

Enquête publique relative au projet de port de plaisance de Brétignolles-sur-Mer

Position de FNE Pays de la Loire – 28 septembre 2018

France Nature Environnement Pays de la Loire est une fédération agréée d'associations de protection de la nature et de l'environnement.

Notre fédération n'est amenée à commenter directement les projets d'aménagement que lorsqu'elle considère qu'un intérêt régional s'y attache, notamment pour ceux qui génèrent des incidences négatives d'ampleur sur l'environnement. Le projet de création d'un port de plaisance à Brétignolles-sur-Mer entre malheureusement dans cette catégorie.

La présente enquête publique, organisée du 6 août au 29 septembre 2018, porte sur différentes autorisations sollicitées par la communauté de communes du Pays de Saint-Gilles-Croix-de-Vie, présidée par le maire de Brétignolles-sur-Mer ; il s'agit notamment de la déclaration d'utilité publique et de l'autorisation environnementale du projet.

Ce projet a la particularité d'avoir déjà fait l'objet d'une enquête publique à l'été 2011. Notre fédération, alors dénommée Pays de la Loire Nature Environnement, avait à l'époque fait part de son avis défavorable au projet en relevant notamment :

- la grave atteinte portée par un tel projet à l'équilibre environnemental, agricole et patrimonial fragile de la commune et ses alentours ;
- l'insuffisante prise en compte des risques maritimes ;
- l'absence de démonstration de l'impact positif d'un tel projet sur le développement de Brétignolles-sur-Mer ;
- la faiblesse de son intérêt public.

Suite à l'avis défavorable de la commission d'enquête et au vu de la position très réservée des services de l'État quant à la solidité juridique du dossier, la mairie de Brétignolles-sur-Mer avait retiré sa demande.

Le projet a alors été retravaillé par la communauté de communes de Saint-Gilles-Croix-de-Vie, qui s'est substituée à la commune dans le portage du projet.

France Nature Environnement Pays de la Loire a été attentive à l'élaboration de ce « nouveau » projet, en participant par exemple à la consultation réalisée au printemps 2017 par la communauté de communes de Saint-Gilles-Croix-de-Vie (lecture du dossier de présentation et réaction par écrit). Elle a pris bonne note des différentes évolutions du projet depuis la version de 2011.

Au vu du dossier aujourd'hui présenté en enquête publique, nous constatons que les critiques fondamentales adressées au projet en 2011 sont malheureusement toujours d'actualité.

De nombreuses critiques étayées ayant d'ores et déjà été émises à l'encontre du projet parmi les dépositions figurant dans le registre dématérialisé, notre fédération s'efforcera de s'attacher à quelques points qui ont particulièrement retenu notre attention : en dépit des ajustements opérés quant aux modalités de réalisation du projet, **la justification socioéconomique** de ce dernier peine toujours autant à convaincre (1) tandis que **ses incidences sur l'environnement**, notamment protégé par la loi Littoral, demeurent trop fortes pour être acceptées (2).

Notre fédération note également les **insuffisances substantielles du dossier sur le volet des incidences sur la biodiversité marine**, qui sont également relevées par le Conseil national de protection de la nature. Les réponses apportées sur ce volet par le porteur de projet n'apparaissent aucunement convaincantes. Notre fédération regrette que, pour un projet qui se veut exemplaire, cette dimension n'ait pas davantage été approfondie par le porteur de projet.

De plus, notre fédération régionale s'étonne qu'un tel projet d'infrastructure portuaire puisse être présenté en enquête publique alors que la commune n'a pas fini de formaliser son projet de territoire via son Plan Local d'Urbanisme, qui n'est pas définitivement adopté à ce jour. Le PLU de la commune n'en est qu'à la phase d'arrêt par le conseil municipal (fin juillet 2018) et doit encore recevoir les avis des services de l'Etat et passer en phase d'enquête publique pour être adopté de façon définitive. Ce processus pourrait prendre pratiquement un an.

