



Mission régionale d'autorité environnementale
Normandie

**Avis délibéré de la mission régionale d'autorité
environnementale (MRAe) de Normandie sur la
mise en compatibilité du plan local d'urbanisme
(PLU) de la commune de Douvres-la-Délivrande
(14) dans le cadre d'une déclaration d'utilité
publique relative au projet de la zone
d'aménagement concerté (ZAC) de la Fossette**

n° : 2019-3408

<http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/>

Préambule

La MRAe de Normandie, mission régionale d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), s'est réunie le 20 février 2020, par téléconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de la commune de Douvres-la-Délivrande (14) dans le cadre d'une déclaration d'utilité publique (DUP) relative au projet de zone d'aménagement concerté (ZAC) de la Fossette.

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Denis BAVARD, Corinne ETAIX, Olivier MAQUAIRE et François MITTEAULT.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, 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 le présent avis.

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Normandie a été saisie par la communauté de communes Cœur de Nacre du projet de mise en compatibilité du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Douvres-la-Délivrande (14) dans le cadre d'une déclaration d'utilité publique (DUP) relative au projet de zone d'aménagement concerté (ZAC) de la Fossette, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 28 novembre 2019.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 104-6 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la DREAL a consulté le 4 décembre 2019 l'agence régionale de santé de Normandie.

Sur la base des travaux préparatoires de la DREAL et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

Pour chaque plan et document soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis n'est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Le présent avis est publié sur le site internet des MRAe. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

Synthèse de l'avis

Le projet d'extension de la zone d'activités de la Fossette sur la commune de Douvres-la-Délivrande (14), mené par la communauté de communes Cœur de Nacre dans le cadre d'une procédure de zone d'aménagement concerté (ZAC), nécessite d'adapter les dispositions du plan local d'urbanisme (PLU) en vigueur sur le territoire communal, approuvé en 2013. Afin de disposer de l'ensemble du foncier nécessaire à la mise en œuvre de l'opération, la communauté de communes a décidé de porter une déclaration d'utilité publique (DUP) de la ZAC, qui permet en outre de procéder à la mise en compatibilité du PLU afin d'y apporter les modifications nécessaires.

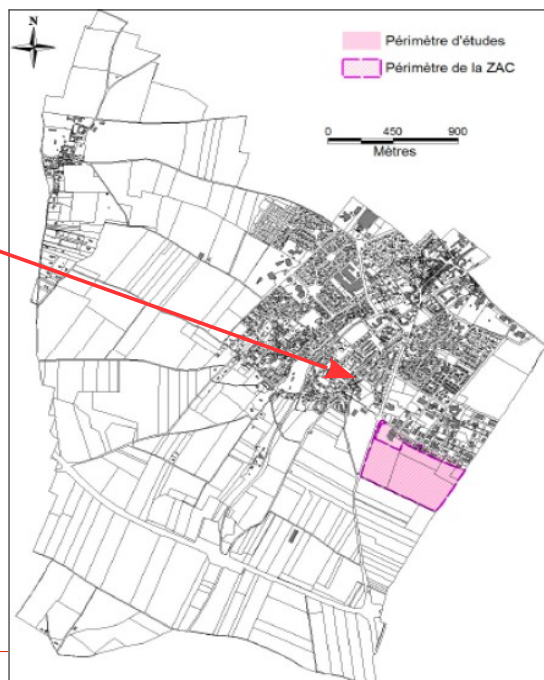
Le projet d'extension ayant précédemment fait l'objet d'une évaluation environnementale (avis de l'autorité environnementale en date du 15 décembre 2017), la mise en compatibilité du document d'urbanisme nécessite elle aussi, en application de l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme la réalisation d'une évaluation environnementale. Cette dernière concerne de façon plus spécifique les incidences des évolutions apportées au PLU. Le dossier de mise en compatibilité du PLU de Douvres-la-Délivrande a été transmis pour avis à l'autorité environnementale qui en a accusé réception le 28 novembre 2019.

Les modifications à apporter au PLU ne remettent pas en cause le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) du PLU en vigueur. Elles consistent en l'ouverture à l'urbanisation de deux zones de développement préalablement identifiées au PLU, représentant une superficie totale de 21,7 ha n'engendrant pas de réduction de la zone agricole « Ae » existante, ainsi qu'en la définition d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP) et d'un règlement, spécifiques au secteur concerné par la ZAC.

