

DÉPARTEMENT DE LOIRE - ATLANTIQUE

ENQUÊTE PUBLIQUE

PROJET DE CRÉATION DU PÉRIMÈTRE DE PROTECTION DES ESPACES AGRICOLES ET NATURELS PÉRIURBAINS (*PEAN*) DE PORNIC AGGLO PAYS DE RETZ

COMMUNES de la PLAINE sur MER, la BERNERIE en RETZ,
les MOUTIERS en RETZ et de PORNIC



AVIS ET CONCLUSIONS DU COMMISSAIRE ENQUÊTEUR

Jean-Claude VERDON

SOMMAIRE

| | |
|--|----------------|
| I – ENQUÊTE PUBLIQUE : OBJET ET PROCEDURE..... | 3 |
| II - PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU CONTEXTE ET DU PROJET DE PEAN DE PORNIC AGGLO PAYS DE RETZ | |
| II-1. Le contexte..... | 4 |
| II-2. La détermination du périmètre PEAN de Pornic aggro Pays de Retz..... | 4 |
| II-3. Les Bénéfices attendus..... | 5 |
| III - CADRE LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE | |
| III-1. Encadrement de l'enquête publique..... | 5 |
| III-2. Encadrement du projet de création du PEAN..... | 5 |
| IV - DOSSIER D'ENQUÊTE PUBLIQUE..... | 6 |
| V – CONCERTATION - CONSULTATION DES INSTANCES, INFORMATION DU PUBLIC AVANT L'ENQUÊTE PUBLIQUE | |
| V-1. Modalités de concertation au niveau de l'élaboration du projet..... | 6 |
| V-2. L'information du public..... | 6 |
| V-3. Notification du projet de PEAN aux Personnes Publiques Associées (PPA), Personnes Publiques Consultées (PPC) et aux Services de l'État Associés..... | 7 |
| VI - DÉROULEMENT DE L'ENQUÊTE..... | 8/9 |
| VII – ANALYSE DES OBSERVATIONS - PARTICIPATION DU PUBLIC | |
| VII-1 Fréquentation du public..... | 10 |
| VII-2 Typologie des déposants..... | 10 |
| VII-3 Observations portées par le public..... | 10 |
| VIII - MOTIVATIONS ET AVIS DU COMMISSAIRE ENQUÊTEUR..... | 11 à 20 |

AVIS MOTIVÉ DU COMMISSAIRE ENQUÊTEUR ET CONCLUSIONS

En accord avec l'Arrêté du Conseil Départemental prescrit en date du 10 juillet 2024, il a été procédé à l'enquête publique portant sur un projet de création d'un périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains (PEAN) sur le territoire de quatre communes de Pornic agglo Pays de Retz, la Plaine-sur-mer, la Bernerie-en-Retz, les Moutiers-en-Retz et Pornic.

Les présentes conclusions et avis motivés sont établis indépendamment du rapport et sur un document séparé.

I - ENQUÊTE PUBLIQUE : OBJET ET PROCÉDURE

Le Département de Loire-Atlantique doté d'une compétence politique spécifique en matière de protection et de la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PEAN) a décidé d'engager une étude et une procédure de délimitation d'un périmètre d'intervention sur le territoire de Pornic agglo Pays de Retz. Le territoire côtier du Pays de Retz qui subit notamment l'influence de la métropole Nantaise connaît une forte croissance démographique consommatrice de foncier, et constitue un territoire résidentiel, touristique et économique très attractif. Ainsi soumis à une pression urbaine particulièrement forte, il y a tout lieu de porter une attention particulière au maintien sur le territoire de l'activité agricole et à la préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers.

Le PEAN est un dispositif législatif de protection des terres naturelles et agricoles destiné à pérenniser sur le long terme les espaces en contexte périurbain. Ce dispositif de protection réglementaire qui s'impose aux documents d'urbanisme et qui vient renforcer les dispositions d'autres documents de planification et d'urbanisme (SCoT, ENS, zonages du PLU) :

- garantit sans limitation de durée la vocation agricole ou naturelle des terres comprises dans son périmètre, il empêche définitivement tout changement de destination des sols,
- permet de recourir en cas de cession à la préemption dès lors que la destination agricole ou naturelle des terres mises en vente n'est pas garantie,
- concourt à dynamiser l'activité agricole et à préserver les espaces naturels par la mise en œuvre d'un plan d'actions adapté aux caractéristiques de chaque territoire.

Le dossier mis à l'enquête publique a été établi sous la responsabilité du Département par le Bureau d'étude SAS SCE de Nantes spécialisé en Urbanisme, Paysage, Environnement et Biodiversité, et le projet a été coconstruit avec les différents acteurs du territoire : la Communauté d'Agglomération de Pornic agglo Pays de Retz, les quatre communes membres volontaires, la Plaine-sur-Mer, la Bernerie-en-Retz, les Moutiers-en-Retz et Pornic, ainsi que la Chambre d'agriculture et les agriculteurs.

La procédure a été conduite par un Comité de pilotage représentatif de la diversité des partenaires, et par un comité technique fonctionnant sous la forme de groupes de travail communaux et d'ateliers de travail avec la profession agricole.

Le projet de périmètre a été soumis à l'accord des quatre communes concernées compétentes en matière de plan local d'urbanisme, ainsi qu'à l'avis de la Chambre d'Agriculture et du Pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) du pays de Retz.

Par décision n° E24000084 / 44 en date du 06 mai 2024, le Président du Tribunal Administratif de Nantes a désigné Mr Jean-Claude Verdon en qualité de commissaire enquêteur chargé de l'exécution de cette enquête publique.

L'Arrêté du Président du Conseil Départemental, qui ordonne l'ouverture d'une enquête publique portant sur le projet de création du PEAN de Pornic agglo Pays de Retz, a été pris le 10 juillet 2024 ; cette enquête a été ouverte en accord avec l'article L123-9 du Code de l'Environnement pendant une durée de 33 jours consécutifs, du lundi 14 octobre 2024 au vendredi 15 novembre 2024 inclus.

II - PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU CONTEXTE ET DU PROJET DE PEAN DE PORNIC AGGLO PAYS DE RETZ

II-1 LE CONTEXTE

Les espaces périurbains sont depuis de nombreuses années confrontés à un phénomène d'expansion urbaine qui se traduit par une consommation foncière encore très importante malgré les efforts réalisés dans la maîtrise des outils d'urbanisme (*SCoT, et PLU*) ; il s'en suit une érosion continue de la superficie des terres agricoles et des milieux naturels entraînant elle-même la disparition de nombreuses exploitations agricoles et un déclin de la biodiversité.

Dans le département de la Loire-Atlantique, où les communes les plus artificialisées sont présentes dans l'agglomération nantaise et sur le littoral, le rythme annuel de consommation des terres durant les 2 dernières décennies, bien qu'en net ralentissement, atteint encore 365 ha en 2020 ; à ce rythme 16 400 ha de terres agricoles et d'espaces naturels auront disparu en 2050.

Sur les communes littorales du Pays de Retz, où l'attractivité résidentielle et touristique s'est confirmée et renforcée, où la croissance démographique annuelle en moyenne de 2% entraîne un fort développement urbain qui accentue la pression sur les espaces agricoles et naturels.

A l'échelle des communes du PEAN, la consommation d'ENAF qui tend à diminuer depuis les années 2010 s'élève sur les 12 dernières années à une moyenne de 21 ha/an, ce qui représente quoiqu'il en soit la disparition de près de 600 ha d'ici à 2050.

Le projet de création du PEAN de Pornic aggro Pays de Retz dont l'objectif est de sécuriser les surfaces agricoles et naturelles en contexte périurbain, de les protéger de l'artificialisation, de l'urbanisation, du mitage par la cabanisation, des conflits d'usages, et de favoriser le maintien, la transmission ou l'installation de nouvelles exploitations, s'inscrit dans les ambitions et les actions planifiées du projet stratégique départemental arrêté pour la période 2021-2028.

