



Mission régionale d'autorité environnementale

Normandie

**Avis délibéré de la
mission régionale d'autorité environnementale
sur le plan local d'urbanisme
de la commune de Genêts (Manche)**

N° : 2016-001006

Accusé réception de l'autorité environnementale : 8 juillet 2016

PREAMBULE

Par courrier reçu le 8 juillet 2016 par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Normandie, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Normandie a été saisie par Monsieur le président de la Communauté de communes Avranches – Mont Saint-Michel pour avis sur le projet de plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Genêts.

Conformément aux articles R. 104-23 et R. 104-24 du code de l'urbanisme, l'avis est préparé par la DREAL avant d'être proposé à la MRAe. En outre, conformément à l'article R. 104-24 du Code de l'urbanisme, l'agence régionale de santé (ARS) de Normandie a été consultée le 25 juillet 2016.

Le présent avis contient l'analyse, les observations et recommandations que la mission régionale d'autorité environnementale, réunie le 7 octobre 2016 à Rouen, formule sur le dossier en sa qualité d'autorité environnementale.

Cet avis est émis collégalement par l'ensemble des membres présents : Sophie CHAUSSI, Corinne ETAIX, Michel VUILLOT, Benoît LAIGNEL.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)¹, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le document d'urbanisme qui fait l'objet du présent avis.

Après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit, dans lequel les recommandations sont portées en italique gras pour en faciliter la lecture.

Il est rappelé que pour tous les plans et documents soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public.

Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du projet de plan ou document, mais sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage, et sur la prise en compte de l'environnement par le projet. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à améliorer la conception du plan ou du document et sa compréhension par le public.

Cet avis est un avis simple qui doit être joint à l'enquête publique.

1 Arrêté du 12 mai 2016 portant approbation du règlement intérieur du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

RESUME DE L'AVIS

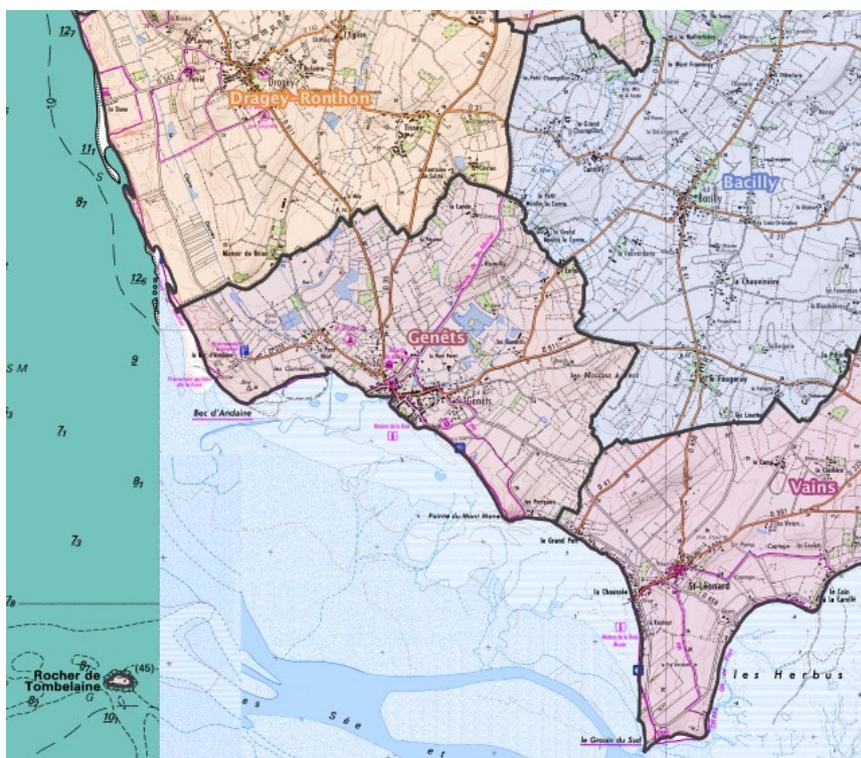
La commune de Genêts, située dans la Baie du Mont Saint-Michel, a arrêté son plan local d'urbanisme (PLU) le 17 juin 2016 et l'a transmis à l'autorité environnementale qui en a accusé réception le 8 juillet 2016.

L'évaluation environnementale, obligatoire à double titre dans le cas de cette commune littorale qui abrite également deux sites Natura 2000, a été bien menée, même si l'application concrète de la méthode aurait mérité d'être rappelée dans le rapport.

