

Monsieur Claude GRELIER

*Commissaire enquêteur sur le projet de
révision du PLU de BRETIGNOLLES SUR MER*
Mairie de BRETIGNOLLES SUR MER
Hôtel de Ville – BP 24
84570 Brétignolles-sur-Mer

Paris, le 14 janvier 2019

*Envoi dématérialisé, confirmé par courrier
recommandé AR*

AFF. : ASS. LA VIGIE C/ PLU DE BRETIGNOLLES SUR MER

REF. : CL/BH - Dossier n°18222272

Dossier suivi par Maître Corinne LEPAGE avec M. Benjamin HUGLO

Objet : Révision du PLU de BRETIGNOLLES-SUR-MER

Monsieur le commissaire-enquêteur,

Agissant en ma qualité de conseil de l'Association LA VIGIE représentée par son président en exercice et domiciliée 26 avenue du Parc des Sports à BRETIGNOLLES-SUR-MER (85470), j'ai l'honneur de vous faire part des observations que suscite le projet de plan local d'urbanisme de la commune (ci-après PLU), actuellement soumis à enquête publique, et que je vous demande de bien vouloir annexer à votre rapport, et de prendre en considération dans vos conclusions.

Les observations qui suivent concernent de manière directe l'OAP de projet du port de Brétignolles.

A titre liminaire, il convient de rappeler que le site d'implantation du projet est limité :

- au Sud-Ouest et au Nord, par des programmes immobiliers issus des ZAC 1, 2 et 3 de la Normandelière et par une urbanisation en cours (Lotissement le Fief des Plantes) ;
- au Nord-Est, par la RD38, la route des Sables d'Olonne, qui permet le transit entre Saint-Gilles et les Sables ainsi que l'entrée dans Brétignolles-sur-Mer ;
- au Sud-Est, par des espaces agricoles ;
- au Sud, par un cordon dunaire sur lequel s'appuie l'espace urbanisé ;
- à l'Ouest, par la mer ;

Le site est traversé par la rue de la source, la rue du dolmen et la rue de la Normandelière.

La commune de BRETIGNOLLES-SUR-MER s'est prononcée en faveur de la création d'un port de plaisance de 1000 anneaux sur une emprise d'environ 80 hectares à des fins touristique, économique et financière, pour un cout total estimé entre 40 et 45 millions d'euros. Le site de la NORMANDELIERE, située entre plusieurs zones naturelles protégées, a été arrêté pour la création de ce port.

En l'espèce, il apparaît tout d'abord que le projet de PLU de Brétignolles-sur-Mer ne respecte pas les dispositions idoines du SCOT du Pays de Saint-Gilles-Croix-de-Vie qui mettent en œuvre les dispositions des articles L.121-1 et R.121-1 du code de l'urbanisme mettant en œuvre les dispositions de loi littoral du 3 janvier 1986 (I). En outre, le projet de modification ne respecte pas davantage les prescriptions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme (II).

*

1.1 Le projet de PLU de Brétignolles-sur-Mer méconnaît les dispositions du SCOT du pays de Saint-Gilles-Croix-de-Vie relatives aux espaces « remarquables » marins

Comme le souligne très justement la Mission Régionale d’Autorité environnementale (MRAe) des Pays-de-la-Loire dans son avis sur l’élaboration du PLU de Brétignolles-sur-Mer, « *l’estran, secteur remarquable dans le SCOT, n’a pas été intégralement reconnu comme tel dans le zonage du PLU* »

La MRAe ajoute que le projet de PLU ne semble « *pas faire bénéficier tous les espaces naturels qu’il affecte de protections adaptées aux enjeux* » et « *s’interroge en particulier sur les emprises du projet de port de la Normandelière, à terre et sur l’estran, classées en zones 1AUp et Nmp (dévolue au chenal et aux brise-lames), qui chevauchent pour partie certains de ces secteurs, et pourraient constituer des interruptions dans la protection qui bénéficie aux espaces remarquables* »¹.

1.1.1 Les espaces "remarquables" marins identifiés par le SCOT

Le Document d'Objectifs et d'Orientations (DOO) du SCOT prescrit² :

« Les espaces remarquables du littoral, définis en application de l’article L. 146-6 du Code de l’Urbanisme, tels que localisés sur les pages suivantes seront préservés dans les documents d’urbanisme communaux qui devront traduire réglementairement l’objectif visé par la loi littoral.

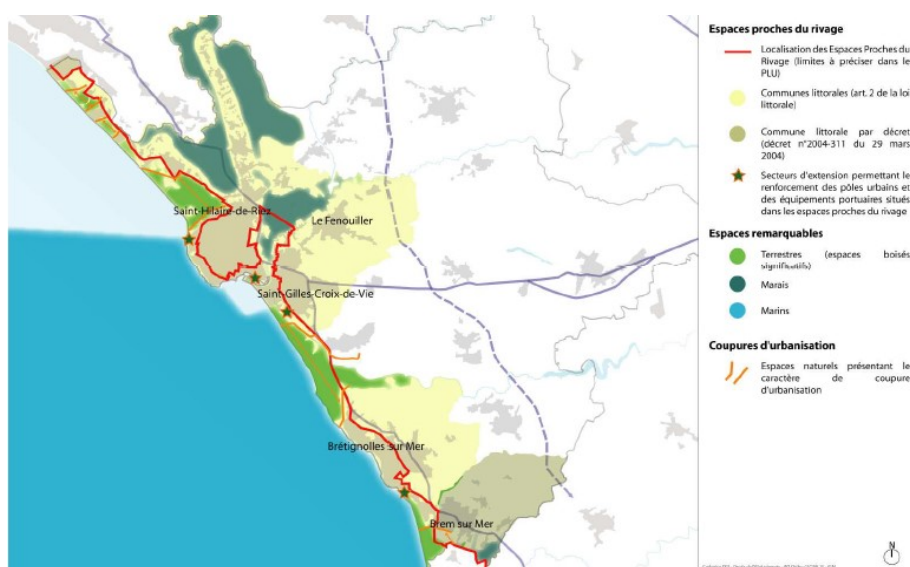
Ces espaces concernent principalement :

- 1. Les milieux « terrestres » littoraux (comprenant les espaces boisés significatifs),*
- 2. Les marais,*
- 3. Les espaces maritimes »*

Le DOO ajoute qu’il convient, pour identifier ces espaces, de « se référer à la carte « Loi Littoral » en Annexe 1 du présent DOO ». Comme le montre cette carte, des espaces « remarquables » marins sont identifiés par le SCOT au droit de Brétignolles-sur-Mer, notamment de la plage de la Normandelière.

¹ Avis n°MRAe 2018-3431 du 8 novembre 2018, p.3 et 5.

² DOO, p.47.



*En bleu "foncé" : les espace "remarquables" marins identifiés par le SCOT
(Source : DOO du SCOT du pays de Saint-Gilles-Croix-de-Vie).*

Le rapport de présentation du SCOT n'apporte toutefois aucune précision sur cette question puisqu'il se contente d'énoncer que le SCOT « définit les espaces naturels remarquables du littoral » qui « concernent principalement : les milieux « terrestres » littoraux (cordon dunaire entre Saint-Gilles-Croix-de-Vie et Brétignolles-sur-Mer et sur le littoral de Brem-sur-Mer, dunes boisées sur la côte au Nord de Saint-Hilaire-de-Riez, marais autour du Jaunay) ; les marais (principalement autour de Saint-Hilaire-de-Riez et de Notre-Dame-de-Riez) et les espaces maritimes »³.

Deux points méritent d'être soulignés :

-« pour le cas particulier des espaces remarquables maritimes, le DOO recommande de distinguer au PLU les parties du domaine maritime concernées par un caractère d'espace remarquable de celles pouvant faire l'objet d'évolutions plus importantes (secteurs concernés par des concessions de plages, secteurs portuaires...) »⁴.

Cette recommandation est contradictoire avec la délimitation des espaces "remarquables" marins par le SCOT, que les PLU doivent pourtant reprendre et respecter.

