



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 Colleville-Montgomery
(Calvados)**

N° : 2016-001017

Accusé réception de l'autorité environnementale : 2 août 2016

PREAMBULE

Par courrier reçu le 29 juillet 2016 par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et de logement (DREAL) de Normandie, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Normandie a été saisie pour avis sur le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Colleville-Montgomery.

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 2 août 2016.

Le présent avis contient l'analyse, les observations et recommandations que la mission régionale d'autorité environnementale, réunie le 20 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 : 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 à permettre la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.

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 Colleville-Montgomery a arrêté son plan local d'urbanisme (PLU) le 4 juillet 2016 et l'a transmis à l'autorité environnementale qui en a accusé réception le 2 août 2016.

L'évaluation environnementale a été relativement bien menée, même si l'application concrète de la démarche aurait mérité d'être plus détaillée dans le rapport.

Sur la forme, le document contient les éléments attendus dans le cadre d'une évaluation environnementale. S'il aurait pu être plus structuré, le dossier est toutefois de bonne qualité rédactionnelle. En revanche, son résumé non-technique est insuffisant et ne remplit pas son rôle d'information claire et autonome.

Sur le fond, le projet de PLU prévoit la création de 250 logements, afin d'accueillir environ 400 habitants supplémentaires à l'horizon 2030. Le projet prévoit l'ouverture à l'urbanisation de 14,2 à 16,4 hectares (soit une augmentation d'environ 11,5 % du tissu urbain), localisés dans la continuité du bourg. L'impact direct sur l'environnement de cette consommation supplémentaire d'espace semble toutefois limité.

Parmi les sensibilités environnementales prioritaires identifiées par l'autorité environnementale figurent l'existence de zones humides étendues, les risques liés aux submersions marines et affleurements de nappes, ainsi que la qualité des paysages et la prise en compte des déplacements.



Extrait de carte topographique IGN localisant la commune de Colleville-Montgomery

AVIS DETAILLE

1. CONTEXTE DE L'AVIS

Le 1^{er} janvier 2016, le conseil municipal de Colleville-Montgomery a prescrit l'élaboration d'un plan local d'urbanisme (PLU) pour remplacer le plan d'occupation des sols (POS) en vigueur. Le projet de PLU a été arrêté le 4 juillet 2016, puis transmis pour avis à l'autorité environnementale qui en a accusé réception le 2 août 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.

Pour les PLU, l'avis de l'autorité environnementale est émis par la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe). Il est préparé par la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), en liaison avec les autres services de l'État.

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) (140 pages)
- le *projet d'aménagement et de développement durables* (PADD) (17 pages) ;
- les *orientations d'aménagement et de programmation* (OAP) (10 pages) ;
- le *règlement écrit* (55 pages) ;
- le *règlement graphique*
 - le plan de zonage (au 1/5000ème)
- les *annexes* (servitudes d'utilité publique, zonage archéologique, zones humides, espaces naturels sensibles (ENS) du département, repérage des autres secteurs d'intérêt écologique, risques naturels, prescriptions d'isolement phonique, 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 à l'article L. 130-1 citée en page 49 du rapport transmis à l'autorité environnementale ne tient pas compte de la recodification du code de l'urbanisme survenue le 28 décembre 2015 et doit être reprise (les nouveaux articles correspondants sont les articles L. 113-1 et L. 113-2).

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 (tableaux, diagrammes, encarts, cartes et photographies). L'identification visuelle régulière des besoins, des enjeux et des propositions du projet pour y répondre tout au long du document lui apporte une dimension pédagogique et synthétique opportune.

- **Le diagnostic** prévu à l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme est présenté dans le rapport de présentation de la page 19 à la page 37. Il précise au lecteur la situation géographique et le positionnement de la commune dans son environnement, ainsi que le contexte réglementaire.

La commune de Colleville-Montgomery a connu une forte croissance de sa population, et donc de son parc de logement, au cours de ces quarante dernières années. Sa population a ainsi été multipliée par trois depuis le début des années 1970, passant de près de 800 habitants à environ 2300 en 2012. Cette évolution s'est couplée à celle du parc de logements, multiplié par près de quatre sur la période. En outre, la commune connaît un vieillissement de sa population et une restructuration de la taille de ses ménages aboutissant à une relative baisse de la densité d'habitants par logement au cours des années. Concernant l'aspect démographique, le diagnostic relève enfin que l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones a par le passé concouru au rajeunissement et à la diversification sociale momentanés de sa population, et la commune attend les mêmes effets de l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones à l'avenir.

