

COMMUNE DE NOIRMOUTIER-EN-L'ÎLE

RECOURS GRACIEUX CONTRE LE PLU

Monsieur le Maire,

Notre association qui dispose d'un agrément au titre de la protection de l'environnement, au sens de l'article L. 252-1 du Code rural, a l'honneur de former un recours gracieux, visant au retrait pour illégalité, de la délibération du 13 novembre 2007 du Conseil municipal de Noirmoutier-en-l'île, reçue à la Préfecture de la Vendée le 30 novembre 2007 et, d'après le Service de l'Urbanisme de la commune, affichée le 4 décembre, approuvant un Plan local d'Urbanisme applicable le 5 janvier 2008 sous réserve de modification.

Cette délibération nous paraît en effet, entachée de nombreux vices affectant aussi bien sa légalité interne que sa légalité externe.

VIOLATIONS DE LA LÉGALITÉ EXTERNE

En ce qui concerne le rapport du commissaire enquêteur :

1. Un certain nombre de nos observations n'ont pas été examinées par le commissaire enquêteur, notamment :

- le traitement qualitatif et quantitatif des eaux pluviales et la protection des bassins d'orage (Les Roussières, les Prés Patouillards),

le déclassé d'une partie du site de La Blanche, site classé par décret du 18 février 1981

la prise en compte du risque de submersion marine,

l'attribution à l'agriculture de zones humides d'eau douce dans le domaine de La Blanche, notées comme prairies humides dans le rapport de présentation.

1. 2. Un certain nombre de nos observations n'ont pas reçu de réponse précise, notamment :

- en ce qui concerne la zone réservée n° 9 destinée à l'implantation d'une piste cyclable, le commissaire enquêteur ne fait que noter : « À de rares exceptions près, qui mériteront un examen approfondi, tel que celui (de) la piste cyclable ... ». Qui se charge de l'examen approfondi ? Le commissaire enquêteur n'en parle pas dans ses réserves ! La commune ne répond pas à cette observation du commissaire !

- le concept de capacité d'accueil pratiquement non traité est pris en considération par le commissaire mais son application est repoussée à une étude "ultérieure" sans autre forme de procès. On peut imaginer que la même observation sera émise aux révisions suivantes du PLU et son application indéfiniment repoussée. Pourtant l'étude du PLU actuel a été engagée en 2002, on aurait eu largement le temps de faire une étude de capacité d'accueil sérieuse.

L'importance du problème est cependant reconnue, ainsi le commissaire énonce : « Il est bien clair que les problèmes de capacité sanitaire, de circulation, d'hébergement se posent et continueront à se poser de façon de plus en plus pressante. »

Dans sa conclusion il recommande :

« Concernant la capacité d'accueil qui est insuffisamment développée dans le projet de PLU comme le signale les services de l'État et l'association "Vivre l'île 12 sur 12", la commission recommande qu'au delà du projet soumis à enquête une réflexion approfondie soit conduite sur cette question essentielle qui ne se résout pas à accroître les moyens pour garantir l'accueil d'une population sans que se pose la question des limites de la croissance de cette population. » Cette pieuse recommandation n'engage personne et ne sera pas prise en compte

Dans ce domaine la DDE a relevé le même manque.

1.3. Un certain nombre de nos observations ont été interprétées de façon erronée par le commissaire enquêteur :

- Nous avons demandé que soit pris en compte le risque de submersion marine. Le rapport du commissaire ne traite pas de cette question. Peut-être a-t-il confondu "prévention des risques naturels" et "défense contre la mer" car il note : « Ainsi pour la protection contre la mer, dont la compétence relève de la communauté de communes, les dispositions qui ne manqueront pas de figurer dans le Schéma de cohérence territoriale devront être intégrés dans le projet définitif du PLU. »

- Il ne répond pas à notre question sur la prise en compte des risques naturels,

- Il renvoie aux dispositions d'un SCOT qui n'existe pas et évoque un hypothétique "projet définitif" de PLU qui comblerait les manques du projet actuel soumis à enquête !

