2 - Présentation du projet de modification simplifiée du PLU

Le projet de modification du PLU actuellement opposable porte sur 53 points consistant essentiellement en des modifications du règlement écrit (évolution de dispositions et de définitions, rectifications de numérotation et de fautes de frappe) et, dans une moindre mesure, du règlement graphique (points n°5 relatif à l'évolution des règles de recul vis-vis des voies principales, n°39 portant rectification d'erreurs de numérotation et n°53 consistant à supprimer un emplacement réservé pour un espace de stationnement).

La notice et le règlement indiquent que les modifications projetées du règlement écrit sont matérialisées en rouge. La MRAe a repéré au moins une exception à cette disposition : au début de l'article 1 de la zone Nr, l'ajout des termes « à usage privé » après « éoliennes » figure en noir.

Les trois plans de zonage, ainsi que la liste et la carte des emplacements réservés, constituent apparemment la version après modification simplifiée du PLU. Le dossier ne joint pas la version en vigueur de ces documents, qui permettrait la comparaison.

Une partie du texte des documents est dissimulé par l'apposition d'un timbre de réception en sous-préfecture des Sables d'Olonne, préalablement à la saisine de la MRAe. Ce chevauchement de texte gêne la compréhension de certains passages.

En rapport avec l'analyse ci-dessus, la MRAe recommande de faciliter la prise de connaissance du projet de modification simplifiée du PLU en veillant à la cohérence des différentes pièces et en ajoutant la version en vigueur des pièces graphiques concernées.

1.3 - Principaux enjeux environnementaux identifiés par la MRAe

Au regard des effets attendus du fait de sa mise en œuvre d'une part, et des sensibilités environnementales du territoire d'autre part, les enjeux environnementaux du projet de modification du PLU identifiés comme principaux par la MRAe sont :

- la prise en compte des risques naturels et du changement climatique,
- la protection des milieux naturels et des paysages,
- la sobriété énergétique et la contribution du territoire communal au développement des énergies renouvelables (EnR).

2. Caractère complet et qualité des informations contenues dans le rapport environnemental et prise en compte de l'environnement par le projet de modification simplifiée du PLU

2 La révision générale du PLU a fait l'objet de deux avis successifs de la [MRAe, en date s des 26 avril 2018](#) et [10 mars 2020](#).

L'évaluation environnementale du projet de modification simplifiée n°1 du PLU figure dans la notice explicative qui présente l'ensemble des évolutions projetées.

2.1 - Diagnostic socio-économique et analyse de l'état initial de l'environnement

La notice ne comporte pas de diagnostic socio-économique. La collectivité a manifestement estimé que la teneur du projet de modification simplifiée du PLU ne nécessitait ni de compléter ni d'actualiser celui du PLU en vigueur, ce qui mériterait toutefois d'être précisé.

L'analyse de l'état initial de l'environnement constitue un condensé, mis à jour, de celle du PLU en vigueur. Elle donne globalement un bon aperçu du territoire mais mériterait d'être développée sur certains points, en signalant notamment :

- que la révision en cours du plan de prévention des risques littoraux (PPRL) de l'île de Noirmoutier approuvé en 2015 vise notamment à prendre en compte les effets prévisibles du changement climatique, le PPRL actuel présentant la particularité, par rapport aux autres PPRL de la région, de ne pas avoir pris en compte l'aléa de submersion marine 2100 ;
- la situation et les compétences de la commune en matière de gestion des eaux pluviales, ainsi que l'état d'avancement du projet de zonage d'assainissement des eaux pluviales (ZAEP) soumis à évaluation environnementale par décision de la MRAe en date du 20 février 2018³,
- l'état d'avancement du projet de plan climat air eau énergie territorial (PCAET) de l'île, objet de deux avis de la MRAe⁴.

En rapport avec l'analyse ci-dessus, la MRAe recommande d'enrichir l'analyse de l'état initial de l'environnement avec des données relatives à la révision ou l'élaboration en cours du PPRL, du ZAEP et du PCAET, de façon à mettre en exergue les points de vigilance correspondants.

