



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 Créances
(Manche)**

N° : 2016-001053

Accusé de réception de l'autorité environnementale : 22 août 2016

PREAMBULE

Par courrier reçu le 22 août 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 de plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Créances.

Conformément aux articles R. 104-23 à R. 104-24 du code de l'urbanisme (CU), l'avis est préparé par la DREAL avant d'être proposé à la MRAe. L'agence régionale de santé (ARS) de Normandie a été consultée le 12 septembre 2016.

Le présent avis contient l'analyse, les observations et recommandations que la mission régionale d'autorité environnementale, réunie le 17 novembre 2016 à Caen, 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, Olivier MAQUAIRE (suppléant de Benoît LAIGNEL, empêché).

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 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

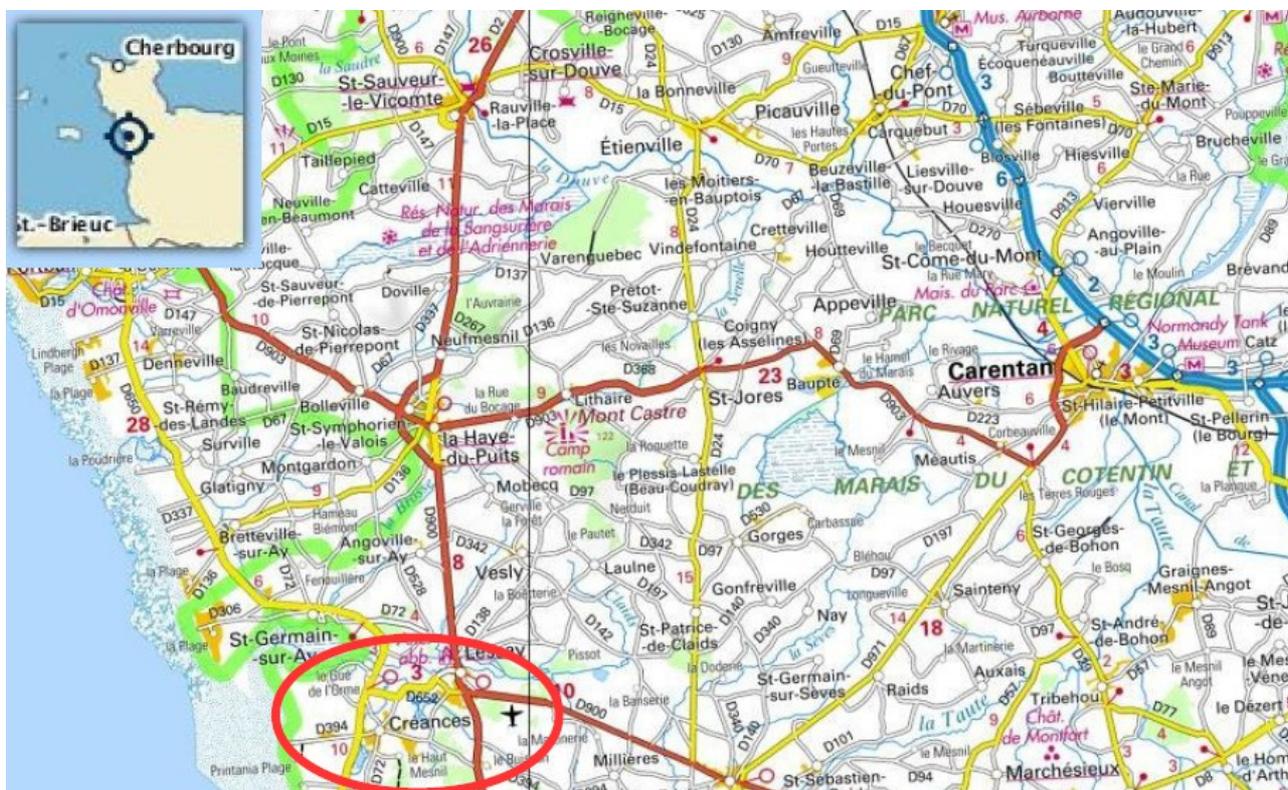
Créances est une commune de la côte ouest du département de la Manche, dans le Cotentin, située le long d'un littoral très touristique, à proximité immédiate de plages. Le conseil municipal de Créances a arrêté le 4 août 2016 son projet de PLU et l'a transmis pour avis à l'autorité environnementale qui en a accusé réception le 22 août 2016.

L'évaluation environnementale du projet de PLU, obligatoire compte tenu à la fois du caractère littoral de la commune et de la présence d'un site Natura 2000, a été globalement bien menée par le maître d'ouvrage. Sa traduction dans le rapport de présentation, dont le contenu est en tous points conforme aux dispositions réglementaires en vigueur au 31 décembre 2015, prises en référence, s'avère particulièrement adaptée. Les documents sont de bonne qualité et certains volets concernant notamment la loi « littoral » ou la compatibilité avec les documents supra communaux sont judicieusement exposés. L'ensemble très pédagogique, permet une prise de connaissance aisée par le lecteur.

Les sensibilités environnementales sont nombreuses sur le territoire, qui est également soumis à des risques naturels importants notamment la possibilité de submersion marine.

