

Direction générale territoires

Délégation vignoble

Service développement local

Référence : S2025-07-0506

Affaire suivie par :
Ludivine PERIO

Tél. 02.44.76.40.13

Madame Manuella PELLETIER SORIN
Maire de Saint-Étienne-de-Mer-Morte
Hôtel de Ville
6 rue de Nantes
44270 ST ETIENNE DE MER MORTE

Objet : Avis sur le projet arrêté du Plan Local d'Urbanisme de la commune de Saint-Étienne-de-Mer-Morte

Madame la Maire,

Par courrier reçu le 22 juin 2025, vous avez adressé, pour avis, au Conseil départemental un exemplaire du « projet arrêté » du Plan Local d'Urbanisme (PLU) de votre commune, conformément aux dispositions de l'article L.153-16 du Code de l'urbanisme. Comme vous le savez, le Département dispose d'un délai de trois mois pour émettre un avis sur ce projet.

Aussi, j'ai l'honneur de vous faire connaître les observations qu'appelle ce document de la part du Département de Loire-Atlantique.

1 – Les infrastructures routières départementales et les déplacements

1.1. *Le réseau routier départemental et le schéma directeur des mobilités*

A. *Catégorisation du réseau routier départemental*

Le nouveau schéma directeur des mobilités a été approuvé ainsi que les livrables associés (règlement de la voirie départementale et la nouvelle catégorisation du réseau) par l'assemblée départementale le 14 octobre 2024 :

- Le Schéma directeur des mobilités :

https://www.loire-atlantique.fr/44/deplacements/schema-directeur-des-mobilites-2024-2030/c_1481576

- Le règlement de voirie départemental :

https://inforoutes.loire-atlantique.fr/44/projets-routiers/le-reglement-de-la-voirie-departementale-de-loire-atlantique/info_83440.

Il prévoit une nouvelle catégorisation du réseau établi suivant l'usage des voies. Cette nouvelle catégorisation du réseau traduit la volonté départementale d'optimiser le réseau routier actuel plutôt que de rechercher son développement, dans un souci de sobriété foncière et de préservation de l'environnement.

Aussi, dans ce contexte, il apparaît indispensable de concentrer les efforts de chacun sur la préservation du niveau de service du réseau routier départemental existant. Il s'agit également en limitant les constructions le long d'axes routiers, d'éviter de créer aujourd'hui les nuisances sonores de demain et les plaintes de riverains auxquelles le Département ne

pourra pas donner suite. Enfin, ces évolutions sont en cohérence avec la politique de revitalisation des centres-bourg portée par le Département, en évitant l'étalement urbain et le mitage du territoire.

B. Marges de recul applicables au réseau routier départemental

La commune de Saint-Etienne-de-Mer-Morte est traversée par les routes départementales suivantes :

- Les RD 13 et 65 sont classées dans le réseau principal de catégorie 2 ;
- Les RD 63, 72 et 263 sont classées dans le réseau de desserte locale 2 et permettant la desserte de proximité.

À chaque catégorie de voie correspond un niveau de service qui se traduit par des prescriptions en matière d'urbanisme, détaillées ci-après pour les routes départementales présentes sur votre commune :

Hiérarchisation des routes départementales	Créations d'accès	Reculs
Réseau principal de Catégorie 1	Toute création d'accès est interdite	<p>Hors agglomération, les constructions doivent respecter les reculs suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 100 mètres minimum par rapport à l'axe de la voie pour les constructions sensibles au bruit (habitations, établissements médicaux-sociaux, scolaires et de tourisme). - 35 mètres minimum par rapport à l'axe de la voie pour les constructions à usage d'activités non sensibles au bruit.
Réseau principal de catégorie 2 / Réseau de desserte locale 1	Toute création d'accès est interdite hors agglomération.	Hors agglomération, les constructions doivent respecter une marge de recul de 35 mètres minimum par rapport à l'axe de la voie.
Réseau de desserte locale 2	Les créations d'accès sont autorisées sous réserve du respect des conditions de sécurité et de visibilité.	Hors agglomération, les constructions doivent respecter une marge de recul de 25 mètres minimum par rapport à l'axe de la voie.