Il aurait été plus serein pour le porteur de projet d'attendre que le PLU de la commune de Brétignolles-sur-Mer soit adopté pour voir comment son projet de port de plaisance peut venir s'intégrer dans le projet de territoire de cette commune, avec la vision stratégique d'ensemble que permet l'adoption d'un PLU.

C'est la logique inverse qui a été choisie par le porteur de projet : faire passer son projet de port de plaisance avant l'adoption du PLU communal et l'imposer ainsi à celui-ci.

Nous ne pouvons que regretter ce choix.

1. Sur l'opportunité du projet

La déclaration d'utilité publique d'un projet ne peut être délivrée qu'après mise en balance des avantages et inconvénients d'un projet, notamment dans ses dimensions économiques, sociales et environnementales.

Comme le retient de façon constante le Conseil d'Etat, « *une opération ne peut être légalement déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social ou l'atteinte à d'autres intérêts*

publics qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente » (Conseil d'Etat, 20 octobre 1972, Sté Civile Ste Marie de l'Assomption). Les intérêts environnementaux sont notamment examinés à ce titre.

Au vu des impacts de la création du port sur l'environnement (cf 2°), de la dégradation du cadre de vie qu'il va générer et des doutes légitimes quant aux retombées économiques générées, l'opportunité de le déclarer d'utilité publique pose sérieusement question.

Le débat sur l'utilité publique du projet de port paraît néanmoins secondaire au vu du cadre juridique applicable, qui exige du projet bien plus que la démonstration d'une utilité publique.

En effet, l'autorisation environnementale dont les porteurs de projet demandent la délivrance en parallèle de la déclaration d'utilité publique porte notamment sur la destruction d'espèces protégées : on trouve en effet sur le site, outre plusieurs espèces végétales littorales bénéficiant d'une protection nationale ou régionale, de nombreuses espèces d'amphibiens, reptiles, oiseaux et mammifères qui souffriront de la réalisation du projet, que ce soit par destruction de leurs habitats ou destruction directe d'individus.

De telles incidences sur la flore et la faune protégées ne peuvent être autorisées qu'à titre dérogatoire. Cette dérogation est soumise à trois conditions posées par l'article L. 411-2 du code de l'environnement et issues de la directive Habitats, parmi lesquelles l'obligation pour le projet d'être justifié par une raison impérative d'intérêt public majeur.

Cette notion encadrée par le droit de l'Union européenne est **nettement plus stricte que celle de l'utilité publique** et doit donc n'être retenue que dans un nombre de cas très restreint. La raison en est que la loi a mis en place un régime de protection strict de certaines espèces et de leurs habitats en raison de leur caractère patrimonial et de l'érosion de la biodiversité qu'il convient de stopper, si bien que ce régime de protection ne peut s'effacer à titre dérogatoire que dans des cas exceptionnels.

La Cour de justice de l'Union européenne estime qu'un projet répondant à une raison impérative d'intérêt public majeur doit être « *d'une importance telle qu'il puisse être mis en balance avec l'objectif de conservation des habitats naturels, de la faune et de la flore sauvage poursuivi par cette directive.* » (CJUE, 16 février 2012, affaire C 182/10, question préjudicielle de la cour de constitutionnelle Belge).

Le Conseil d'Etat retient, pour refuser la qualification de raisons impératives d'intérêt public majeur, qu'un projet présentant « *un intérêt public incontestable* » ne constitue pas pour autant nécessairement « *un cas exceptionnel dont la réalisation se révélerait indispensable* » (Conseil d'Etat, 9 octobre 2013, n° 366803).

Les annulations de projets qui dérogent à la protection des espèces ou de leurs habitats sont ainsi relativement fréquentes dès lors que l'intérêt public auquel ils répondent n'est pas jugé suffisamment important.