2.2 - Justification des choix retenus

Point n°2 du projet de modification simplifiée du PLU, intitulé « *Modification du règlement écrit qui consiste à supprimer une règle concernant les éléments autorisés dans les espaces paysagers à conserver ou à créer dans les dispositions générales* » :

Sous couvert d'un « souhait de simplification de la rédaction de l'article 6 des dispositions générales du PLU afin d'en faciliter la compréhension », la commune réduit la portée de la protection qu'elle avait édictée au bénéfice des « espaces paysagers à protéger ou à créer notamment pour la préservation, le maintien ou la remise en état des continuités écologiques » en application de l'article L.151-23 du code de l'urbanisme. Le règlement du PLU en vigueur y autorise, de façon limitative et sous conditions restrictives d'absence d'atteinte à la qualité paysagère et patrimoniale de ces espaces et de réversibilité, uniquement des aménagements légers liés à la protection et à la découverte des espaces naturels, ainsi que des ouvrages et installations nécessaires aux services publics. Le projet de modification du règlement ne définit plus ce qui est autorisé dans ces espaces et exonère les ouvrages et installations nécessaires aux services publics du respect des conditions restrictives pré-existantes. Dans ce contexte, afin de mesurer la portée effective de la modification projetée, il est essentiel que la notice explicative comporte une carte permettant de visualiser aisément les emprises couvertes par le régime de protection concerné, leur mode d'occupation, explique à quelle finalité répondait la rédaction en

3 [Décision de soumission à évaluation environnementale du ZAEP de l'Épine en date du 20 février 2018](#)

4 Avis [PDL-2022-6432 du 15/12/2022](#) et [PDL-2024-7758 du 24/06/2024](#)

vigueur dans le PLU et pourquoi la collectivité l'estime finalement inadaptée. Au vu du plan de zonage 4.1.a, ce régime de protection semble - ce qui est à confirmer - concerner uniquement des secteurs périphériques zonés UC, conservant un couvert boisé, au sein desquels la modification projetée est susceptible d'encourager un développement potentiellement dommageable du bâti et d'aménagements connexes (piscines, par exemple).

En rapport avec l'analyse ci-dessus, la MRAe recommande à la collectivité de clarifier la finalité et la portée effective des dispositions du point n°2 du projet de modification du PLU, en veillant à ce que celle-ci ne compromette pas la préservation et la restauration des continuités écologiques.

Point n°5 du projet de modification simplifiée du PLU, intitulé « *Modification du règlement écrit qui consiste à adapter la règle d'implantation des constructions par rapport aux voies de circulation et emprises publiques, afin qu'elle soit cohérente avec le classement des voies* » :

La réduction projetée du recul des constructions vis-à-vis des routes en dehors des zones urbaines, impliquerait de cartographier les emprises avant/après concernées, le renvoi figurant dans le règlement actuel vers des indications relatives au classement de voies à trouver dans le SCoT, étant insuffisamment explicite.

En rapport avec l'analyse ci-dessus, la MRAe recommande à la collectivité de produire, à l'appui de sa notice explicative, une carte matérialisant clairement les emprises que le projet de modification simplifiée du PLU aura pour effet d'extraire de la marge de recul actuelle et d'analyser la sensibilité de ces dernières à la réalisation éventuelle de constructions.

Point n°44 du projet de modification simplifiée du PLU, intitulé « *Modification du règlement écrit qui consiste à interdire l'implantation d'éolienne à usage privé sur l'ensemble des zones de la commune* » :

La notice indique :

- que le règlement écrit interdit actuellement les éoliennes dans 4 zones (Ue, Ne, NI*, Nd) en omettant de signaler que c'est aussi le cas en zones Nr et Neq ;
- que la modification du règlement écrit vise à interdire les éoliennes à usage privé sur toute la commune (elle le fait sur 19 des 20 zones recensées, excepté sur la zone Nm couvrant les espaces maritimes où elles semblent par nature interdites), dans le but affiché d'éviter des nuisances de voisinage sur ces zones, où seront cependant autorisées « *pour des raisons de pertinence* » (non explicitées) les éoliennes autres qu'à usage privé.

Ainsi, la modification du règlement écrit a pour effet de supprimer l'interdiction des éoliennes autres qu'à usage privé en zones Ue, Ne, NI*, Nd, Nr et Neq.

La notion d'éolienne à « usage privé » mériterait d'être définie dans le dossier, si la commune fait le choix de ne pas recourir à la terminologie usuelle⁵.

L'arrêté communautaire en date du 1^{er} août 2024 prescrivant la modification simplifiée du PLU évoque, sans en préciser la teneur, une évolution des réglementations en matière d'énergies renouvelables, qui nécessiterait d'adapter le règlement écrit. Il convient d'indiquer de façon précise à quelles dispositions nationales il est fait allusion.

