



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 Saint-Saëns (Seine-Maritime)**

N° : 2016-001029

Accusé réception de l'autorité environnementale : 10 août 2016

PREAMBULE

Par courrier reçu le 10 août 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 maire de la Commune de Saint-Saëns pour avis sur le projet de plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Saint-Saëns.

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 12 août 2016.

Le présent avis contient l'analyse, les observations et recommandations que la mission régionale d'autorité environnementale, réunie le 03 novembre 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 au dossier d'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

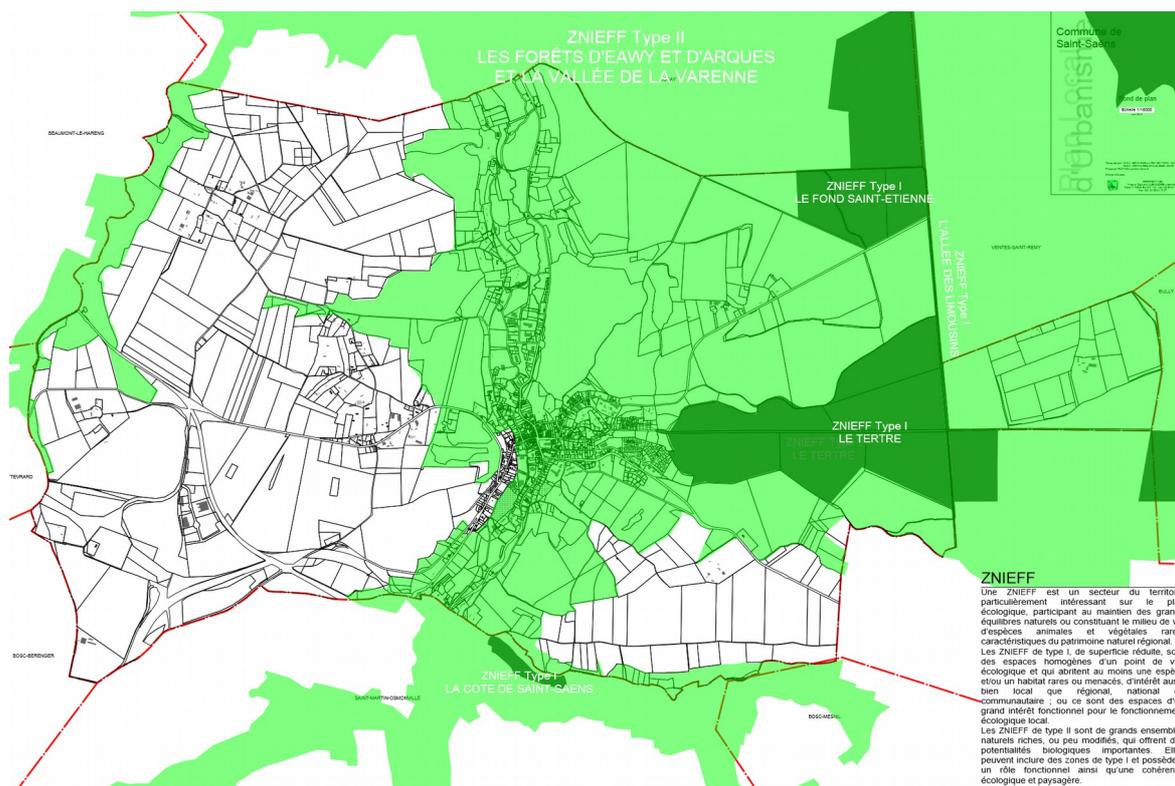
La commune de Saint-Saëns a arrêté son plan local d'urbanisme (PLU) le 25 avril 2016 et l'a transmis à l'autorité environnementale qui en a accusé réception le 10 août 2016.

L'évaluation environnementale, obligatoire car la commune abrite deux sites Natura 2000², a été bien menée, même si l'application concrète de la méthode aurait mérité d'être rappelée dans le rapport.

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. Toutefois, le résumé non technique aurait mérité d'être plus étoffé.

Sur le fond, le projet de PLU ouvre à l'urbanisation 30,6 hectares dont 23,5 hectares pour des zones d'activités. Ce choix pose des questions pour le lieu-dit du « Quesnay » en vue de la construction de logements et pour la zone d'activités du Pucheuil qui auraient mérité, d'une part, des réflexions plus approfondies sur les risques existants dans ces zones et, d'autre part, pour ce qui concerne la zone d'activités du Pucheuil, une réflexion sur le cumul de projets de même nature aux alentours de la commune.