³ Rapport de présentation du SCOT, p.331.

⁴ DOO, p.47.



En vert, la ZPS dite du « secteur marin de l'île d'Yeu jusqu'au continent » (Source : Géoportail)

1.1.2 L'existence d'éléments tendant à la qualification en tant qu'espace « remarquable » du domaine public maritime situé au droit de la plage de la Normandelière

Il résulte de la jurisprudence que le classement d'un site en tant qu'espace « remarquable » « résulte d'un faisceau d'indices précis lié notamment au classement du secteur et aux caractéristiques du site »⁵.

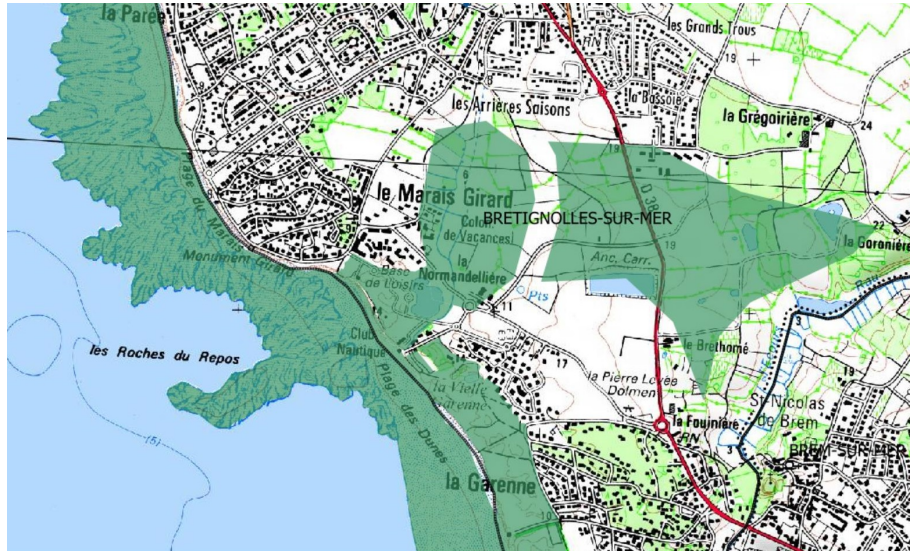
Le juge administratif prend ainsi en considération des données réglementaires (appartenance ou proximité d'un site Natura 2000, parties naturelles des sites « inscrits » et « classés », des parcs nationaux, des réserves naturelles, données issues d'un SCOT, d'un PLU, inventaire des zones humides...) mais aussi des données scientifiques qui peuvent figurer dans tous types de documents (données fournies par les services de l'Etat, avis de l'ABF ou de l'ONF, courrier du Conservatoire du littoral, rapport scientifique...).

En l'espèce, en plus de l'identification et de la délimitation des espaces « remarquables » réalisée par le SCOT du pays de Saint-Gilles-Croix-de-Vie, plusieurs éléments plaident pour le classement du domaine public maritime situé au droit de la plage de la Normandelière au titre des dispositions de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme :

- une partie de ce secteur est classée en tant que "réservoir de biodiversité" par le Schéma Régional de Cohérence Ecologique (SRCE) des Pays de la Loire, qui a été adopté par un arrêté du préfet de région le 30 octobre 2015 et qui identifie les éléments de la Trame Verte et Bleue au sens de l'article L. 371-1 du code de l'environnement à l'échelle régionale et inter-régionale. Le SRCE rappelle que les réservoirs de biodiversité « sont des espaces où la biodiversité est la plus riche,

⁵ CAA de Marseille, 6 octobre 2016, n°15MA00152 ; confirmé par CE, 6 novembre 2017, n°405728.

où les habitats ont une surface suffisante pour assurer leur fonctionnement, et où les espèces peuvent accomplir tout ou partie de leur cycle de vie »⁶.



En vert : les réservoirs de biodiversité (sous-trame boisée ou humide ou littorale ou milieux ouverts ou superposition de plusieurs sous-trames) identifiés par la SRCE des Pays-de-la-Loire (Source : [Carmen](#))

- le domaine public maritime situé au droit de la plage de la Normandelière appartient également à un « réservoir de biodiversité » marin au sein de la Trame Verte et Bleue du SCOT du pays de Saint-Gilles-Croix-de-Vie.

Le DOO précise que "les réservoirs de biodiversité identifiés dans le cadre de l'analyse spécifique ayant conduit à la définition de la Trame Verte et Bleue du Pays de Saint Gilles Croix de Vie portent notamment sur les espaces de protection et d'inventaire (sites Natura 2000 et Espaces Naturels Sensibles)".

Il convient également de souligner que l'intégration d'un site « dans un des corridors de protection écologique et une des trames vertes et bleues identifiées par le SCOT » de la Presqu'île de Rhuys est un élément, en complément d'autres indices, pris en compte par la jurisprudence administrative pour qualifier un espace de « remarquable »⁷.

Le DOO prescrit en outre qu'il appartiendra aux documents d'urbanisme communaux de délimiter les limites précises de ces espaces naturels". Il ajoute que "celles-ci pourront en effet être étendues au-delà des périmètres des zones Natura 2000, espaces remarquables, sites classés, zones humides d'importance nationale, de manière à permettre la création

⁶ Rapport du Schéma Régional de Cohérence Écologique des Pays-de-la-Loire, p.3. Voir également l'étude d'impact du projet de création d'un port de plaisance sur la commune de Brétignolles-sur-Mer, p.118.

⁷ CAA de Nantes, 3 avril 2017, n°16NT01147.

d'un espace tampon entre les milieux naturels remarquables et les autres secteurs du territoire"⁸.



*En bleu "foncé" : les réservoirs de biodiversité marins identifiés par le SCOT
(Source : DOO du SCOT du pays de Saint-Gilles-Croix-de-Vie).*

- le domaine public maritime situé au droit de la plage de la Normandelière appartient au site d'intérêt géologique PAL0014 dit de "l'estran de Brétignolles", qui est un des 48 sites de la région Pays-de-la-Loire inscrits à l'Inventaire National du Patrimoine Géologique (INPG) depuis la réunion de la Commission nationale de validation du patrimoine géologique le 11 décembre 2014.



Site géologique de l'estran de Brétignolles-sur-Mer dans le cadre de l'Inventaire National du Patrimoine Géologique (source DREAL Pays-de-la-Loire, 2011).

⁸ DOO, p.41. Voir également l'étude d'impact du projet de création du port de plaisance sur la commune de Brétignolles-sur-Mer, p. 119.

Ce site comprend deux types « d'objets » d'intérêt : une série paléozoïque qui correspond à l'estran rocheux et aux falaises et des formations d'âge quaternaire constituées de tourbes et d'argiles, largement recouvertes par le sable des plages et des dunes.

Ces sites, dont "l'estran de Brétignolles" sont destinés à être protégés par les dispositions de l'article R. 411-17-1 du code de l'environnement qui prévoit que « *dans chaque département, la liste des sites d'intérêt géologique faisant l'objet des interdictions définies au 4° du I de l'article L. 411-1 est arrêtée par le préfet* ».

Il résulte du 4° du I de l'article L. 411-1 du code de l'environnement : « *la destruction, l'altération ou la dégradation des sites d'intérêt géologique, notamment les cavités souterraines naturelles ou artificielles, ainsi que le prélèvement, la destruction ou la dégradation de fossiles, minéraux et concrétions présents sur ces sites* » sont interdits. Cet article ajoute qu'en « *vue de protéger les sites d'intérêt géologique* » figurant sur cette liste susmentionnée « *le ou les préfets territorialement compétents peuvent arrêter toutes mesures de nature à empêcher leur destruction, leur altération ou leur dégradation* ».

Dans l'Avis délibéré de l'Autorité environnementale sur la création d'un port de plaisance sur la commune de Brétignolles-sur-Mer du 30 mai 2018, le CGEDD a relevé qu'un « des principaux enjeux environnementaux relevés par l'AE » concernait « *la préservation des facteurs ayant contribué à l'identification du site comme site d'intérêt géologique régional et des enjeux archéologiques afférents* »⁹.