Quatre communes du littoral, membres de Pornic aggro Pays de Retz, soumises à une pression urbaine, touristique et foncière de plus en plus affirmée se sont engagées dans le projet de PEAN, la Plaine-sur-Mer, la Bernerie-en-Retz, les Moutiers-en-Retz et Pornic.

A l'échelle de ces 4 communes volontaires, le projet PEAN couvre une superficie totale de 1380 ha classés dans les PLU en zones A et N (*éventuellement indicées*), dont 644 ha de terres agricoles déclarées à la Politique Agricole Commune, et inclut 11 sièges d'exploitations agricoles.

II-2 LA DÉTERMINATION DU PÉRIMÈTRE PEAN DE PORNIC AGGLO PAYS DE RETZ

Les principes et la méthodologie de délimitation du périmètre d'intervention ont été validés par un Comité de Pilotage et un Comité technique regroupant l'ensemble des institutions partenaires. Ce périmètre a été déterminé à la parcelle, sur la base des dispositions réglementaires notamment de conformité au SCoT, des documents d'urbanisme établis par les communes (*PLU*), d'un diagnostic agricole, des cartographies de friches et de terrains cabanisés, et de prise en compte des spécificités communales. Les grands principes d'exclusion suivants ont été retenus, à savoir exclusion des :

- parcelles en zone urbanisée U ou à urbaniser AU, ou en zone d'aménagement différé (*ZAD*),
- villages, hameaux, maisons et lieux-dits en zones A, N, Ah et Nh,
- zones de préemption des Espaces Naturels Sensibles (*ZPENS*),
- périmètres d'intervention du Conservatoire du Littoral,
- sites Natura 2000 marins et terrestres,
- secteurs A ou N n'entrant pas dans la catégorisation d'espaces porteurs d'enjeux agricoles ou environnementaux (*espaces très dégradés où aucune reconquête agricole n'est envisagée*),
- zones sur lesquelles il y a un doute sur leur urbanisation future,
- parcelles dont une partie est en zone urbaine U et le reste en zone A ou N.

II-3 LES BÉNÉFICES ATTENDUS

Les bénéfices attendus du projet de PEAN de Pornic aggro Pays de Retz dans les domaines de l'agriculture, du développement durable, de l'environnement et sociétale sont repris et développés dans l'avis motivé § VIII- 8.

III - CADRE LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE

III-1 ENCADREMENT DE L'ENQUÊTE PUBLIQUE

L'enquête publique est régie par le Code de l'Environnement : pour la partie législative articles L123-1 et suivants, et pour la partie réglementaire articles R123-1 et suivants.

III-2 ENCADREMENT DU PROJET DE CRÉATION DU PEAN

Le dispositif PEAN trouve son fondement juridique dans la loi relative au Développement des Territoires Ruraux (*loi DTR 2005 157 du 23 février 2005 art.13 + chapitre III dispositions relatives au soutien des activités agricoles*), et le décret d'application n°2006 821 du 7 juillet 2006 relatif à la protection et à la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains modifiant le Code de l'urbanisme et le Code rural (*Dispositions codifiées aux articles L113-15 à 28 et R113-19 à R113-29 du code de l'urbanisme*).

IV - DOSSIER D'ENQUÊTE PUBLIQUE

Le dossier établi selon les dispositions du Code de l'Urbanisme (*art. R113-19*) comporte les pièces suivantes :

① Sous dossier A : Pièces écrites

- A1 Note de présentation du projet
- A2 Résumé non technique.
- A3 Notice justificative
- A4 Délibérations (*Accords et avis reçus*)

② Sous dossier B : Plans

- B1 Plans de situation générale
 - B1a - la Bernerie-en-Retz,
 - B1b - les Moutiers-en-Retz,
 - B1c - la Plaine-sur-Mer
 - B1d - Pornic
- B2 Plans de délimitation du périmètre
 - B2a - la Bernerie-en-Retz,
 - B2b - les Moutiers-en-Retz,
 - B2c - la Plaine-sur-Mer,
 - B2d1 - Pornic Est / B2d2 – Pornic Ouest

③ Sous dossier C : Annexes

- C1 Plans du contexte d'urbanisme
 - C1a - la Bernerie-en-Retz,
 - C1b - les Moutiers-en-Retz,
 - C1c - la Plaine-sur-Mer,
 - C1d - Pornic
- C2 Supports présentés aux réunions de concertation et d'information
- C3 Décision de nomination d'un commissaire enquêteur
- C4 Arrêté du Conseil Départemental prescrivant l'enquête publique
- C5 Parutions dans la presse des avis d'enquête publique
- C6 Registre(s) d'enquête publique à feuillets non mobiles cotés et paraphés par le CE.

V – CONCERTATION - CONSULTATION DES INSTANCES, INFORMATION DU PUBLIC AVANT L'ENQUÊTE PUBLIQUE

V-1 MODALITÉS DE CONCERTATION AU NIVEAU DE L'ÉLABORATION DU PROJET

Le projet de création du PEAN a fait l'objet d'un travail collectif associant le département, et l'ensemble des partenaires du territoire : Pornic aggro Pays de Retz, les quatre collectivités locales intéressées (*communes de la Plaine-sur-Mer, de la Bernerie-en-Retz, des Moutiers-en-Retz et de Pornic*), la Chambre d'agriculture et des agriculteurs locaux.

Dans sa phase de développement, le suivi de l'avancement du projet a été régulièrement présenté au comité de pilotage.

Des échanges réguliers et des ateliers territoriaux animés par l'Agence d'Urbanisme de la Région Nantaise (*AURAN*) portant sur les enjeux du projet de PEAN, les bénéfices attendus, la définition périmétrale et le programme d'actions associé ont eu lieu au cours de l'année 2023 avec la Chambre d'agriculture, les agriculteurs locaux et les communes.

Une réunion de validation du projet de PEAN par le Comité de Pilotage et du programme d'actions associé a été organisée le 4 avril 2024.

V-2 L'INFORMATION DU PUBLIC

Les PEAN ne pouvant qu'apporter un effet environnemental bénéfique ne sont pas soumis à évaluation environnementale et ne relèvent pas d'une procédure de concertation préalable obligatoire. Néanmoins, le projet a fait l'objet de trois réunions publiques organisées à l'initiative du Conseil Départemental :

- le 26 janvier 2024 à Pornic à destination des usagers de l'espace rural (*associations environnementales, associations foncières agricoles ou forestières, AMAP, associations de pêche et de chasse, associations de randonneurs et de cyclistes*),
- le 1^{er} octobre 2024 à Pornic (*Espace culturel Val Saint-Martin*),
- le 7 octobre 2024 à Les Moutiers-en-Retz (*Salle Jean Vernier*).

V-3 NOTIFICATION DU PROJET DE PEAN AUX PERSONNES PUBLIQUES ASSOCIÉES (PPA), PERSONNES PUBLIQUES CONSULTÉES (PPC) ET AUX SERVICES DE L'ÉTAT ASSOCIÉS

Le Président du Conseil Départemental a transmis en date du 21 mars 2024 un courrier aux instances mentionnées dans les articles L113-16 et L143-16 du Code de l'urbanisme les informant d'une mise à disposition du dossier de création du PEAN de Pornic aggro Pays de Retz en dématérialisé via une adresse dédiée, et leur proposant un modèle de délibération afin qu'elles puissent donner leur accord ou avis sur le projet avant l'ouverture de l'enquête publique. Le récapitulatif des Personnes Publiques Associées, des Personnes Publiques consultées et des services de l'État associés est présenté dans le tableau page suivante.