1.4. L'article L 414. 4 du code de l'environnement n'a pas été pris en compte pour l'ensemble des zones Natura 2000 de la commune et particulièrement pour la zone des marais. Le commissaire enquêteur, quand il identifie les enjeux environnementaux ne reprend pas les termes de cet article. Il ne prend pas non plus en compte l'article L414.4 quand il examine les dispositions du PLU au chapitre "zones naturelles".

Rien dans les règlements de zone n'apportera de limite aux activités susceptibles d'impacter une zone Natura 2000.

2. En ce qui concerne les réserves : le commissaire enquêteur a émis des réserves qui reprennent essentiellement les observations du Préfet de la Vendée et qui concernent des points susceptibles d'affecter la légalité du document, notamment :

la capacité d'accueil,

l'évaluation environnementale de la zone Natura 2000,

les espaces L. 146-6 y compris l'estran et la justification de leur identification

l'évaluation des incidences sur l'environnement (Prés Patouillards et Prés Planches)

la protection sanitaire autour des bassins de la Salaisière,

la zone AP de La Blanche en L 146.6

Ces réserves ou ne sont pas prises en compte par la commune ou elles le sont superficiellement.

3. En ce qui concerne le rapport de présentation :

Nous relevons dans le rapport de présentation une erreur manifeste : « au niveau de la Linière, ... une canalisation, dont l'extrémité est munie d'un clapet anti retour, rejette ces eaux à 300m au large ». Cette canalisation n'existe pas ! cette affirmation masque le fait que des eaux de ruissellement polluées sont rejetées sur l'estran en zone Natura 2000.

Dans les zones des secteurs Natura 2000 pouvant être impactés par le PLU on ne trouve pas la zone de marais salants qui entoure la station d'épuration. Une extension de cette station est pourtant déjà programmée.

VIOLATION DE LA LÉGALITÉ INTERNE

Nous reprenons les termes de nos observations déposées lors de l'enquête publique, observations pour lesquelles nous n'avons pas eu de réponse ou une réponse insuffisante :

1. La capacité d'accueil, sujet brûlant pour les communes littorales, est à peine ébauchée dans le PLU de Noirmoutier-en-l'île. Pourtant c'est cette notion qui devrait déterminer le projet quantitatif puis qualitatif de développement de la commune.

La notion de capacité d'accueil apparaît dans l'article L. 146-2 du code de l'Urbanisme, sa définition est mise en lumière dans les circulaires d'application « **La capacité d'accueil touristique se conçoit comme la possibilité à accueillir des populations dans des conditions satisfaisantes d'un point de vue qualitatif** ».

1.1. La capacité d'accueil doit se définir plus concrètement à partir de :

1.1.1. **La capacité d'accueil technique** limitée par :

- Les structures d'accueil touristiques (places de parking, places de parkings pour camping cars, capacité des campings, capacité des structures hôtelières, des bateaux de plaisances utilisés en résidence secondaire),

- Les réseaux de circulation,

- Les réseaux d'eau potable,

- Les réseaux d'assainissement et leur capacité de traitement des eaux : il existe une station d'épuration dont la capacité de traitement est de 49 400 équivalents-habitants pour les 3 communes : Noirmoutier-en-l'île, l'Épine et la Guérinière, aucune estimation des populations estivales de ces quatre communes n'est faite, aucune tentative d'estimations prévisionnelles compte tenu des surfaces urbanisables n'est envisagée.

- La capacité d'évacuation et de traitement des eaux pluviales (écoulement, bassins d'orage, évacuation, contrôle sanitaire),

- La capacité sanitaire : nombre de médecins, possibilité et délais d'évacuation

sanitaire. Pendant la saison, si on se fie au PADD du SCOT, on compte un médecin pour 750 habitations et 150 emplacements de camping¹, (la densité sanitaire moyenne sur le territoire français est de 380 médecins pour 100 000 habitants), quelle est la densité estivale ?