Le PLU reprend les prescriptions départementales du schéma directeur des mobilités quant aux marges de recul et aux créations d'accès au sein du règlement littéral (page 36). Il convient de traduire réglementairement ces prescriptions sur le plan de zonage. De même, je vous demande de bien vouloir reprendre les prescriptions des articles 31, 34 et 35 du règlement de la voirie départementale dans votre règlement écrit. Ces articles concernent respectivement des prescriptions aux abords des routes départementales relatives aux clôtures, haies, éolien, implantation de locaux techniques non soumis à l'application du droit des sols, implantation de panneaux photovoltaïques, etc.

C. *Changements de destination et extension de bâtis dans l'emprise des marges de recul des routes départementales*

Votre commune a identifié 29 bâtis pouvant faire l'objet d'un changement de destination en page 107 du rapport de présentation (rapport 2).

Je vous rappelle qu'en principe les changements de destination sont interdits dans l'emprise des marges de recul des routes départementales. Toutefois, le Département ne s'y oppose pas afin de permettre une requalification de bâtis existants d'intérêt patrimonial. Un examen au cas par cas sera réalisé. Dans cette hypothèse, la commune devra alerter les futurs occupants sur le fait que le bâti est situé dans l'emprise d'une marge de recul et sur les éventuels risques de nuisances sonores induits par la proximité de la route. Il devra également être précisé que le Département ne donnera aucune suite aux éventuelles remarques relatives à ces nuisances sonores.

Concernant l'extension de bâtis existants situés dans l'emprise de la marge de recul d'une route départementale, il est nécessaire de préciser que leur extension est admise sous réserve que la distance de recul existante ne soit pas encore diminuée.

1.2 Les nuisances sonores

Le rapport de présentation dans le chapitre « comptabilité du PLU avec le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) du Pays de Retz » mentionne que la commune est peu impactée par l'enjeu des nuisances sonores. Aucune infrastructure de transport n'est en effet classée voie bruyante.

En pages 71 et suivante du rapport de présentation (1-2), la commune envisage « la création de zones calmes en cœur de bourg et évoque « l'incidence du développement de la mobilité alternative à la voiture individuelle sur la santé humaine et les nuisances sonores ». Les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) sectorielles ou thématiques auraient pu être des outils davantage utiliser pour concrétiser cette ambition.

1.3 Les liaisons douces

- Le rapport de présentation (rapport 1) en pages 53 et 54 fait bien apparaître sur les documents graphiques les aires de covoiturage présentes sur votre commune.

Le Département ne prévoit pas de poursuivre le développement du réseau d'aires de covoiturage, désormais bien établi sur tout le territoire de Loire-Atlantique.

Concernant les projets d'extension et de création de zones d'activités, il apparaît pertinent de limiter et de mutualiser les parkings entre les différents établissements pour densifier les zones et favoriser nativement les dynamiques inter-entreprises (dont Très Petites Entreprises et Petites et Moyennes Entreprises). De la même manière, il apparaît pertinent de systématiser les possibilités de mutualisation de stationnement pour le covoiturage pendulaire en semaine – avec d'autres usages (zone commerciale, équipement public...).

- Dans cette partie, les deux circuits de randonnées présents sur votre commune (le circuit de la Choltière et le circuit de la vallée de Falleron) sont bien mentionnés et cartographiés, ce qui est satisfaisant.

- Vous faites également référence au plan guide opérationnel réalisé par la commune pour revitaliser son cœur de bourg et aux orientations retenus pour favoriser la mobilité active, qui passe notamment par l'apaisement de la circulation et la création de boucles de promenades. La mobilité douce utilitaire, du quotidien, aurait pu également faire l'objet d'une réflexion et notamment la pratique cyclable pour les petits déplacements. Un plan d'accroches vélo à proximité des équipements et commerces serait de nature à inciter l'usage du vélo pour les déplacements de courte distance.