Le scénario retenu par la collectivité en matière de développement de l'urbanisation et de l'activité économique, privilégiant la densification urbaine a pour effet de limiter fortement les extensions urbaines par rapport aux précédents documents d'urbanisme en vigueur, de sorte que les enjeux résiduels du PLU sont limités.

L'autorité environnementale considère que le maintien du camping dans les espaces remarquables reste un enjeu pour lequel il aurait été souhaitable d'examiner, dans le cadre de la construction du PLU, des solutions de relocalisation à plus ou moins long terme, permettant de garantir une meilleure préservation des milieux naturels, ainsi qu'une prise en compte du phénomène d'érosion marine.



Localisation de la commune de Créances - source IGN

AVIS DETAILLE

1. CONTEXTE REGLEMENTAIRE DE L'AVIS

Le PLU de la commune de Créances approuvé le 24 juin 2013 a été annulé par décision du tribunal administratif de Caen en date du 20 mai 2014, notamment au motif qu'il n'avait pas fait l'objet d'une évaluation environnementale. Dès lors, le plan d'occupation des sols approuvé le 26 juin 2000 redevenait applicable pour ce qui concerne la gestion de l'occupation des sols sur le territoire communal. Dans ce contexte et afin de permettre à la commune d'envisager de nouvelles orientations en matière d'urbanisme intégrant les objectifs de développement durable non pris en considération par le POS, le conseil municipal de Créances a prescrit le 10 septembre 2014 l'élaboration d'un nouveau PLU. Ce dernier a été arrêté le 4 août 2016, puis transmis pour avis à l'autorité environnementale qui en a accusé réception le 22 août 2016.

Il s'agit d'une commune littorale au sens de l'article L. 321-2 du code de l'environnement. Son territoire est également concerné par la présence du site Natura 2000 « *Havre de Saint-Germain-sur-Ay et Landes de Lessay* » (FR2500081), zone spéciale de conservation (ZSC) désignée dans le cadre de la Directive « habitats-faune-flore » du 21 mai 1992. C'est donc à double titre, en application des articles R. 104-9 et R. 104-10 du code de l'urbanisme, que l'élaboration du PLU de Créances doit faire 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 (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 (stade « arrêt de projet ») remis à l'Autorité environnementale comprend les pièces suivantes :

- le rapport de présentation (RP) incluant le résumé non technique (au total 397 pages), et ses annexes n° 1 (tables de concordance de la partie législative du code de l'urbanisme compte tenu de sa ré-écriture au 1^{er} janvier 2016) et n° 2 (diagnostic écologique réalisé en octobre 2015 au niveau du camping municipal) ;
- le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) (22 pages) ;
- les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) (23 pages) ;
- le règlement écrit (54 pages) ;
- le règlement graphique comprenant un plan de zonage, un plan des prescriptions, un plan des informations et un plan des risques (éléments établis à l'échelle du 1/6 500^{ème}) ;
- les annexes au PLU, écrites (annexes sanitaires, servitudes d'utilité publique, classement des routes à grande circulation) et graphiques (plans des réseaux eau potable et eaux usées, plan d'aptitudes des sols à l'assainissement autonome, plan du réseau électrique et plan des servitudes d'utilité publique).

2.1. COMPLÉTUDE DU RAPPORT DE PRÉSENTATION

Pour ce qui concerne les évolutions apportées au code de l'urbanisme au 1^{er} janvier 2016, le rédacteur précise dès le préambule de son résumé non technique (page 2 du RP) que la procédure d'élaboration du PLU ayant été engagée avant le 1^{er} janvier 2016, le conseil municipal a fait le choix dans le cadre des mesures transitoires prévues par le décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015² de finaliser son projet selon les dispositions des articles R. 123-1 à R. 123-14 du code de l'urbanisme dans leur rédaction en vigueur au 31 décembre 2015.

2 Décret relatif à la partie réglementaire du livre 1^{er} du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme, dans lequel est prévu à l'article 12, paragraphe VI, que « *les dispositions des articles R. 123-1 à R. 123-14 du code de l'urbanisme dans leur rédaction en vigueur au 31 décembre 2015 restent applicables aux plans locaux d'urbanisme dont l'élaboration, la révision, la modification ou la mise en compatibilité a été engagée avant le 1^{er} janvier 2016* ».

Dans ces conditions, comme le précise l'ancien article R. 123-2-1 du code de l'urbanisme, le rapport de présentation :

- 1°. expose le diagnostic et décrit l'articulation du plan avec les autres plans ou programmes ;
- 2°. analyse l'état initial de l'environnement et les perspectives de son évolution, en exposant notamment les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du plan ;
- 3°. analyse les incidences notables prévisibles du PLU sur l'environnement, notamment sur les sites Natura 2000 ;
- 4°. explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables ;
- 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 indicateurs et modalités retenus pour l'analyse des résultats et de l'application du PLU ;
- 7°. comprend un résumé non technique des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée.

En l'espèce, le rapport de présentation du PLU de Créances suit fidèlement cette trame. Pour chacun des chapitres constitutifs, il est fait utilement référence à l'alinéa correspondant ce qui permet au lecteur de se repérer aisément dans le déroulement de la démarche d'élaboration du document. Le résumé non technique (RNT) est intégré au rapport de présentation, dont il constitue la première partie, ce qui facilite l'appropriation du projet de PLU par le public.