Le fait d'autoriser des éoliennes à usage non privé dans ces six zones, y compris en espaces remarquables et dans la bande des 100 mètres au titre de la loi littoral, appellerait non seulement une justification mais aussi une analyse de l'entier respect de la loi par la présente procédure de

5 cf. <https://entreprendre.service-public.fr/vosdroits/F33368>

modification du PLU, ainsi que de l'articulation du PLU modifié avec le projet de PCAEET et la ZPPAUP. Ici encore, afin d'aider le public à mesurer la portée effective de la modification projetée, il serait important que la notice explicative cartographie les emprises de ces six zones du PLU.

En rapport avec l'analyse ci-dessus, la MRAe recommande à la collectivité de clarifier ses intentions en matière de développement de l'éolien sur la commune de l'Épine, d'en démontrer la faisabilité juridique et la cohérence avec le projet de PCAEET et la ZPPAUP.

Point n°52 du projet de modification simplifiée du PLU, intitulé « *Modification du règlement écrit consistant à permettre les travaux liés à la protection du littoral, dans le secteur de Bas Ileaux* » :

La présentation du point n°52 incluse dans la notice explicative n'est pas entièrement cohérente (page 91) avec la teneur effective du projet de modification simplifiée du PLU, qui vise bien à modifier l'article 2 en page 144 du règlement écrit pour autoriser en secteur Aaq le ressuyage de « *boues liées à des portes anti submersion* », mais non à modifier l'article 1 du règlement écrit de ce secteur pour l'y interdire.

De plus, la notice n'apporte aucune explication sur le projet de portes anti-submersion mentionné et son articulation avec un programme d'actions et de prévention des inondations (PAPI), existant ou projeté.

Une présentation, au moins à grands traits, de l'état initial de la zone Aaq concernée par ce point n°52 est nécessaire, ainsi que de la ou des procédures opérationnelles (demandes d'autorisation environnementale et autres, dont la MRAe n'a pas été saisie pour avis à ce jour) qui constitueront, si le projet vient à être autorisé, le cadre juridique des garanties et de la mise en œuvre de la séquence éviter-réduire-compenser (ERC), évoquées sans plus de détail dans la notice explicative et dans le projet de règlement modifié.

En rapport avec l'analyse ci-dessus, la MRAe recommande à la collectivité de clarifier ce qu'elle entend par ressuyage de boues liées à des portes anti-submersion en secteur Aaq, si elle entend le permettre ou non et, dans l'affirmative, de préciser le cadre de cette opération.

D'une façon générale, pour l'ensemble des items du projet de modification simplifiée du PLU, s'agissant de la justification des choix retenus, la notice explicative devrait démontrer, à chaque fois que cela s'avère utile, la cohérence des choix effectués avec la réglementation, ainsi que les variantes étudiées et écartées.

En rapport avec l'analyse ci-dessus, la MRAe recommande à la collectivité de retracer les variantes étudiées et le cas échéant écartées ainsi que d'en vérifier la faisabilité juridique.

2.3 - Articulation du projet de modification simplifiée du PLU avec les autres plans et programmes

La notice explicative se limite à rappeler que la commune est concernée par le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de la région Pays de la Loire, le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin Loire-Bretagne 2022-2027, le SAGE du Marais breton et de la baie de Bourgneuf approuvé en 2016 et le PPRL de l'île de Noirmoutier approuvé en 2015. Elle mentionne par moments l'ancien SCoT de l'île de Noirmoutier, au lieu de celui du nord-ouest Vendée qui lui a succédé.

La notice mentionne également le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) du bassin Loire-Bretagne 2022-2027 mais n'en présente pas la teneur. Elle n'évoque ni la loi littoral, ni le document stratégique de la façade nord atlantique Manche ouest (DSF NAMO) de 2019, en cours de révision. S'agissant du site patrimonial remarquable (SPR), elle se limite à expliquer qu'en sa qualité de

servitude d'utilité publique, celui-ci demeure applicable indépendamment des évolutions du PLU. La MRAe rappelle qu'il en est de même du PPRL.

Excepté pour le SPR, la notice n'explique pas comment le projet de modification simplifiée du PLU s'inscrit en cohérence avec le caractère opposable de ces différents documents. Pour aucun d'entre eux, la notice n'analyse si cette évolution du PLU s'articule correctement avec leurs dispositions respectives.

La MRAe recommande de compléter l'analyse de l'articulation des modifications projetées vis-à-vis des documents d'ordre supérieur et de la réglementation applicable.

2.4 - Analyse des incidences, y compris Natura 2000

La notice explicative passe en revue les incidences pressenties sur l'environnement de chacun des 53 points constitutifs du projet de modification simplifiée du PLU. Elle est structurée de façon claire.