En page 28 du PADD, il est mentionné la volonté de la commune de développer des mobilités alternatives à la voiture individuelle. Cependant seul un travail sur la sécurisation des entrées de bourg pour sécuriser les déplacements est identifié. Il aurait été intéressant d'indiquer les itinéraires vélos existants ou en projet pour irriguer le territoire communal et considérer le vélo comme une alternative à l'automobile viable en milieu rural. Un schéma des mobilités actives pourrait être réalisé.

Les mobilités douces sont bien prises en compte dans les OAP sectorielles. Une OAP thématique dédiée aurait été intéressante.

1.4 Les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP)

La desserte envisagée pour les secteurs d'OAP n'appelle pas d'observation de la part du Département. L'ensemble des OAP est situé en secteurs agglomérés. Les marges de recul ne s'appliquent donc pas. Il conviendra de s'assurer au moment de la conception des projets qu'il n'y aura pas d'impact en termes de sécurité et de fluidité du trafic sur les routes départementales et de travailler en concertation avec le service aménagement de la délégation Pays-de-Retz en amont de la conception de ces aménagements.

2 – L'assainissement et l'environnement

- L'assainissement :

En page 97 du rapport de présentation (rapport 1-1) vous indiquez que le réseau d'assainissement collectif de la commune de Saint-Étienne-de-Mer-Morte est de type séparatif. Ce qui est erroné car une partie de votre réseau est toujours unitaire à ce jour même si un travail est en cours pour résoudre ce point.

Concernant l'assainissement des eaux usées, le nombre théorique d'habitants raccordés au système d'assainissement est de 1 083 équivalent habitant. La situation actuelle demande déjà de mettre en œuvre des actions pour améliorer le taux de collecte de la pollution organique générée (809 EH) et réduire la charge hydraulique (1 756 EH) pour une station de traitement des eaux usées dimensionnée à 1 200 EH. De plus, il convient de supprimer le déversement des eaux usées non traitée en amont de la station de traitement des eaux usées qui représente actuellement 15% du volume total collecté. La projection réalisée à 2032 amenant à une charge théorique de 1 191 EH (pour une capacité nominale de 1 200 EH) n'est pas satisfaisante (trop proche de la capacité maximale et dysfonctionnements constatés)

En page 202, dans le paragraphe QENO 2 (qualité des eaux – nutriments et oxygène dissous), il n'est rien mentionné. Les commentaires apportés à la QENO 3 concernent l'assainissement collectif et devraient être reportés à la QENO 2. Pour répondre à la disposition 22 du SAGE « Engager une gestion patrimoniale des réseaux d'assainissement collectif », la mise en œuvre effective du futur schéma d'assainissement des eaux usées répondra à cette disposition.

Pour répondre aux dispositions 26 et 27 de la QUENO 3, il convient de vérifier que la communauté de communes Sud Retz Atlantique met bien en œuvre les moyens pour identifier et réhabiliter les dispositifs situés dans les secteurs prioritaires afin de limiter l'impact des assainissements non collectifs.

En annexes sanitaires, seuls les éléments relatifs à l'assainissement non-collectif ont été fournis. Il conviendrait de fournir ces éléments pour l'assainissement collectif.

Enfin, je tenais également à porter à votre connaissance les éléments suivants : les performances épuratoires de la station d'épuration n'ont pas été atteintes ces dernières années, notamment en raison du dépassement de la valeur limite de rejet du phosphore total. La difficulté de gestion du traitement spécifique de déphosphatation a été mis en évidence, et par la mise en œuvre d'un effort renforcé de l'exploitant, ce phénomène semble désormais maîtrisé, comme en atteste le bilan de la performance 2024. Toutefois, cet effort doit être maintenu, car la situation reste fragile.