À titre d'illustration :

- un centre d'élimination des déchets qui contribue à l'exécution du service public d'élimination des déchets et présente « *un intérêt public indiscutable* », ne répond pas pour autant à une « *raison impérative d'intérêt public majeur* » (TA Toulon 26 août 2010) ;
- il en est de même d'un projet de mise à 2x2 voies d'une liaison routière portant atteinte à deux espèces d'amphibiens (TA Caen, 9 avril 2010) ;
- c'est également le cas d'un projet d'exploitation de carrière dont la juridiction reconnaît la qualité du gisement ainsi que les besoins en graviers auxquels il répond (CAA Douai, 15 novembre 2007, Association Picardie Nature, n° 06DA01325) ;
- un ensemble commercial générateur de plus 1500 emplois pérennes n'est pas non plus considéré comme répondant à une raison impérative d'intérêt public majeur (CAA Bordeaux, 13 juillet 2017, SAS PCE, n°16BX01364).

Au cas présent, on peut sérieusement douter que le projet de port de plaisance de Brétignolles réponde à une raison impérative d'intérêt public majeur.

On relève en effet que ce projet :

- pose question quant à sa rentabilité économique et risque de représenter une charge pour les contribuables en l'absence du développement d'activités annexes, quasi-systématiques pour ce type d'aménagement ;
- est notamment justifié par les doubles inscriptions quant au besoin d'anneaux sur le littoral vendéen et plus largement Atlantique, lesquelles faussent les estimations quant au besoin réel du projet – ce point est longuement argumenté par Vendée Nature Environnement dans sa déposition ;
- risque à l'inverse de nuire au cadre de vie des brétignollais et de générer la désaffection des espaces actuellement fréquentés ;
- s'insère dans un secteur géographique ne présentant pas de problème de chômage massif (au 1^{er} trimestre 2018, 6,9 % de la population de Vendée est considérée comme au chômage ce qui en fait l'un des départements de France avec le taux le plus bas – source INSEE 2018. Sur les zones d'emploi Littorales de l'INSEE – Challans et Les Sables d'Olonne ce taux est de respectivement 8,3% et 9% ce qui est la moyenne nationale) et devrait générer, selon le porteur de projet, environ 15 emplois directs auxquels il faut ajouter 98 emplois indirects plus qu'incertains. Ces chiffres même appuyés par l'analyse de ce qu'il se passe dans d'autres ports de plaisance en France ne peuvent pas être pris comme argent comptant. Il est en effet à noter que dans le cas de ce projet de port de plaisance, nombre de fonctions support seront mutualisées avec le port de St Gilles Croix de Vie car ces deux ports auront une gouvernance commune justement pour limiter certains coûts. Le dossier ne s'attarde pas suffisamment sur ce sujet laissant croire à la création de nombreux emplois ;
- vise à répondre à des préoccupations de simple loisir, qui peuvent paraître annexes au vu de l'impact généré, en particulier au vu de la proximité d'autres ports de loisirs (St Gilles-Croix-de-Vie et les Sables d'Olonne). Le fait qu'il réponde à une logique de service public doit être relativisé au vu des incertitudes quant aux besoins réels d'anneaux ;
- enfin, l'affirmation du fait que le projet concourt à la qualité environnementale du territoire prête à sourire lorsqu'on considère l'atteinte forte qu'il va avoir sur la biodiversité, les milieux et les paysages tout en faisant disparaître une coupure d'urbanisation.

Faute de répondre à des raisons impératives d'intérêt public majeur, le projet ne saurait valablement donner lieu à l'autorisation dérogatoire de porter atteinte aux nombreuses espèces protégées (et leurs habitats) concernées par son emprise.

2. Sur les dispositions de la loi Littoral

Les incidences environnementales du projet sont fortes, qu'il s'agisse des destructions d'habitats et d'individus d'espèces protégées ou des atteintes aux milieux (notamment humides et dunaires) représentés sur le site, sans oublier les répercussions de la mise en place des installations du projet en milieu marin.