Tous les éléments attendus du rapport de présentation sont présents, y compris l'analyse des incidences Natura 2000.

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

De façon globale les documents constitutifs du projet de PLU sont de bonne qualité. Les documents écrits, notamment le rapport de présentation, sont bien structurés, de bonne qualité rédactionnelle, bien documentés et judicieusement illustrés. Les éléments graphiques qui y sont incorporés sont tout à fait appropriés et très lisibles. L'autorité environnementale note que les cartographies relatives aux zones humides ou aux risques, correspondent bien au dernier état de la connaissance disponible.

Les 4 plans constitutifs du PLU (pièces 4.2.1 à 4.2.4 du dossier) sont particulièrement précis et riches d'informations. Bien légendés, ils permettent au lecteur d'avoir une vision globale des enjeux du territoire, notamment environnementaux et en termes de risques, ainsi que des dispositions retenues par le projet de PLU concernant le développement du territoire et sa préservation.

- **Le résumé non technique** (p. 1 à 25) reprend point par point l'essentiel des différents volets développés dans le rapport : les principaux éléments du diagnostic socio-économique, les caractéristiques du territoire communal telles qu'elles ressortent de l'état initial de l'environnement, avec une synthèse cartographique des enjeux (p.17) permettant au lecteur d'avoir immédiatement un aperçu des nombreuses sensibilités de la commune de Créances, l'analyse des incidences prévisibles de la mise en œuvre du PLU ainsi que la justification des choix retenus, notamment au projet d'aménagement et de développements durables (PADD). Le RNT précise également au lecteur la méthodologie mise en œuvre pour mener l'évaluation environnementale du PLU.

Le RNT proposé s'avère donc tout à fait adapté à son objectif, en ce sens qu'il facilite grandement l'appropriation du document par le public, et participe à la transparence du projet de PLU.

- **Le diagnostic** du territoire (p.32 à 111), outre la présentation du contexte socio-économique de Créances, reprend de façon exhaustive les divers principes et orientations de l'ensemble des plans et programmes que le PLU doit prendre en considération. Sont notamment mis en avant les dispositions du schéma de cohérence territoriale (SCoT) Centre-Manche-Ouest qui accorde une place particulière à la commune de Créances : il l'identifie comme « pôle d'équilibre » en complémentarité avec Lessay, définit les diverses densités de logement à prévoir pour les projets d'urbanisation nouvelle, et s'attache à une gestion durable de la bande côtière. Les principes de la charte 2010-2022 du Parc Naturel Régional des Marais du Cotentin, dont fait partie Créances, sont également repris de façon très précise. Cette partie du rapport de présentation rappelle également les principes de la loi littoral et justifie la délimitation des divers espaces (espaces proches du rivage, bande des 100 m, espaces remarquables et coupures d'urbanisation) et la localisation des différents types d'entités urbaines qu'elle prévoit. Ainsi outre les zones d'urbanisation diffuses communément appelées « hameau », deux « agglomérations » au sens de la loi « littoral » sont identifiées : celle de

« la plage » située à l'intérieur des espaces proches du rivage (EPR) et celle du « Bourg » à l'extérieur.

Il ressort également du diagnostic une croissance démographique moyenne de l'ordre de + 0,7 % par an entre 2007 et 2012 (la population légale 2013 étant de 2207 habitants), ce qui correspond à la création sur cette même période d'environ 20 logements supplémentaires par an. À noter par ailleurs que la commune constitue un pôle d'emplois important (davantage d'emplois sur la commune que d'actifs y résidant) avec l'existence d'un tissu économique diversifié en lien notamment avec le maraîchage, comme l'illustre la carte de l'assolement proposée page 68.

- **L'état initial de l'environnement** (p. 112 à 208) aborde de façon là aussi exhaustive et parfaitement claire tous les thèmes attendus et qu'il convient de connaître dans le cadre de l'élaboration du PLU. L'autorité environnementale souligne le caractère particulièrement pédagogique de la présentation de certains sujets, comme les chapitres concernant les zones humides (p. 118), l'analyse paysagère (p. 155 à 167), ainsi que la prise en compte de la trame verte et bleue en fonction des différentes échelles de territoire considérées dans le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) de Basse-Normandie, le SCoT Centre-Manche-Ouest et le projet de PLU. Concernant ce dernier thème, l'analyse aboutit au niveau du territoire communal à une schématisation des continuités écologiques (cartographie p. 182) et à la déclinaison pour les divers secteurs identifiés comme présentant des enjeux en ce sens, des considérations à faire valoir dans le cadre de l'élaboration du projet de PLU (p. 183 à 187).

Compte tenu des importants problèmes liés à l'érosion du littoral de Créances, l'attention du lecteur est attirée sur l'évolution du trait de côte du littoral, et les risques de submersion marine (p. 129 à 132). Il en ressort que le recul du trait de côte menace à court terme l'équilibre du milieu dunaire et à plus long terme les équipements littoraux tels que les infrastructures routières mais également certaines habitations. Ces données, *trait de côte* et *zones sous le niveau marin*, qu'il convient nécessairement de prendre en considération dans le cadre d'un éventuel développement de l'urbanisation, sont reportées très précisément sur le plan des risques (pièce 4.2.4).

