



Mission régionale d'autorité environnementale

Normandie

**Avis délibéré de la
mission régionale d'autorité environnementale
sur la révision du plan local d'urbanisme
de la commune de Saint-Georges-de-la-Rivière
(Manche)**

N° : 2016-001967

Accusé de réception de l'autorité environnementale : 28 novembre 2016

PREAMBULE

Par courrier reçu le 28 novembre 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 révision du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Saint-Georges-de-la-Rivière.

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 1^{er} décembre 2016.

Le présent avis contient l'analyse, les observations et recommandations que la mission régionale d'autorité environnementale, réunie le 16 février 2017 à Caen, 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, Olivier MAQUAIRE.

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

Saint-Georges-de-la-Rivière est une commune de la côte ouest du département de la Manche, dans le Cotentin, située le long d'un littoral très touristique. Le conseil municipal de Saint-Georges-de-la-Rivière a arrêté le 4 avril 2016 le projet de révision de son PLU et l'a transmis pour avis à l'autorité environnementale qui en a accusé réception le 28 novembre 2016.

L'évaluation environnementale du projet de PLU, dont le contenu est conforme aux dispositions réglementaires en vigueur au 31 décembre 2015, prises en référence, est de bonne qualité rédactionnelle et judicieusement illustré.

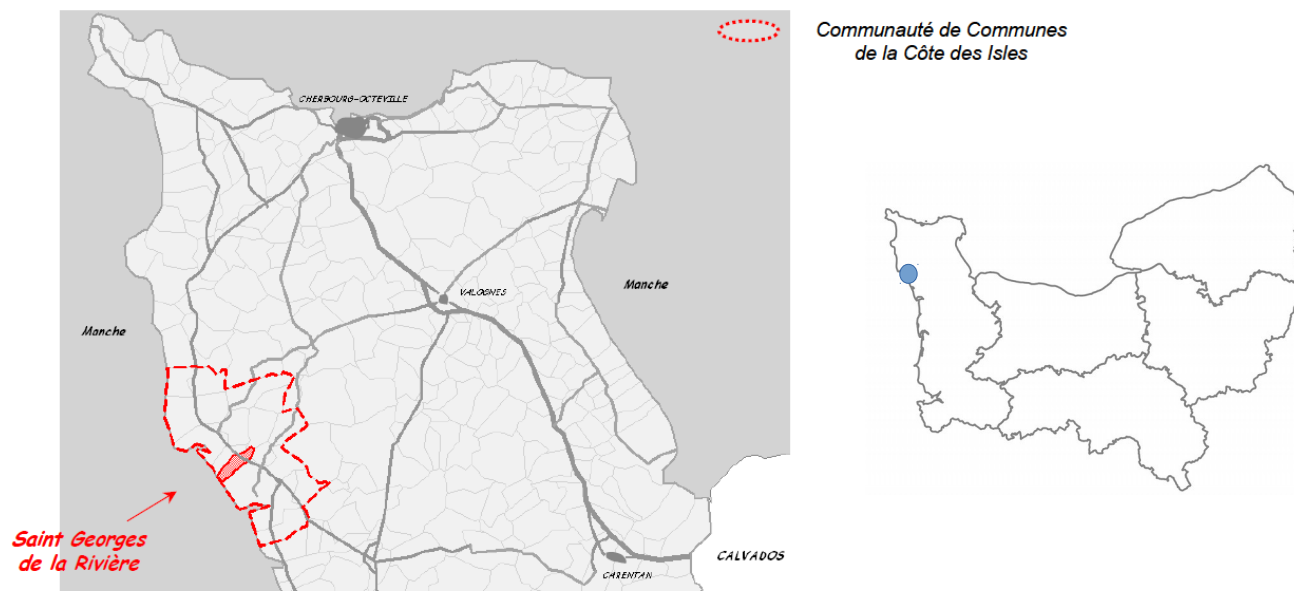
Les sensibilités environnementales sont nombreuses sur le territoire, qui est également soumis à des risques naturels importants notamment l'inondation par débordement de cours d'eau et submersion marine.