L'Autorité environnementale (AE) précise également dans son avis qu'en « *mars 2017, dans le cadre de la définition de sites d'intérêt géologiques ou « géosites », les services de la DREAL des Pays-de-la-Loire ont identifié des secteurs recelant des vestiges géologiques dont un à proximité du chenal* ».

Toutefois, l'AE note qu'aucun « *arrêté préfectoral de protection des sites d'intérêt géologique en Vendée n'a été pris ou déjà soumis à l'avis du conseil scientifique régional du patrimoine naturel (CSRPN), de la commission départementale de la nature, des sites et des paysages (CDNPS) et des communes* » (procédure prévue par l'article R. 411-17-2 du code de l'environnement).

L'Autorité environnementale a ainsi recommandé « *à l'Etat de préciser dans quel délai l'arrêté de protection des sites d'intérêts géologiques en Vendée sera pris et le cas échéant, quelles en seront les conséquences pour le site concerné par le projet* » de port de plaisance.

⁹ Avis n°Ae 2018-33, p.3. Voir également l'étude d'impact du projet de création du port de plaisance sur la commune de Brétignolles-sur-Mer, p. 74 à 76.

Le préfet de Vendée a répondu à l'AE le 23 juillet 2018 que « *l'Etat a engagé une réflexion sur la procédure et les sites d'intérêt géologique en Vendée. Pour chacun des sites inventoriés, des études complémentaires seront réalisées, afin d'en préciser les périmètres et pour bien appréhender les incidences des futures mesures de protection sur les activités et les usages des différents sites proposés. Une fois ces études réalisées, une consultation des usagers de chaque territoire sera réalisée avant d'arrêter un périmètre de protection. La conduite de ces procédures va nécessiter un long travail qui sera conduit en concertation avec les acteurs locaux des territoires concernés* ».

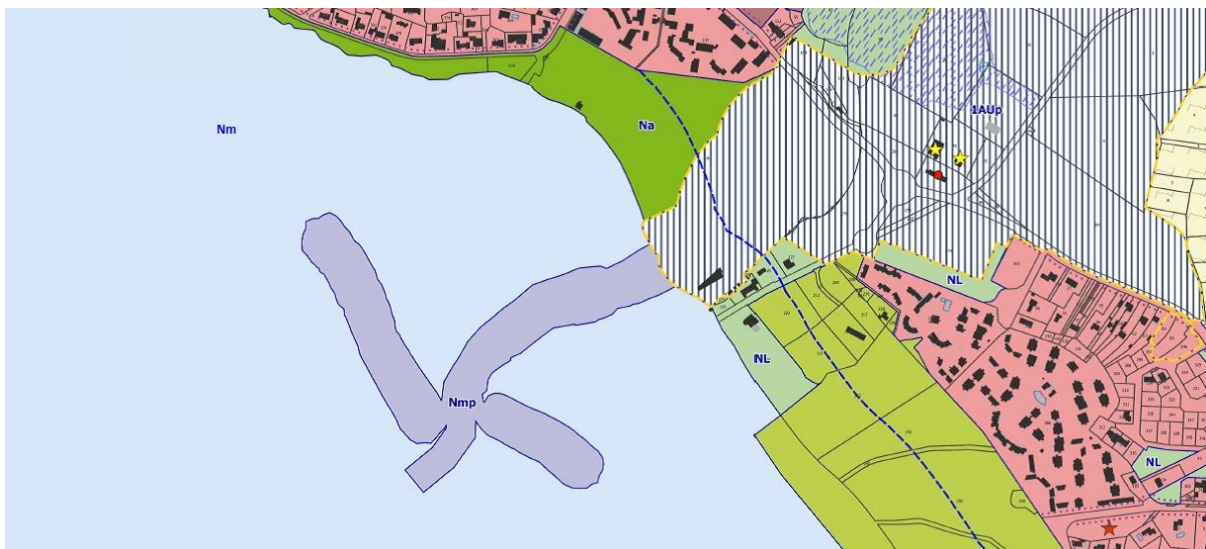
Le préfet précise qu'avant « *que les arrêtés de protection ne soient pris, l'utilisation des sites concernés ne peut être « gelée »* ». Il ajoute que « *néanmoins, il importe d'ores et déjà de veiller à leur préservation en anticipant certaines mesures de protection. Pour ces raisons, en ce qui concerne le projet de port, les services instructeurs de l'Etat ont demandé au porteur de projet de prendre en compte des recommandations visant à préserver la valeur patrimoniale géologique et archéologique du site. Ces recommandations ont été prises en compte par le porteur de projet dans la séquence ERC (éviter, réduire, compenser) présentée p. 349¹⁰ de l'étude d'impact* ».

Ainsi, le préfet de Vendée reconnaît la « *valeur patrimoniale géologique et archéologique* » du site, la nécessité de « *d'ores et déjà de veiller* » à sa « *préservation en anticipant certaines mesures de protection* ».

1.1.3 L'absence de délimitation d'espace « remarquable » par le projet de PLU sur le domaine public maritime

Alors qu'il doit être compatible avec le SCOT du pays de Saint-Gilles-Croix-de-Vie, le projet de PLU de Brétignolles-sur-Mer ne délimite pourtant aucun espace « remarquable » sur le domaine public maritime au droit, mais un secteur Nm (secteurs naturels correspondant à l'espace maritime étendu jusqu'à la limite des 12 milles nautiques) et un secteur Nmp (secteurs délimitant les espaces naturels marins comportant des aménagements pour les activités liées à la mer, et portuaires).

¹⁰ La page 349 de l'étude d'impact à notre disposition ne concerne pas cette question...



Extrait du zonage du projet de PLU de Brétignolles-sur-Mer

Le règlement du projet de PLU de Brétignolles précise que « sont admis en secteurs Nmp :

- 1° Les aménagements et ouvrages liés et nécessaires aux activités maritimes (cale de mise à l'eau) et portuaires strictement nécessaires.
- 2° Les aménagements et ouvrages liés à la sécurité maritime.
- 3° Les ouvrages d'accès (mouillage...), d'avant-port (brises lames...), de mise à l'eau.
- 4° Les affouillements liés aux opérations de dragage ou facilitant l'accès ».

Pourtant, la jurisprudence administrative considère qu'étaient interdits en espace « remarquable » :

- un enrochement en épi sur une plage¹¹ ;
- une cale d'accès à la mer¹² ;
- d'étendre un port de plaisance¹³ ;
- de construire un brise-clapot de 48 mètres de long et deux digues de 70 mètres et 40 mètres de long¹⁴ ;
- de réaliser des travaux de terrassement¹⁵.

¹¹ TA de Caen, 12 juillet 2007, n°0401746.

¹² CE, 13 février 2009, n°295885.

¹³ CE, 30 décembre 2002, n°245621.

¹⁴ CE, 17 juin 2015, n°372537.

Le règlement du projet de PLU de Brétignolles précise également que « *sont admis en secteurs Nm (...) les ouvrages techniques liés aux activités d'intérêt général strictement nécessaires (prise d'eau...)* », alors que la jurisprudence considère qu'étaient interdits en espace « remarquable » un collecteur d'eaux usées¹⁶, une canalisation publique d'assainissement¹⁷ et un émissaire¹⁸.

De la même manière, sont admis en secteurs Nm « *de façon ponctuelle les installations et constructions légères démontables ou installations temporaires liées aux activités nautiques et balnéaires démontables ou liées à l'accueil du public et au bon fonctionnement des activités de loisirs durant la saison touristique (installations temporaires touristiques de type buvette, restauration rapide, ...), dont le caractère est temporaire et précaire* ».