- La capacité à assurer la sécurité des personnes et des biens (effectifs de gendarmerie, de police communale, de pompiers, de gardes forestiers),

- La capacité administrative : les effectifs de la mairie sont-ils suffisants pour faire respecter les règlements d'urbanisme, pour répondre aux besoins de la population estivale,

- La capacité à traiter les pollutions spécifiques,

...

1.1.2. **La capacité de fréquentation des milieux naturels.** À partir de l'exemple des plages, il apparaît que la qualité du site mais aussi son accessibilité déterminent la fréquentation d'un milieu naturel. La dune, la forêt et le marais subissent la pression touristique, cette pression est-elle supportable ? Ces milieux d'une fragilité préoccupante doivent faire l'objet d'une évaluation pour ensuite construire un programme de gestion qui conditionnera l'accueil des vacanciers.

1.1.3. **La capacité d'accueil sociale et économique** : sachant que 60% du chiffre d'affaires se fait pendant la saison touristique, quel est le choix de développement touristique en ayant bien conscience que l'absence de choix va favoriser l'implantation d'un tourisme anarchique.

Je rappellerai pour mémoire que le document touristique de présentation de l'île de Noirmoutier est accompagné de quatre fascicules, "Patrimoine et tradition", "l'île et la mer", "l'île nature" et "Chambres d'hôtes". C'est celui intitulé "l'île nature" qui est le plus demandé. Ce choix illustre une demande touristique bien particulière.

Enfin il serait souhaitable d'évaluer, en fonction d'un projet, la capacité financière de la collectivité à exploiter une fonction touristique déterminée.

1.1.4. **La capacité d'accueil perçue** : pourquoi un vacancier ou un nouveau résident choisit-il tel lieu plutôt qu'un autre. À Noirmoutier la nature, le paysage, le climat, la qualité de vie, l'ambiance maritime peuvent apporter des éléments d'explication.

À l'inverse on peut se demander comment est perçu le tourisme par les habitants permanents, comment sont perçus les nouveaux résidents par les anciens. On constate sans surprise qu'une fréquentation excessive conduit à une dégradation de la qualité de l'accueil (prix élevés, files d'attente dans les magasins, trafic routier bloqué, accueil cavalier des commerçants ou des hôteliers, délinquance, ...).

1.1.5. **La capacité d'accueil spatiale**, c'est celle qui prend en considération les zones protégées à divers titres L. 146-6, N, A, ...

Nous ne sous-estimons pas, bien sûr, la difficulté à évaluer la population estivale de l'île, mais nous savons dénombrer les résidences principales, les résidences secondaires, les

¹L'INSEE estime la capacité d'une habitation à 5 lits et celle d'un emplacement de camping à 4 lits

chambres d'hôtel, les emplacements de camping. Nous savons mesurer les flux de véhicules, la capacité des parkings.

Ce sont des chiffres concrets qui ne figurent même pas dans ce PLU.

1.2. En tenant compte de ces chiffres, quels seuils de saturation la municipalité s'est-elle fixée ? Que fera-t-elle pour ne pas les atteindre ? S'ils étaient dépassés, quelles seraient les mesures prises ?

L'équipement routier est-il saturé ? La détection de cette saturation s'observe à partir de limites qu'on peut quantifier. En période estivale, la situation de la circulation routière montre que la limite est proche d'être atteinte, sinon atteinte. *Cette circulation est évoquée de façon énigmatique dans le rapport de présentation : « La RD 948 accueille l'ensemble des véhicules entrant et sortant de la commune. Le trafic atteint 8126 véhicules/jour sur l'ensemble de l'année, et près de 20 000 véhicules jour durant l'été, soit un rapport de 1 à 4 » !!!*

Mais quelle est la position de la mairie ? Doit-on limiter l'urbanisation ou doit-on construire des routes, élargir, aménager, celles qui existent ?

Va-t-on multiplier les voies ? Les élargir ou réguler et planifier la circulation au niveau de l'île, de la commune ? Densifier le réseau de transports en commun ?