Le diagnostic procède également à l'analyse des activités touristiques de la commune, de ses équipements et services collectifs et de son activité économique. Les illustrations présentées sont riches et claires, et permettent ainsi une lecture aisée du document.

- **L'état initial de l'environnement**, aborde l'essentiel des thèmes attendus. Des précisions sur la biodiversité « ordinaire » des zones agricoles et naturelles proches des secteurs urbanisés ou à urbaniser auraient toutefois pu être apportées puisque certaines d'entre elles sont directement concernées par la zone d'étude.

De même, si l'autorité environnementale souligne l'effort réalisé, notamment dans l'analyse paysagère et la présentation, pédagogique, de la trame verte et bleue, elle constate qu'il n'est en revanche pas fait mention précise des mares et points d'eau présents sur la commune, en dehors des zones de marais, alors que ces éléments sont essentiels au maintien et à l'essor de la biodiversité, notamment pour les insectes et les amphibiens.

En outre, l'autorité environnementale relève le peu de détails accordé aux inventaires faunistiques (amphibiens, reptiles et insectes), en dehors des zones Natura 2000 et de l'avifaune présente dans le marais de Colleville.

Une analyse des caractéristiques des zones susceptibles d'être impactées par le projet aurait aussi pu être présentée, accompagnée des éventuelles mesures d'évitement, de réduction et/ou de compensation à mettre en œuvre en cas d'effets dommageables du PLU. A titre indicatif et compte tenu de la faiblesse du résumé non-technique (voir ci-dessous), la synthèse de l'état initial présentée page 101 aurait pu être enrichie afin de permettre au lecteur d'apprécier rapidement l'ensemble des atouts et contraintes du territoire et des enjeux qui en découlent.

- **L'analyse des incidences sur l'environnement**, présente aux pages 125 à 136 du rapport de présentation, reste superficielle, en particulier en ce qui concerne les incidences sur les milieux naturels.

En effet, l'impact concret du projet n'est abordé que de manière globale et non secteur par secteur alors que les enjeux entre le nord-ouest, l'est et le sud-est de la commune ne sont pas les mêmes. Par ailleurs, la qualification de « neutre » (page 125) pour les incidences du projet sur les territoires parfois fortement prédisposés à la présence de zones humides au nord-ouest de la commune aurait mérité une argumentation. De manière générale, le rapport de présentation met essentiellement en évidence des incidences neutres ou positives sur les milieux naturels et la prise en compte des risques. Un développement des arguments le justifiant aurait été souhaitable, compte tenu de la dimension (près d'une quinzaine d'hectares) du projet d'urbanisation.

Enfin l'autorité environnementale souligne qu'en dépit d'enjeux faibles sur le territoire, les risques de remontées de nappes notamment sur les parcelles à urbaniser AUa et AUt au nord-ouest de la commune semblent insuffisamment pris en compte. En revanche, les autres incidences abordées semblent traitées avec la proportionnalité qui convient à l'envergure du projet.

Afin de faciliter la compréhension de l'analyse des incidences par le public, il aurait été souhaitable de récapituler les différents impacts pour chacun des secteurs de projet ainsi que de détailler par zone de projet les éléments relatifs au paysage, au fonctionnement urbain, à l'agriculture, aux déplacements, notamment en s'appuyant sur l'analyse de l'état initial de l'environnement et sur le projet de ville.

- 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 présente à la page 127 du rapport de présentation. Outre, le fait que les enjeux et la description des sites sont traités assez succinctement, l'autorité environnementale souligne que l'exposé des incidences du projet n'est pas conclusif, alors qu'il s'agit d'une obligation réglementaire. L'évaluation des incidences Natura 2000 n'est d'ailleurs pas examinée dans un chapitre distinct, à l'encontre du caractère autonome qu'elle doit revêtir. Elle aurait enfin gagné à être mise en évidence de manière plus explicite dès le sommaire et, étant insuffisante à ce niveau, à comporter toutes les informations exigibles.

L'autorité environnementale considère que le traitement des incidences Natura 2000 aurait gagné à être approfondi et présenté en conformité avec les exigences réglementaires.

- En ce qui concerne les choix opérés pour établir le **projet d'aménagement et de développement durable** (PADD) et les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), si l'autorité environnementale reconnaît une prise en compte globalement adéquate des orientations du SCoT² de Caen-Métropole et du futur PLH³, elle soulève l'absence de scénarios alternatifs au scénario « au fil de l'eau » en termes d'évolution démographique et signale qu'une étude détaillée des secteurs potentiels à urbaniser aurait pu consolider les choix opérés par la commune.