| LISTE DES PPA / PPC / SERVICES DE L'ÉTAT | RÉPONSES | OBSERVATIONS |
|---|------------|--|
| - CDPENAF (<i>Commission départementale préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers</i>) | 31/05/2024 | Sans avis |
| - PETR (<i>Pôle d'équilibre territorial & rural</i>) Pays-de-Retz | 10/06/2024 | Avis favorable à l'unanimité |
| - La Chambre d'Agriculture | 26/06/2024 | Avis favorable sans observation |
| - Pornic aggro Pays de Retz | 27/06/2024 | Accord à l'unanimité (<i>35 votants</i>) |
| - Commune de la Plaine-sur-Mer | 28/05/2024 | Approuvé à la majorité (<i>16 voix pour, 1 contre, 2 abstentions</i>) |
| - Commune de Pornic | 26/06/2024 | Approuvé à l'unanimité (<i>33 votants</i>) |
| - Commune la Bernerie-en-Retz | 21/06/2024 | Accord (<i>19 voix pour, 0 contre</i>) |
| - Commune des Moutiers-en-Retz | 27/05/2024 | Accord donné à l'unanimité (<i>17 voix pour, 0 contre, 1 abstention</i>) |

L'ensemble des acteurs du territoire impliqués dans le projet de PEAN et mentionnés dans le tableau ci-dessus ont rendu un avis favorable considérant :

- Les bénéfices attendus de la mise en place d'un tel projet pour les espaces agricoles et naturels situés sur les communes concernées,
- Les objectifs opérationnels du PEAN qui répondent à des enjeux identifiés dans le SCoT du Pays de Retz et aux orientations du Projet d'Aménagement stratégique du SCoT en cours de révision,
- Les actions déclinées en vue de préserver les espaces agricoles et naturels, de garantir la fonction agricole du foncier, de renforcer le rôle local (*économique et social*) et environnemental de l'activité agricole.

VI - LE DÉROULEMENT DE L'ENQUÊTE

La procédure d'enquête publique portant sur le projet de création d'un périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains sur les communes de Pornic agglo Pays de Retz (PEAN), la Plaine-sur-Mer, la Bernerie-en-Retz, les Moutiers-en-Retz et Pornic s'est déroulée dans les Mairies de ces 4 communes pendant 33 jours consécutifs, du lundi 14 octobre 2024 au vendredi 15 novembre 2024 inclus, dans les conditions définies par l'Arrêté du Président du Conseil Départemental en date du 10 juillet 2024.

Cette enquête publique a fait l'objet de quatre réunions de préparation :

- le lundi 27 mai 2024 dans les locaux des services du Département Délégation Pays de Retz pour convenir des modalités pratiques d'organisation générale de l'enquête publique, obtenir une présentation générale du projet, prendre possession des pièces disponibles du dossier,
- le jeudi 05 septembre 2024, sous la forme d'une visioconférence ayant pour objet de définir en détail les tâches incombant à Pornic agglo Pays de Retz et aux Mairies des communes concernées par le projet de PEAN en vue d'assurer le bon déroulement de l'enquête publique. Les points à observer ont été repris dans un mémento des tâches à effectuer avant, pendant et après l'enquête publique à leur attention,
- le lundi 23 septembre 2024 dans les locaux des services du Département Délégation Pays de Retz pour vérifier et viser les diverses pièces composant les dossiers établis en 4 exemplaires, coter et parapher les registres d'enquête publique associés,
- le vendredi 04 octobre 2024 dans les locaux des services du Département Délégation Pays de Retz pour une information de PubliLégal sur les fonctionnalités du registre dématérialisé, pour échanger sur diverses questions soulevées à la lecture du dossier (*l'animation des ateliers territoriaux, les réunions de présentation du projet de PEAN à la CDPENAF et à la CLE des SAGE Estuaire de la Loire, du Marais Breton et de la Baie de Bourgneuf, le programme d'actions.*), et pour aborder quelques points sur les affichages qui ont dû faire l'objet de quelques mesures correctives.

La publicité légale par insertion dans la presse a été faite dans les délais réglementaires tels que définis dans l'article 6 de l'Arrêté du Président du Conseil Départemental du 10 juillet 2024, et en accord avec le Code de l'Urbanisme (*art. L153-19*) et le Code de l'Environnement (*art. L123-10 et R123-11*) plus de 15 jours avant l'ouverture de l'enquête, avec un rappel dans les 8 premiers jours (*1^{ère} parution le 19 septembre, et 2^e parution le 15 octobre 2024*).

L'Avis d'ouverture de l'enquête a également été publié sur le site internet du Département, ainsi que par voie d'affichage au Département (*Hôtel du Département et Délégation Pays-de-Retz*), à la Communauté d'agglomération, dans les Mairies principales et les Mairies annexes des 4 communes concernées, ainsi que sur le territoire du PEAN dans ce délai de 15 jours avant le début et pendant toute la durée de l'enquête (*du 14 octobre 2024 au vendredi 15 novembre 2024*). J'ai régulièrement constaté l'affichage de l'Avis d'Enquête Publique avant l'ouverture et pendant toute la durée de l'enquête ; ces vérifications ont fait l'objet de clichés horodatés et de planches photographiques tenus à disposition en cas de nécessité. Aucune anomalie n'a été constatée lors des divers contrôles d'affichage effectués hormis quelques affiches dégradées par les intempéries avant l'ouverture de l'enquête qui n'ont pu porter à conséquence sur l'information du public du fait des mesures correctives entreprises immédiatement.

Au cours de cette enquête publique, j'ai tenu les 5 permanences en les Mairies des 4 communes parties prenantes du projet telles que prescrites dans l'Arrêté du 10 juillet 2024 :

- le lundi 14 octobre 2024 en Mairie de la Plaine-sur-Mer de 9h00 à 12h00 : 1^{ère} permanence,
- le samedi 26 octobre 2024 en Mairie de la Bernerie-en-Retz de 9h30 à 12h00 : 2^e permanence,
- le mercredi 30 octobre 2024 en Mairie de Pornic de 14h00 à 17h00 : 3^e permanence,
- le jeudi 07 novembre 2024 en Mairie des Moutiers-en-Retz de 14h00 à 18h00 : 4^e permanence,
- le vendredi 15 novembre 2024 en Mairie de Pornic de 9h00 à 12h00 : 5^e permanence.

Pendant toute la durée de l'enquête, le public a pu dès le lundi 14 octobre 2024-9h00 :

- consulter le dossier dans sa version papier et dans une version numérique via un poste informatique dédié mis à disposition dans chacune des 4 Mairies concernées par le projet ; ce dossier était également accessible depuis :
 - le site internet du Département de la Loire-Atlantique www.loire-atlantique.fr/
 - la plateforme d'enquête publique, à l'adresse suivante : <https://enquetepublique.loire-atlantique.fr/creation-pean-pornicagglo>.
- déposer ses contributions selon les modalités suivantes :
 - sur les registres d'enquête publique " version papier ",
 - par courrier postal adressé à la Mairie de Pornic à l'attention du commissaire enquêteur,
 - par email à l'adresse dédiée : creation-pean-pornic-agglo@mail-registre-numerique.fr,
 - sur le registre numérique d'enquête mis en place à l'adresse suivante : <https://enquetepublique.loire-atlantique.fr/creation-pean-pornicagglo>.

En supplément, compte tenu de la nature et de la consistance de certaines contributions déposées deux réunions intermédiaires, l'une sollicitée par mes soins, et la deuxième à la demande du Maître d'ouvrage ont été déclenchées : le mercredi 30 oct. et le jeudi 14 nov. 2024.

Le vendredi 15 novembre 2024, au terme du délai de l'enquête, et conformément à l'Arrêté du Président du Conseil Départemental du 10 juillet 2024 (*article 8*), j'ai procédé à la clôture et signé les registres d'enquête mis à disposition du public. L'ensemble des dossiers, registres d'enquête publique consultables dans les trois autres Mairies de la Plaine-sur-Mer, de la Bernerie-en-Retz, des Moutiers-en-Retz ont été acheminés en début d'après-midi à la Mairie de Pornic, siège de l'enquête publique par Mr HERVIEU et Mme PARMENTIER en charge du dossier PEAN au Département. J'ai pris possession de tous ces documents à des fins d'établissement du PV de synthèse des observations. Par ailleurs, il m'a été remis ce même jour l'ensemble des certificats d'affichage établis par les Mairies, Pornic agglo Pays de Retz et le Département (*copies en annexe 3*).