En 2024, la charge organique entrante à la station de traitement des eaux usées est en moyenne d'environ 49 kgDBO/j (kilos de demande biochimique en oxygène par jour), ce qui représente 809 EH. Cette charge moyenne est très en deçà de la charge théorique attendue pour 1083 habitants raccordés estimés. Pour cette même année, le volume total traité est de 96 388 m³, soit une moyenne de 263 m³/j, ce qui représente 150% de la capacité hydraulique nominale (par temps sec). La charge hydraulique entrante est donc très importante et particulièrement liée au fort cumul annuel des précipitations, signe d'un apport important en eau claire parasite.

Toujours en lien avec les fortes précipitations, le déversoir en tête a comptabilisé 17 010 m³ d'eaux usées non traitées déversées directement dans le milieu naturel, ce qui représente 15% du volume total collecté. Toutefois, aucun déversement n'a eu lieu par temps sec. Ce dernier point a donné lieu à des investigations complémentaires sur le réseau de collecte, qui ont mis en évidence qu'une partie du réseau unitaire historique n'avait pas été isolée et les raccordements de ces habitations ont été maintenus sur le réseau unitaire et non sur le réseau séparatif. La collectivité est en cours de travail pour résoudre ce point.

La commune s'est lancée dans la réalisation d'un schéma directeur des eaux usées, ce qui est satisfaisant.

- D'un point de vue environnemental, je vous encourage à réfléchir à la gestion des eaux pluviales et à limiter et maîtriser au maximum leur débit vers le réseau public ou le milieu naturel afin de permettre la réalimentation des nappes souterraines. De même, j'incite également votre commune à procéder à l'implantation de haies sur les talus, du fait de leur intérêt faunistique, mais aussi car elles constituent un obstacle aux eaux de ruissellement. Elles permettent notamment de freiner l'écoulement de l'eau et de limiter les phénomènes d'érosion superficielle du sol. En effet, elles favorisent l'infiltration des eaux dans le sol en créant des ruptures de pente. Ces éléments semblent bien repris dans votre règlement.

3 – Économie d'espace et densité

En Loire-Atlantique, sur 95 000 hectares artificialisés aujourd'hui, plus des deux tiers l'ont été dans les 70 dernières années. Le Département de Loire-Atlantique est devenu le plus artificialisé des Pays de la Loire et la Région se positionne comme la 4ème plus artificialisée de France. Même si ce rythme s'est fortement réduit au cours de la dernière décennie en passant sous la barre des 500 hectares par an, contre le double au début des années 2000, il n'est plus possible de se satisfaire de ce simple ralentissement. La neutralité foncière vise à éviter au maximum des nouvelles consommations de terres agricoles ou naturelles. C'est cet objectif que s'est fixé le Département. Concrètement, il s'agit de :

- les réduire dans les nouveaux espaces ;
- compenser celles générées par les logements, zones d'activités, voies de transport, etc. ;
- favoriser la renaturation des milieux naturels ou dégradés par d'anciennes activités humaines ;

- renaturer ou remettre en culture des surfaces déjà artificialisées ou en friche.

Pour répondre à cet objectif de neutralité foncière, plusieurs actions sont au cœur de l'action du Département :

- reconstruire la ville sur la ville : par exemple construire un collectif en remplacement d'une maison de ville ou privilégier les dents creuses et les friches urbaines plutôt que l'allotissement de champ ;
 - réduire la superficie des terrains à bâtrir ;
 - poursuivre et étendre l'effort porté par l'habitat aux zones d'activités économiques, qui consomment plus de foncier que l'habitat.

À ce titre, le Département partage plusieurs des orientations affichées par la commune dans le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) qui visent à préserver l'espace agricole et garantir les conditions de maintien et de développement des exploitations agricoles, conforter le rôle de centralité du bourg, préserver les continuités écologiques et les ressources naturelles.

En termes de consommation foncière : sur la période de 2011-2021, vous avez consommé 14,7 ha (conso ZAN). Sur la base d'une réduction de -54,5% de cette consommation passée, la commune disposerait de 6,7 hectares entre 2021 et 2031. À l'aide de la redistribution intercommunale représentant +1,3 hectare pour Saint-Étienne de-Mer-Morte, la commune bénéficierait d'une consommation maximale de 8 hectares environ. Une partie de ces espaces a d'ores et déjà été mobilisée depuis 2021 par le déploiement de projets réservés à l'accueil de logements et d'activités économiques. L'enveloppe de consommation foncière restante entre 2024 et 2031 s'élève donc environ à 4,1 hectares (3,9 hectares ont déjà été consommés).