En effet, compte tenu du nombre de logements sous-occupés de la commune (plus de 40 % des logements communaux en nette sous-occupation, p. 21), et des perspectives a priori limitées d'étalement urbain à venir (périmètre de protection du forage de Croix Vautier à l'ouest, parcelles agricoles au sud et à l'est, zone humide au nord et coupure d'urbanisation au sud-est), la densification ou la restructuration du bâti existant aurait mérité de figurer dans le dossier présenté. L'évaluation des potentialités de densification et de restructuration des logements de grande taille existants serait particulièrement opportune dans le cadre d'une éventuelle future modification du PLU.

2 Schéma de cohérence territoriale

3 Programme local de l'habitat

- Le **résumé non-technique** : l'autorité environnementale souligne la faiblesse marquée du résumé non-technique. Il est rappelé que ce dernier est destiné au grand public, doit être autonome et doit fournir tous les éléments nécessaires à la bonne compréhension du projet, en particulier les enjeux environnementaux identifiés sur la commune, leur hiérarchisation ainsi que les mesures envisagées pour réduire les impacts sur l'environnement. En l'occurrence, l'absence de données chiffrées, d'éléments de visualisation graphique et la non mention des objectifs précis du PLU affaiblissent beaucoup la portée de ce document.

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 17 du rapport de présentation, puis des pages 109 à 113, plus spécifiquement pour le SCoT de Caen-Métropole. Le maître d'ouvrage examine la compatibilité avec le SDAGE⁴ Seine Normandie, le SAGE⁵ Orne Aval-Seulles, et le SRCE de Basse-Normandie⁶. L'analyse vis-à-vis de ces documents est globalement succincte, à l'exception de celle relative au SCoT qui fournit des éléments un peu plus précis dans les justifications des grandes orientations du PLU (p. 109-113). Toutefois, l'autorité environnementale remarque que la densité à 20 logements par hectare dans les OAP prescrite par le SCoT n'est pas reprise en l'état dans toutes les parcelles où une urbanisation est programmée.

La conformité avec la loi « Littoral » est détaillée aux pages 49 et 50 et les éléments propres à cette loi sont rappelés à plusieurs reprises dans les parties 5 (Synthèse du diagnostic, besoins et projets, p. 100-108) et 6 (Présentation et justifications des grandes orientations du PLU, p. 109-124) du rapport. En particulier, la ligne de démarcation des espaces proches du rivage (qui ne peuvent faire l'objet que d'une urbanisation limitée), située par la directive territoriale d'aménagement (DTA) au niveau de la route littorale RD 514, a bien été prise en compte par la commune.

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.

La description de la démarche de l'évaluation environnementale n'est pas détaillée dans le rapport (p. 8 et 9). Réduite à une présentation générale des principes de son élaboration, elle ne répond pas à son objectif de faire apparaître clairement, de manière transparente, chiffrée et datée, comment ont été menées les réflexions conduisant à l'élaboration du présent PLU. La présentation et la justification des grandes orientations du PLU (partie 6, pages 109 à 124) n'apporte que peu de précisions supplémentaires et se contente de mentionner un précédent scénario de croissance résidentielle sans le développer.

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

Parmi les enjeux environnementaux majeurs identifiés comme prioritaires par l'autorité environnementale figurent la préservation des zones humides, la prise en compte des risques de submersion marine et d'affleurement des nappes ainsi que celle des paysages et des déplacements dans cette commune de l'agglomération caennaise. Les observations qui suivent ne prétendent pas à l'exhaustivité, mais elles portent sur les thématiques identifiées « à fort enjeu » par l'autorité environnementale.

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

5 Schéma d'aménagement et de gestion des eaux, approuvé le 18 janvier 2013

6 Schéma Régional de Cohérence Ecologique de Basse-Normandie, arrêté le 29 juillet 2014

3.1. SUR LA PRÉSERVATION DES ZONES HUMIDES

L'autorité environnementale reconnaît l'effort fait par la commune pour protéger ses zones humides arrière-littorales. En particulier, l'attention portée au marais de Colleville et à l'ensemble des corridors écologiques qui le relient aux autres zones naturelles remarquables de la commune, telles que le bois du Caprice et le réseau bocager, est un point fort du diagnostic. De même, la décision de protéger et densifier le réseau de haies en pourtour des zones à urbaniser identifiées, ainsi que la volonté de prescrire la réalisation de clôtures plantées en limite de la zone Ut avec la zone naturelle s'inscrivent dans cette démarche positive. L'autorité environnementale relève enfin la bonne mise en œuvre de la loi « Littoral » et de l'arrêté préfectoral de délimitation des zones humides avec l'arrêt de l'extension urbaine du hameau de Collevillette et le classement en zone N de toute la partie située au nord du bourg.