Pourtant, il a été jugé que des abris démontables à usage de buvette et de restauration légère autorisés par une concession de plage¹⁹, un module de bar-restaurant démontable d'une SHON de 18 m² installé sur une plage (refus d'attribution d'une délégation de service public balnéaire relative à un des lots d'une concession de plage)²⁰ étaient incompatibles avec l'existence d'un espace « remarquable ».

Il faut donc en déduire que le projet de PLU n'est pas conforme aux dispositions susmentionnées dès lors que les aménagements autorisés par les zonages Nm et Nmp sont incompatibles avec le voisinage d'espaces « remarquables » où seuls peuvent être autorisés les aménagements légers exhaustivement listés à l'article R. 121-5 du code de l'urbanisme, l'atterrage des canalisations électriques et de communications électroniques souterraines et leurs jonctions (article L. 121-25 du même code) et des travaux ayant pour objet la conservation ou la protection de ces espaces (article L. 121-26 du même code).

1.2 - Le projet de PLU de Brétignolles-sur-Mer méconnaît les dispositions du SCOT du pays de Saint-Gilles-Croix-de-Vie relatives à la mise en œuvre de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme

Dans sa version alors applicable lors de l'approbation du pays de Saint-Gilles-Croix-de-Vie, l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme (ancien article L. 146-4-1 du même code) énonçait que, sur le territoire des communes soumises à la loi Littoral, « *l'extension de l'urbanisation*

¹⁵ TA de Bastia, 10 janvier 1992, n°91394.

¹⁶ CAA de Marseille, 17 mai 2001, n°98MA01194.

¹⁷ TA de Nice, 31 mars 1998, n°933349.

¹⁸ TA de Poitiers, 21 septembre 1993.

¹⁹ CE, 12 mars 2007, n°289031.

²⁰ CAA de Marseille, 30 septembre 2013, n°11MA00434.

se réalise soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement ».

Plusieurs dérogations à ce principe existent dès lors que certaines constructions ou installations peuvent être implantées en discontinuité des agglomérations et des villages existants :

- l'article L. 121-4 du code de l'urbanisme prévoit ainsi que *« les installations, constructions, aménagements de nouvelles routes et ouvrages nécessaires à la sécurité maritime et aérienne, à la défense nationale, à la sécurité civile et ceux nécessaires au fonctionnement des aérodromes et des services publics portuaires autres que les ports de plaisance ne sont pas soumis »* aux dispositions de la loi Littoral *« lorsque leur localisation répond à une nécessité technique impérative »* ;
- l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme prévoit également que *« par dérogation à l'article L. 121-8, les constructions ou installations nécessaires aux activités agricoles ou forestières ou aux cultures marines peuvent être autorisées »* avec l'accord du préfet. Ces opérations *« ne peuvent être autorisées qu'en dehors des espaces proches du rivage, à l'exception des constructions ou installations nécessaires aux cultures marines »* ;
- l'article L. 121-12 prévoit que, en dehors des espaces proches du rivage et au-delà d'une bande d'un kilomètre à compter de la limite haute du rivage, *« les ouvrages nécessaires à la production d'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent ne sont pas soumis aux dispositions de l'article L. 121-8, lorsqu'ils sont incompatibles avec le voisinage des zones habitées »* ;
- l'article L. 121-17 prévoit qu'il est possible d'installer dans les espaces non urbanisés de la bande littorale dite des cent mètres, donc en discontinuité des agglomérations et des villages existants, des *« constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau »*.

A l'exception de celles relatives à la bande littorale des cent mètres, aucune de ces dérogations aux dispositions de l'article L. 121-8 précité ne peut être évoquée pour autoriser ou justifier les installations et les constructions prévues dans le cadre du projet de port de plaisance de Brétignolles.

En application des dispositions de l'article L. 121-8 susmentionné, le DOO du SCOT du pays de Saint-Gilles-Croix-de-Vie prescrit que « l'extension de l'urbanisation ne peut être autorisée qu'en continuité des agglomérations et villages existants »²¹.

Pourtant, le juge administratif considère qu'est notamment constitutive d'une extension de l'urbanisation au sens de l'article L. 121-8, la construction d'une maison d'habitation²², d'un bâtiment agricole²³, d'un abri de jardin et d'un abri à voiture²⁴, d'une piscine non couverte et ses annexes (pool-house et local technique)²⁵, d'une aire de stationnement bitumée ou cimentée²⁶, d'une aire d'accueil des gens du voyage²⁷, d'un terrain camping ou de stationnement de caravanes²⁸, d'un parc d'attractions²⁹, d'un cimetière³⁰, ou encore d'installations photovoltaïques au sol³¹.

Le DOO précise que "sont considérées comme agglomération, le cœur d'agglomération de Saint-Hilaire-de-Riez allant de Sion au Pissot, la continuité d'agglomération de Saint Jean de Monts (les Demoiselles) sur la commune de Saint-Hilaire-de-Riez, le cœur d'agglomération de Saint-Gilles-Croix-de-Vie, le cœur d'agglomération du Fenouiller, le cœur d'agglomération de Brétignolles-sur-Mer et le cœur d'agglomération de Brem-sur-Mer"³².

Le DOO ajoute que "pour repérer la localisation de ces ensembles", il convient de "se référer à la carte « Agglomérations, villages, hameaux » présente dans le rapport de présentation du SCOT"³³.

²¹ DOO, p.23.

²² CE, 9 novembre 1994, n°121297.

²³ CAA de Nantes, 10 juin 1998, n° 97NT01421.

²⁴ CAA de Nantes, 16 mars 2018, n°16NT02228.

²⁵ TA de Bastia, 16 décembre 2014, n°1301010.

²⁶ CAA de Nantes, 26 septembre 2006, n°05NT01025.

²⁷ CAA de Nantes, 31 décembre 2009, n°09NT00963 ; TA de Rennes, 4 octobre 2012, n°1102710 ; CAA de Marseille, 2 juillet 2015, n°13MA05165.

²⁸ CE, 16 décembre 2016, n°389079.

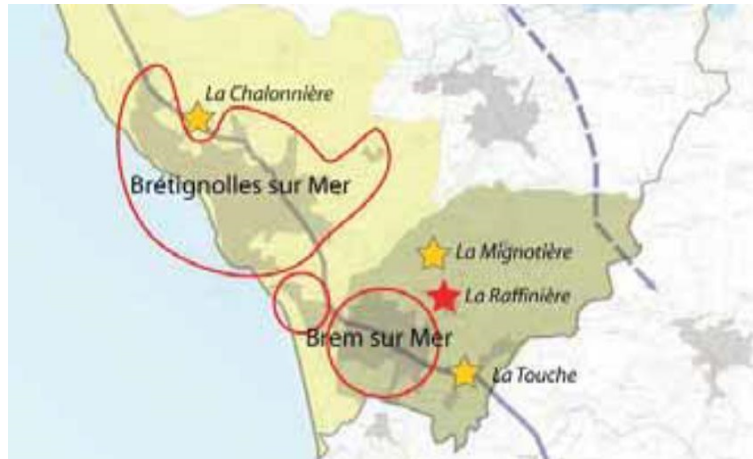
²⁹ TA de Rennes, 1^{er} décembre 2017, n°1505481.

³⁰ TA de Rennes, 23 décembre 2016, n°1401704.

³¹ TA de Montpellier, 24 février 2011, n°100299 ; CE, 28 juillet 2017, n°397783.

³² DOO, p.21.

³³ DOO, p.22.