L'état initial met en évidence la forte proportion de sites représentant un intérêt environnemental sur le territoire communal : 34,8 % de sa superficie soit 729 ha. Ils sont en lien avec la bordure littorale (voir cartographie page 141). On dénombre la présence de quatre ZNIEFF³ de type de type I et deux de type II, la zone spéciale de conservation (ZSC) du « *Havre de Saint-Germain-sur-Ay et Landes de Lessay* » (FR2500081) mentionnée précédemment, ainsi que le site classé⁴ du Havre de Lessay.

Compte-tenu de l'enjeu particulier lié au site du camping, dont le classement en zone Ut dans le précédent PLU a été retenu comme l'un des motifs de son annulation par le tribunal administratif, un *zoom* a été fait sur ce secteur, dont l'intérêt écologique se caractérise principalement par la présence d'un habitat d'intérêt communautaire prioritaire, en l'espèce des « *dunes côtières fixées à végétation herbacée* »⁵ (habitat 2130*). Le diagnostic complet réalisé par le CPIE⁶ du Cotentin en octobre 2015 figure en annexe du rapport de présentation. Il suscite une observation : la période au cours de laquelle l'inventaire reptiles a été effectué (mi-septembre) est peu opportune.

Comme le prévoit l'ancien article R. 123-2-1 du CU, les *zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du PLU*, font l'objet d'une caractérisation environnementale spécifique (p. 191 à 194). Ces données sont à considérer dans le cadre des choix à faire par la commune sur les secteurs à urbaniser. Elles éclairent utilement le lecteur quant à ces choix.

Le rapport de présentation propose également une hiérarchisation et une spatialisation des enjeux (page 195 à 197), qui permet pour chacun des secteurs de priorité identifiés d'établir les diverses préconisations qu'il convient de mettre en œuvre pour décider notamment du projet de zonage.

L'autorité environnementale souligne l'intérêt de cette démarche de hiérarchisation des enjeux, qui aurait toutefois gagné à être plus explicite quant aux critères de priorisation.

3 Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique. 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.

4 Classement au titre de la loi du 2 mai 1930 relative à la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque.

5 Les *dunes fixées à végétation herbacée* sont stabilisées par des pelouses riches en espèces herbacées et d'abondants tapis de bryophytes et/ou lichens, leur conférant une coloration grisâtre, d'où leur appellation de « dunes grises ».

6 Centre permanent d'initiatives pour l'environnement.

Enfin les *perspectives d'évolution de l'état initial de l'environnement* telles qu'elles se dessinent dans le cadre du « scénario au fil de l'eau » (en l'absence de nouveau document de planification), alertent clairement le lecteur sur la nécessité pour la commune de maîtriser son développement. En effet il ressort de cette simulation (p. 207) que, en poursuivant sur le même rythme de croissance de la population (0,7 % par an, soit 2414 habitants en 2025) et avec une densité de constructions identique à celle constatée durant la période 2005-2015, 142 nouvelles constructions seraient nécessaires d'ici 2025, ce qui représenterait une consommation de 15,1 ha. En tenant compte de la part des résidences secondaires (14,3 % des logements) c'est 170 nouvelles constructions qui seraient nécessaires.

- **L'analyse des incidences prévisibles** de la mise en œuvre du PLU sur l'environnement (p. 209 à 243) examine successivement ses effets sur le milieu naturel, la ressource en eau, les risques naturels, l'agriculture, le patrimoine bâti et les paysages, ainsi que certains autres aspects du développement durable tels que les transports, la réduction de la consommation énergétique, la qualité de l'air et le numérique.

Elle met en évidence une moindre consommation d'espaces par rapport au POS en vigueur ainsi qu'au PLU annulé, avec notamment la suppression de zones précédemment ouvertes à l'urbanisation, notamment le vaste secteur situé au nord-est du bourg (précédemment prévu comme à urbaniser à long terme dans le POS et requalifié en zone agricole Ap⁷) ainsi que celui de la Potinière et du Mesnil situé en sud-est (prévu en AU⁸ dans le PLU annulé et requalifié en Ap).

L'évaluation des **incidences Natura 2000**, élément obligatoire en application de l'article R. 414-19 du CE pour tous les PLU soumis à évaluation environnementale, est présentée aux pages 224 à 244 du rapport de présentation. Comme rappelé en préambule de l'analyse (p.224), le contenu du dossier d'évaluation des incidences Natura 2000 est défini à l'article R 414-23 du CE. Il comprend à minima une cartographie et une présentation illustrée du(des) site(s), accompagnées d'une analyse des effets – permanents et temporaires, directs et indirects – du PLU sur les espèces animales et végétales et les habitats d'intérêt communautaire qui ont justifié la désignation du(des) site(s) Natura 2000. En l'espèce, tous ces éléments apparaissent bien au dossier. Il s'avère, cependant, que la carte du site Natura 2000 proposée, si elle précise effectivement la localisation du site sur le territoire communal élargi, ne permet que difficilement au lecteur de le situer par rapport aux différentes zones naturelles, agricoles et urbaines définies au PLU. Une cartographie permettant de visualiser la superposition du site et de ces diverses zones aurait été appréciable, notamment au niveau de la zone Nt⁹ jouxtant le site. À cet effet, l'emprise du site aurait même pu utilement être reportée sur le plan des informations (pièce 4.2.3).

