



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Mission régionale d'autorité environnementale
PAYS DE LA LOIRE

**Avis délibéré
sur le projet de révision allégée n°1
du plan local d'urbanisme (PLU) de Sallertaine (85)**

N°MRAe PDL-2022-6671

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La MRAe Pays de la Loire a délibéré en séance collégiale du 21 mars 2023 pour l'avis sur le projet de révision allégée n°1 du PLU de Sallertaine (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 Bernard Abrial, Vincent Degrotte, Paul Fattal, Daniel Fauvre, Audrey Joly et Olivier Robinet.

Était absente : Mireille Amat.

Était 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 la communauté de communes Challans Gois Communauté, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçu le 19 décembre 2022 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 3 janvier 2023 l'agence régionale de santé des Pays de la Loire.

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 projets de documents d'urbanisme est une démarche d'aide à la décision qui contribue au développement durable des territoires. Elle est diligentée au stade de la planification, 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. C'est le cas du projet de révision allégée n°1 du PLU de Sallertaine relevant de la soumission à évaluation environnementale de manière systématique.

Le présent avis est produit sur la base des documents dont la MRAe a été saisie dans leur version arrêtée par délibération de la collectivité intercommunale en date du 8 décembre 2022.

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

1.1 Contexte et présentation du territoire

Sallertaine est une commune rurale du nord-ouest Vendée, voisine du littoral atlantique 9 km à l'ouest et de la ville de Challans située à l'est, siège de la communauté de communes Challans Gois Communauté à laquelle elle appartient et qui regroupe 11 communes pour une population de 47 909 habitants (INSEE 2019). Sallertaine compte 3 171 habitants (données INSEE 2019) pour une superficie de 49,86 km². Elle est comprise dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Nord-Ouest Vendée approuvé en mars 2021, et est dotée d'un plan local d'urbanisme (PLU) approuvé le 11 juillet 2006 dont la dernière procédure d'évolution est intervenue le 21 avril 2016.

Un plan climat air énergie territorial (PCAET)¹ a été approuvé le 21 avril 2022 par la communauté de communes qui ambitionne de devenir un territoire à énergie positive (TEPOS) en 2050.

La commune est directement concernée, sur une petite moitié sud de son territoire, par la zone spéciale de conservation (ZSC) n° FR5200653 et la zone de protection spéciale (ZPS) n° FR5212009 du site Natura 2000² « *Marais breton, baie de Bourgneuf, île de Noirmoutier et forêt de Monts* »,

1 Cf [Avis délibéré de la MRAe n° 2021APDL23 / PDL-2021-5399 du 7 septembre 2021 – sur le projet de PCAET Challans Gois communauté.](#)

2 Le réseau Natura 2000 est constitué d'un ensemble de sites naturels, terrestres et marins, visant à assurer la survie à long terme des espèces et des habitats particulièrement menacés, à forts enjeux de conservation en Europe. Il comprend les Zones de Protection Spéciale (ZPS) qui visent la conservation des oiseaux sauvages figurant en annexe I de la Directive européenne "Oiseaux sauvages" (79/409/CEE du 25/04/1979 modifiée du 30/11/2009 n°2009/147/CE) et les Zones Spéciales de Conservation (ZSC) qui visent la conservation des types d'habitats et des espèces animales et végétales figurant aux annexes I et II de la Directive européenne "Habitats naturels-faune-flore" (92/43 CEE) du 21/05/1992.