Parmi les sensibilités environnementales prioritaires identifiées par l'autorité environnementale figurent l'existence de risques naturels importants, l'activité agricole, la qualité des paysages et des espaces naturels.

Sur la forme, le document contient les éléments attendus dans le cadre d'une évaluation environnementale. Le dossier est de bonne qualité rédactionnelle. Les différentes parties du rapport, et notamment le diagnostic et l'état initial de l'environnement, sont bien renseignées. Des précisions sur les modalités de mise en œuvre des mesures de suivi du plan seraient souhaitables.

Sur le fond, le projet de PLU prévoit la création d'une quarantaine de logements, afin d'accueillir 80 habitants supplémentaires à l'horizon 2025. Avec une densification de la zone urbaine et de la zone à urbaniser (15 logements par hectare), le projet prévoit la consommation de 2,6 hectares, dont une extension urbaine maîtrisée de 0,65 hectare. La localisation de ce secteur, dont le choix est bien argumenté, permet d'éviter les espaces sensibles. **En conséquence, les effets du plan sur l'environnement et les enjeux résiduels ne sont pas notables.**



Carte de situation de la commune de Genêts extraite du rapport de présentation

AVIS DETAILLE

1. CONTEXTE DE L'AVIS

Le 7 mai 2009, le conseil municipal de Genêts a prescrit l'élaboration d'un plan local d'urbanisme (PLU) pour remplacer le plan d'occupation des sols (POS) en vigueur depuis le 30 décembre 1999. Après l'arrêt d'un premier projet qui a fait l'objet d'un avis très réservé des services de l'Etat en juin 2014, un second projet de PLU a été arrêté le 17 mai 2016, puis transmis pour avis à l'autorité environnementale qui en a accusé réception le 8 juillet 2016.

L'évaluation environnementale constitue une démarche itérative visant à intégrer la prise en compte de l'environnement tout au long de l'élaboration du plan local d'urbanisme. Cette démarche trouve sa traduction écrite dans le rapport de présentation du document. En application de l'article R. 104-23 du code de l'urbanisme (CU), l'autorité environnementale est consultée sur l'évaluation environnementale décrite dans le rapport de présentation ainsi que sur la prise en compte de l'environnement par le document d'urbanisme. Son avis a également pour objet d'aider à son amélioration et à sa compréhension par le public.

2. ANALYSE DE LA QUALITÉ DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

Le dossier de PLU remis à l'Autorité environnementale comprend les pièces suivantes :

- le rapport de présentation (RP) (175 pages)
- le projet d'aménagement et de développement durables débattu le 18 février 2015 (PADD) (9 pages) ;
- les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) (3 pages) ;
- le règlement écrit (40 pages) ;
- le règlement graphique
 - le plan de zonage (au 1/5000ème)
 - la cartographie des risques majeurs (au 1/5000ème)
- les annexes (servitudes d'utilité publique, annexes sanitaires, réseaux).

Le résumé non technique (RNT) est intégré au rapport de présentation conformément à l'article R. 151-3 du CU. C'est une pièce importante qui doit participer à la transparence et doit permettre de faciliter l'appropriation du document par le public. Il doit être autonome, et porter sur les éléments relatifs à l'évaluation environnementale du rapport de présentation (art R. 151-3 7°).

2.1. COMPLÉTUDE DU RAPPORT DE PRÉSENTATION

Le contenu du rapport de présentation est défini aux articles R. 151-1 à R. 151-4 du CU. Il comprend notamment un diagnostic, une analyse des capacités de densification et de mutation des espaces bâtis ainsi qu'une analyse de l'état initial de l'environnement. Il comporte également les justifications sur la cohérence interne du PLU et sur les dispositions réglementaires retenues. Enfin, au titre de l'évaluation environnementale, le rapport :

1°. *Décrit l'articulation du plan avec les autres documents d'urbanisme et les plans ou programmes mentionnés à l'article L. 122-4 du code de l'environnement avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte ;*

2°. *Analyse les perspectives d'évolution de l'état initial de l'environnement en exposant, notamment, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du plan ;*

3°. *Expose les conséquences éventuelles de l'adoption du plan sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement, en particulier l'évaluation des incidences Natura 2000 mentionnée à l'article L. 414-4 du code de l'environnement ;*

4°. *Explique les choix retenus mentionnés au premier alinéa de l'article L. 151-4 au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national, ainsi que les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan ;*

5°. *Présente les mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser, s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du plan sur l'environnement ;*

6°. Définit les critères, indicateurs et modalités retenus pour l'analyse des résultats de l'application du plan mentionné à l'article L. 153-27 et, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisage, si nécessaire, les mesures appropriées ;

7°. Comprend un résumé non technique des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée.