Carte « Agglomérations, villages, hameaux » : les "agglomérations" sont entourées en rouge, les étoiles rouges identifient les "villages", les étoiles oranges, les "principaux hameaux" (Source : rapport de présentation du SCOT, p.330)

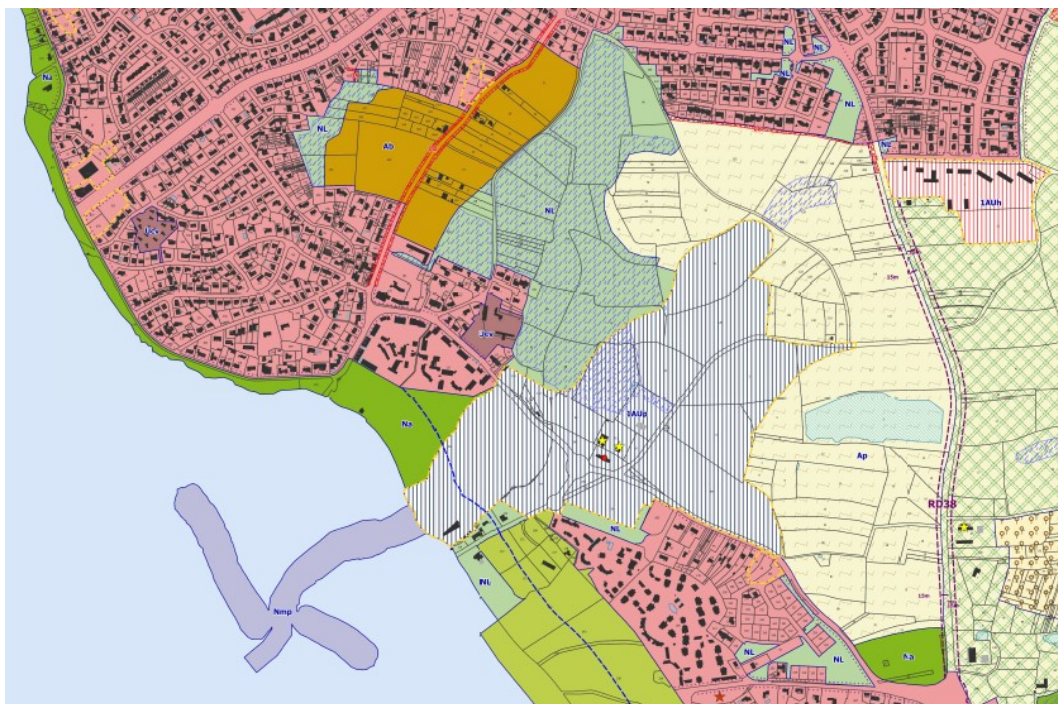
Pourtant cette carte qui figure dans le rapport de présentation n'est pas sans soulever des difficultés dès lors qu'elle identifie trois agglomérations dans le secteur de Brétignolles et de Brem-sur-Mer alors que le DOO ne liste que deux agglomérations, « *le cœur d'agglomération de Brétignolles-sur-Mer et le cœur d'agglomération de Brem-sur-Mer* ».

En outre, cette notion de « *cœur d'agglomération* » utilisée par le SCOT diffère de celle d'agglomération au sens de la loi Littoral et semble plus restrictive.

Pour pouvoir être autorisée sur le territoire de la commune de Brétignolles-sur-Mer, toute construction doit donc être implantée en densification ou en extension immédiate du « *cœur de l'agglomération de Brétignolles-sur-Mer* » ou du « *cœur de l'agglomération de Brem-sur-Mer* ».

Comme le montre l'extrait du règlement graphique ci-dessous, la quasi-totalité du périmètre de la zone 1AUp, qui couvre 28 ha³⁴ et au sein de laquelle le projet de PLU de Brétignolles-sur-Mer autorise la réalisation de bâtiments, est située en discontinuité des deux agglomérations identifiées par le SCOT et que le zonage du projet de PLU fait apparaître en rouge.

³⁴ Etude d'impact du projet de création d'un port de plaisance sur la commune de Brétignolles-sur-Mer, p.434.



L'article 1AUp2 du règlement écrit du projet de PLU énonce en effet que « *sont admis en secteur 1AUp sous conditions* :

1° Les constructions à usage de bureaux et de services directement liées et nécessaires à des activités portuaires, maritimes et de loisirs sous conditions de s'intégrer dans le programme proposé en OAP.

2° Les installations, les affouillements, les déblais et remblais liés aux constructions et aménagements nécessaires à la réalisation du projet portuaire, les aires de stationnement, les espaces de loisirs et d'accueil du public qui y sont liés, sous condition de bonne intégration dans l'environnement.

3° La réhabilitation du bâti existant et son changement de destination et ses extensions limitées sous condition que la destination du bâti soit liée :

- aux activités du port,*
- à l'accueil du public, -*
- aux activités d'animations et de loisirs »³⁵.*

Le projet de port nécessite tout d'abord la construction de 19.430 m² de terre-pleins en enrobé ou en béton³⁶, ce qui constitue rappelons-le une extension de l'urbanisation au sens de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme issu de la loi Littoral³⁷.

³⁵ Règlement écrit du projet de PLU, p. 88.

³⁶ Etude d'impact du projet de création d'un port de plaisance sur la commune de Brétignolles-sur-Mer, p. 260.

³⁷ CAA de Nantes, 26 septembre 2006, n°05NT01025.

Ainsi, « l'esplanade de la Normandelière, espace central et majeur du port de Brétignolles, et les quais font l'objet d'un traitement spécifique de qualité à base de béton coulé, de dalles, de pavés en béton ».

Evidemment, « l'ensemble des rues et des routes est traité en enrobé noir classique, borduré par des bordures béton droites », et « les trottoirs sont également traités en enrobé »³⁸.

En outre, le mémoire en réponse de la communauté de communes de Saint-Gilles-Croix-de-Vie dans le cadre de l'enquête publique relative au projet de construction d'un port de plaisance à Brétignolles-sur-Mer précise que ce dernier entraînera la construction d'un bâtiment ouvert à tous de 670 m², accueillant une capitainerie de 200 m², l'office de tourisme communal, et un espace d'interprétation.

Ce bâtiment, qui apparaît en rouge sur le schéma ci-dessous³⁹, se situe clairement en discontinuité des derniers bâtiments de l'agglomération de Brétignolles-sur-Mer, situés à plus de 200 mètres et dont il sera notamment séparé par deux routes, des allées de loisirs, deux terrains de tennis, un bassin de baignade et une "plage".



³⁸ Etude d'impact, p. 36.

³⁹ Etude d'impact, p. 34.

Par ailleurs, des bâtiments accueillant des sanitaires (175 m² au total), un local technique de 100 m²⁴⁰ seront également construits, ainsi qu'une "installation d'une superficie de 22 m x 10 m", qui reposera "sur une dalle en béton armé" et qui accueillera un "local à déchets toxiques liquides", une "cuve à huile de vidange", quatre "bennes de stockage", un "conteneur à batteries", un "conteneur à signaux pyrotechniques périmés"⁴¹.

L'aire technique et de carénage, qui comme le montre le schéma ci-dessous se situe elle aussi très clairement en discontinuité des deux agglomérations identifiées par le SCOT, accueillera ainsi des sanitaires, le local technique de 100 m² et la dalle en béton armé de 220 m².



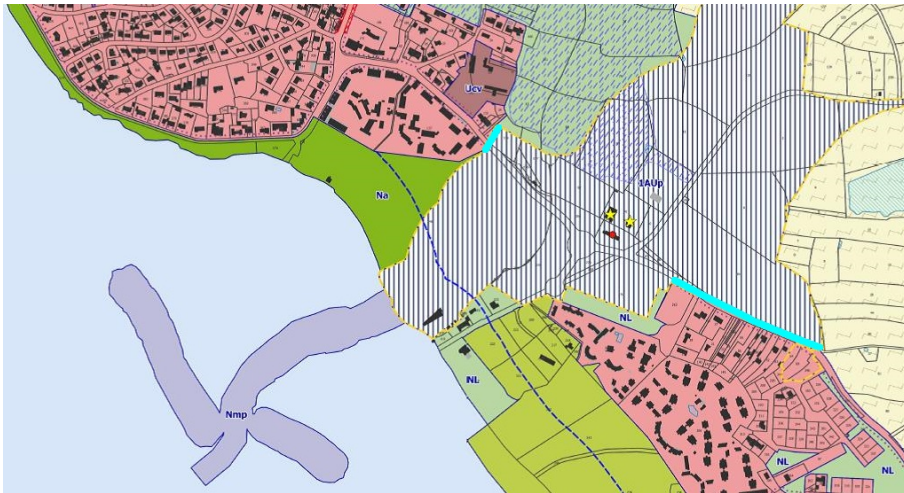
1 : base nautique ; 2 : rampe de mise à l'eau ; 3 : aire de carénage ; 4 : promenade du port (Source : Etude d'impact, p. 33)

Il est important d'ajouter que si deux secteurs, très limités (ajoutés en bleu turquoise sur l'extrait du règlement écrit ci-dessous), de la zone 1AUp, se situent en continuité de l'agglomération de Brétignolles-sur-Mer mais le projet de port de plaisance n'y prévoit aucune construction...