Le mardi 19 novembre 2024, j'ai remis en les services du Département Délégation du Pays de Retz, à Mr HERVIEU (*département de la Loire-Atlantique*), et Mme PARMENTIER (*unité développement territorial de la délégation du Pays de Retz*), le procès-verbal de synthèse des observations recueillies pendant toute la durée de l'enquête publique.

Le PV de synthèse a dû être complété en séance avec 2 contributions reçues par courrier recommandé à la mairie de Pornic en date du 12 novembre qui n'avaient pas été intégrés le 15 novembre dans le registre papier. Ces 2 contributions ont bien été prises en compte et par la suite analysées.

L'après-midi, une visite de certains secteurs à enjeux du territoire sélectionnés en fonction de la nature des observations recueillies, et à défaut de pouvoir le parcourir en totalité, a été effectuée à ma demande en présence Mme AVENEL de Pornic agglo Pays de Retz et de Mme PARMENTIER/ Mr HERVIEU en charge du dossier PEAN au Département.

Le lundi 02 décembre 2024, j'ai reçu par courriel, et le jeudi 05 décembre par courrier postal reçu à mon domicile, le mémoire en réponse de la Maîtrise d'Ouvrage (*annexe 2*).

L'enquête s'est déroulée du lundi 14 octobre au vendredi 15 novembre 2024, conformément aux prescriptions de l'Arrêté du Président du Conseil Départemental, aux textes réglementaires et procédures en vigueur, dans de bonnes conditions et sans aucun incident particulier. Les personnes responsables du projet de PEAN ont su se montrer disponibles et ouvertes à toutes les questions et sollicitations du commissaire enquêteur tout au long de l'enquête, comme peuvent notamment en témoigner, la visite du territoire effectuée le 19 novembre 2024, ainsi que la remise des divers documents sollicités.

Durant toute l'enquête, tant pour sa préparation, que pour les permanences, le commissaire enquêteur a reçu tout l'appui nécessaire à l'accomplissement de sa mission par les responsables du dossier d'enquête publique, ainsi que par les agents des Mairies en charge de l'accueil et de l'organisation matérielle de l'enquête.

VII- SYNTHÈSE DE L'ANALYSE DES OBSERVATIONS - PARTICIPATION DU PUBLIC

VII-1 FRÉQUENTATION DU PUBLIC

La fréquentation du public sur les lieux de permanence dans les 4 Mairies des communes parties prenantes du projet (*La Plaine-sur-Mer, la Bernerie-en-Retz, les Moutiers-en-Retz et Pornic*) a été, avec 26 personnes qui se sont présentées relativement soutenue mais on aurait pu s'attendre à une participation plus importante. La fréquentation du site dématérialisé a, quant-à-elle, été somme-toute importante. En résumé le bilan comptable de la participation du public peut se résumer comme suit :

- 26 personnes se sont présentées lors des permanences tenues dans les mairies,
- 18 contributions ont été enregistrées sur les registres d'enquête " version papier ",
- 31 e-contributions ont été transmises sur le registre dématérialisé,
- 3 contributions e-mail ont été envoyées par voie électronique sur l'adresse email dédiée,
- 4 contributions ont été adressées par courrier au siège de l'enquête publique (*Mairie de Pornic*),
- 3 contributions orales également enregistrées sur le registre dématérialisé.

Les statistiques enregistrées en ce qui concerne le public qui a choisi la consultation du dossier sur le registre dématérialisé sont les suivantes :

- 1073 visiteurs ont consulté le site du registre dématérialisé, soit une moyenne de près de 32 visiteurs/jour,
- 1167 visites ont été enregistrées, soit une moyenne de 35 visites/jour,
- 323 visualisations de documents ont été comptabilisées,
- 457 documents ont été téléchargés.

Dans ce contexte, malgré une mobilisation physique modeste du public lors des permanences, cette consultation électronique montre en fait un certain intérêt porté à l'égard du projet. Il est possible de penser que si le projet n'a pas fait l'objet de davantage de contributions, c'est qu'il est perçu positivement par la population qui a pris la mesure de l'importance et de la nécessité de protéger les espaces agricoles, naturels et forestiers périurbains, les activités agricoles, la biodiversité plus que jamais menacés par l'artificialisation des sols, l'étalement de l'urbanisation, le morcellement du parcellaire objet d'une spéculation et rétention foncière.

VII-2 TYPOLOGIE DES DÉPOSANTS

Les contributeurs à cette enquête publique sont issus de différents publics : des particuliers qui résident majoritairement sur les communes impliquées dans le projet ou sur l'agglomération nantaise ainsi que des associations, on relèvera notamment :

- l'Association des campeurs propriétaires de la Plaine-sur-Mer,
- le Comité de Liaison des Associations de Campeurs-caravaniers de l'Ouest (*CLACO*),
- l'Association de défense des caravaniers, habitat léger sur terrains privés de la Bernerie, des Moutiers et environs,
- un contributeur, membre de la Société de Chasse de la Plaine-sur-Mer,
- un contributeur propriétaire de terrains exploités par un agriculteur.

VII-3 OBSERVATIONS PORTÉES PAR LE PUBLIC

On indiquera en préambule que le projet interroge les concitoyens qui se sont exprimés. Nombre d'entre eux n'ont pas compris ou feignent de ne pas comprendre l'objet de l'enquête publique qui porte sur la création d'un périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains (*PEAN*), et non pas :

- sur une procédure de révision ou de modification du PLU qui règlemente l'usage des sols, or un nombre considérable de demandes de requalification de parcelles individuelles dans un autre zonage ont été présentées,

- sur le volet programme d'actions opérationnelles adossé au PEAN dont l'objet est de mettre en œuvre une politique visant à favoriser l'exploitation agricole, à redynamiser l'agriculture, ainsi qu'à préserver et à valoriser les espaces naturels, les paysages au sein du périmètre délimité ; ce programme qui est lancé pour une première durée de 5 ans a donc pour objet de répondre aux bénéfices attendus du PEAN et n'est pas soumis à enquête publique.

Les contributions du public recueillies au cours de l'enquête ont été ventilées en 106 observations et réparties en 15 thèmes. À cela, s'ajoute 5 questions du commissaire enquêteur.

En ce qui concerne la nature des observations on relèvera notamment :

- des demandes d'exclusion de terrains compris dans le périmètre du PEAN,
- des observations relatives à des terrains situés dans le périmètre PEAN actuellement classés en zone agricole ou naturelle et pour lesquels les propriétaires demandent une requalification en zone constructible ; ces demandes de reclassement de parcelles conduiraient à les exclure du PEAN,
- des observations sur le potentiel de certaines terres agricoles qui ne devraient pas, selon certains contributeurs, être intégrées dans le PEAN,
- des observations sur le cadre de vie agréable et la qualité de vie sociale dont profitent les familles,
- des observations relatives aux effets du PEAN sur les terrains de loisirs existants et la cabanisation,
- des demandes concernant l'installation et la remise à niveau normative des assainissements autonomes..

Nota : Les contributions émises n'expriment pas explicitement dans leur grande majorité d'avis favorable ou non favorable sur le projet d'ensemble du PEAN.