Votre PLU prévoit 60% de sa production de logements en enveloppe urbaine, 34% en extension et 6% par changement de destination. Une densité minimale de 20 logement/ha est prévue en extension urbaine.

Une grande partie des OAP sont des opérations en renouvellement urbain. Et les OAP en extensions urbaines sont envisagées sur du moyen ou long terme. Ce qui est satisfaisant. Toutefois, j'invite votre commune à limiter au maximum sa consommation d'espace en la limitant à ses besoins et à rechercher une densité supérieure à 20 logements/ha dans les secteurs d'extension. Pour une meilleure lisibilité, il serait intéressant de faire apparaître clairement les densités dans vos OAP.

Concernant les zones d'activités économiques, elles doivent être traitées dans le cadre d'une réflexion commune avec l'intercommunalité. Et tout nouveau projet d'extension devra s'assurer que les zones existantes soient complètes, sans friche et avec des tailles de parcelles adaptées aux besoins. Dans un objectif de zéro artificialisation nette, une analyse approfondie de l'activité sur la zone existante et les zones d'activités limitrophes devra être menée, afin de justifier les besoins en termes de développement économique et de privilégier l'optimisation des zones existantes.

4 – Habitat

4.1 La mixité sociale

Le rapport de présentation aurait pu faire référence au Plan Départemental de l'Habitat aux pages 34 et suivantes.

Le PADD mentionne bien votre volonté de promouvoir des logements adaptés aux familles mais aussi diversifiés, adaptés au parcours résidentiel et favorisant la mixité sociale et intergénérationnelle. Cette volonté n'est pas retranscrite dans les OAP qui ne mentionnent pas la typologie de logements attendus, ni ne précisent la réalisation de logements sociaux ou en accession sociale sur les secteurs à vocation d'habitat.

4.2 L'accueil des gens du voyage

Le Département est copilote, avec l'État, du schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage. Il a été adopté par l'assemblée départementale le 23 juin 2025 pour la période 2025-2031 et approuvé par arrêté en juillet 2025. Il est disponible sur le site du Département de Loire-Atlantique.

Pour la période 2025-2031, cet outil de planification des politiques publiques fixe pour principale priorité le développement de solutions d'habitat adapté en réponse aux besoins d'ancrage des gens du voyage.

À cette fin, l'intégration des habitats légers mobiles dans les documents d'urbanisme représente un enjeu de taille, et fait l'objet d'une fiche-action dédiée dans le schéma (fiche n°3). Les documents d'urbanisme (PLU, PLUi, Schéma de Cohérence Territoriale) abordent généralement la thématique de la résidence mobile comme une autorisation sous condition limitée à quelques périmètres ou en déclinaison dans le règlement du PLU(i) et dans le Document d'Orientation et d'Objectifs (DDO du SCoT). Cette prise en compte n'est pas suffisante pour permettre de combiner une approche stratégique et réglementaire de la résidence mobile en réponse aux besoins des gens du voyage.

Le Département encourage les collectivités locales à être davantage inclusives vis-à-vis de l'habitat caravane à titre de résidence principale.

Pour ce faire, il conviendrait :

- de mentionner le « schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage de Loire-Atlantique 2025-2031 » ;
- de tenir compte des prescriptions et recommandations formulées dans le schéma à l'attention de l'EPCI concerné ;
- d'intégrer des zones sur lesquelles l'implantation de caravanes à destination de résidence principale est possible.

Pour rappel, la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage stipule dans son 1er article que les communes de plus de 5 000 habitants figurent obligatoirement au schéma départemental. Le schéma précise la localisation des aires permanentes d'accueil et leur capacité. Il localise également les aires de grand passage, ouvertes ponctuellement durant l'année, ainsi que les terrains familiaux locatifs aménagés et implantés dans les conditions prévues à l'article L. 444-1 du code de l'urbanisme et destinés à l'installation prolongée de résidences mobiles. L'EPCI est maître d'ouvrage et responsable de la mise en œuvre des actions du schéma.