Le scénario retenu par la collectivité en matière de développement de l'urbanisation et de l'activité économique est ambitieux et de nature à remettre en cause la polarisation souhaitée par le SCoT du Cotentin.

L'autorité environnementale considère par ailleurs que des précisions pourraient être apportées quant à :

- la capacité d'accueil de la commune, notamment des espaces littoraux,
- le maintien des continuités écologiques de part et d'autre de la RD 124,
- la présence de zones humides en secteur de densification et d'extension de l'urbanisation,
- la préservation du grand paysage (covisibilité mer/coteaux) et des cônes de vue depuis la RD 124.

Localisation de la commune de Saint-Georges-de-la-Rivière (extrait du rapport de présentation)



AVIS DETAILLE

1. CONTEXTE REGLEMENTAIRE DE L'AVIS

Le PLU en vigueur de la commune de Saint-Georges-de-la-Rivière a été approuvé en 2003. Afin de prendre en compte les évolutions réglementaires², la commune a engagé une révision de son document d'urbanisme. Le débat sur le PADD a eu lieu le 5 octobre 2015 et le projet de révision a été arrêté le 4 avril 2016, puis transmis pour avis à l'autorité environnementale qui en a accusé réception le 28 novembre 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 « *Littoral ouest du Cotentin de Saint-Germain-sur-Ay au Rozel* » (FR2500082), 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 Saint-Georges-de-la-Rivière 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 217 pages), et ses annexes (tables de concordance de la partie législative du code de l'urbanisme compte tenu de sa ré-écriture au 1^{er} janvier 2016) ;
- le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) (14 pages) ;
- les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) (10 pages) ;
- le règlement écrit (43 pages) ;
- le règlement graphique comprenant un plan de zonage et un plan des risques (éléments établis à l'échelle du 1/5 000^{ème}) ;
- les annexes au PLU, écrites (annexes sanitaires, servitudes d'utilité publique) et graphiques (plans des réseaux eau potable et eaux usées et plan des servitudes d'utilité publique).

2.1. COMPLÉTUDE DU RAPPORT DE PRÉSENTATION

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 2015³ 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.

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 ;

² Loi Grenelle II du 12/07/2010

³ 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 ».

- 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 Saint-Georges-de-la-Rivière suit globalement cette trame. 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.

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 sont rédigés avec clarté et judicieusement illustrés.

Il ressort du diagnostic un vieillissement de la population et une croissance démographique de 2,55 % : la population recensée en 2012 était de 294 habitants soit 82 nouveaux habitants depuis 1999. Cette évolution correspond à la création sur cette même période de 146 logements supplémentaires (11 logements par an). Le taux de résidences secondaires est en augmentation et atteint 64 %, en lien avec la vocation touristique communale. Le choix de la municipalité est de permettre l'accueil de 150 à 170 nouveaux arrivants à l'horizon 2025 grâce à une croissance soutenue de 3,5 % par an. Ce projet nécessite la construction de 92 logements (environ 9 logements par an avec une densité de 15 logements / hectare conformément aux préconisations du SCoT⁴ du Cotentin) ce qui représente une consommation de surface de 5,2 hectares, dont 0,9 hectare au sein du tissu urbain existant. Ce scénario de croissance ambitieux se situe au-delà du scénario « au fil de l'eau », sans que ce choix ne fasse l'objet d'une argumentation précise, hormis la prise en compte des résidences secondaires.

Le rapport de présentation propose une hiérarchisation et une spatialisation des enjeux (p. 106-107), 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.

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. 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 site, 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 site Natura 2000. En l'espèce, tous ces éléments apparaissent bien au dossier. L'étude, conforme d'un point de vue réglementaire, conclut à l'absence d'incidences significatives sur le site Natura 2000.

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 présenté au chapitre traitant de la justification des choix retenus pour son élaboration, des pages 154 à 165 du rapport de présentation.