Pour autant, il apparaît que l'identification d'une grande partie de la commune comme territoires prédisposés, parfois fortement, à la présence de zones humides n'a pas suscité l'attention qu'elle méritait de la part du maître d'ouvrage. En particulier, le rapport de présentation n'apporte pas la preuve que les incidences de l'urbanisation sur ces territoires prédisposés à la présence de zones humides sera neutre, comme il l'est pourtant soutenu à la page 125. Afin de lever tout doute sur la nature de ces sols, il aurait été souhaitable que le maître d'ouvrage procède à une reconnaissance formelle des zones par le biais d'un relevé floristique et de sondages pédologiques, notamment dans la zone AUa, déjà en cours d'urbanisation, alors que celle-ci empiète par ailleurs en partie sur le périmètre de protection éloigné du forage de la Croix Vautier.

3.2. SUR LA PRISE EN COMPTE DES RISQUES LIÉS AUX SUBMERSIONS MARINES ET AFFLEUREMENTS DE NAPPES

Le rapport de présentation fait mention d'un document supra-communal de prévention des risques – évoqué à la page 65 et rappelé dans le règlement – qui mettra en évidence de manière exhaustive l'ensemble des risques affectant la commune de Colleville-Montgomery et déploiera les procédures de prévention adéquates. En attendant sa validation et sa mise en œuvre, le principe de précaution semble bien pris en compte dans les orientations opérationnelles du PLU : le règlement des différentes parcelles concernées par de futurs aménagements (zone Ut, zones AU) prévoit des dispositions de nature à réduire l'exposition aux risques (inondation, submersion et affleurement de nappes). Ainsi, la construction sur sous-sols est interdite dans les zones de remontées de nappes à faible profondeur (notamment zone UAb) ; ou encore, dans les zones inondables (zone Ut), sont interdits « *les clôtures ou ouvrages de nature à entraver l'écoulement des crues* » (p. 21 du règlement).

Cependant, à l'appui de certains choix d'urbanisation, le rapport de présentation évoque à plusieurs reprises, entre les pages 63 à 68 et 128 à 129 dédiées à la prise en compte des risques, l'absence d'aléas importants lors des décennies passées (Par exemple, page 66 « *Lors des événements catastrophiques de l'hiver 2001, la commune n'a pas enregistré de sinistres* » dans la partie « *Affleurement de nappes* ». De même page 65, concernant les inondations). L'autorité environnementale rappelle que le principe de précaution ne s'appuie pas sur l'antériorité des aléas, mais sur la potentialité du risque évalué en fonction des connaissances scientifiques et techniques disponibles au moment de la décision.

3.3. SUR LA PRISE EN COMPTE DES PAYSAGES ET DES DÉPLACEMENTS

Les déplacements (article L. 151-38) se voient eux aussi accorder une importance particulière, ce qui témoigne de la préoccupation de la commune à la fois pour la sécurisation de son réseau routier et pour le développement d'un réseau de mobilité douce à même d'assurer la protection et la mise en valeur de son territoire.

En conformité avec ces objectifs, la commune a ainsi prévu le réaménagement de deux carrefours dangereux, la mise en adéquation de la desserte de la ville par le bus de Caen-la-Mer avec le nouveau projet urbain, la densification du réseau cyclo-piéton ou encore la création d'une boucle piétonne autour du marais de Colleville.

Le désengorgement de la RD 60a et de la RD 35a passant en coeur de bourg par la création d'une nouvelle voie desservant les zones AUa et Aut est lui aussi un enjeu important. Il conviendra d'être vigilant à ce sujet : le transfert de trafic vers une zone de lotissement (Aua) pourrait concerner un nombre important de véhicules, qui plus est potentiellement de grande taille, et serait susceptible d'affecter la sécurité de la zone. ***La présentation d'une évaluation des impacts du report de la circulation de transit dans les voiries du lotissement situé en zone AUa aurait été souhaitable.***