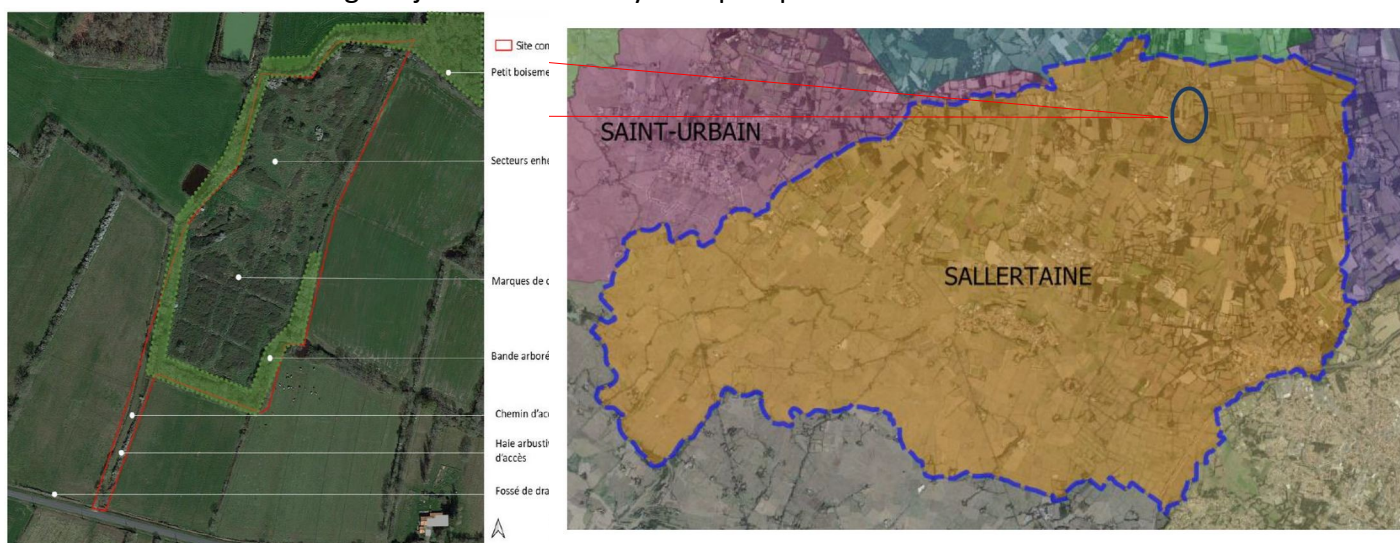
dont les limites les plus proches sont situées à environ 2,7 km du secteur de la révision allégée du PLU situé au nord du territoire communal.

Le projet est à égale distance (1,7 km) de deux zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique, la ZNIEFF de type 2 « Forêt de Puits Neuf au nord et la ZNIEFF de type 1 « Lentille calcaire du Mollin » à l'est.

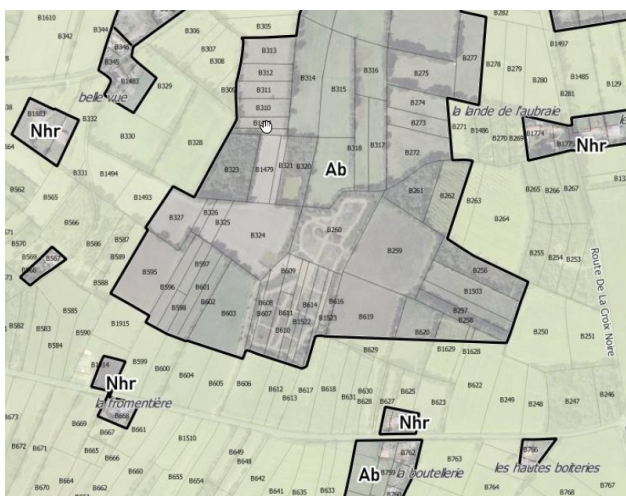
Le secteur de révision n'est pas concerné par un périmètre de protection de captage d'eau destinée à la consommation humaine, ni par des monument ou site inscrit ou classé au titre de la loi paysage.

1.2 Présentation du projet de révision allégée n°1 du PLU

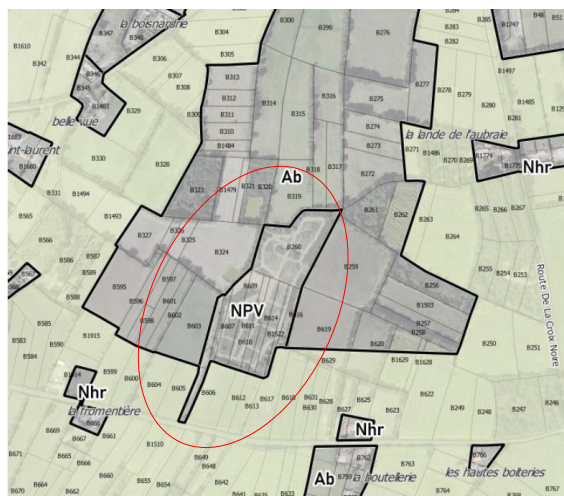
La révision du PLU porte sur la suppression d'une partie de zonage Ab et An au niveau du lieu-dit « Les Terres Noires » pour créer une nouvelle zone NPV afin de permettre l'installation d'un projet de centrale photovoltaïque au sol sur une emprise parcellaire de 3 hectares correspondant au site d'une ancienne décharge aujourd'hui remblayée depuis plusieurs années.