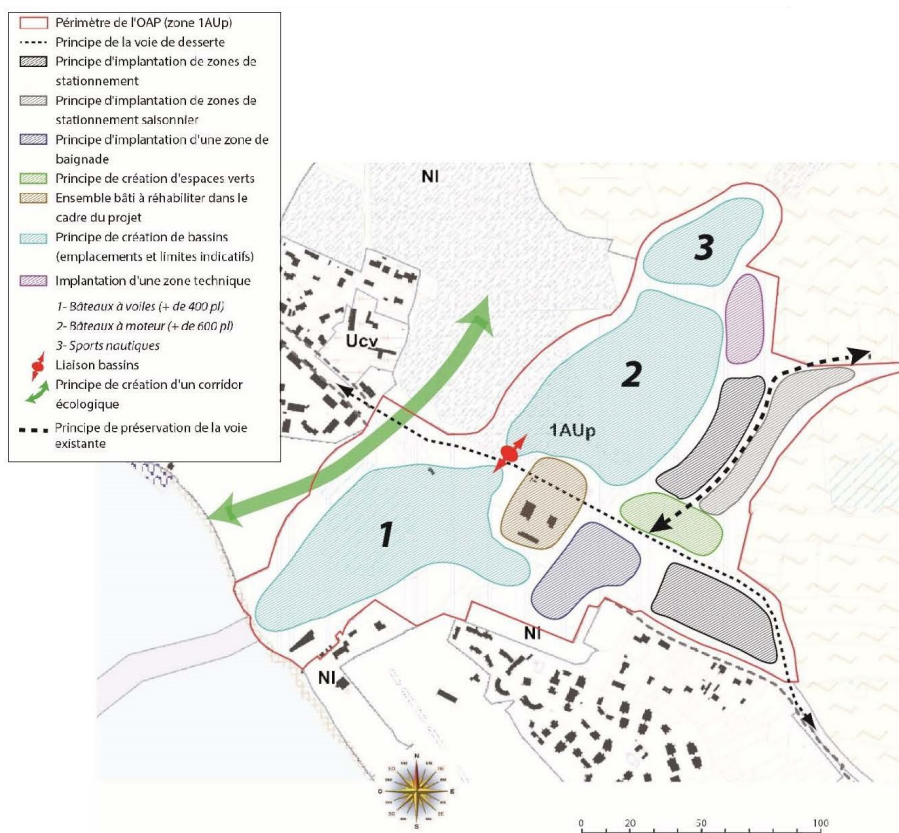
Les autres parties de la zone 1AUp sont soit séparées des agglomérations de Brétignolles par des zones Na ou NL, ce qui exclut toute continuité, soit trop éloignées des dernières constructions de ces agglomérations.

⁴⁰ Mémoire en réponse de la de la communauté de communes de Saint-Gilles-Croix-de-Vie, p. 65 et 119.

⁴¹ Etude d'impact, p. 46.



En outre l'Orientation d'Aménagement et de Programmation définie par le projet de PLU pour le projet de port de plaisance prévoit le "principe de création d'un corridor écologique" entre l'agglomération de Brétignolles et le projet de port, ce qui exclut encore davantage toute possibilité de continuité entre les derniers bâtiments de l'agglomération et ceux prévus au sein de la zone 1AUp.



Source : OAP du projet de PLU, p. 60.

Par ailleurs, les dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme s'appliquent sur l'ensemble du territoire des communes littorales et notamment dans les espaces proches du rivage.

Pour conclure sur ce point, comme le souligne très justement l'Avis de synthèse des services de l'Etat relatif au projet de PLU, transmis par le préfet à la commune de Brétignolles-sur-Mer le 5 novembre 2018, « la rédaction de l'article 1AUp2-1° interroge au regard du principe de continuité et à la possibilité de constructions de nouveaux bâtiments dans l'enceinte du projet de port ».

Cet avis ajoute que "les ports de plaisance étant exclus de l'article dérogatoire à l'application de la loi Littoral (L. 121-4 du code de l'urbanisme), ce point est à revoir"... ce qui démontre bien que la zone 1AUp ne respecte pas les dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme issu de la loi Littoral.

2.1 En n'identifiant pas d'espace "remarquable" à terre, le SCOT, le projet de PLU et le projet de port ne respectent pas les dispositions des articles L. 121-23 et 24 et R. 121-4 et 5 du code de l'urbanisme

Ainsi qu'il vient d'être rappelé, si le domaine public maritime situé au droit de la plage et des dunes de la Normandelière est classé en espace « remarquable » par le SCOT du pays de Saint-Gilles-Croix-de-Vie, il n'en va pas de même de la partie terrestre de ce secteur, alors même qu'elle présente un intérêt écologique, biologique et paysager certain.

Il apparaît cependant que certaines parties du site de la Normandelière et du marais Girard répondent à toutes les conditions exigées par les articles L. 121-23 et R. 121-4 du code de l'urbanisme pour être considérés comme des espaces « remarquables » et auraient donc dû être protégées à ce titre par le SCOT et par le projet de PLU de Brétignolles-sur-Mer.

Aux termes de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme : *« les documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des sols préservent les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques »*, dits espaces « remarquables ».

Cet article ajoute qu'un « décret fixe la liste des espaces et milieux à préserver, comportant notamment, en fonction de l'intérêt écologique qu'ils présentent, les dunes et les landes côtières, les plages et lidos, les forêts et zones boisées côtières, les îlots inhabités, les parties naturelles des estuaires, des rias ou abers et des caps, les marais, les vasières, les zones

humides et milieux temporairement immergés ainsi que les zones de repos, de nidification et de gagnage de l'avifaune désignée par la directive 79/409 CEE du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages ».

Ces dispositions, qui sont précisées par les articles R. 121-4 et 5 du code de l'urbanisme, s'appliquent notamment aux plans d'occupation des sols et aux plans locaux d'urbanisme⁴².

L'article R. 121-4 énonce qu'en « *application de l'article L. 121-23, sont préservés, dès lors qu'ils constituent un site ou un paysage remarquable ou caractéristique du patrimoine naturel et culturel du littoral et sont nécessaires au maintien des équilibres biologiques ou présentent un intérêt écologique :*

1° Les dunes, les landes côtières, les plages et les lidos, les estrans, les falaises et les abords de celles-ci,

2° Les forêts et zones boisées proches du rivage de la mer et des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1.000 hectares,

3° Les îlots inhabités,

4° Les parties naturelles des estuaires, des rias ou abers et des caps,

5° Les marais, les vasières, les tourbières, les plans d'eau, les zones humides et milieux temporairement immergés,

6° Les milieux abritant des concentrations naturelles d'espèces animales ou végétales telles que les herbiers, les frayères, les nourriceries et les gisements naturels de coquillages vivants, ainsi que les espaces délimités pour conserver les espèces en application de l'article L. 411-2 du code de l'environnement et les zones de repos, de nidification et de gagnage de l'avifaune désignée par la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages,

7° Les parties naturelles des sites inscrits ou classés en application des articles L. 341-1 et L. 341-2 du code de l'environnement, des parcs nationaux créés en application de l'article L. 331-1 du code de l'environnement et des réserves naturelles instituées en application de l'article L. 332-1 du code de l'environnement,

8° Les formations géologiques telles que les gisements de minéraux ou de fossiles, les stratotypes, les grottes ou les accidents géologiques remarquables »

⁴² Voir notamment CE, 14 janvier 1994, n°127025 et CE, 30 mai 2018, n°408068.