Où doit-on positionner les parkings proches des zones sensibles ?

En ce qui concerne les modes de déplacements "doux", faut-il séparer les piétons des cyclistes ? où les laisser survivre dans une cohabitation dangereuse ? Par exemple, rue du Port à l'Herbaudière : comment le cycliste a-t-il accès aux commerces du centre-bourg ? Ce n'est pas la piste cyclable prévue sur la dune et sur le domaine maritime qui va répondre à ce besoin.

Le réseau d'évacuation des eaux pluviales, quand il existe, est-il fiable ? Est-il saturé ? (voir pièces jointes) Quels sont les solutions, les projets ? Limiter les zones imperméabilisées ? Augmenter les capacités de la station de traitement ? Augmenter les capacités de pompage des eaux polluées vers la mer ? Sanctuariser les bassins d'orage ?

Disposons-nous de suffisamment de **personnel dans les collectivités locales** pour faire respecter les règlements municipaux ? Nous contentons-nous d'une situation fortement dégradée ou demandons-nous aux résidents des impôts plus élevés afin de pallier ces insuffisances ?

Les Noirmoutrins accepteraient-ils ces charges supplémentaires ?

Les zones naturelles sur lesquelles sont édifiées des **campings de mobiles homes** sont-elles densifiables indéfiniment ? sont-elles récupérables en tant que zones naturelles à partir d'un certain temps et d'une certaine densité d'occupation ? Est-ce que nous l'acceptons et considérons qu'elles sont définitivement stérilisées ou prenons-nous des mesures limitatives ?

Peut-on augmenter la **fréquentation des zones naturelles** (dunes, forêts, marais), là encore il semble que dans beaucoup d'endroits des seuils de saturation sont régulièrement franchis, entraînant nuisances et dégradations.

Quelle est la position de la mairie ? Doit-on limiter ou augmenter les capacités d'accès ? Doit-on mettre en place des actions pédagogiques pour limiter les dégradations ? Doit-on ne rien faire en considérant que la valeur économique des milieux naturels est négligeable ?

La **sécurité incendie des zones boisées** n'est pas assurée par absence de personnel de surveillance. Acceptons-nous le risque d'incendie ?

Sur le territoire français, il y a en moyenne 370 médecins pour 100 000 habitants. **Combien faut-il de médecins en été dans l'île** ? Acceptons-nous qu'une évacuation sanitaire se fasse dans des délais incompatibles avec la survie dans le cas de certaines pathologies ?

Ces problématiques, entre autres, ne sont pas traitées, nous pensons qu'elles sont capitales et qu'elles doivent être posées et étudiées dans un document qui engage le développement de la commune pour les 10 ans à venir.

Finalement la capacité d'accueil est le paramètre inséparable de la qualité de l'accueil, toute labellisation des installations touristiques de la commune ne peut donc passer que par une prise en considération de ce concept.

Veut-on promouvoir un tourisme durable basé sur des critères qualitatifs visant la maîtrise de la capacité d'accueil à travers une optimisation de l'offre en hébergement touristique existant et la mise en œuvre d'un projet permettant de favoriser l'étalement de la saison touristique et de créer des emplois ?

Je constate par ailleurs que la Direction départementale de l'Équipement a timidement souligné : « la capacité d'accueil est évoquée, mais insuffisamment justifiée ».

L'effort de rédaction consenti à la suite de l'enquête publique reste insuffisant pour satisfaire à la loi littoral.

2. La prise en compte du **risque de submersion marine** dans les règlements de zone. Je ne rappellerai ni les contraintes physiques de notre île, ni l'évolution certaine de la climatologie. En dépit des efforts remarquables qui ont été accomplis pour la défense contre la mer et la lutte contre l'érosion marine, une partie importante de notre île est susceptible d'être envahie par les eaux.

En cas de catastrophe dite "naturelle", les dégâts causés aux biens seront pris en charge par la collectivité. Il ne semble donc pas normal que la construction soit autorisée sans restriction aucune dans les zones menacées. Ceci concerne les zones d'aléas "forts",

“moyens à forts“.