Périmètre de l'ancienne décharge concerné par la révision au nord du territoire de Sallertaine (source dossier)



Plan de zonage avant révision allégée n°1 du PLU



Plan de zonage après révision allégée n°1 du PLU

1.3 Principaux enjeux environnementaux du projet de révision allégée n°1 du PLU identifiés par la MRAe

Au regard des effets attendus du fait de la mise en œuvre du plan d'une part, et des sensibilités environnementales du territoire d'autre part, les enjeux environnementaux de la révision allégée n°1 du PLU de Sallertaine identifiés comme principaux par la MRAe sont :

- la maîtrise de la consommation d'espaces et de l'artificialisation des sols ;
- la préservation du patrimoine naturel et paysager du territoire ;
- Les risques associés à un site d'ancienne décharge ;
- la contribution à la lutte contre le dérèglement climatique par le développement d'une énergie renouvelable.

2. Caractère complet et qualité des informations contenues dans le rapport environnemental

Le dossier de révision allégée n°1 du PLU de Sallertaine comprend la délibération du conseil communautaire arrêtant le projet relatif à la procédure, une notice de présentation d'avril 2022, l'évaluation environnementale avec son résumé non technique établie en septembre 2022.

Le contenu du dossier est en rapport avec l'importance et la nature de la procédure de révision. Au regard de la localisation du secteur visé par la procédure, le dossier propose une analyse de l'état initial pour identifier les enjeux environnementaux puis propose une analyse des incidences potentielles et des mesures prévues dans la procédure pour prévenir ou remédier à ces impacts.

La notice gagnerait à rappeler depuis quand cette décharge n'est plus exploitée. La base de données relative aux sites et sols pollués indique qu'il s'agit d'un site exploité depuis 1975 pour accueillir des déchets non dangereux dont des déchets ménagers.

Le dossier n'apporte aucune information quant aux conditions de remblaiement du site et si par exemple des prescriptions particulières sont à respecter quant à la nécessité de préserver l'intégrité des couches de couverture superficielle des alvéoles de déchets. La MRAe relève que jusqu'à aujourd'hui le site figure principalement en zone Ab du PLU correspondant aux sièges d'exploitations agricoles répertoriés au sein du bocage et pour une petite partie en zone An, sans aucune mention particulière relative à cette ancienne activité de stockage de déchets et sans que les éléments ayant concouru au choix du zonage adopté à l'époque sur ce secteur ne soient rappelés.

Du point de vue de l'articulation du projet de révision avec les autres plans programmes, l'exercice a été réalisé vis-à-vis du SCoT en tant que document intégrateur des documents d'ordre supérieur ainsi que vis-à-vis du SDAGE Loire Bretagne, du PGRI et du SRADDET Pays de la Loire dont les approbations sont intervenues postérieurement au SCoT.

Toutefois, s'agissant du SRADDET, l'analyse est réalisée du point de vue de la compatibilité avec certains objectifs alors qu'il doit s'agir en réalité d'un rapport de prise en compte. Par ailleurs, le dossier n'aborde pas les règles du SRADDET avec lesquelles le PLU doit s'inscrire en compatibilité en l'absence de travail mené par le SCoT approuvé antérieurement.

Alors même que la procédure entend permettre l'implantation d'un projet photovoltaïque au sol, il est surprenant que le dossier ne fasse pas état du PCAET en vigueur sur le territoire, d'autant plus que le PCAET, comme les évolutions des documents d'urbanisme, relèvent de la compétence

intercommunale. Le dossier se doit de présenter l'analyse de la compatibilité de la révision avec les objectifs de la stratégie et les actions du plan auquel le projet de révision tend à contribuer en matière de développement des énergies renouvelables affichés par la collectivité sur son territoire.