Le rapport de présentation au titre de l'évaluation environnementale est proportionné à l'importance du plan local d'urbanisme, aux effets de sa mise en œuvre ainsi qu'aux enjeux environnementaux de la zone considérée.

Tous les éléments attendus du rapport de présentation sont présents. La référence réglementaire citée en page 8 du rapport transmis à l'autorité environnementale ne tient pas compte de la recodification du code de l'urbanisme survenue le 28 décembre 2015 ; elle est en conséquence à reprendre.

2.2. OBJET ET QUALITÉ DES PRINCIPALES RUBRIQUES DU RAPPORT DE PRÉSENTATION

D'une manière globale, les documents sont de bonne qualité rédactionnelle et sont agrémentés par de nombreuses illustrations (cartes thématiques, photographies, tableaux bilans, etc). Le règlement graphique ne présente pas le zonage en mer, notamment sur l'estran, à l'exception de la réserve ornithologique de l'îlot de Tombelaine.

Des encarts synthétiques d'enjeux et de propositions d'objectifs clôturent de manière pédagogique le diagnostic territorial et l'état initial, dont l'analyse est par ailleurs détaillée. L'Autorité environnementale relève l'absence de présentation d'une étude approfondie sur les espaces dits « en dents creuses² » du bourg de Genêts qui aurait permis d'affiner le potentiel d'urbanisation de la commune.

La MRAe recommande de localiser sur une carte le potentiel urbanisable au sein du tissu urbain de la commune.

L'analyse des incidences est exhaustive quant aux thématiques abordées et proportionnée aux enjeux. L'existence d'une zone d'extension d'une surface modérée de 0,65 hectare, positionnée en secteur d'assainissement collectif et en dehors des zones à forte sensibilité environnementale, permet de limiter les effets négatifs du projet d'urbanisme sur l'environnement.

De part sa localisation dans la Baie du Mont Saint-Michel, la commune de Genêts présente de nombreux zonages de protection et d'inventaire qui sont présentés dans l'état initial (1 site UNESCO, 2 sites classés, 5 ZNIEFF³ dont 4 de type 1, 1 site Ramsar⁴, 1 espace naturel sensible, 2 sites Natura 2000⁵). L'évaluation des incidences Natura 2000, élément obligatoire en application de l'article R. 414-19 du code de l'environnement pour tous les PLU soumis à évaluation environnementale, est exposée dans un chapitre distinct du rapport, conformément au caractère autonome qu'elle doit revêtir. La cartographie associée (RP p. 159) ne permet pas de visualiser avec précision le recoupement des deux sites concernés avec le territoire communal. L'analyse des incidences du projet de PLU conclut à l'absence d'impact négatif direct et indirect sur les sites Natura 2000 en raison de la localisation et de la limitation du développement urbain envisagé.

Comme prévu au 6° de l'article R. 151-3 et à l'article R. 151-4 du CU, les indicateurs, ainsi que les modalités de suivi retenus pour analyser les résultats de l'application du plan sont présentés. En l'espèce, le PLU prévoit la mise en place d'indicateurs de suivi qui semblent pertinents et de nature à vérifier l'efficacité de sa mise en œuvre, mais ne propose pas de fréquence de relevés.

2 Espace urbain interstitiel non bâti

3 Zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique

4 Zone humide d'importance internationale

5 Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive « habitats » sont des sites d'intérêt communautaire (SIC) ou des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

Concernant les indicateurs relatifs à l'évaluation des incidences du PLU sur l'environnement (p. 171-172), la MRAe recommande de préciser leur fréquence de relevés, qui doit permettre d'« identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées » (art. R. 151-3 6° du code de l'urbanisme). En complément, les moyens mis à disposition pour réaliser et piloter ce suivi (personnel, comité de pilotage, éventuels organismes associés...) ainsi que les corrections envisagées en cas de dépassement de certains seuils pourraient être précisés.

Le résumé non technique ne reprend pas tous les thèmes abordés dans le contenu du rapport, notamment les points essentiels à la bonne compréhension par le public du projet, des enjeux, des effets attendus et des mesures d'évitement et de réduction.

La MRAe recommande d'étoffer le résumé non technique en fournissant davantage d'éléments sur l'analyse des effets du plan et sur les mesures de correction et de suivi mises en œuvre.