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



Carte de la commune de Saint-Saëns (patrimoine naturel) extraite du rapport de présentation

- 2 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).

AVIS DETAILLE

1. CONTEXTE DE L'AVIS

Le 25 avril 2016, le conseil municipal de Saint-Saëns a arrêté son projet de plan local d'urbanisme (PLU) pour succéder au plan d'occupation des sols (POS) en vigueur depuis le 17 février 1981. Il a été transmis pour avis à l'autorité environnementale qui en a accusé réception le 10 août 2016.

Située entre Rouen et Neufchâtel-en-Bray, dans la vallée de la Varenne, au sein d'une « *mosaïque de milieux aquatiques, de zones humides, de prairies, pelouses et forêts* », la commune, qui accueille plus de 2 500 habitants (en 2011), est concernée par deux sites Natura 2000 (zones spéciales de conservation du « Bassin de l'Arques » référencée FR2300132 et de la « Forêt d'Eu » référencée FR2302002). En conséquence, en application de l'article R. 104-9 du code de l'urbanisme, le PLU fait l'objet d'une évaluation environnementale.

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, 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 de 297 pages ;
- le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) arrêté le 25 avril 2016 de 17 pages ;
- les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) de 21 pages ;
- le règlement écrit de 74 pages ;
- le règlement graphique
 - le plan de zonage Z1 « commune entière » au 1/6000ème ; le plan de zonage Z2 « détail centre » au 1/2500ème ;
 - le plan de zonage des risques R1 « commune entière » au 1/6000ème ; le plan de zonage des risques R2 « détail centre » au 1/2500ème ;
 - la cartographie des servitudes SUP au 1/10000ème
 - 2 cartes non prescriptives des canalisations de l'assainissement et de l'alimentation en eau potable de la commune ;
- les annexes (annexe sanitaire de 2 pages ; listes des servitudes d'utilité publique de 32 pages ; une carte d'une page des contours des forêts publiques ; une étude de 21 pages sur la constructibilité interdite le long des grands axes routiers conformément à l'article L. 111-6 du code de l'urbanisme ; les prescriptions acoustiques liées au classement des voies bruyantes de 2 pages).

Le résumé non technique (RNT) est intégré au rapport de présentation conformément à l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme. 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 (article 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 code de l'urbanisme. 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 10 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 donc 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 agrémentés de photographies et cartes.

- **Le diagnostic** est très complet ; il donne une vision de la commune et de sa dynamique en termes de population, parc de logements, économie locale, consommation foncière et niveau d'équipement. Il situe correctement la centralité et le rôle économique structurant de la commune dans sa région. Enfin, il présente également les besoins identifiés par le maître d'ouvrage et est illustré de cartes et graphiques pédagogiques.
- **L'état initial de l'environnement** aborde le milieu physique (géologie, climat, paysages, hydrologie...), le patrimoine naturel et bâti, la biodiversité, les ressources et les risques.

Riche de ses paysages vallonnés et de son milieu naturel, la commune de Saint-Saëns se situe en fond de vallée le long de la rivière la Varenne. Le territoire est en majeure partie occupé par des cultures sur la rive gauche de la Varenne et de boisements sur sa rive droite. Trois boisements sont identifiés en ZNIEFF³ de type I (« L'allée des Limousin » ; « Le fond Saint-Étienne » et « Le Tertre ») et une de type II (« Les forêts d'Eawy et d'Arques et la vallée de la Varenne ») couvrant ainsi 64 % du territoire communal. Deux secteurs sont classés en site Natura 2000 au titre de zone spéciale de

3 ZNIEFF : zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique. Lancé en 1982 à l'initiative du ministère chargé de l'environnement, l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF) a pour objectif d'identifier et de décrire des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation. On distingue deux types de ZNIEFF : les ZNIEFF de type I : secteurs de grand intérêt biologique ou écologique ; les ZNIEFF de type II : grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes.

conservation (« Bassin de l'Arques » et « La forêt d'Eawy »⁴) couvrant 2,50 % du territoire communal.