VIII - MOTIVATIONS ET AVIS DU COMMISSAIRE ENQUÊTEUR

Désigné en qualité de commissaire-enquêteur par décision du Président du Tribunal Administratif de Nantes n° E24000084/44 du 06 mai 2024 pour exécuter l'enquête publique sur « le projet de création d'un périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains de Pornic aggro Pays de Retz les communes de la Plaine-sur-Mer, la Bernerie-en-Retz, les Moutiers-en-Retz et Pornic », après avoir vu et analysé les documents mentionnés ci-dessous,

- l'Arrêté du Président du Conseil Départemental du 10 juillet 2024 prescrivant l'enquête publique susvisée, dans les Mairies des 4 communes concernées par le projet de PEAN du lundi 14 octobre au vendredi 15 novembre 2024,
- les pièces du dossier soumis à l'enquête publique relative à la création du périmètre de protection des espaces naturels et agricoles périurbains (PEAN) de Pornic aggro Pays de Retz,
- l'Avis d'ouverture de l'enquête publique paru à deux reprises par voie de presse et mis en ligne sur le site internet du Département www.loire-atlantique.fr/,
- l'Avis d'ouverture de l'enquête publique affiché du vendredi 27 septembre 2024 au vendredi 15 novembre 2024 inclus, au Département, (Hôtel du Département et Délégation Pays-de-Retz) à la Communauté d'agglomération et dans les Mairies principales et Mairies annexes des 4 communes concernées, ainsi que sur les différents lieux du territoire du PEAN,
- les délibérations actant les accords des Collectivités territoriales et les avis favorables de la Chambre d'Agriculture, et du Pôle d'Équilibre Territorial et Rural (PETR) du Pays de Retz,
- toutes les observations du public déposées sur les registres papier, par courrier postal et via l'adresse électronique dédiée et celles déposées directement sur le registre dématérialisé,
- les certificats d'affichage établis par les Maires des quatre communes concernées, la Communauté d'agglomération de Pornic aggro Pays de Retz et le Département,
- le mémoire en réponse du Maître d'ouvrage au procès-verbal de synthèse des observations,

j'émet les conclusions motivées suivantes :

1 - Au regard de l'Arrêté du Conseil Départemental prescrivant l'enquête publique

- L'enquête publique sur le projet de création d'un périmètre de protection des espaces agricoles, naturels et forestiers périurbains (PEAN) sur le territoire de quatre communes de Pornic aggro Pays de Retz (la Plaine-sur-Mer, la Bernerie-en-Retz, les Moutiers-en-Retz et Pornic), a été organisée et conduite conformément aux dispositions des textes législatifs et réglementaires en vigueur, les articles R123-7 et suivants du Code de l'Environnement, ainsi qu'aux prescriptions de l'Arrêté du Conseil Départemental du 10 juillet 2024.

2 - Au regard de l'information du public (la presse, les affichages administratifs, la mise en ligne)

L'ensemble des formalités prévues par la législation et la réglementation en vigueur (articles L123-10 et R123-11 du Code de l'Environnement), ainsi que par l'Arrêté du Conseil Départemental 10 juillet 2024 ont été respectées et voire même dépassées :

- Les mesures de publicité mises en œuvre à travers les annonces légales plus de 15 jours avant le début de l'enquête et rappelées dans les 8 premiers jours de celle-ci dans les quotidiens Ouest France et Presse-Océan à couverture régionale et départementale ont permis au public d'être convenablement informé de l'enquête publique et de s'exprimer sur le projet.
- L'accomplissement des formalités d'affichage de l'avis d'ouverture d'enquête publique à l'Hôtel du Département, au siège de la Délégation du Pays de Retz, au siège de Pornic aggro Pays de Retz, dans Mairies principales et les Mairies annexes des quatre communes concernées, (la Plaine-sur-mer, la Bernerie-en-Retz, les Moutiers-en-Retz et Pornic), ainsi qu'en différents lieux du territoire avant l'ouverture de l'enquête et pendant toute sa durée a permis au public d'être convenablement informé du projet. Les clichés horodatés et planches photographiques tenus à disposition si nécessaire par le commissaire enquêteur, ainsi que les certificats d'affichage établis par les Collectivités peuvent en témoigner.

Nota : En supplément, les Collectivités territoriales sus mentionnées ont également affiché l'arrêté d'organisation de l'enquête publique

- La mise en ligne plus de 15 jours avant la date d'ouverture de l'enquête et pendant toute sa durée de l'avis d'ouverture d'enquête publique ainsi que de l'arrêté d'organisation de l'enquête sur le site internet du Département de La Loire-Atlantique, et le site internet de Pornic agglo Pays de Retz a permis également d'assurer l'information du public. De la même manière les certificats établis par les Collectivités peuvent en témoigner.
- Les possibilités d'accès au dossier dans un format dématérialisé à partir du site internet du Département, pendant toute la durée de l'enquête, ainsi que la mise à disposition d'une adresse électronique dédiée spécifique à l'enquête publique, ont également contribué à l'amélioration de l'information du public et lui ont aussi permis de livrer ses observations.
- En supplément, des communiqués de presse ont également permis de faire connaître le projet et l'enquête publique,
 - dans le journal hebdomadaire local « le Courrier du Pays-de-Retz » des vendredi 28 juin, 12 juillet, 27 septembre et 04 octobre 2024,
 - dans le quotidien Ouest-France du 18 septembre et 7 octobre 2024,
 - dans le quotidien Presse Océan du 04 octobre 2024.

3 - Au regard du dossier d'enquête publique

- Dans sa composition, et sans revenir sur le détail des pièces constitutives présentées au § IV ci-avant, le dossier d'enquête publique est conforme aux dispositions des articles R113-19 et R113-21 du Code de l'Urbanisme.

Le dossier comporte, comme requis dans les articles précités, les accords et avis recueillis des quatre communes concernées par le projet de PEAN compétentes en matière de PLU, de la Chambre Départementale d'Agriculture ainsi que du Pôle d'Équilibre Territorial et Rural (PETR) du Pays de Retz, structure porteuse du Schéma de cohérence territoriale (SCoT).

- Sur la forme, le dossier est lisible, globalement bien structuré, techniquement clair. Il présente utilement sur un document séparé un résumé non technique qui le rend plus explicite, plus accessible et plus facile à exploiter par un public non initié.

La notice explicative du projet de PEAN de Pornic agglo Pays de Retz est en elle-même bien illustrée, les cartographies de situation, de planification urbaine et de stratégies foncières mettant en évidence les limites communales et les limites du PEAN sont à une échelle convenable, les rendant facilement lisibles, et le choix du tramage des couleurs est approprié.

En complément, une note de présentation générale du projet facile à lire favorisant la compréhension du dossier et reprenant les grandes caractéristiques du projet, la procédure administrative de mise en œuvre du PEAN, la composition du dossier a été établie.

Une vérification de la structure et du contenu des dossiers sous format papier déposés dans les différents lieux de l'enquête publique et de celui mis en ligne sur la plateforme du registre dématérialisé a permis de s'assurer qu'ils étaient strictement identiques.

- Sur le fond, la notice explicative est conforme aux dispositions de l'article R113-19 du code de l'urbanisme ; elle décrit l'état initial du périmètre des espaces agricoles et naturels, expose les motifs du choix du périmètre, décrit la méthodologie de la détermination du périmètre d'intervention et permet d'apprécier les bénéfices attendus du projet de PEAN sur l'agriculture, les milieux naturels et l'environnement. La notice est assortie de plans de situation, de planification urbaine et de stratégies foncières mettant en évidence les limites communales et les limites du PEAN.

La notice introduit à titre indicatif, les grandes lignes du programme d'actions associé qui fait l'objet d'une procédure d'approbation distincte, et qui conformément à la réglementation n'est pas soumis à l'enquête publique.

Les plans de situation générale et de délimitation du périmètre fournis en format A0 et qui comprennent des légendes explicatives permettent de visualiser et d'identifier facilement et précisément l'emplacement et les numéros des parcelles.

Le dossier met bien en évidence la finalité et les atouts du projet de création du PEAN de Pornic aggro-Pays de Retz sur le territoire des communes de la Plaine-sur-Mer, la Bernerie-en-Retz, les Moutiers-en-Retz et Pornic.