La MRAe recommande :

- **de présenter une analyse de la compatibilité de la révision du PLU avec les règles du SRADET ;**
- **de présenter l'analyse de la compatibilité de la procédure d'urbanisme avec le PCAET de Challans-Gois Communauté.**

Le résumé non technique de deux pages présenté en début d'évaluation environnementale est proportionné à celle-ci compte tenu du caractère particulièrement restreint du secteur concerné par l'évolution du document d'urbanisme. En ce qui concerne la présentation des indicateurs de suivi retenus, les valeurs d'état zéro sont à renseigner, ainsi que les modalités de renseignement de ces indicateurs (par qui et à quel rythme ?).

3. Prise en compte de l'environnement par le projet de révision allégée n°1 du PLU

La définition d'un secteur de taille et de capacité d'accueil limitée (STECAL) NPV telle que prévue au plan de zonage n'est pas à considérer au même plan que l'ouverture d'une zone à l'urbanisation du point de vue de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. Toutefois au regard du zonage Ab et An auxquels le STECAL va se substituer, le dossier gagnerait à rappeler les raisons pour lesquelles depuis la fermeture du site, le retour à un usage agricole n'a pas été possible ou envisagé sous la forme d'une prairie de fauche ou de pâturage par exemple. A ce stade, le dossier se limite à affirmer qu'il s'agit d'un site sans valeur agronomique cultivable, sans davantage d'explication quant à l'incompatibilité d'un certain usage agricole sur une ancienne décharge remise en état suite à sa fermeture.

Quand bien même il est à rappeler que cette typologie de site, dont les potentialités d'usage sont a priori dégradées, est à privilégier pour l'implantation d'un projet de centrale photovoltaïque au sol, et que la notice de présentation rappelle que le porteur de projet dispose d'ores et déjà d'un certificat d'éligibilité du terrain d'implantation (CETI) délivré par la commission de régulation de l'énergie (CRE), il n'en demeure pas moins une exigence quant à la présentation dans le cadre de la révision de PLU des éléments complets d'argumentation d'absence d'alternative d'un autre usage possible notamment au profit de l'agriculture.

La MRAe relève que, par ailleurs, le projet de la centrale photovoltaïque soumise à étude d'impact en raison de sa puissance, nécessitera une étude préalable sur les impacts agricoles requise au titre des dispositions de l'article L 112-1-3 du code rural et de la pêche.

La MRAe recommande de mieux justifier l'inscription du secteur NPV en lieu et place des secteurs Ab et An, au regard de l'absence d'usage alternatif du point de vue de l'agriculture.

Le secteur de la révision de PLU se situe au sein d'un vaste réservoir de biodiversité identifié au niveau du SCoT correspondant à la sous-trame bocagère. Au regard de l'évolution vers un espace en friche, les principaux enjeux du point de vue des milieux naturels et de la biodiversité résident dans la présence de haies qui ceinturent l'ancienne décharge. Il en est de même en ce qui

concerne le paysage pour lequel les haies constituent un élément de la trame bocagère caractéristique du territoire.

À ce stade, les dispositions prévues au règlement de la future zone NPV dédiée à l'implantation du projet de centrale photovoltaïque restent pour le moins succinctes en ce qu'elles se limitent à indiquer que les travaux et installations envisagées ne doivent pas porter atteinte à la qualité du paysage et aux activités agricoles. L'évaluation environnementale indique une prescription graphique établie au titre de l'article L 151-23 du code de l'urbanisme en tant que mesure d'évitement permettant le maintien des haies et l'indicateur de suivi proposé porte justement sur le linéaire de haies protégées par prescriptions graphiques. Cependant la notice exposant les modifications apportées au PLU ne fait pas état d'une telle mesure et, quand bien même, il est rappelé que l'article 13 du règlement précise que le caractère naturel du secteur doit être préservé, cette disposition apparaît trop imprécise pour aboutir à l'objectif recherché. La MRAe constate que le plan présentant l'évolution du zonage à la suite de la procédure de révision ne fait pas non plus apparaître cette prescription graphique.

En cohérence avec les indications de l'évaluation environnementale, la MRAe recommande que soit reportée au plan de zonage la prescription graphique, établie au titre de l'article L 151-23 du code de l'urbanisme, destinée à la préservation des haies du site.