Cependant, l'appréciation des impacts potentiels du projet de modification simplifiée du PLU est en partie erronée car elle se fonde sur une lecture des évolutions projetées, non conforme à la teneur effective d'une partie d'entre elles. Ainsi, elle considère par exemple que le point n°2 va avoir pour effet d'interdire les aménagements légers liés la protection des espaces naturels (alors que ce n'est pas le cas) et que cela sera positif pour l'environnement, sans expliquer en quoi. Elle ne tient pas compte du fait que la rédaction projetée du règlement écrit du PLU élargit au contraire les possibilités d'aménagements, y compris « en dur », dans les espaces paysagers à protéger ou à créer au titre des continuités écologiques. De même, elle ne retient de l'item n°44 que l'interdiction des éoliennes à usage privé, sans analyser le fait que la rédaction projetée a aussi pour effet d'autoriser les autres éoliennes dans certains secteurs où elles étaient précédemment interdites.

De plus, se confondent par moments :

– la finalité des modifications projetées et l'analyse de leurs effets ; ainsi, l'indication que l'assouplissement des règles de recul vis-à-vis des voies de circulation « *n'a pas pour vocation d'impacter davantage la biodiversité* » ne renseigne pas sur les effets concrets de cet assouplissement ;

– la mise en œuvre de la séquence ERC, attendue dans le cadre même de l'évolution du PLU (ce qui implique qu'en cas de détection d'impacts dommageables sur l'environnement, la collectivité fasse évoluer directement le projet de modification simplifiée) avec une modulation de sa propre appréciation de l'impact (la conduisant à considérer que pour peu que le règlement du PLU soit respecté, l'impact sera modique) et avec des conseils génériques pour le stade opérationnel (maintenir des zones perméables en cas de construction de pylônes).

Au vu de l'ensemble de ces lacunes, la conclusion d'une absence d'effet dommageable sur Natura 2000, telle qu'elle figure dans le dossier, reste à démontrer.

En rapport avec l'analyse ci-dessus, la MRAe recommande :

- ***d'objectiver l'analyse des incidences du projet de modification simplifiée du PLU, en veillant à ce que l'appréciation de ses impacts potentiels porte sur son contenu effectif et à mettre correctement en œuvre la séquence ERC ;***
- ***de justifier in fine l'absence d'incidence du projet de modification du PLU sur les sites Natura 2000.***

2.5 - Indicateurs de suivi

Le dossier présente pour mémoire les indicateurs de suivi du PLU en vigueur et conclut que la présente modification ne justifie pas de les modifier ou d'en ajouter de nouveaux. Il devrait au minimum renseigner les données disponibles depuis l'approbation du PLU, afin de mettre en évidence les premières tendances observées, quand bien même la collectivité n'a prévu, pour la plupart des indicateurs du PLU existants, qu'un suivi à échéance de 9 ans, trop tardif pour détecter des impacts de façon précoce et adapter les dispositions du PLU en conséquence.

La MRAe recommande de renseigner les résultats du suivi des effets du PLU effectué depuis son approbation et d'apprécier les tendances à l'œuvre au regard des objectifs cibles retenus.

2.6 - Résumé non technique

Le résumé non technique fourni dans le dossier ne comprend pas tous les éléments attendus d'une évaluation environnementale, par exemple, une synthèse de l'analyse de l'état initial de l'environnement ou de l'articulation avec les autres plans et programmes. Il se limite à un rappel de la méthode mise en œuvre, des 53 points du projet de modification simplifiée et une conclusion. Il ne remplit donc pas entièrement son rôle, qui est de rendre le contenu de l'évaluation environnementale aisément accessible à un public non averti.

La MRAe recommande de compléter le résumé non technique avec l'ensemble des éléments attendus d'une évaluation environnementale.

3. Conclusion

Le projet de modification simplifiée n°1 du PLU de l'Épine, pour la très grande majorité de ses points (49 items sur 53), consiste en de menus ajustements du PLU en vigueur, lesquels ne nécessitent pas d'expression particulière de la MRAe dans son champ de compétence.

Des compléments sont cependant attendus en matière de contenu de l'évaluation environnementale, afin de garantir la cohérence des choix opérés et les justes appréciation et prise en compte de leurs impacts, relativement aux points n° 2, 5, 44 et 52.

Nantes, le 18 mars 2025

Pour la MRAe Pays de la Loire, le président

Signé

Daniel FAUVRE