Néanmoins, l'étude des incidences Natura 2000 reste conforme d'un point de vue réglementaire et conclut à l'absence d'incidences significatives sur le site Natura 2000, ainsi qu'à la non-nécessité de prévoir des mesures compensatoires.

- **Les choix** retenus pour établir le PADD, les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), ainsi que les règles applicables selon les différents zones définies au plan de zonage sont exposés aux pages 245 à 387 du rapport de présentation. Quelques incohérences sont notées pour différents chiffres indiqués dans le document ¹⁰.

Il ressort des analyses présentées que le choix de la municipalité est de permettre l'accueil de 250 nouveaux habitants d'ici 2025, portant ainsi la population de Créances à 2455 habitants, conformément au PADD. Ce scénario de croissance, avec une évolution du nombre d'habitants de + 0,85 %, se situe au-delà du scénario « au fil de l'eau » basé sur une croissance de + 0,7 % par an, sans que ce choix ne fasse l'objet d'une argumentation précise. L'atteinte de cet objectif nécessitera (en tenant compte des constructions en cours en 2015), de disposer de 190 résidences

7 Les zones Ap ("p" comme protégé) correspondent à des espaces agricoles de type culture maraîchère présents au sein du bourg ou en bordure immédiate, à conserver en l'état, sans construction agricole.

8 Les zones à urbaniser AU concernent les secteurs destinés à être ouverts à l'urbanisation.

9 Les secteurs Nt et Nt2 couvrent l'actuel camping et les résidences d'hébergement (gîtes de mer) qui lui font face. Le secteur Nt2, au nord du camping, est situé dans la ZNIEFF de type I « dunes de Créances ».

10 A titre d'exemple, pour le scénario au « fil de l'eau », il est indiqué dans le texte, page 250, + 195 logements (+ 218 avec les résidences secondaires), alors que dans le tableau il est fait état de + 142 ; la superficie consommée, 19,5 ha correspond effectivement à 195 logements avec une densité de 10 logements/ha, alors qu'il est fait état de 14,2 ha dans le tableau de la page 207.

principales supplémentaires. Afin de pouvoir disposer de ces nouvelles habitations, et selon les densités de construction préconisées par le SCoT Centre-Manche-Ouest (15 logements à l'hectare en extension urbaine), l'objectif de consommation d'espace retenu par le maître d'ouvrage serait ainsi de l'ordre de 12 hectares¹¹. Cette superficie inclut les terrains mobilisables dans le tissu urbain, étant précisé par ailleurs (p. 314 du RP) que « seule une quarantaine de logements devra être réalisée en extension de l'urbanisation ».

L'autorité environnementale recommande d'apporter les corrections nécessaires et de préciser plus clairement dans le rapport de présentation, pour le scénario retenu, le nombre des constructions nécessaires et les besoins en surfaces à prévoir dans le projet de PLU.

Concernant les activités économiques, outre le choix de maintenir et de renforcer l'activité agricole, principalement maraîchère, la commune souhaite promouvoir une extension sur 6 hectares de son Parc d'Activités de la Côte Ouest (PACO) arrivé à saturation, destinée notamment aux entreprises agricoles ou liées à l'activité agricole. Sa localisation tient compte du risque submersion marine et est en accord avec les objectifs de développement du SCoT.

À noter également concernant les choix effectués, que la commune affirme son souhait de conserver son camping municipal, considéré comme un site majeur pour la vie touristique locale, tout en tenant compte des enjeux environnementaux (p. 262 du RP).

Au-delà de la justification de ces choix et des besoins en termes de surfaces, le maître d'ouvrage expose avec un soin particulier les motifs de délimitation des différentes zones, des règles qui y sont applicables et des orientations d'aménagements prévues. Les règles d'urbanisme applicables pour chacune des zones sont reprises dans des tableaux spécifiques (p.352 à 383 du RP).

- Les **mesures d'évitement et de réduction des impacts** sont présentées pages 388 à 392 du RP. Les mesures d'évitement ont consisté essentiellement en une évolution du zonage prévu aux précédents documents d'urbanisme, POS en vigueur et PLU annulé, allant dans le sens d'une forte diminution des zones d'ouverture à l'urbanisation (page 346 du RP et tableau récapitulatif page 347). Le secteur du camping est également requalifié en zone naturelle (Nt et Nt2).

Au titre des mesures de réduction, sont prévues pour les nouvelles zones à urbaniser des mesures de gestion à la parcelle des eaux pluviales visant les effets de l'imperméabilisation, ainsi que des dispositions allant dans le sens de la protection des haies et des boisements, et des divers éléments du patrimoine (identifications des haies au titre de l'article L. 151-19 du CU, classement d'une partie des boisements en espaces boisés classés). Ces prescriptions concernant les éléments remarquables sont reportées très clairement au plan des prescriptions (pièce 4.2.2).

Ainsi élaboré, eu égard aux mesures d'évitement et de réduction mises en œuvre, le maître d'ouvrage a considéré qu'il n'était pas nécessaire d'y apporter des mesures compensatoires.