Les zones humides ont bien été identifiées ainsi que les réservoirs de biodiversité (boisés et aquatiques). Il en est de même pour les corridors écologiques situés sur la commune.

En ce qui concerne les risques, le territoire communal en présente divers qui sont pris en compte dans ce chapitre. Ainsi, ont été répertoriés 150 indices de cavités souterraines et à ciel ouvert. Il en est de même pour le risque d'inondation, tant par ruissellement que par montée des eaux (au lieu de « inondation ») de la Varenne (cinq crues et coulées de boue de 1993 à 2008). Ont également été identifiés les sites pollués (25 sites) et les nuisances anthropiques liées aux infrastructures routières (autoroutes A 28 et A 29).

Un site classé (le « Manoir du Quesnay », qui couvre 68 hectares) ainsi que plusieurs sites archéologiques et remarquables sont recensés sur la commune de Saint-Saëns.

L'autorité environnementale souligne la bonne qualité de cet état initial. L'approche est claire et pédagogique. Certaines thématiques sont conclues par un rappel des enjeux associés.

Toutefois, la biodiversité communale aurait mérité davantage d'analyse : l'état initial se contente en effet de reprendre les zonages et inventaires existants.

L'autorité environnementale considère qu'il aurait été utile de disposer de développements relatifs à la biodiversité présente sur la commune hors des ZNIEFF, site Natura 2000, etc. (par exemple, un recensement des mares (page 273 du rapport de présentation) et de la biodiversité associée).

- **L'analyse des incidences sur l'environnement** recense les principaux milieux pouvant être impactés par l'occupation foncière. Elle examine les impacts sur les ressources et milieux naturels, les zones Natura 2000, l'économie agricole, les risques, le paysage, etc.

Les espaces naturels remarquables, notamment les zones humides, sont très majoritairement classés en zone N (naturelle) et A (agricole), où l'urbanisation est encadrée.

Le règlement graphique des risques R1 identifie l'ensemble des zones à risques, dont les cavités souterraines.

- L'évaluation des **incidences Natura 2000** est présente dans une partie distincte.

L'analyse rappelle tout d'abord les intérêts des sites situés sur la commune, puis les mesures de conservation prévues par les documents d'objectifs (DOCOB). Le PLU assure la pérennité des sites par un classement en zone N pour le site « La forêt d'Eawy ». Par contre, le site « Bassin de l'Arques » dispose d'un classement diversifié (N, U et A) du fait de son caractère traversant de la commune.

- **Les choix opérés pour établir le PADD**, les OAP et les règles applicables sont clairement exposés. Les mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser les incidences négatives sur l'environnement font l'objet d'un paragraphe à part entière dans lequel sont cités les choix alternatifs non retenus par la commune. Un tableau de synthèse résume pour chaque partie urbanisable les mesures de réduction envisagées.

- Comme prévu au 6° de l'article R. 151-3 et à l'article R. 151-4 du code de l'urbanisme, 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.

- **Le résumé non technique** est très succinct et 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 effets attendus et des mesures d'évitement et de réduction.

L'autorité environnementale aurait souhaité que soit étoffé 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.

4 Cette dernière est l'une des plus importantes forêts seino-marines.

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 (une dizaine en tout) est analysée dans le rapport de présentation. Le maître d'ouvrage examine en particulier la compatibilité avec ces derniers. L'analyse 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.

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 Saint-Saëns.

L'autorité environnementale aurait souhaité que soit détaillée la conception itérative du PLU (séquençement et raisons des choix successifs) en incluant les étapes et modalités de participation du public, et que soit rédigée 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, figurent la préservation des espaces naturels et des paysages, la consommation foncière, ainsi que l'existence de risques naturels importants.

3.1. SUR LA PRÉSERVATION DES ESPACES NATURELS ET DES PAYSAGES

Le rapport de présentation porte un soin à analyser les incidences paysagères et architecturales du plan local d'urbanisme. Il en est de même sur l'analyse de la préservation de ses espaces naturels. Toutefois, comme indiqué ci-dessus, certains écosystèmes (mares) ainsi que la biodiversité « ordinaire » rencontrée sur la commune auraient mérité un traitement plus approfondi.

Même si les espaces naturels remarquables, notamment les zones humides (dont le site « Bassin de l'Arques »), sont très majoritairement classés en zone N (naturelle) et A (agricole), l'autorité environnementale note que les zones humides ne sont pas totalement préservées du fait de l'autorisation de constructions sans contraintes dans les zones U, ainsi que des exhaussements et affouillements dans la zone Ng du golf.