Conformément aux dispositions des articles L. 121-23 et R. 121-4, les espaces et milieux à préserver sont sélectionnés en croisant deux critères qui doivent être simultanément respectés :

- en premier lieu, ces espaces doivent appartenir à la liste figurant à l'article R. 121-4 du code de l'urbanisme ;

- en second lieu, ces espaces doivent :

 - soit être des sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral,

 - soit être nécessaires au maintien des équilibres biologiques,

 - soit présenter un intérêt écologique.

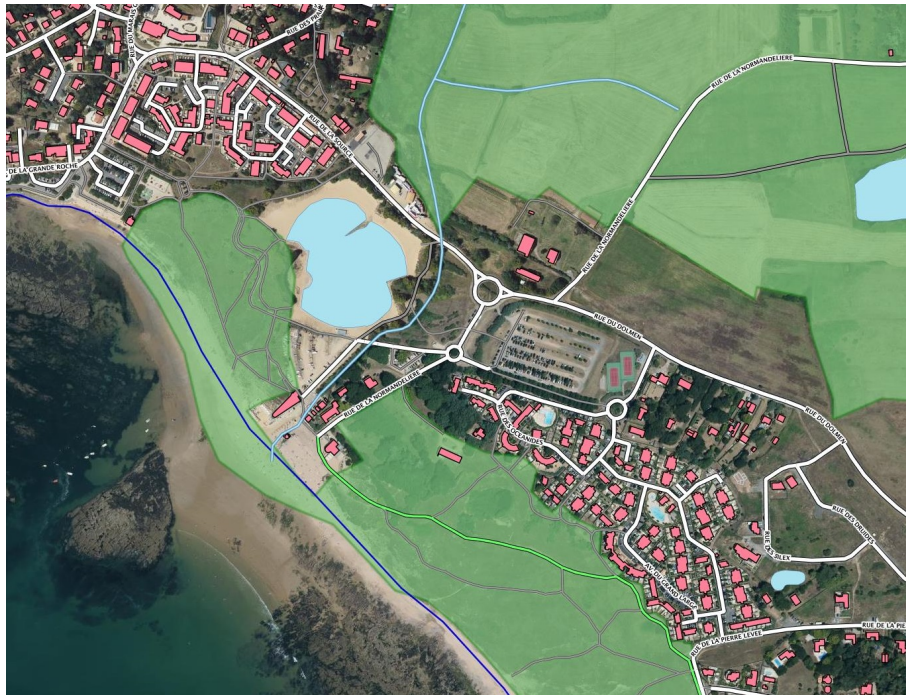
Pour apprécier si un espace mentionné à l'article R. 121-4 répond bien à une de ces trois conditions, différents éléments, notamment juridiques et scientifiques, peuvent être pris en compte par les collectivités territoriales dans les SCOT et les PLU, par l'Etat ou par le juge administratif.

Il apparaît tout d'abord que certains des espaces qui composent le site de la Normandelière et du marais Girard sont listés à l'article R. 121-4 : dunes, plages, estrans (1°), marais, plans d'eau, zones humides et milieux temporairement immergés (5°) et rappelons-le pour l'estran, formations géologiques telles que les gisements de minéraux ou de fossiles, les accidents géologiques remarquables (8°).

La première condition exigée par les articles L. 121-23 et R.121-4 étant remplie, il convient de rechercher si les espaces qui composent le site de la Normandelière et du marais Girard et qui sont listés à l'article R. 121-4 sont des sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, sont nécessaires au maintien des équilibres biologiques, ou présentent un intérêt écologique.

Cette condition semble également remplie puisque :

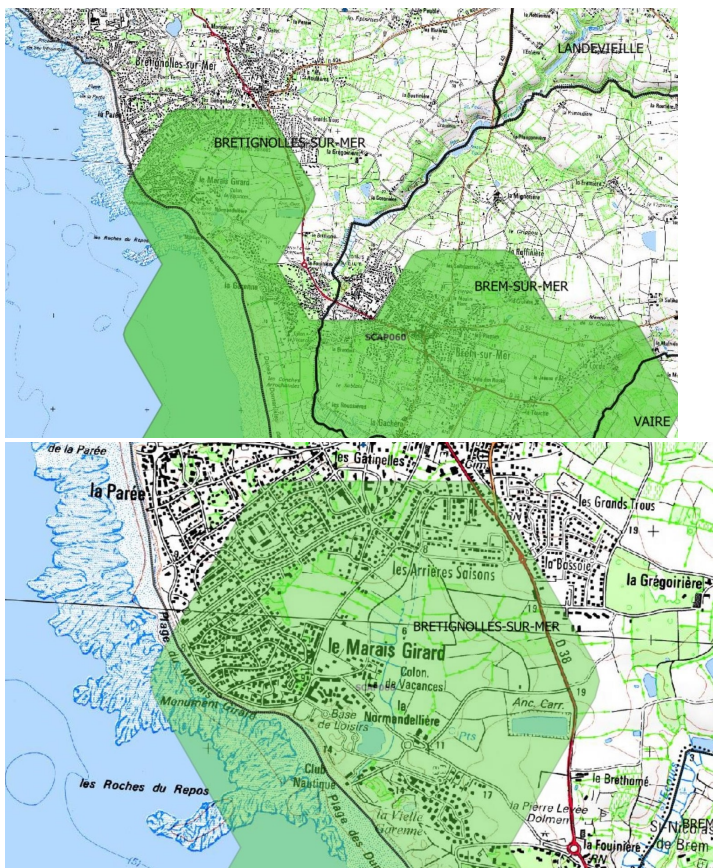
- une partie du site appartient à la Zone Naturelle d'Intérêt Ecologique, Faunistique et Floristique (ZNIEFF) de type II des "Dunes, Forêts, Marais et Coteaux du Pays d'Olonne".



Extrait du périmètre de la ZNIEFF de type II des "Dunes, Forêts, Marais et Coteaux du Pays d'Olonne" (Source : Géoportail)

L'ensemble du site appartient au secteur SCAP060 « dunes, forêt et marais d'Olonne » délimité dans le cadre de l'élaboration de la Stratégie de Création d'Aires Protégées (SCAP) prévue par l'article 23 de la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement du 3 août 2009.

Cette stratégie a pour objectif la mise sous protection forte, d'ici 2019, de 2% du territoire terrestre français métropolitain. Le terme de « protection forte » se définit par les outils réglementaires suivants : réserves naturelles nationales (RNN) ou régionales (RNR), les arrêtés préfectoraux de protection de biotope (APPB) et de géotope (APPG), les cœurs de parcs nationaux, les réserves biologiques forestières dirigées (RBD) et intégrales (RBI).



En vert : le secteur SCAP060 "dunes, forêt et marais d'Olonne" (Source : [Carmen](#))

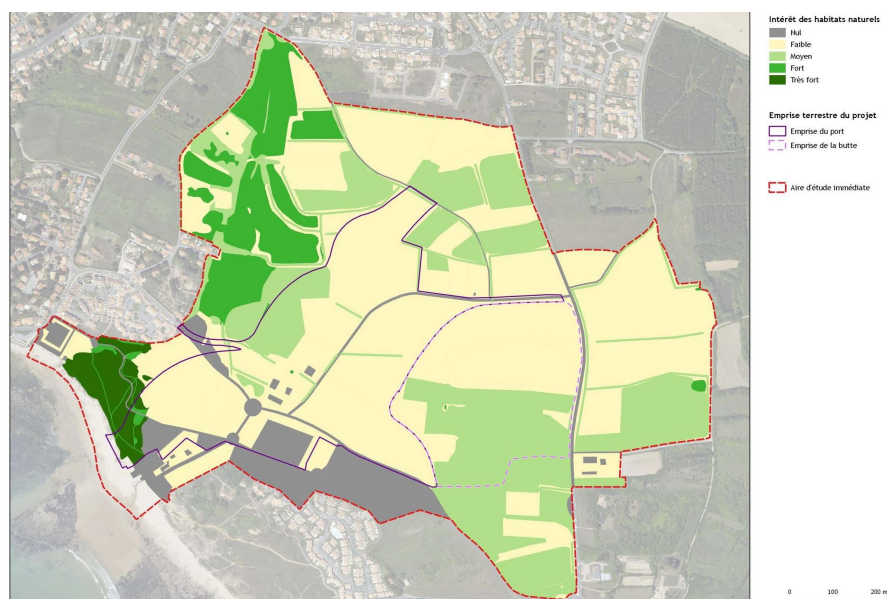
Une importante partie de ce secteur est classée en tant que « réservoir de biodiversité » par le Schéma Régional de Cohérence Ecologique (SRCE) des Pays de la Loire, qui a été adopté par un arrêté du préfet de région le 30 octobre 2015 et qui identifie les éléments de la Trame Verte et Bleue au sens de l'article L. 371-1 du code de l'environnement à l'échelle régionale et inter régionale.