- Des **indicateurs et modalités de suivi**, de l'application du projet de PLU, sont définis pour chacun des 4 axes du PADD (p.393 à 397). Ils doivent permettre à la commune notamment de suivre les effets du plan sur l'environnement afin d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus. Il apparaît cependant qu'au regard des indicateurs retenus, il n'a pas été envisagé la mise en place d'un dispositif permettant le suivi des effets de la fréquentation par le public des espaces naturels, notamment ceux situés sur la frange littorale.

L'autorité environnementale recommande de compléter les indicateurs par un dispositif permettant le suivi des effets de la fréquentation par le public des espaces naturels, notamment ceux situés sur la frange littorale, en recourant au besoin à l'opérateur du site.

2.3. PRISE EN COMPTE DU CADRE LÉGISLATIF et DES AUTRES PLANS ET PROGRAMMES

L'examen du projet de PLU au regard du cadre législatif applicable, et son articulation avec les divers documents supra-communaux qui concernent le territoire est présentée au chapitre traitant de la justification des choix retenus pour son élaboration, aux pages 255 à 309 du rapport de présentation.

Les choix de la collectivité en matière de préservation et de développement de son territoire, tels qu'ils

11 Alors que, au regard de l'analyse de la consommation d'espace réalisée, 21 ha ont été consommés entre 2002 et 2014.

apparaissent notamment au travers des 4 axes définis au PADD (p. 253 / 254 du RP) sont examinés au regard de leur compatibilité avec les principes fondateurs du développement durable en matière d'urbanisme (articles L. 101-1 et L. 101-2 du CU), ainsi qu'avec les différents plans et schémas supra-communaux recensés précédemment (au chapitre diagnostique du territoire) et les dispositions de la loi « littoral ».

Il ressort de cette analyse, complète et menée de façon très précise, que le projet de PLU s'avère compatible ou, selon les cas, qu'il prend effectivement en considération, l'ensemble des éléments, principes et orientations que font valoir les documents examinés, notamment concernant le SCoT Centre-Manche-Ouest.

Pour ce qui de l'application de la loi « littoral », la capacité d'accueil est appréciée conformément aux dispositions de l'article L. 123-21 du CU. Selon le maître d'ouvrage du projet, la capacité d'accueil retenue à travers son PLU est en cohérence avec les divers enjeux du territoire (p. 301 à 308 du RP). Les explications sont claires et précises.

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 méthodologie de l'évaluation environnementale est présentée, comme le prévoit le 7° de l'ancien article R. 123-2-1 du CU pris en référence par le maître d'ouvrage, au niveau du rapport de présentation (p. 23 à 25). Cette présentation reste relativement succincte. Au-delà des principes de l'évaluation environnementale, il aurait été souhaitable de détailler davantage les divers constats, avis, considérations, débats etc ... voire oppositions, qui ont eu pour effet de faire évoluer le projet dans tel ou tel sens, de privilégier tel scénario plutôt qu'un autre. Ne sont notamment pas évoquées les modalités d'association et de concertation avec les habitants (registre en mairie, exposition, réunions ...) et les questionnements et opinions suscités par le projet de PLU.

À noter néanmoins que le caractère itératif de la démarche de construction du projet de PLU, est bien mise en avant, chaque fois que nécessaire, pour ce qui concerne les divers choix d'évolutions qu'il convenait de faire vis-à-vis des documents d'urbanisme précédemment réalisés, POS et PLU annulé.

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

Le territoire de la commune de Créances, compte-tenu, d'une part, de la forte proportion d'espaces naturels remarquables, avec en particulier la présence d'une large zone dunaire, de nombreux territoires humides ainsi que de haies et boisements, d'autre part, de son attractivité touristique mais également économique grâce à son activité agricole et sa proximité de Lessay, présente de nombreux enjeux en termes de développement. Outre la fragilité de ses espaces naturels remarquables, et la préservation de ses espaces agricoles, le territoire est également soumis à des risques naturels importants par débordement de cours d'eau et submersion marine.

Le scénario retenu en matière de développement de l'urbanisation et de l'activité économique, consistant à privilégier l'urbanisation dans les espaces urbains existants, a pour effet de limiter fortement les extensions urbaines par rapports aux précédents documents en vigueur. Les extensions restant nécessaires à la mise en œuvre du projet de développement de la commune ont été positionnées en dehors des secteurs sensibles et à risques. Il en résulte que les enjeux résiduels du projet de PLU apparaissent limités.

Quelques observations, commentaires et / ou recommandations peuvent néanmoins être formulées.

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

Le projet de PLU privilégie la construction dans les espaces urbains interstitiels identifiés au niveau des deux pôles urbains (« dents creuses » du Bourg et du boulevard de la mer). De sorte que sur les 12 hectares considérés comme nécessaires à la réalisation des 190 constructions envisagées, 9,2 ha sont à considérer effectivement comme de la densification urbaine. Par rapport aux précédents documents d'urbanisme, une seule zone d'extension (1AU) est maintenue, représentant une superficie de 2,8 ha. À souligner que cet effort de densification ne se fait pas aux dépens des espaces

agricoles voués à la culture maraîchère existants au sein du bourg ou en bordure immédiate. Ces derniers bénéficient d'une protection particulière grâce à la création de sous secteurs spécifique Ap, au sein desquels toutes constructions (y compris de bâtiments agricoles) sont interdites. Si ce classement permet effectivement de conserver la vocation agricole de ces espaces pour les prochaines années, il permet également, à plus long terme, une possibilité d'évolution vers de l'habitat, sur laquelle il conviendra de rester attentif.