Les dispositions de la loi Littoral visent notamment à préserver les diverses composantes environnementales caractéristiques des espaces littoraux en posant des règles strictes quant à l'urbanisation de ces espaces. L'application de la loi Littoral concourt par ailleurs à une maîtrise de l'étalement urbain et à la sauvegarde des paysages typiques des zones côtières.

Notre fédération régionale avait déjà largement développé un argumentaire fondé sur l'irrespect de la loi Littoral dans sa déposition de 2011.

Le dossier n'a pas fondamentalement changé sur ce point depuis lors, exception faite du soutien désormais explicite du SCOT du Pays de Saint Gilles Croix de vie approuvé en 2016 pour le projet.

Nous relevons que **ce soutien opéré par le SCOT ne valide pas pour autant le projet du point de vue du respect de la loi Littoral** et ne fait donc pas disparaître l'enjeu d'examiner cet aspect essentiel du dossier dès lors que :

- Contrairement à ce qui est incorrectement indiqué dans l'étude d'impact (page 455), les dispositions de la loi Littoral sont directement applicables aux autorisations de projets particuliers sans que les documents d'urbanisme tels que le SCOT ou le PLU y fassent écran (voir par exemple CE, 31 mars 2017, Savoie Lac Investissements, n°392186) ;
- Le SCOT indique que ce soutien est effectué « *sous réserve de la faisabilité économique, **juridique** et environnementale du projet* » ;
- Le SCOT fait par ailleurs l'objet d'un recours pour excès de pouvoir de la part de La Vigie devant le tribunal administratif de Nantes, qui remet précisément en cause le soutien donné par le SCOT au projet de port. L'annulation éventuelle du SCOT fragiliserait donc juridiquement les autorisations du projet.

La légalité du projet pose question vis-à-vis de trois dispositions de la loi Littoral :

- La protection des espaces remarquables du littoral ;
- L'obligation d'une extension limitée de l'urbanisation en espaces proches du rivage ;
- La préservation des coupures d'urbanisation.

a) Destruction d'espaces remarquables du Littoral

L'article L. 121-23 du code de l'urbanisme dispose que :

« 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. »

Seuls les aménagements légers sont autorisés en espace remarquable du littoral.

La qualification d' « espace remarquable » de telle ou telle zone n'est pas subordonnée à son identification au sein d'un document d'urbanisme. Elle peut être opérée au cas par cas par le juge de l'excès de pouvoir (voir CE, 13 novembre 2002, *commune de Ramatuelle*, n°219034) à partir d'un faisceau d'indices.

Ces indices peuvent porter sur l'intérêt écologique de la zone ; sont par exemple significatifs à ce titre la proximité d'un inventaire de type ZNIEFF (CAA Marseille, 17 juin 2008, n°05MA01212) ainsi que la présence d'espèces végétales protégées et d'espèces communes mais caractéristiques (CAA Marseille, 12 mars 2007, n°03MA00406).

Ces indices peuvent aussi porter sur l'intérêt paysager de la zone concernée (CAA Marseille, 23 novembre 2006, n°04MA00911).

De par leurs caractéristiques, **les différentes composantes du site de la Normandelière** (plage, estran, dune et autres milieux naturels) **constituent des espaces remarquables du littoral** au sens de la disposition précitée du code de l'urbanisme.

On note en particulier l'intérêt de la conservation de l'intégralité de la dune, le volume du massif dunaire de Brétignolles-sur-Mer ayant été largement réduit par des opérations immobilières successives (notamment à proximité du Marais Girard et sur la dune aujourd'hui relictuelle de la Garenne au sud du projet).

Au vu des inventaires réalisés en vue de l'enquête publique de 2011, la dune et l'arrière-dune abritent en leur sein pas moins de quatre espèces végétales protégées (*Omphalodes littoralis*, *Medicago marina*, *Pancratium maritimum*, *Polygonum maritimum*) et cinq autres espèces patrimoniales, ce qui montre d'ailleurs la parfaite insertion de la dune dans l'environnement naturel de Brétignolles-sur-Mer.