4- Au regard de la concertation préalable

- Les projets de Périmètres de Protection des Espaces Agricoles et Naturels qui ne sont pas soumis à évaluation environnementale ne relèvent pas, en accord avec le code de l'urbanisme (*art. L103-2*), d'une concertation préalable du public obligatoire (*habitants, associations locales..*). Néanmoins, pour le projet de PEAN de Pornic aggro Pays de Retz, le Département restant libre d'organiser ou non une concertation préalable du public a pris l'initiative de mettre en place 3 réunions publiques d'information et d'échanges avant l'enquête publique :
 - le 26 janvier 2024 à Pornic à destination des usagers de l'espace rural (*associations environnementales, foncières, de pêche et de chasse, de randonneurs et de cyclistes, AMAP*)
 - le 1^{er} octobre 2024 à Pornic (*Espace culturel Val Saint-Martin*)
 - le 7 octobre 2024 à Les Moutiers-en-Retz (*Salle Jean Vernier*).
- La concertation menée par le Département s'entend également par la mise en place d'une démarche de « co-construction » du projet avec les institutions locales et autres partenaires : les élus de Pornic aggro Pays de Retz, les élus et les services techniques des quatre communes intéressées (*la Plaine-sur-Mer, la Bernerie-en-Retz, les Moutiers-en-Retz et Pornic*), la Chambre d'agriculture, des agriculteurs locaux et autres membres partenaires. (*PETR, DDTM,..*).
- Il a également été mis à disposition du public une information via divers communiqués dans la presse hebdomadaire à couverture locale « le Courrier du Pays-de-Retz » et les quotidiens à couverture régionale et départementale Presse-Océan et Ouest France.

5 - Au regard de l'avis des Personnes Publiques Associées, Consultées et des services de l'État

- Le dossier de création du PEAN a été dûment communiqué, conformément aux articles L113-16 et L143-16 du Code de l'urbanisme, pour avis à la Chambre d'Agriculture de Loire-Atlantique et au PETR du Pays-de Retz, ainsi que pour accord à la Communauté d'agglomération de Pornic aggro Pays de Retz et aux quatre Communes parties prenantes du projet (*la Plaine-sur-Mer, la Bernerie-en-Retz, les Moutiers-en Retz et Pornic*).
- Les instances obligatoires consultées, les Communes impliquées et la Communauté d'agglomération de Pornic aggro Pays de Retz ont porté, selon les cas, une appréciation favorable, une approbation ou un accord sur le projet de création du PEAN.

6 Au regard de la motivation de l'ensemble des acteurs du territoire (le Département, la Communauté d'agglomération du Pays de Retz et les Communes volontaires)

- Le Département a réaffirmé dans son projet stratégique arrêté pour la période 2021-2028 sa volonté politique en faveur de la préservation de l'environnement et d'un aménagement équilibré et durable du territoire.
- Le Département attentif à cet objectif de juste équilibre du territoire, entend par ce projet de PEAN, dans le contexte d'un essor démographique élevé, d'une dynamique économique et d'une pression touristique grandissante sur le littoral, poursuivre son action volontariste en matière :
 - de lutte contre l'artificialisation des sols, la déprise agricole, le phénomène de cabanisation, la rétention et la spéculation foncière,
 - de préservation et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels,
 - d'accompagnement et de pérennisation des activités agricoles et de l'agriculture.

- Le Département qui a agi de manière concertée et multi-partenariale avec l'ensemble des Collectivités territoriales parties prenantes du projet, ainsi qu'avec les représentants de la profession agricole, montre à travers le dossier une volonté favorable à l'aboutissement et à la réussite du projet de PEAN.
- Les élus sensibilisés à la problématique de consommation excessive des espaces agricoles exposés à la pression urbaine, affichent dans leurs délibérations une réelle volonté :
 - de construire un PEAN dans l'intérêt des exploitants agricoles garants de la protection du paysage périurbain, du territoire et de l'agriculture,
 - de sauvegarder durablement l'agriculture, et d'établir un juste équilibre entre les surfaces dédiées à l'urbanisation et celles dédiées à une production agricole,
 - d'assurer la stabilité des entreprises agricoles, de leur donner une visibilité sur le long terme, afin de permettre leur développement, leur transmission et de faciliter les parcours d'installation des jeunes agriculteurs.

Par ailleurs, les documents d'urbanisme en vigueur (*PADD des PLU, SCoT du Pays de Retz*) montrent déjà les réflexions qui ont pu être engagées au sein des Collectivités locales depuis de nombreuses années en matière de lutte contre la régression des surfaces agricoles et naturelles et contre l'étalement urbain.

7- Au regard du processus d'élaboration du projet

- Le projet de création du PEAN de Pornic aggro Pays de Retz qui a été élaboré et conduit dans ses différentes phases selon un processus collectif avec la mise en place d'un dispositif de gouvernance, constitué d'un Comité de pilotage et d'un Comité technique associant l'ensemble des acteurs concernés dans le territoire (*élus, agents, chambre d'agriculture, agriculteurs et autres partenaires...*), apporte la garantie d'une prise de décision pertinente quant à la délimitation du périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains sur le territoire des quatre communes impliquées.
- Le périmètre de protection a été déterminé avec méthodologie et en toute rigueur sur la base :
 - d'un diagnostic agricole du territoire, d'une mise en évidence des secteurs porteurs d'enjeux de préservation et de reconquête des espaces agricoles et naturels, de cartographies des friches et des terrains cabanisés,
 - d'une prise en compte des contraintes réglementaires et d'urbanisme (*SCoT, PLU*),
 - de critères communs aux quatre communes excluant les secteurs déjà protégés par d'autres outils spécifiques (*Sites Natura 2000, Espaces Naturels Sensibles, les périmètres d'intervention du Conservatoire du Littoral, les secteurs urbanisables...*),
 - des spécificités communales incluant dans le périmètre les secteurs les plus impactés par le phénomène de cabanisation, par les phénomènes spéculatifs ou de rétention foncière en limite rétro-littorale, les secteurs fragilisés à enjeu de préservation environnementale (*vallons et zones humides, boisements, cours d'eau côtiers*) ou de reconquête agricole.
- Sur la base de ces éléments, la délimitation du périmètre qui a été validée par les Collectivités apparaît pertinente, cohérente et en adéquation avec les bénéfices attendus.

8 - Au regard des bénéfices attendus

- La création d'un PEAN sur le territoire de Pornic aggro Pays de Retz, qui s'inscrit dans un projet politique à long terme et dans une logique de lutte contre l'étalement urbain, permet d'envisager une gestion durable du foncier agricole et naturel en contexte périurbain dont les multiples bénéfices attendus sont les suivants :

Dans le domaine de l'agriculture

- Apporter une visibilité à long terme sur les secteurs à enjeux au sein du périmètre dont ont besoin les exploitants en activité et ceux qui souhaitent s'installer afin de pérenniser leur activité,

- Consolider les exploitations existantes, contribuer au maintien et au développement d'une activité agricole durable contribuant à assurer notre autonomie alimentaire, contribuer au renouvellement des générations d'actifs en agriculture, aux projets de transmission-reprises des exploitations agricoles, et aider à l'installation des jeunes agriculteurs,
- Protéger définitivement les espaces agricoles et naturels contre l'urbanisation, contre le changement d'usage des sols, le mitage, le phénomène de cabanisation, contre la déprise agricole,
- Lutter contre les rétentions foncières d'origine spéculative,
- Reconquérir les espaces agricoles délaissés ou en friche dans les secteurs à enjeux, enrayer la mutation des espaces agricoles et naturels en espaces de loisirs (*cabanisation*).

Dans le domaine du développement durable

- Lutter contre l'artificialisation des sols en lien avec la loi ZAN et la loi Climat et Résilience en vue de préserver les espaces agricoles et naturels de la pression immobilière et foncière, et ainsi de remettre l'outil foncier à la disposition de l'agriculture.

Dans le domaine social

- Mieux faire reconnaître la place des agriculteurs dans l'économie locale, la pluralité des rôles de l'agriculture et des agriculteurs dans la production de biens alimentaires et dans la mise en valeur des espaces agricoles et naturels,
- Valoriser le travail des agriculteurs et les services rendus par l'agriculture,
- Favoriser la cohabitation des usages du territoire, anticiper les conflits d'usage.