La MRAe note qu'à ce stade aucune investigation naturaliste précise n'a toutefois été menée pour évaluer les potentialités d'un site laissé en libre évolution à la suite de la fermeture de la décharge et qui peut possiblement, comme cela est souvent constaté, avoir été colonisé par des espèces à enjeu patrimonial³ y trouvant refuge. Si ce travail sera nécessairement réalisé au stade opérationnel par le porteur de centrale photovoltaïque au sol pour intégrer notamment cet aspect dans la conception de son projet et prendre les mesures d'évitement, de réduction et de compensation qui s'imposeront à lui le cas échéant, il apparaît que l'absence d'analyse de l'état initial ne permet pas la prise en compte des enjeux potentiels dans la présente révision ni la mise en œuvre, dès ce stade, d'une démarche ERC adaptée.

Compte tenu de la présence du site Natura 2000 à 2,7 km, le dossier n'identifie aucun impact direct de la révision au regard de la destination future de la zone NPV, du fait de son éloignement et de la nature des habitats en présence. Au regard de la situation du secteur en amont hydraulique des marais qui composent le site Natura 2000, le dossier identifie un risque d'incidence indirecte lié au ruissellement des eaux au niveau de l'ancienne décharge vis-à-vis de ce site et d'autres milieux remarquables en aval. L'évaluation environnementale de ce point de vue considère que le maintien des haies périphériques constitue une mesure de réduction de ces ruissellements, ce qui de ce point de vue renforce l'exigence quant à disposer réellement de prescription graphique pour les protéger.

Pour autant, l'évaluation ne s'est pas intéressée aux effets nouveaux liés aux travaux qui seront permis au règlement de la zone, qui au-delà des conséquences sur le volume des ruissellements pourraient présenter des incidences sur leur qualité du fait de la présence de déchets sur le site. De ce point de vue, l'analyse mérite d'être approfondie afin de préciser à ce stade les mesures destinées à éviter ou réduire la dégradation de la qualité des eaux ruisselant sur le site, dans la mesure où il n'est pas précisé de quelle manière le règlement de la zone NPV est de nature à limiter ces risques de pollution au regard de ce qu'il entend y autoriser. Au-delà de la préservation de la qualité du paysage et des activités agricoles, la MRAe constate que le règlement de la zone

3 Espèce pour laquelle il existe un doute sérieux quant à son maintien dans un bon état de conservation à l'échelle régionale lorsqu'elle subit une destruction ou une dégradation de son site de reproduction ou de son aire de repos.

NPV n'introduit aucune disposition restrictive particulière visant à la préservation de l'intégrité des couches supérieures de sol recouvrant les déchets, alors même que dans la présentation du projet, la notice indique des panneaux implantés au sol par « des pieux hybrides s'enfonçant jusqu'à 20 cm dans le sol » sans indication précise de l'épaisseur de la couverture de remblai.

La MRAe recommande que soient analysés les effets indirects de la révision sur le site Natura 2000 et les autres milieux remarquables en aval, du point de vue de la qualité de l'eau de ruissellement en raison de l'existence de déchets enfouis, et de présenter au règlement des mesures d'évitement et de réductions adaptées aux enjeux.

Du fait du remblaiement opéré, le dossier met clairement en évidence le caractère surélevé du site par rapport aux terrains environnants. Si la notice indique une hauteur des structures n'excédant pas 2,70 m, le dossier ne précise pas la hauteur des haies par rapport à cette cote maximale du projet appelé à s'implanter. Cette situation de surplomb pouvant conduire à une perception plus importante sur les aménagements à venir sur le site, le maintien des haies périphériques jouera, tout au moins une partie de l'année, un rôle de masque visuel. Cette réduction de l'impact visuel permise par les haies existantes renforce encore la nécessité d'une prescription de protection. Ceci étant, l'éloignement, le caractère peu densément bâti et la trame bocagère présente également sur le parcellaire environnant contribuent à considérer le secteur comme peu susceptible de présenter des incidences notables au plan du cadre de vie et du paysage. La MRAe remarque toutefois que le règlement ne prévoit pas d'encadrer précisément la hauteur des constructions, ce qui présenterait un intérêt en cas d'évolution du projet par rapport à ce qui peut être indiqué à présent.