Il ressort de l'analyse du maître d'ouvrage 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. Toutefois, le SCoT détermine une enveloppe de 140 logements par an pour l'ensemble de la communauté de communes de la Côte des Isles, soit un potentiel de 5 logements par an pour Saint-Georges de la Rivière, sans tenir compte de la polarisation souhaitée par le SCoT sur les communes de Barneville-Carteret (pôle d'équilibre) et Portbail (pôle de proximité).

Afin d'assurer la compatibilité du projet de PLU avec les objectifs de polarisation du territoire et de développement de l'habitat précisés dans le SCoT, l'autorité environnementale recommande de revoir à la baisse le rythme de construction sur la commune.

4 Schéma de cohérence territoriale approuvé le 12/04/2011

L'application de la loi « littoral » est régie par les articles L. 121-21 à L. 121-27 du CU (les références réglementaires du document sont erronées ; p. 144-153). L'analyse de la compatibilité évoque successivement la typologie de l'habitat, la délimitation des coupures d'urbanisation, de la bande des 100 mètres, des espaces proches du rivage et des espaces remarquables, et indique quels sont les boisements significatifs de la commune (espaces boisés classés). Toutefois la notion de capacité d'accueil n'est pas abordée (article L. 121-21 du CU). D'autre part, afin de s'assurer du développement de l'urbanisation en continuité de l'existant, il apparaît indispensable de préciser, dans l'OAP du secteur du bourg, le phasage des aménagements.

L'autorité environnementale recommande de procéder à l'analyse de la capacité d'accueil de la commune, tout particulièrement pour les espaces littoraux qui sont les plus sensibles à la fréquentation du public (risque de dégradation des milieux et de dérangement des espèces).

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 ne fait pas l'objet d'un chapitre comme le prévoit le 7° de l'ancien article R. 123-2-1 du CU pris en référence par le maître d'ouvrage. Elle est rapidement évoquée à la fin du résumé non technique. 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.

L'autorité environnementale recommande de préciser la manière dont la démarche itérative d'évaluation environnementale a été mise en oeuvre, en détaillant notamment les évolutions du projet et la consultation du public.

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

Le territoire de la commune de Saint-Georges-de-la-Rivière, compte-tenu, d'une part, de la forte proportion d'espaces naturels patrimoniaux (zone dunaire, territoires humides, haies et boisements), et d'autre part, de son attractivité touristique, 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 d'inondation par débordement de cours d'eau, remontée de nappe phréatique, évolution du trait de côte et submersion marine.

Les observations qui suivent ne prétendent pas à l'exhaustivité mais elles portent sur ces thématiques identifiées « à fort enjeu » par l'autorité environnementale.

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

Le PLU envisage la consommation de 4,3 hectares de terres agricoles (zone 1AU). Au-delà des remarques déjà formulées au paragraphe 2.3 qui pointent l'incohérence du scénario de développement avec les orientations du SCoT, la zone U située en face de ce secteur de l'autre côté de la RD 124 interroge quant à son caractère urbain. D'une superficie d'environ 2 hectares, il n'apparaît pas qu'elle soit incluse dans le recensement des « dents creuses ». Ces deux arguments tendent à faire penser que le secteur 1 AU est surdimensionné et qu'il pourrait être revu à la baisse, limitant de ce fait les effets du plan sur l'activité agricole.

L'autorité environnementale recommande d'apporter des précisions quant aux secteurs retenus pour la densification de l'urbanisation, et de réduire le cas échéant l'emprise du secteur 1 AU.

3.2. SUR LA PRÉSERVATION DES ESPACES NATURELS

Les enjeux en termes de préservation des espaces naturels portent notamment sur les éléments

constitutifs de la trame verte et bleue (TVB), les espaces sensibles littoraux et les zones humides qui sont repris dans une carte de synthèse du PADD (p. 14).

Ainsi, de nombreuses haies sont identifiées comme « corridors potentiels » dans le rapport de présentation (p. 97) mais seule une petite fraction est protégée (classement en EBC). Il serait plus approprié de préserver l'ensemble du maillage bocager de bonne qualité mais avec une réglementation plus adaptée au titre de la loi « paysage⁵ », le classement en EBC étant réservé aux boisements ou haies les plus structurants de la commune. L'autorité environnementale souligne que la principale continuité écologique nord-ouest / sud-est est interrompue par les secteurs 1 AU et U se faisant face de part et d'autre de la RD 124. L'OAP de la zone 1 AU ne permet pas de maintenir une continuité écologique fonctionnelle.