Cela concerne aussi les 100 m du bord de mer dans les zones dunaires partiellement urbanisées. Ces zones qui bénéficient actuellement de protections coûteuses pour le contribuable et souvent dommageables pour l'environnement sont menacées inexorablement par l'érosion de la côte. Il va donc falloir en renforcer indéfiniment la protection ou les abandonner, les deux solutions n'étant pas neutres.

Y a-t-il des zones vulnérables sur la commune ? Lesquelles ? Quelles sont les mesures prises en ce qui concerne les permis de construire ? Qui assume la responsabilité de laisser poursuivre la construction dans une zone à risque ? Ces interrogations ne trouvent pas de réponses dans le PLU.

La DDE a noté « l'ensemble des risques naturels figure au dossier. Il convient d'expliquer au document d'urbanisme comment leur prise en compte est assurée. »

Je joins à ce document la circulaire relative à la politique de l'État en matière de risques naturels prévisibles et de gestion des espaces situés derrière les digues de protection contre les inondations et les submersions marines du 30 avril 2002.

3. Le traitement du **problème de l'évacuation des eaux pluviales** qui repose surtout sur l'utilisation de pompes et qui néglige la solution naturelle des bassins d'orage, C'est pour la **préservation des zones humides** et plus généralement pour **le contrôle qualitatif et quantitatif de la ressource en eau** que nous pensons que les objectifs doivent être plus précis et que les mesures en conséquence doivent être prises :

- Les problèmes posés par **l'imperméabilisation des sols** sont mentionnés, mais rien ne limite l'imperméabilisation due à l'implantation ou l'extension de zones commerciales et artisanales, au développement anarchique d'aménagements routiers disproportionnés ou à l'urbanisation de terres qui furent perméables,
- Les problèmes causés par **l'écoulement des eaux de ruissellement** :
 - o Eaux polluées de ces surfaces imperméabilisées qui ne sont pas systématiquement traitées,
 - o Eaux des terres agricoles, chargées de molécules pour le moins douteuses, dont les modalités d'assainissement et d'évacuation sont très vagues. Il est d'ailleurs significatif que les analyses des eaux de ruissellement publiées par les collectivités ne décrivent que les quantités de coliformes, de nitrates et de phosphates, nulle part ne sont mentionnées les molécules de produits phytosanitaires utilisés,
 - o Identification et préservation systématique des zones humides et des bassins d'orage qui pourraient diminuer l'impact instantané du ruissellement et qui éviteraient de faire dépendre l'évacuation de ces eaux de moyens gravitaires aléatoires ou de pompage vulnérables, coûteux et dommageables pour le développement durable. Des zones humides de ce type sont

actuellement classées en zones agricoles susceptibles d'être mises en culture du jour au lendemain (zone des Roussières), une zone humide au nom évocateur (Les Prés Patouillards), bassin d'orage qui sécurise les eaux pluviales du Bois de la Chaise devient urbanisable. On va ainsi imperméabiliser un bassin naturel pour un projet hypothétique non étudié.

La DDE remarque à juste titre l'absence de zonage spécifique pour les eaux pluviales ce qui ne permet pas de « définir les zones où il faut limiter l'imperméabilisation des sols, assurer la maîtrise des débits et des écoulements des eaux pluviales et de ruissellement, prendre les mesures pour leur collecte, leur stockage et leur traitement éventuel. Le PLU doit obligatoirement comporter cette étude.

De plus, conformément aux préconisations du SDAGE, les zones humides devront, dans le PLU, faire l'objet d'un zonage spécifique avec des dispositions strictes, par exemple l'interdiction d'affouillement et d'exhaussement du sol et interdiction de toute nouvelle construction. ».

- o Mise aux normes du réseau d'évacuation des eaux pluviales dont les insuffisances certaines engendrent des pollutions qui doivent être compensées par la station d'épuration des eaux usées qui, de ce fait, ne répond plus à sa mission première.