Le nouveau schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage 2025-2031 porte les préconisations suivantes pour la communauté de communes Sud Retz Atlantique :

Communauté de communes Sud-Retz-Atlantique

Volet accueil	Prescriptions d'accueil
	<ul style="list-style-type: none"> Maintien de 5 emplacements (10 places-caravanes) d'APA : Machecoul-Saint-Même (5 emplacements – 10 PC)
Volet habitat	Prescriptions d'études
	<ul style="list-style-type: none"> Réaliser une étude préalable pour affiner et calibrer correctement les 10 prochains projets d'ancrage.
Volet social	Prescriptions d'habitat
	<ul style="list-style-type: none"> Création de 10 lots d'ancrage en TFL ou logements sociaux adaptés dont la localisation reste à définir sur le périmètre de la communauté de communes.
Communes de plus de 5 000 habitants	
<ul style="list-style-type: none"> Machecoul-Saint-Même 	

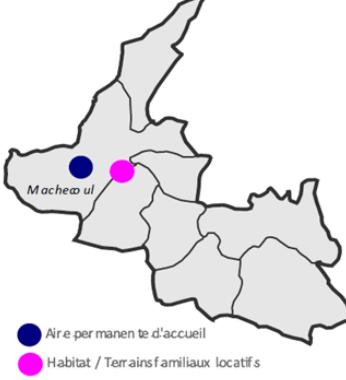
Cartographie

Les pastilles de couleur correspondent aux besoins identifiés dans le cadre du diagnostic de révision du schéma. L'EPCI peut déterminer librement l'emplacement des futurs équipements tout en prenant en compte les besoins de l'étude préalable.

Situation actuelle (01/01/2025) :



Situation projetée :



(TFL : terrains familiaux locatifs, APA : aires permanentes d'accueil)

Le règlement tel qu'il est rédigé actuellement ne semble pas autoriser le développement de projets d'habitat adapté aux gens du voyage. Ainsi, il est proposé d'inscrire dans votre PLU que l'installation de caravanes constituant la résidence principale de leurs utilisateurs puisse être possible dans certaines zones U de votre commune.

À titre d'exemple, Nantes Métropole fait évoluer la réglementation du PLUM pour plus de réactivité et de souplesse lors d'opportunités foncières. Il est proposé d'autoriser le stationnement de caravanes pendant plus de 3 mois dans les zones Um du Plum s'il est associé à de l'habitat dual ou du terrain familial.

Il est important aussi que votre PLU puisse permettre et organiser la sédentarisation ou la sédentarisatation « contrôlé » des gens du voyage. Le STECAL peut être utilisé pour régulariser des situations existantes.

& & & & & & & &

En conclusion :

En conclusion, le Département tient à saluer le travail de la commune : les préconisations du schéma routier sont globalement bien reprises, les OAP sont essentiellement en cœur de bourg, les dessertes sur routes départementales sont sécurisées, et les mobilités douces sont bien intégrées dans le développement de votre commune.

Aussi, le Département émet **un avis favorable** sur le projet arrêté du Plan Local d'Urbanisme sous réserve de la prise en compte des remarques notamment les densités des opérations d'habitat et sur l'assainissement.

Le service développement local de la délégation pays de Retz (□ 02 44 48 11 07) se tient à votre disposition pour tout renseignement complémentaire relatif à cet avis.

Je vous remercie de m'adresser un dossier numérique (dont les plans de zonage en format « dwg ») de votre PLU, lorsqu'il sera exécutoire, afin de l'intégrer dans la bibliothèque d'urbanisme de l'ensemble des communes du Département.

Je vous prie d'agréer, Madame la Maire, l'expression de ma considération distinguée.

Pour le Président du conseil départemental
Le Vice-président solidarité et cohésion des territoires
Jean CHARRIER