Dans le domaine de l'environnement, de la forêt et du bocage

- Soutenir une agriculture respectueuse de son environnement et des paysages,
- Préserver la qualité de l'eau et contribuer à la renaturation de terrains cabanisés,
- Conforter, restaurer les milieux naturels, les paysages, les boisements, les continuités écologiques,
- Contribuer à améliorer la connaissance des espaces de nature, et de la biodiversité,
- Amorcer une réflexion concertée sur le développement de filières de valorisation du bois, les boisements et le maillage bocager constituant des gisements vecteurs de développement de ces filières.

9- Au regard des documents d'urbanisme des communes parties prenantes du projet et des documents de planification territoriale (SCoT, SDAGE, Loi Littoral)

- Le projet de création du PEAN de Pornic agglo Pays de Retz ayant pour objet de protéger les espaces agricoles et naturels périurbains sur le territoire des communes de la Plaine-sur-mer, la Bernerie-en-Retz, les Moutiers-en-Retz et de Pornic n'a aucune incidence sur le contenu des Plans locaux d'urbanisme en vigueur ; il s'inscrit dans les grands axes d'orientations de développement futur de leurs territoires tels que définis dans leur Projet d'Aménagement et de Développement Durables (*PADD*) du PLU.

En aucun cas, la création des périmètres d'intervention délimités sur les plans parcellaires ne remet en cause l'économie générale du Projet d'Aménagement et de Développement Durables du PLU de ces quatre communes volontaires.

- Le projet de création du PEAN de Pornic agglo Pays de Retz s'inscrit dans le cadre de référence et les grandes orientations de développement et les objectifs assignés dans les documents de planification territoriale de rang supérieur suivants :
 - la Directive Territoriale d'Aménagement (*DTA*) Estuaire de la Loire approuvée le 10 juillet 2006 qui exprime les grandes orientations de l'État pour un aménagement équilibré du territoire en matière d'infrastructures de transport, des grands équipements, et de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages ; il convient toutefois de noter que le contexte ayant évolué, plusieurs orientations sont devenues obsolètes, et qu'il a été décidé d'engager une procédure d'abrogation de la Directive par voie réglementaire.

- Le Schéma de Cohérence Territoriale (*SCoT*) du Pays-de-Retz approuvé le 28 juin 2013, modifié le 19 mars 2018, et actuellement en cours de révision, son PADD (*Projet d'Aménagement et de Développement Durables*) qui reconnaît l'importance de l'agriculture, et son DOO (*Document d'orientations et d'objectifs*) qui vise à limiter l'urbanisation, à préserver et à valoriser les espaces naturels des territoires rétro-littéraux. On précisera, ici, que le SCoT est le document de planification stratégique intérateur des autres documents à valeur supra-communale qui se projette à un horizon de 20 ans.
- Le Plan Climat Air Energie Territorial (*PCAET*) de Pornic agglo Pays de Retz adopté en 2019 qui soutient une agriculture durable innovante et intégrée dans la transition énergétique et écologique, avec la remise en cultures des terres "oubliées", la promotion d'une production agricole locale, d'une offre de produits locaux et de la vente directe.
- Le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (*SDAGE*) du bassin Loire-Bretagne pour la période 2022-2027 arrêté le 18 mars 2022, qui définit la stratégie à appliquer pour une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau ainsi que les objectifs de reconquête de la qualité écologique et chimique de toutes les masses d'eau du bassin.
- Le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux Estuaire de la Loire (*SAGE*) approuvé le 9 septembre 2009, et révisé le 18 février 2020, et le SAGE du Marais Breton et de la Baie de Bourgneuf approuvé le 16 mai 2014, qui déclinent à une échelle plus locale, au niveau de ces deux sous-bassins versants, les grandes orientations issues du SDAGE Loire Bretagne.
- Le Projet Alimentaire Territorial (*PAT*) du Pays de Retz adopté en 2021 qui s'inscrit dans les orientations en faveur de la préservation des terres agricoles et des espaces naturels, dans la valorisation des productions locales et le développement de la vente directe.

10- Au regard de la garantie de protection et de l'aspect réglementation

- Le PEAN est un outil de forte portée juridique puisqu'il qu'il s'agit d'un dispositif de protection réglementaire renforcée indépendant de toute évolution possible, modification ou révision, des documents d'urbanisme et de planification territoriale. Ce dispositif garantit sur le très long terme, sans aucune limite temporelle, la vocation agricole ou naturelle des espaces périurbains intégrés au périmètre, qui, une fois arrêté ne peut être contesté.
- Une réduction du périmètre de protection ne peut intervenir que par décret interministériel sur accord des Ministres chargés de l'agriculture, de l'urbanisme et de l'environnement. Les seuls cas possibles concernent des projets d'infrastructures de transport d'intérêt général définis au Code de l'Urbanisme (*article L113-19*) requérant la mise en œuvre d'une procédure de déclaration d'utilité publique ou de déclaration de projet.
- Des extensions peuvent être apportées au périmètre de protection selon la même procédure que pour sa création ; elles nécessitent l'accord des communes intéressées par la modification, l'avis de la chambre d'agriculture, et une enquête publique environnementale.

11 - Au regard des autres outils d'espaces protégés

- La notice explicative du dossier démontre l'existence d'une complémentarité entre le dispositif PEAN et les autres outils d'espaces protégés déjà mobilisés sur le territoire concerné, à savoir :
 - La loi Littoral n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral. Le projet de PEAN, visant à protéger les espaces agricoles et naturels de l'urbanisation situés au-delà de la bande des 100 m, et intégrant les coupures d'urbanisation identifiées dans le SCoT et dans les PLU intervient donc en complémentarité de la loi.
 - Les Espaces Naturels Sensibles (*ENS*) des Départements ayant pour objectif prioritaire de contribuer à la préservation ou à la restauration de la qualité des sites, des paysages, du patrimoine naturel (*prairies humides, continuités écologiques..*), ces espaces pouvant aussi être aménagés pour les ouvrir au public. Le périmètre du projet de PEAN ne se superposant pas au périmètre des ENS vient donc en complémentarité de cet outil de protection.

- Le Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres (*CELRL*) qui mène, dans le cadre de sa stratégie 2015-2050, des actions foncières en faveur de la sauvegarde du littoral, de la biodiversité, des sites naturels à enjeux et des biens culturels associés. Le projet de PEAN de Pornic agglomération Pays de Retz n'intégrant pas dans son périmètre les espaces naturels et les biens fonciers acquis par le Conservatoire du Littoral constitue en ce sens un instrument de protection complémentaire.
- Les sites classés au sein du réseau Natura 2000 de la Baie de Bourgneuf et du Marais Breton qui ne sont pas inclus dans le périmètre du PEAN.
- En conclusion, le projet de PEAN de Pornic agglomération, dont l'objet est de préserver les espaces agricoles et naturels périurbains, vient compléter efficacement sur le long terme les autres dispositifs de protection ci-dessus déjà mobilisés sur le territoire du Pays de Retz.

12- Au regard de la ressource en eau

- La Commission Locale de l'Eau du SAGE Estuaire de la Loire indique dans sa contribution que le projet de création du PEAN :
 - Répond à plusieurs dispositions du nouveau SAGE Estuaire de la Loire en attente de l'arrêté d'approbation inter-préfectoral,
 - Concorde en termes d'enjeux environnementaux avec les objectifs du SAGE, en ce qui concerne notamment la lutte contre la cabanisation, la renaturation de terrains, la préservation de la qualité de l'eau, la restauration de boisements et du maillage bocager,
 - Permet d'unir, au vu de son périmètre, les différents espaces protégés existant sur le littoral et d'agir en synergie avec toutes les autres politiques mises en place,
 - Permet de limiter la spéculation foncière, au regard des terrains agricoles en l'attente de projet d'urbanisation et pouvant rester en friche pendant de nombreuses années.
- Le projet de PEAN, en figeant la vocation agricole ou naturelle, des terres permet de contrecarrer l'artificialisation des sols, le phénomène de cabanisation qui sont source de pollution des milieux naturels récepteurs et des milieux aquatiques ; il contribue donc à mieux protéger qualitativement la ressource eau et la biodiversité.