Du point de vue des risques et nuisances pour les populations, le dossier considère les incidences de la révision comme nulles car elle ne serait pas de nature à produire de nouveaux effets. Pour autant, en écho à ce qui a pu être relevé précédemment concernant les incidences indirectes vis-à-vis du site Natura 2000 et des milieux remarquables en aval, le changement d'affectation des sols va induire des interventions sur le site pour la construction du projet. A ce propos il aurait été utile que soient abordées dès à présent les mesures de préventions à prendre en compte du fait de la présence de déchets sur le site. Sur ce point, le dossier n'apporte aucun éclairage. En l'absence de plus de précision, la collectivité s'en remet entièrement aux seules dispositions que pourrait envisager le porteur de projet ou qui pourraient lui être imposées dans le cadre de l'instruction de son dossier d'autorisation afin de préserver l'intégrité des alvéoles de déchets et d'éviter toute remobilisation des pollutions qu'elles contiennent.

Du point de vue de l'enjeu climatique, le projet de révision est établi pour permettre le développement d'un projet de production d'énergie renouvelable, ce qui d'une manière générale participera à l'atteinte des objectifs fixés au plan national ainsi qu'au niveau du SRADDET Pays de la Loire. L'exposé de la compatibilité de la révision du PLU avec le PCAET adopté est un élément nécessaire et indispensable qui doit concourir à l'acceptation finale de la procédure d'urbanisme, tant du point de vue des objectifs de production d'électricité photovoltaïque définis par la communauté de communes de Challans Gois Communauté dans le cadre de sa stratégie de développement des énergies renouvelables, que des conditions de son développement telles que prévues dans son plan d'actions.

4. Conclusion

La révision n°1 du PLU de Sallertaine a pour objet de créer un secteur NPV de 3 hectares pour l'installation d'une centrale photovoltaïque sur le sol d'une ancienne décharge.

La justification de l'objectif poursuivi par la procédure nécessite d'être mieux développée du point de vue de l'absence d'alternative d'un possible usage agricole d'un secteur identifié jusqu'à présent en zone Ab et An au PLU.

L'exposé de la compatibilité de la révision avec le PCAET élaboré à l'échelle intercommunale, doit permettre de renforcer le bien fondé du projet au regard de sa stratégie et son plan d'actions établis en réponse aux enjeux énergétiques et climatiques du territoire.

L'évaluation environnementale mérite de s'intéresser aux mesures préventives pour pallier tout nouveau risque de pollutions et nuisances et éviter des incidences indirectes vis-à-vis du site Natura 2000 et des milieux remarquables situés en aval.

Les mesures destinées à protéger les haies qui ceinturent le site, nécessitent d'être formellement retranscrites au règlement graphique.

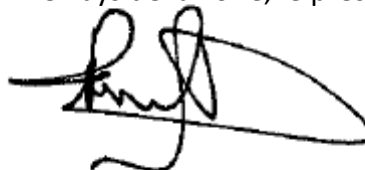
Les dispositions du règlement écrit consacrées spécifiquement à ce nouveau secteur NPV sont peu engageantes. Le dossier donne ainsi l'impression que la collectivité s'en remet avant tout aux intentions affichées à ce stade par le porteur de projet mais qui restent susceptibles d'évolution. Ainsi le dossier gagnerait avant tout à proposer un cadre plus précis permettant une prise en compte satisfaisante par le projet des enjeux identifiés.

L'analyse des incidences plus précise à l'échelle du projet sera produite dans le cadre de l'étude d'impact auquel le projet est soumis et sur lequel la MRAe sera appelée à s'exprimer le moment venu.

Considérant le niveau d'analyse partiel réalisé au stade de l'évaluation de la révision de PLU et le fait que le projet en lui-même est soumis à étude d'impact, la MRAe relève que la collectivité ne s'est pas emparée de la possibilité de recourir à une procédure coordonnée au titre des dispositions R.122-26 du code de l'environnement, qui aurait pu pallier cette insuffisance. De la même manière le choix d'une mise en compatibilité du PLU par déclaration de projet plutôt qu'une révision aurait été l'occasion de mobiliser la procédure commune au titre des dispositions R122-27 du même code permettant d'apprécier simultanément les effets des incidences de la procédure d'urbanisme et celles du projet.

Nantes, le 21 mars 2023

Pour la MRAe Pays de la Loire, le président

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Daniel Fauvre', written over a horizontal line.

Daniel FAUVRE