Sur la forme, les éléments justificatifs de la procédure produits concernent l'intérêt général du projet et non son utilité publique. Pour une bonne information du public, des précisions sont à apporter sur ce point. La partie relative à l'évaluation environnementale nécessite quant à elle quelques compléments notamment sur les thématiques « eau » et « changement climatique ».

Sur le fond, en l'absence de thématiques considérées comme à fort enjeu environnemental sur le secteur de projet, l'autorité environnementale formule quelques recommandations visant à l'amélioration du dossier. Elles concernent, d'une part, la compatibilité des évolutions apportées au PLU avec les orientations définies par le nouveau schéma de cohérence territoriale (SCoT) de Caen-Métropole, notamment en termes de consommation des espaces agricoles, d'autre part, la mise en place dans le règlement du PLU de dispositions réglementaires susceptibles de favoriser la réalisation de constructions performantes d'un point de vue énergétique et environnemental afin de mieux prendre en compte les incidences de la future zone d'activités sur le changement climatique.

Localisation de Douvres-la-Délivrande et du secteur de projet



Avis détaillé

1. ÉLÉMENTS DE CONTEXTE RELATIFS A LA MISE EN COMPATIBILITÉ DU PLU DE LA COMMUNE DE DOUVRES-LA-DELIVRANDE

1.1. Le contexte réglementaire de la procédure :

La communauté de communes Cœur de Nacre, dans le Calvados, compétente en matière de développement économique, a décidé, par délibération en date du 20 septembre 2016, de l'extension de la zone d'activités de la Fossette située sur le territoire de sa commune centre, Douvres-la-Délivrande. Le projet, mis en œuvre dans le cadre d'une procédure de zone d'aménagement concerté (ZAC), a fait l'objet, en application de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, d'une évaluation environnementale, sur laquelle l'autorité environnementale a rendu un avis le 15 décembre 2017¹. À l'issue de la participation du public², le conseil communautaire a approuvé le 28 juin 2018 le dossier de création de la ZAC et décidé de sa création.

L'autorité environnementale observe que la possibilité de recourir à une procédure d'évaluation environnementale commune, portant à la fois sur le projet d'extension de la zone d'activités et sur la mise en compatibilité du PLU, n'a pas été retenue.

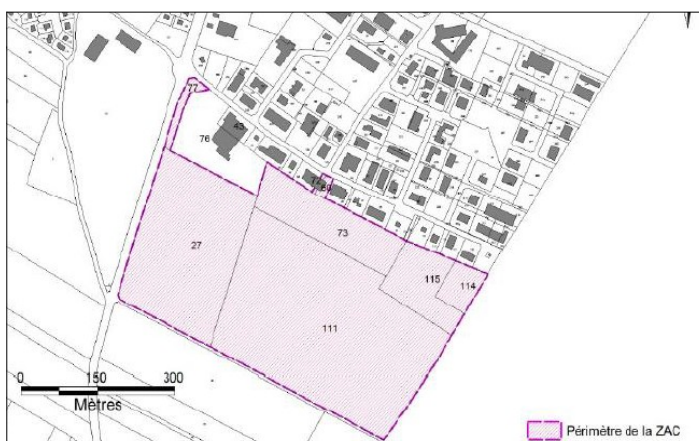
Pour la réalisation de ce projet, il s'avère nécessaire de faire évoluer le plan local d'urbanisme (PLU) en vigueur sur la commune de Douvres-la-Délivrande, approuvé le 3 juin 2013.

À cet effet, la communauté de communes Cœur de Nacre a d'abord envisagé, afin de rendre compatibles les dispositions du PLU de Douvres-la-Délivrande avec les nécessités du projet, de se prononcer par une déclaration de projet sur l'intérêt général de cette action d'aménagement, conformément à l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme. Néanmoins, afin de pouvoir, à défaut d'un accord amiable de l'ensemble des propriétaires concernés, finaliser l'acquisition des terrains nécessaires à la réalisation de la ZAC, elle a ensuite décidé de porter un projet de déclaration d'utilité publique (DUP), qui permet également d'apporter au PLU les modifications nécessaires.

Cette procédure dite de « mise en compatibilité du PLU » est décrite par les articles L. 153-54 à L. 153-59 du code de l'urbanisme. Elle prévoit notamment que l'enquête publique réalisée dans le cadre de cette déclaration d'utilité publique « porte à la fois sur l'utilité publique de l'opération et sur la mise en compatibilité du PLU qui en est la conséquence », et que les dispositions proposées pour assurer la mise en compatibilité du PLU fassent l'objet d'un examen conjoint de l'État, de la communauté de communes Cœur de Nacre et du maire de Douvres-la-Délivrande, ainsi que des personnes publiques associées (articles L. 132-7 et L. 132-9 du code de l'urbanisme).