Il en est de même pour la préservation du couvert végétalisé des berges de la Varenne pour lesquelles aucun recul de principe n'est défini pour les constructions autres que les industries, l'artisanat, les commerces et les entrepôts.

Enfin, la commune envisage de créer une zone AUh2 (urbanisation future à vocation principale d'habitat) au bout du vallon de la Haye. Cette zone de 3,8 hectares est identifiée pour recevoir 61 logements.

L'autorité environnementale préconise que soit étudiée la création d'une marge d'éloignement entre la ZNIEFF de type I « Le Tertre » et la future zone urbanisée aux fins de maintenir la fonctionnalité de lisière et de protéger ce réservoir écologique.

3.2. SUR LA CONSOMMATION FONCIÈRE

La consommation d'espaces naturels ou agricoles porte sur 10,9 hectares sur le PLU présenté, dont 3,8 hectares en zone d'activités. Toutefois, les évolutions envisagées dès 2017/2018 pour la phase II de la zone d'activités (9,5 hectares) et la phase III de cette même zone (10,2 hectares) entraînent une consommation prévisible de 30,6 hectares et une réduction de la surface agricole déclarée de 28,6

hectares.

Dans son PADD, la commune exprime le souhait d'« arrêter les mécanismes d'étalement urbain, nocifs à la cohérence de la ville ». Même s'il faut bien noter une volonté manifeste de résorption des « dents creuses », l'ouverture à l'urbanisation du hameau du Quesnay (1,5 hectares) à l'ouest de la commune ne correspond pas à cette logique. L'autorité environnementale note par ailleurs que cette zone est située hors de tout réseau.

Enfin, pour ce qui concerne l'accroissement de la zone d'activités du Puceuil, la communauté de communes de Saint-Saëns - Porte de Bray présente cette dernière comme une zone structurante au niveau régional.

L'autorité environnementale note toutefois le manque d'arguments qui permettrait de conclure à l'utilité de disposer de 2 zones d'activités situées à 15 minutes de distance l'une de l'autre sur le même réseau viaire et générant la consommation de plusieurs dizaines d'hectares de terres agricoles ou naturelles.

3.3. SUR LE CADRE DE VIE ET LES RISQUES

L'autorité environnementale a bien noté la volonté de la commune de développer un « réseau de liaisons piétonnes ou cyclables au sein de l'urbanisation existante ou à l'occasion de la réalisation des opérations d'aménagements futures ». Cela aura pour but de faciliter le cheminement des vélos et des piétons.

Toutefois, en matière de déplacement motorisé, les analyses fournies ne sont pas très claires et les méthodes de calculs sont imprécises. Ainsi, cela ne permet pas d'induire les risques en terme de sécurité routière liés aux déplacements des véhicules motorisés, ainsi que leurs incidences sur la pollution de l'air et leur contribution aux changements climatiques (déplacements domicile/travail ; accroissement des véhicules lourds engendré par l'augmentation de l'activité des zones d'activités ; émission de gaz à effet de serre...).

L'autorité environnementale aurait souhaité une présentation plus détaillée de ces éléments importants pour le cadre de vie et la santé des habitants.

Sans revenir sur les écrits ci-dessus en rapport avec la création d'une zone AUh2 au bout du vallon de la Haye, l'autorité environnementale note qu'elle est traversée par « un axe d'écoulement majeur » (Plan de graphique des risques R1) alors que ce risque est considéré comme faible dans le tableau de synthèse page 259.

L'autorité environnementale considère que l'existence de ce risque est un élément suffisamment significatif pour conduire à repenser l'aménagement de cette zone et ainsi diminuer l'impact environnemental développé en partie 3.1.

Le règlement graphique des risques R1 identifie l'ensemble des zones, dont les cavités souterraines. L'autorité environnementale note qu'il existe des zones de présomption de puits dans le futur secteur AUz du Puceuil (phase III) et dans son extension potentielle. Ces risques ne sont pas encore levés.

L'autorité environnementale aurait souhaité que soit abordé plus spécifiquement le thème des cavités souterraines dans le rapport de présentation, puisqu'il présente un risque majeur pour la sécurité des biens et des personnes.