L'autorité environnementale recommande de revoir le règlement graphique au sud-est du bourg (zones 1 AU et U) de manière à assurer le maintien d'une continuité écologique fonctionnelle de part et d'autre de la RD 124 à l'échelle de la commune.

L'autorité environnementale note que le même secteur est concerné par une forte prédisposition à la présence de zones humides. Toutefois, aucune vérification de terrain n'a été réalisée dans le cadre de l'évaluation environnementale afin d'intégrer cet enjeu dans les choix et les analyses des effets du PLU.

L'autorité environnementale recommande, sur les secteurs de densification et d'extension de l'urbanisation, de procéder à une vérification de la présence de zones humides, et en cas de présence avérée de justifier du choix de ces secteurs.

Le projet de PLU prévoit l'augmentation des capacités touristiques, notamment par le développement de parcs résidentiels de loisirs dans la frange littorale de la commune (secteur Nt) à proximité immédiate des milieux dunaires du site Natura 2000. Des indicateurs et modalités de suivi, de l'application du projet de PLU, sont définis pour chacun des 3 axes du PADD (p. 190-191). 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 Natura 2000.

3.3. SUR LES PAYSAGES

La commune a choisi de maintenir la limite des espaces proches du rivage, dans lesquels l'extension de l'urbanisation doit être modérée, au tracé précisé dans le SCoT, c'est à dire la RD 124. Cependant, le maître d'ouvrage indique bien qu'il existe une covisibilité entre la mer et le secteur des coteaux, notamment dans la partie nord est du secteur 1 AU (programme de standing « les balcons »). Le développement de cette urbanisation sur un point haut visible depuis la mer augmente les risques d'atteintes au grand paysage, même si l'OAP et le règlement prévoient quelques dispositions pour limiter un tel impact.

Concernant les coupures d'urbanisation, le PLU en identifie une seule de petite taille le long de la RD 124 à l'ouest du bourg. Il en existe pourtant une plus conséquente à l'est du bourg, de part et d'autre de la RD 124, qui sera totalement neutralisée par la zone 1 AU telle que définie au projet et la zone U lui faisant face. L'impact sur les paysages sera notable, notamment pour les cônes de vue sur le bocage depuis la route. Le projet, à terme, conduira à un encadrement urbanisé sur toute la traversée de la commune depuis cette voie de circulation.

L'autorité environnementale recommande de maintenir en partie la coupure d'urbanisation existant à l'est du bourg, à hauteur de la zone 1 AU, afin de préserver les cônes de vue sur le bocage.

3.4. SUR LES RISQUES NATURELS

La commune de Saint-Georges-de-la-Rivière est soumise à de nombreux risques naturels : inondation

5 Article L. 151-23 du CU

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. Globalement, la 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. Toutefois, le PLU ne réglemente pas les sous-sols, bien que le secteur 1AU et le secteur U immédiatement situé au sud de la RD 124 soient concernés par un fort risque d'inondation des réseaux par remontée de nappe (0 à 1 m de la surface). Par ailleurs, le plan des risques (pièce 5.2) ne reprend pas le zonage sous le niveau marin mais seulement le zonage du PPRL⁶ en vigueur. Concernant, l'évolution du trait de côte, le rapport de présentation ne fournit pas de données postérieures à 2007, et ne s'interroge pas sur les effets attendus de l'élévation du niveau de la mer.

L'autorité environnementale recommande de préciser le règlement quant aux dispositions constructives applicables en secteur de remontée de nappe phréatique et d'ajouter, à titre d'information, les zones sous le niveau marin sur le plan des risques. De même, elle recommande que le projet de PLU s'empare des problématiques liées à l'élévation du niveau marin et à l'évolution du trait de côte et de leurs conséquences sur le développement de la commune.

6 Plan de prévention des risques littoraux arrêté le 02/12/2015