La mise en œuvre du projet de PLU consommera également 5,8 ha pour l'extension de la zone d'activité du PACO.

3.2. SUR LA PRÉSERVATION DES ESPACES NATURELS

Les enjeux en termes de préservation des espaces naturels, notamment ceux constitutifs de la trame verte et bleue, et des espaces sensibles littoraux, sont globalement bien pris en compte par le projet de PLU.

Le paysage et la biodiversité sont également bien pris en compte grâce à une analyse de qualité dans le rapport. Leur protection est notamment assurée par l'identification des haies au titre des éléments du paysage (art. L. 151-23 du CU) et par le classement en Espaces Boisés Classés des boisements occupant la partie est du territoire communal. Par ailleurs les orientations d'aménagement intègrent des principes d'espaces verts et de plantations de haies à même de garantir l'insertion paysagère de ces secteurs et de maintenir des fonctionnalités écologiques.

Il reste néanmoins que le camping, même s'il a été reclassé en zone naturelle (N), reste un secteur sensible, notamment dans sa partie identifiée constituant le sous-secteur Nt2 située dans la ZNIEFF de type I « *Dunes de Créances* » devant, selon les termes de la décision du tribunal administratif du 20 mai 2014, « être regardé comme présentant le caractère d'un espace remarquable du patrimoine naturel du littoral à protéger au titre de l'article L. 121-23¹² du CU » (cf. p. 149 du RP) Cet intérêt écologique est confirmé par le diagnostic écologique réalisé par le CPIE qui confirme la présence d'un habitat communautaire prioritaire, en l'espèce l'habitat désigné 2130* - *Dunes côtières fixées à végétation herbacée*, couvrant 36 % de la surface de la zone étudiée. Son état de conservation est jugé moyen, le facteur de dégradation identifié étant la surfréquentation.

Pour réponse à cet enjeu de conservation du site (partie Nt2), le projet de PLU prévoit notamment de limiter l'activité de camping à des « *hébergements ponctuels, de type tente, caravane, camping-car, ...* » (p. 20 du règlement écrit).

L'autorité environnementale considère que le zonage proposé pour la partie du camping située dans la ZNIEFF, ainsi que de façon plus globale la présence du camping pour sa partie Nt à proximité d'habitats communautaires prioritaires, ne sont pas de nature à limiter la surfréquentation du site et donc à aller dans le sens de leur préservation et de leur restauration. Dans ce contexte, et dans le cadre de la démarche d'évaluation environnementale d'élaboration du PLU, il aurait été souhaitable sans remettre en cause le bien fondé de l'existence d'un camping pour l'activité touristique, d'envisager la faisabilité de scénarios alternatifs de localisation de cet équipement.

Ainsi, le PLU en tant que document de planification à 10 ou 15 ans de l'aménagement de la commune, aurait vocation à identifier un secteur spécifique (type STECAL¹³) ou d'éventuels emplacements réservés, offrant la possibilité de relocaliser à plus ou moins long terme l'équipement, dans des conditions permettant une meilleure préservation des espaces naturels sensibles.

Par ailleurs le PLU identifie, en application de l'article L. 151-38 du CU, des « *voies et chemins à conserver ou à créer* », figurant au plan des prescriptions (pièce 4.2.2).

12 Article L. 121-23 : « Les documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des sols préservent les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques.

Un décret fixe la liste des espaces et milieux à préserver, comportant notamment, en fonction de l'intérêt écologique qu'ils présentent, les dunes et les landes côtières, les plages et lidos, les forêts et zones boisées côtières, les îlots inhabités, les parties naturelles des estuaires, des rias ou abers et des caps, les marais, les vasières, les zones humides et milieux temporairement immergés ainsi que les zones de repos, de nidification et de gagnage de l'avifaune désignée par la directive 79/409 CEE du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages ».

13 Secteur de taille et de capacité d'accueil limitée ; article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme

S'il a bien été tenu compte de cet enjeu lors de l'appréciation de la capacité d'accueil (p. 306 du RP), l'autorité environnementale rappelle la recommandation (p. 8), de compléter les indicateurs par un dispositif permettant le suivi des effets de la fréquentation par le public des espaces naturels.

3.3. SUR L'EAU ET L'ASSAINISSEMENT

Eau potable

Les 2 pôles urbains de Créances sont situés hors périmètres de protection du forage de Hottot, périmètres déclarés d'utilité publique par arrêté préfectoral en date du 19 décembre 2006. Le syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable (SIAEP) de Créances-Pirou dispose avec ce forage d'une ressource suffisante pour satisfaire les besoins en eau potable supplémentaires liés à l'augmentation envisagée de la population. Comme le précise le rédacteur (p. 121), « depuis près de 30 ans, ce forage présente une qualité dégradée vis-à-vis des nitrates et des pesticides ». L'ARS souligne cependant que la qualité de l'eau de cet ouvrage (faisant partie des 500 premiers captages « Grenelle ») s'est beaucoup améliorée vis-à-vis des paramètres nitrates et produits phytopharmaceutiques¹⁴.