À l'issue de l'enquête publique, la déclaration d'utilité publique prise par le préfet du Calvados, après avis de la commune de Douvres-la-Délivrande (compétente sur son PLU), emportera alors approbation des nouvelles dispositions du PLU.

Bien que Douvres-la-Délivrande ne soit pas une commune littorale (article R. 104-10 du code de l'urbanisme), et que son territoire ne soit pas concerné par la présence d'un site Natura 2000 (article R. 104-9 du même code) l'évaluation environnementale relative à la mise en compatibilité du PLU de Douvres-la-Délivrande est néanmoins nécessaire en application de l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme, car le projet d'extension de la zone d'activités de la Fossette par création de ZAC a lui-même fait l'objet d'une étude d'impact.



1 Avis consultable à l'adresse suivante : <http://www.normandie.developpement-durable.gouv.fr/extension-de-la-zac-de-la-fossette-a-douvres-la-a1843.html>

2 Participation du public effectuée par voie électronique en application de l'article L 123-19 du code de l'environnement.

1.2. La nature du projet et l'argumentation quant à son caractère d'utilité publique :

Les terrains d'emprise du projet se situent au sud-est du centre bourg de Douvres-la-Délivrande et sont accessibles depuis la RD 7. Localisée en continuité de la zone d'activités existante, la ZAC constituera la nouvelle entrée de ville depuis l'agglomération caennaise. Le périmètre de la ZAC, d'une superficie d'environ 21,7 ha, concerne huit parcelles cadastrales. Il s'agit pour la plupart d'anciennes parcelles agricoles classées dans le PLU en vigueur, pour la partie ouest du site, en zone « 2AUe » dévolue à « l'extension de la zone d'activités communautaire, spécifiquement réservée à des équipements et activités économiques », et pour la partie est, en zone « Ae » « réservée à l'extension à long terme de la ville ». Le périmètre de la ZAC inclut également, en limite nord, des parties de parcelles déjà bâties de la zone d'activités existante, nécessaires à la réalisation d'un accès au site, pour lequel un emplacement réservé a été créé dans le PLU en vigueur.

L'extension de la zone d'activités de la Fossette devrait être réalisée en deux phases, selon un principe de répartition des typologies d'activités économiques en distinguant trois zones avec une gradation croissante des tailles des parcelles depuis la RD 7 jusqu'à la limite est du site :

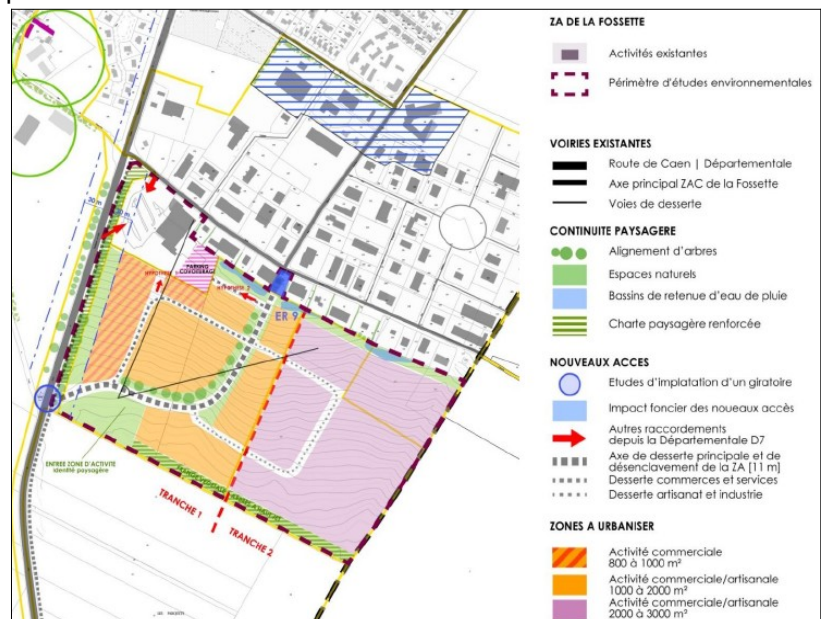
- Phase 1 : zone d'activités tertiaires et de services d'une surface aménageable d'environ 21 000 m², offrant des parcelles de 500 à 1 000 m² ;
- Phase 1 : zone d'activités artisanales d'environ 60 000 m², avec des parcelles de 1000 à 3 000 m² ;
- Phase 2 : zone d'activités artisanales et industrielles d'environ 70 400 m², avec des parcelles de 10 000 à 50 000 m².