2.3. PRISE EN COMPTE DES AUTRES PLANS ET PROGRAMMES

L'articulation du PLU avec les documents d'urbanisme supra-communaux et les plans programmes qui concernent le territoire est analysée des pages 11 à 15 du rapport de présentation, puis des pages 148 à 153, plus spécifiquement pour le SCoT⁶ du Pays de la Baie du Mont Saint-Michel. Le maître d'ouvrage examine en particulier la compatibilité avec le SDAGE⁷ Seine Normandie, le SRCE⁸, le SRCAE⁹, la charte départementale pour une gestion économe et partagée de l'espace rural (GEPER, 2012), l'opération grand site (OGS). L'analyse vis-à-vis de ces documents est globalement succincte à l'exception de celle relative au SCoT qui fournit des éléments thématiques précis sous la forme d'un tableau synthétique. En particulier, la densification à 15 logements par hectare retenue dans le projet suit les prescriptions du SCoT.

La conformité avec la loi « Littoral » est détaillée des pages 15 à 24 et les éléments propres à cette loi sont rappelés aux pages 146 et 147 (espaces remarquables et espaces proches du rivage, bande des 100 mètres, coupures d'urbanisation, capacité d'accueil, espaces boisés significatifs).

2.4. QUALITÉ DE LA DÉMARCHE ITÉRATIVE

L'évaluation environnementale vise une amélioration de la prise en compte de l'environnement dans les documents d'urbanisme au travers d'une démarche itérative structurée. Elle implique également une concertation et une information renforcées avec le public.

Le rapport présente en introduction et d'une manière générale la méthodologie de l'évaluation environnementale. Toutefois, il n'est fait aucune mention de la mise en œuvre concrète de cette démarche pour l'élaboration du PLU de Genêts.

La MRAe recommande de détailler la conception itérative du PLU (séquençage et raisons des choix successifs) en incluant les étapes et modalités de participation du public, et de rédiger une synthèse de la démarche.

3. ANALYSE DU PROJET DE PLU ET DE LA MANIÈRE DONT IL PREND EN COMPTE L'ENVIRONNEMENT

Parmi les sensibilités environnementales prioritaires identifiées par l'autorité environnementale figure la qualité des espaces naturels et des paysages, l'activité agricole, ainsi que l'existence de risques naturels importants (inondation et submersion marine).

6 Schéma de Cohérence Territoriale, approuvé le 13 juin 2013

7 Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux, période 2016-2025

8 Schéma Régional de Cohérence Ecologique, arrêté le 29 juillet 2014

9 Schéma Régional Climat, Air, Energie, arrêté le 30 décembre 2013

En raison du scénario retenu, qui consiste à éviter l'extension urbaine dans les secteurs sensibles, les enjeux résiduels sont très limités. Quelques remarques peuvent cependant être formulées.

3.1. SUR LA CONSOMMATION D'ESPACES ET L'AGRICULTURE

La consommation d'espaces agricoles porte sur 0,65 hectare sur le PLU présenté. Toutefois, les évolutions envisagées après 2025 (extension de l'urbanisation dans le secteur nord-est), seront davantage consommatrices d'espace et supposent que l'activité agricole présente sur site ne sera pas reconduite. Cet aspect méritera le moment venu d'être argumenté au regard de l'orientation du PADD qui traite du soutien à l'activité agricole.

3.2. SUR LES PAYSAGES

L'enjeu paysager, et notamment de covisibilité avec le Mont Saint-Michel, a été pris en compte par le projet de plan. L'autorité environnementale souligne que pour préserver l'ouverture paysagère de la place des Halles, et y interdire toute extension urbaine, il aurait pu être opportun de supprimer le secteur Uca (zone urbaine présentant un enjeu architectural) au profit d'un zonage N (zone naturelle inconstructible).

3.3. SUR LES RISQUES

Aucune extension urbaine n'est programmée dans les secteurs à risque. Toutefois, une grande partie du bourg ancien est située en secteur inondable par débordement de cours d'eau ou submersion marine. En l'absence de carte localisant les parcelles « en dents creuses » susceptibles de densification, il n'est pas possible d'évaluer si cet enjeu a bien été pris en compte.

L'autorité environnementale rappelle que, par ailleurs, la commune de Genêts est incluse dans le périmètre du projet d'élaboration du plan de prévention des risques littoraux (PPRL) de Saint-Jean-le-Thomas qui s'imposera au PLU en tant que servitude.