13- Au regard des considérations économiques et sociales

- Outre ses atouts présentés au § 8 ci-avant « *bénéfices attendus* », le PEAN, par ses actions foncières évitant une augmentation du prix des terres agricoles, favorisera l'accès à la terre des jeunes agriculteurs,
- L'activité agricole qui génère des activités de transformation, toutes formes de commercialisation et de consommation dans les différentes filières spécifiques, notamment la filière vente alimentaire en circuits courts (*marchés, vente directe à la ferme, AMAP, restauration collective, points de vente collectifs,...*), est une source de stimulation de l'économie locale, et par ailleurs, ces activités facilitent la création de liens sociaux entre producteurs et consommateurs. Le projet en soutenant l'agriculture et l'activité agricole, et en visant la relocalisation d'une production alimentaire sur le territoire viendra renforcer la sécurité et la résilience alimentaire locale.
- Le secteur agricole est par ailleurs mobilisateur d'une main d'œuvre agricole qui contribue au développement et au dynamisme de l'économie rurale locale.

14- Au regard de la participation et des observations du public

- Avec plus de 1150 visionnages de documents enregistrés sur la plateforme du registre dématérialisé, alors que 59 contributions ont été en tout et pour tout déposées, il est possible d'avancer que le projet est favorablement perçu et partagé par la population locale et aussi plus éloignée.

- La nature des observations formulées ne remet pas en cause fondamentalement le projet de création d'un périmètre de protection des espaces agricoles et naturels en zones périurbaines sur le territoire de Pornic agglomération Pays de Retz. En effet, les propriétaires de terrains de loisir privés, les associations de défense des propriétaires de terrains de loisir-camping-caravaning, ainsi que les propriétaires requérant un reclassement de leur parcelles (*hors sujet*) ne se positionnent pas ouvertement, pour une grande majorité, sur l'opportunité du projet. En même temps, des préoccupations quant au devenir des terrains de loisir existants et des terrains cabanisés ont pu être exprimées, et des questions sur la mise en œuvre du droit de préemption permettant au Département de mener des opérations de maîtrise foncière, dont l'objet est de donner des garanties de pérennité à l'activité agricole, ont été soulevées. Par ailleurs, de nombreuses observations hors champ strict de l'enquête publique ont été formulées, certaines relevant de la mise en œuvre du programme d'actions, et d'autres relevant des règlements du PLU des communes, telles : les demandes de requalifications de parcelles dans un autre zonage, de droits attachés aux terrains en ce qui concerne leur entretien, l'assainissement, la création de zones dédiées aux loisirs regroupées. Il en est de même en ce qui concerne l'instauration d'un dialogue constructif avec les acteurs de l'État et les élus locaux en vue de trouver des solutions qui puissent satisfaire l'ensemble des parties.

Les réponses apportées par le Maître d'Ouvrage à ces observations permettent de confirmer que ces questions qui relèvent de la mise en œuvre et du suivi du programme d'actions, ainsi que des règlements des Plans Locaux d'Urbanisme qui s'appliquent sur les territoires, ne sont pas en lien avec l'objet de l'enquête publique qui ne porte que sur le périmètre PAEN conformément à l'article R113-21 du Code de l'urbanisme.

- On peut regretter qu'aucun exploitant parmi les 11 sièges d'exploitations recensés au sein du PEAN ne soit venu marquer son intérêt pour le projet.

15 - Au regard du mémoire en réponse du Maître d'ouvrage

- Le mémoire en réponse prend en compte l'intégralité des observations recensées et regroupées par thème dans le PV de synthèse des observations qui a été remis au Maître d'ouvrage à l'issue de l'enquête publique, le mardi 19 novembre 2024. La qualité des réponses fournies à l'ensemble de ces observations est satisfaisante et affirme la volonté de protéger efficacement et durablement les espaces agricoles et naturels à enjeux en milieu périurbain où la pression urbaine et foncière est considérable.
- Sur la forme, le mémoire en réponse du Maître d'ouvrage permet à toutes les personnes ayant formulé des observations par les moyens numériques (*formulaire du E-registre, E-mails*) et traditionnels (*registre papier, courrier postal*) de retrouver facilement la ou les réponses apportées.

16 - Analyse bilantielle du projet de PEAN de Pornic agglomération Pays de Retz

Sans revenir sur tous les bénéfices attendus du projet de PEAN, on portera en dernier lieu les appréciations suivantes :

16-1 Dans les points positifs

- Le projet est en phase avec le contexte d'aujourd'hui et les défis environnementaux que nous avons à relever : les défis liés à l'adaptation au changement climatique, à la transition écologique, au développement d'une agriculture durable, et d'une sobriété foncière..., tous ces défis contribuant à l'atteinte des objectifs de la loi ZAN et de la loi Climat et Résilience.
- Le PEAN, dans le contexte de l'étalement urbain et d'une certaine déprise agricole, est un dispositif de protection très puissant qui garantit durablement, sans limite temporelle, la stabilité foncière des terres à vocation agricole et naturelle, et qui permet, par l'instauration d'un droit de préemption, de lutter contre les rétentions foncières d'origine spéculative, rendant ainsi le foncier à un prix accessible pour les futurs agriculteurs souhaitant s'installer, et les agriculteurs souhaitant se développer.

- Le dispositif PEAN est accompagné d'un plan d'actions qui permettra de dynamiser ou de redynamiser l'agriculture, de réorganiser le foncier et de mettre en œuvre un projet de développement agricole sur le long terme.
- Le PEAN qui s'affiche en complément des autres dispositifs déjà existants (*Espaces Naturels Sensibles, Périmètres d'Intervention du Conservatoire du littoral, sites Natura 2000...*), et venant renforcer les documents de planification locaux (*SCoT et PLU*), permettra aussi de préserver ou de restaurer le réseau de continuités écologiques terrestres et aquatiques (*Trame verte et bleue*).
- Le Projet de PEAN de Pornic aggro Pays de Retz est en accord avec les ambitions déclinées dans le Projet Alimentaire Territorial (*PAT*) du Pays de Retz, et son enjeu est majeur, car il contribuera en protégeant le foncier agricole, à assurer sur son territoire l'approvisionnement et une sécurité alimentaire locale, saine, et de saison.

16-2 Dans les points négatifs

- Il est fortement regrettable que l'adoption du programme d'actions au bénéfice de l'activité agricole et de la préservation de l'environnement attaché au PEAN, et tel que défini à l'article L113.21 du Code de l'urbanisme, ne soit pas soumis à la procédure d'enquête publique, car cela peut donner l'impression d'une moindre volonté quant à sa mise en œuvre, son suivi et son animation.

16-3 Impact du projet sur la notion de propriété privée

- Le projet ne peut être considéré comme portant atteinte à la propriété en ce sens que des terrains agricoles ou naturels transformés en terrains de loisir sur lesquels des constructions ont été réalisées dans l'illégalité, en infraction aux règlements d'urbanisme, ne pourront être préemptés que dans le cas d'une cession qui ne garantirait pas leur usage futur dans une fonction agricole ou naturelle pérenne.

16-4 Bilan de l'opération

- Au final, le projet de création du PEAN de Pornic aggro Pays de Retz sur les communes de la Plaine-sur-Mer, la Bernerie-en-Retz, les Moutiers-en-Retz et de Pornic présentant de nombreux avantages, et les points faibles étant inexistantes, le bilan avantages-inconvénients est donc positif.

Sur la base des éléments du dossier présenté à l'enquête publique, de l'analyse de toutes les observations recueillies en cours d'enquête et des présentes conclusions, j'émet un avis favorable au projet de création du PEAN de Pornic aggro Pays de Retz sur le territoire des communes de la Plaine-sur-Mer, la Bernerie-en-Retz, les Moutiers-en-Retz et de Pornic. Cet avis n'est assorti d'aucune réserve.

Fait, le 13 décembre 2024
Le Commissaire enquêteur
Jean-Claude Verdon