Le document " Mise en évidence de l'existence d'un bassin versant au Nord de l'île de Noirmoutier", joint en annexe, analyse les caractéristiques et les conditions de fonctionnement du bassin versant de Noirmoutier, il met en évidence ses particularités et la nécessité, pour les élus qui bâtissent un avenir en termes de développement durable, d'en respecter les particularités.

Je joins aussi à cette lettre une page du bulletin d'information de la mairie de Noirmoutier "Les inondations à Noirmoutier" qui est éloquent.

- **L'attribution à l'agriculture de zones humides d'eau douce**, uniques dans l'île, et qui, de ce fait, abritent des espèces rares, deux zones situées de part et d'autre de l'abbaye de La Blanche sont ainsi classées en Ap ce qui permet de les supprimer du jour au lendemain et de les mettre en culture. Ces espaces situés en L. 146.6. doivent être délimités et protégés et entr etenus.

Par contre l'urbanisation d'espaces agricoles de grande qualité en bordure du Bois de la Chaise nous semble aller à l'encontre des intérêts de la profession agricole.

Aucune modification n'a été apportée au projet

3. En ce qui concerne les zones réservées :

La zone 2, "désenclavement du Puits de la Vierge", ce projet est dans la bande des 100

m, il doit être justifié par un besoin nécessitant la proximité de l'eau, il a déjà fait l'objet d'un contentieux avec annulation d'une DUP pour le bouclage de la RD 5.

La zone 9 réservée à l'implantation d'une voie cyclable située en L. 146.6, dans les 100 m du bord de mer sur la dune, quelquefois sur l'estran, devra respecter l'article R. 146-2 a :

« En application du deuxième alinéa de l'article L. 146-6, peuvent être implantés dans les espaces et milieux mentionnés à cet article, après enquête publique dans les cas prévus par les articles R. 123-1 à R. 123-33 du code de l'environnement, les aménagements légers suivants, à condition que leur localisation et leur aspect ne dénaturent pas le caractère des sites, ne compromettent pas leur qualité architecturale et paysagère et ne portent pas atteinte à la préservation des milieux :

Lorsqu'ils sont nécessaires à la gestion ou à l'ouverture au public de ces espaces ou milieux, les cheminements piétonniers et cyclables et les sentes équestres ni cimentés, ni bitumés, les objets mobiliers destinés à l'accueil ou à l'information du public, les postes d'observation de la faune ainsi que les équipements démontables liés à l'hygiène et à la sécurité tels que les sanitaires et les postes de secours lorsque leur localisation dans ces espaces est rendue indispensable par l'importance de la fréquentation du public ;

..... Les aménagements mentionnés aux a, b et d du présent article doivent être conçus de manière à permettre un retour du site à l'état naturel. »

Les zones 80, 81, 82 et 83 (18 400 m²) sont destinées à des opérations de mixité sociale, mais combien prévoit-on de logements à l'ha ? Voici des zones qui seront urbanisées, qui recevront des résidences secondaires, sans avoir quantifié le moindre objectif en termes de capacité d'accueil.

Dans le "Tableau récapitulatif des demandes faites par des particuliers" nous avons remarqué la demande faite par M. Jeanneau de modification du L.146-6 pour construction d'un germoir sur la parcelle AR 65. Il s'agit aussi du déclassement d'une partie du **site de "La Blanche"**, site classé depuis 1926 et au sujet duquel nous avons adressé à Monsieur le Préfet une correspondance en date du 17 mars 2007 (jointe). Un classement ministériel ne peut être annulé par un PLU.

5. Le tableau comparatif des surfaces est illisible, il est par exemple impossible de savoir comment les zones N sont passées de 897,4 à 853,8 ha, que sont devenus ces 43 ha ? où sont-ils situés ?

Les espaces boisés classés passent de 131,9 à 113,8 ha. Que sont devenus ces 18 ha ? Où sont-ils situés ?

Noirmoutier, le 31 janvier 2008, la Présidente, Marie-Thérèse Beauchêne