Le SRCE rappelle que les réservoirs de biodiversité « sont des espaces où la biodiversité est la plus riche, où les habitats ont une surface suffisante pour assurer leur fonctionnement, et où les espèces peuvent accomplir tout ou partie de leur cycle de vie »⁴³.

⁴³ Rapport du Schéma Régional de Cohérence Écologique des Pays-de-la-Loire, p.3. Voir également l'étude d'impact du projet de création d'un port de plaisance sur la commune de Brétignolles-sur-Mer, p.118.

Cette « zone d'intervention » est également un « périmètre autorisé », c'est-à-dire une zone à l'intérieur de laquelle le Conservatoire est mandaté par son Conseil d'administration pour conduire un programme d'intervention foncière.

L'étude d'impact du projet de port de plaisance de Brétignolles-sur-Mer montre également que « l'intérêt des habitats naturels » est « très fort » dans le secteur de la partie nord du massif des dunes de la Normandelière.



Source : étude d'impact du projet de port de plaisance, p. 133

De fait, plusieurs dizaines d'espèces protégées ou d'intérêt sont présentes sur le site⁴⁵, notamment au niveau des dunes, ce qui est également un des éléments pris en compte par le juge administratif pour qualifier un espace « remarquable »⁴⁶.

Ainsi, des zones « constituées de dunes vives, lesquelles abritent des espèces de plantes rares et protégées », doivent être protégées en application des dispositions des articles L. 121-23 et R. 121-4 du code de l'urbanisme relatives aux espaces « remarquables »⁴⁷.

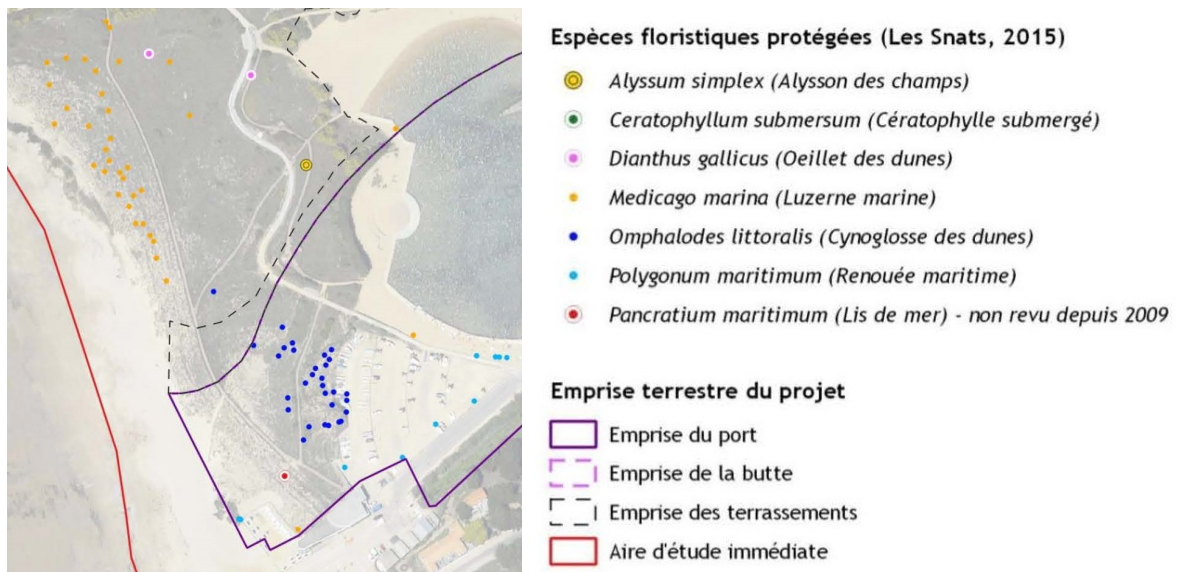
De la même manière, des massifs dunaires littoraux « constitués de cordons sableux successifs isolant des dépressions humides dénommées pannes et le Communal de Merlimont, plaine inondable séparée de la mer par les cordons dunaires, constituent des ensembles naturels d'une extrême richesse tant écologique que paysagère », en « particulier les zones humides abritent une grande variété d'espèces végétales caractéristiques des zones

⁴⁵ Etude d'impact, p. 174.

⁴⁶ CAA de Nantes, 14 décembre 2012, n°11NT00351 ; CAA de Marseille, 3 juin 2014, n°10MA01646 ; CAA de Marseille, 13 mai 2016, n°15MA00641 ; CAA de Bordeaux, 27 avril 2017, n°15BX01314.

⁴⁷ CAA de Bordeaux, 20 décembre 2001, n°98BX01019.

marécageuses dont certaines sont rares et menacées, et constituent un lieu de nidification et un relais migratoire pour de nombreux oiseaux », doivent être protégés au titre de l'article L.121-23⁴⁸.



Source : étude d'impact du projet de port de plaisance, p. 138.

Au regard de ces différents éléments, il apparaît qu'en tant que ZNIEFF de type II, que secteur délimité dans le cadre de l'élaboration de la Stratégie de Conservation des Aires Protégées (SCAP), que « réservoir de biodiversité » par le SRCE Pays-de-la-Loire, que "zone d'intervention" et « périmètre autorisé » délimités par le Conservatoire du littoral et que secteur accueillant plusieurs espèces protégées, la plage et la dune de la Normandelière doivent être considérés comme des espaces « remarquables » au sens des dispositions des articles L. 121-23 et R. 121-4 du code de l'urbanisme.

Cet espace « remarquable » prolonge vers le nord celui qui est identifié et délimité par le projet de PLU sur la partie sud de la dune.

Il est important de noter que la délimitation de cet espace « remarquable » par le projet de PLU intègre des parcelles qui n'appartiennent pas au périmètre de la ZNIEFF de type I. De manière surprenante, certaines parcelles classées en ZNIEFF de type II et des parcelles qui n'appartiennent à aucune des deux ZNIEFF ont ainsi été classées en espace « remarquable » par le projet de PLU, alors que la partie de la dune plus au nord, dont l'intérêt écologique et biologique est largement avéré (par le SRCE, la démarche SCAP, le Conservatoire du littoral...), ne l'a pas été.

⁴⁸ CAA de Douai, 15 avril 2004, n°02DA00551.



En vert "foncé", la ZNIEFF de type I, en vert "clair", la ZNIEFF de type II (Source : Géoportail).

* *

Au regard de ce qui précède, mon client apparaît donc particulièrement fondé à vous demander de bien vouloir délivrer un avis défavorable sur le projet de révision du PLU de BRETIGNOLLES-SUR-MER.

Vous remerciant de l'attention que vous voudrez bien porter à la présente, et restant naturellement à votre entière disposition pour évoquer ces différents points,

Je vous prie de croire, Monsieur le commissaire-enquêteur, à l'assurance de ma considération distinguée et dévouée.


Corinne LEPAGE