Par ailleurs, il convient de relever que le réseau du SIAEP de Créances-Pirou est interconnecté avec celui de la commune de Lessay, ce qui concourt à la sécurisation de l'approvisionnement en eau des abonnés.

Afin de ne pas porter atteinte à la ressource en eau, le projet de PLU comporte un secteur spécifique Np correspondant au périmètre de protection rapproché du captage. Au sein de ce secteur, les nouvelles constructions sont interdites, en dehors de celles nécessaires à des équipements collectifs ou à des services publics.

L'autorité environnementale recommande de préciser de façon plus spécifique au règlement (article N.2) les types d'occupation et d'utilisation du sol qui seraient interdites ou éventuellement autorisées sous conditions particulières, afin notamment de ne pas porter atteinte à la qualité de la ressource en eau (affouillement / exhaussements ou remblais, assainissement autonome, infiltration d'eau pluviale ...).

Eaux usées

Les eaux usées des logements qui seront créés dans ces 2 pôles urbains (en zone U), ainsi qu'au sein de la zone à urbaniser des Marettes (secteur 1AU) seront raccordées au réseau d'assainissement collectif. Il en sera de même en ce qui concerne les eaux usées domestiques du projet d'extension du PACO (secteur 1AUx à vocation principale d'activité artisanale).

La station d'épuration de Pirou (d'une capacité nominale de traitement de 10 000 équivalents-habitants) à laquelle est raccordé le réseau d'assainissement de Créances, fonctionne en moyenne entre 25 et 30 % de sa charge organique nominale et à moins de 70 % de celle-ci en période estivale. S'agissant de la charge hydraulique, elle fonctionne en moyenne à moins de 50 % de sa charge nominale.

À noter toutefois, comme le précise l'ARS, que les réseaux de Créances et de Pirou collectent d'importants volumes d'eaux claires parasites chiffrés pour l'année 2015, à 48 % des volumes collectés. Aussi, si les eaux parasites n'impactent pas pour l'instant, les performances de la station d'épuration, une étude diagnostique (diligentée indépendamment du PLU) serait néanmoins utile pour définir et hiérarchiser les travaux à effectuer et remédier aux désordres constatés.

Eaux pluviales

Concernant la gestion des eaux pluviales, les dispositions du projet de règlement pour les zones urbaines et à urbaniser prévoient que les constructeurs réalisent, à leur charge, les dispositifs appropriés et proportionnés permettant une résorption des eaux : les dispositifs de stockage, de recyclage et infiltration sont ainsi encouragés. Ces mesures visent à réduire les effets liés à l'imperméabilisation des sols. Néanmoins, compte-tenu de l'existence de zones de remontées de nappe à très faible profondeur rendant l'infiltration problématique à certaines périodes de l'année (en particulier dans le secteur du boulevard de la Mer), il serait souhaitable d'envisager la réalisation d'un zonage d'assainissement des eaux pluviales, conformément aux dispositions de l'article L. 2224-10 du code général des collectivités territoriales.

¹⁴ La concentration en nitrates des eaux est aujourd'hui légèrement inférieure à 40 mg/l alors qu'elle oscillait entre 50 et 60 mg/l entre 1985 et 2010. De même, la concentration en déshylatrazine (métabolite de l'atrazine), est descendue bien en deçà de 0,1 µg/l.

3.4. SUR LES RISQUES NATURELS

La commune de Créances est soumise à de nombreux risques naturels : inondation par débordement de cours d'eau, risques d'inondations des sous-sols par remontée de la nappe phréatique, risque de submersion marine, risques de chute de blocs, aléa retrait-gonflement des argiles, ainsi qu'un faible niveau de sismicité. L'autorité environnementale souligne que cette problématique est bien prise en compte par le projet de PLU, soit par une localisation des zones de projet en dehors des secteurs à risques, soit par la mise en place des dispositions particulières au niveau du règlement destinées à minimiser les risques d'atteintes aux personnes et aux biens. En particulier pour ce qui concerne le risque de submersion marine, le secteur 1AUx destiné à l'extension du parc d'activités PACO, précédemment positionné dans le PLU annulé au nord de l'actuelle zone d'activités, a été relocalisé à l'ouest afin qu'il se situe dans une zone située à « plus d'un mètre au-dessus du niveau marin de référence ».

Par ailleurs, comme le souligne le rédacteur, « la forte érosion qui fait évoluer le trait de côte est à l'origine de nombreuses inquiétudes concernant les risques qu'encourent les infrastructures et les habitations proches du littoral » (p. 129 du RP).

Au-delà du diagnostic et compte tenu de l'évolution rapide du trait de côte¹⁵, l'autorité environnementale considère qu'il aurait été souhaitable que le projet de PLU s'empare davantage de cette problématique et s'intéresse d'ores et déjà, en identifiant des secteurs potentiels de relocalisation (secteurs dédiés ou emplacements réservés), au repositionnement éventuel des habitations et activités, notamment le camping, susceptibles d'être impactées a plus ou moins longue échéance.

15 La zone la plus menacée est le cordon dunaire entre la cale de Créances et la pointe du Becquet. Le trait de côte, depuis le début des observations, ne cesse de reculer sur la partie la plus au sud de la zone concernée. On y observe un taux annuel de recul de 5m/an.