Cette diversité biologique est confirmée par l'inclusion partielle du site au sein de la ZNIEFF de type II « Dunes, forêt, marais et coteaux du pays d'Olonne » et par la proximité immédiate de trois sites Natura 2000.

Le secteur de la Normandelière a par ailleurs été identifié au sein de l'atlas régional des territoires à enjeux pour la conservation de la biodiversité dans le cadre de la stratégie de création d'aires protégées (SCAP).

S'agissant de l'estran, le pétitionnaire indiquait lui-même dans le dossier présenté en enquête publique lors de l'été 2011 que « *le site possède une réelle potentialité biologique : presque tous les groupes faunistiques sont représentés et beaucoup d'espèces patrimoniales s'y retrouvent. Les pontes et les juvéniles sont nombreux. Il est probable que le site ait un rôle fonctionnel important en termes d'intérêt halieutique et de nurserie* ». Il ajoute à propos de

l'estran rocheux que « la présence d'espèces rares telles que la bonellie [...] renforce l'intérêt biologique de l'estran ».

En outre, l'espace concerné constitue une coupure d'urbanisation entre les bourgs de Brétignolles-sur-mer et de Brem-sur-Mer (cf. *infra*). La jurisprudence retient que la caractérisation d'une coupure d'urbanisation entre en ligne de compte dans l'appréciation de l'existence d'un espace remarquable du littoral (TA Pau, 24 mai 2016, n°1400373).

Il est à regretter que le chapitre consacré au volet des espaces remarquables du littoral dans l'étude d'impact ne mette volontairement en avant que les parties actuellement anthropisées du secteur, omettant au passage les secteurs naturels qui justifient effectivement la qualification d'espaces remarquables (page 456 et 457).

Le projet n'étant pas un aménagement léger, il ne peut être autorisé au sein de cette zone.

b) Extension non limitée de l'urbanisation en espace proche du rivage

L'article L. 121-13 du code de l'urbanisme dispose que :

« L'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage ou des rives des plans d'eau intérieurs désignés à l'article 2 de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 précitée doit être justifiée et motivée, dans le plan local d'urbanisme, selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau.

Toutefois, ces critères ne sont pas applicables lorsque l'urbanisation est conforme aux dispositions d'un schéma de cohérence territoriale ou d'un schéma d'aménagement régional ou compatible avec celles d'un schéma de mise en valeur de la mer ».

La zone d'implantation du projet de port est un espace proche du rivage. La construction du port constitue une opération d'urbanisation, laquelle est conforme aux dispositions du SCOT applicable.

Pour respecter l'article précité du code de l'urbanisme, cette urbanisation doit cependant présenter un caractère **limité**.

La jurisprudence prend en compte différents critères pour déterminer si une opération d'urbanisation présente ou non un caractère limité. Là encore, cette appréciation est effectuée au cas par cas par la juridiction administrative.

Parmi ces critères, on trouve notamment ceux des caractéristiques d'implantation, d'importance et de destination des constructions envisagées (Conseil d'Etat 2 octobre 2006, *SA Marcellesi*, req. 271327 ; CE 5 avr. 2006, *Sté Les Hauts de Saint-Antoine*, req. n° 272004; CE 14 nov. 2003, *Cne de Bonifacio*, req. n°^{OS} 228098, 228232 et 228371) :

- les infrastructures portuaires sont projetées au sein d'un espace particulièrement sensible : localisé en partie dans la bande des 100 mètres et portant atteinte à un espace remarquable du littoral comportant de nombreuses espèces protégées, il jouxtera au nord et au sud des zones pavillonnaires homogènes d'un point de vue architectural ainsi que des zones agricoles et naturelles (critère de l'implantation) : la

jurisprudence conduit à retenir dans un tel cas une appréciation très restrictive du caractère limité d'une extension d'urbanisation (CE, 2 octobre 2006, *SA Marcellesi*, n°271327); le port et l'ensemble de ses installations annexes conduisent à un aménagement massif puisque leur surface totale sera de plus de 40 hectares (critère de l'importance). La jurisprudence retient que la présence de parkings entre en ligne de compte dans l'appréciation de l'importance d'une extension d'urbanisation en espaces proches du rivage (CE, 5 avril 2006, *Société les Hauts de Saint-Antoine*, n°271327). Ceci est notamment vrai pour les extensions liées à des projets portuaires, pour lesquelles sont pris en compte l'ensemble des aménagements connexes (CE, 10 mai 1996, *Société du Port de Toga S.A.*, n° 140799) ;

- le projet tranche évidemment totalement avec la destination actuelle de la zone et des secteurs à proximité, aucune activité de plaisance n'étant actuellement exercée à Brétignolles-sur-Mer (critère de la destination).

Il en résulte ainsi que l'extension de l'urbanisation générée par le projet ne présente pas un caractère limité mais, au contraire, **constitue une opération qui modifie de façon considérable les caractéristiques actuelles de cet espace proche du rivage.**

Extrêmement brève sur ce point, l'étude d'impact ne remet aucunement en cause cette appréciation (page 460).

Dès lors, **le projet est contraire à l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme.**

c) Disparition d'une coupure d'urbanisation

L'article L. 121-22 du code de l'urbanisme dispose que :

« Les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme doivent prévoir des espaces naturels présentant le caractère d'une coupure d'urbanisation ».

Cette disposition n'est pas directement opposable aux autorisations de projets particuliers. Néanmoins, le SCOT du pays de Saint-Gilles-Croix-de-Vie est contesté devant le juge administratif sur ce fondement : son annulation éventuelle serait de nature à remettre en cause toute autorisation relative au projet de port.

En effet, il apparaît nettement que **l'implantation du port aboutirait à une urbanisation continue entre le bourg de Brétignolles-sur-Mer et celui de Brem-sur-Mer**, alors même qu'une coupure d'urbanisation y existe actuellement :



En jaune : Coupure d'urbanisation réelle existante à ce jour

En rouge : Emprise du projet

Cette coupure avait d'ailleurs été qualifiée comme telle par le plan d'occupation des sols de la commune approuvé en 1998, en dépit des inutiles et déloyales dénégations du porteur de projet sur ce sujet (étude d'impact, page 460).

On lit en effet dans ce document de 1998 que « *Le Plan d'Occupation des Sols prévoit une coupure d'urbanisation entre le sud du bourg et la limite communale avec Brem-sur-Mer* », laquelle coupure offre un point de vue sur la mer depuis la RD38. La seule bande perpendiculaire au rivage qui fasse se rejoindre le sud du bourg de Brétignolles-sur-Mer et celui de Brem-sur-Mer tout en permettant la visibilité de la mer depuis la RD38 est celle au sein de laquelle vient s'inscrire le projet de port. C'est donc bien elle qui était reconnue par le POS de 1998.

Au vu de la raréfaction des espaces non construits dans la commune depuis 20 ans, il paraît peu crédible que les éléments justifiant la nécessité de prévoir une coupure d'urbanisation entre les deux bourgs ne soient plus réunies aujourd'hui.

* * *

En conclusion, FNE Pays de la Loire ne peut que constater qu'en dépit des modifications apportées sur ce projet depuis 2011, les raisons qui l'avaient alors poussé à se prononcer défavorablement n'ont pas été gommées.

Notre fédération est **défavorable** à la délivrance des différentes autorisations sollicitées pour l'implantation d'un port de plaisance à Brétignolles-sur-Mer.

Jean-Christophe GAVALLET
Président de FNE Pays de la Loire