La surface aménageable totale envisagée est d'environ 151 400 m².

L'accès principal au site se fera depuis la RD 7 sur laquelle un carrefour giratoire sera créé afin de sécuriser et de ralentir le trafic routier, et permettre par une voirie structurante raccordée sur la rue Alfred Kastler au nord d'accéder aux différents secteurs de la zone d'activités existante. Une ligne de transport sera créée sur cette nouvelle infrastructure qui à terme constituera une voie de contournement du centre-ville de Douvres-la-Délivrande.

Le projet prévoit de préserver l'allée de platanes situés le long de la RD 7 et de l'accompagner d'une bande paysagère de 30 m. Seront également créés un espace paysager en entrée de la future zone d'activités, une frange végétale d'arbres de haut jet en limite sud du site, ainsi qu'une bande végétale le long de la voirie structurante avec la mise en place d'une marge de recul pour les constructions.

Les considérations mises en avant par la collectivité pour justifier de l'utilité publique de son projet se rapportent en fait à son intérêt général, caractère qu'il convient de considérer dans le cadre d'une déclaration de projet, procédure précédemment envisagée par la collectivité. Elles s'appuient notamment sur les réflexions menées depuis plusieurs années par la communauté de communes Cœur de Nacre en faveur du développement économique de son territoire et le soutien à la création d'emplois. Notamment, une étude de stratégie économique conduite en 2012 par la communauté de communes, visant à analyser l'offre existante en matière de zones d'activités présentes sur le territoire, confirme la localisation privilégiée de la zone d'activités de la Fossette et sa très bonne accessibilité depuis Caen. L'étude montre également qu'au regard de la croissance attendue de la population et de l'offre économique jugée quantitativement et qualitativement insuffisante, il est nécessaire de développer une nouvelle offre économique, le principe d'extension de la zone d'activités existante de la Fossette constituant la meilleure localisation envisageable pour la création de nouveaux espaces économiques sur le territoire de la communauté de communes.



Par ailleurs, selon la collectivité, le projet d'extension de la zone d'activités de la Fossette s'inscrit pleinement dans les orientations de la charte d'aménagement de la communauté de communes Cœur de Nacre adoptée en décembre 2009, et du schéma de cohérence territoriale (SCoT) de Caen-Métropole.

Outre l'intérêt du projet en matière économique, la collectivité met également en avant, afin de justifier son caractère d'intérêt général, les améliorations qu'il est susceptible d'apporter en matière d'aménagement urbain, notamment la relocalisation d'une entreprise située actuellement en centre-ville, sans possibilité d'extension *in situ*, ainsi que la possibilité, dans le cadre de la réalisation de l'extension, de requalifier les infrastructures et espaces publics existants de la zone d'activité de la Fossette.

Ces éléments soulèvent cependant question, comme développé plus loin (voir paragraphe 2.2 ci-dessous).

1.3. Les évolutions à apporter au PLU :

Le projet d'extension de la zone d'activités de la Fossette s'inscrit dans les orientations du projet d'aménagement et de développement durables (PADD) du PLU en vigueur, notamment celles visant à « *organiser l'accueil d'entreprises en veillant à la complémentarité des différents sites ainsi qu'à la qualité de leurs aménagements et de leur insertion paysagère* ». À cet effet, le PADD fixe les besoins fonciers nécessaires à l'extension de la zone d'activités de la Fossette par le sud, en l'espèce 10 ha à court terme pour faire face aux enjeux et besoins locaux, et autant par tranche de 10 ans. Les besoins exprimés sont ainsi de 20 ha en extension urbaine d'ici 2035.

Le PADD n'étant pas remis en cause, la mise en compatibilité ne concerne donc que les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), ainsi que le règlement graphique (plan de zonage) et le règlement écrit.

Concernant les OAP :

Le site du projet est concerné dans le PLU en vigueur par une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) intitulée « *Extension urbaine sud-est : un nouveau parc d'activités* ». Il s'avère néanmoins nécessaire dans le cadre de la mise en compatibilité du PLU de ~~définir de nouvelles~~ compléter les OAP afin de rendre opposables les principes d'aménagement issus des réflexions menées préalablement par la collectivité.

Concernant la partie réglementaire du PLU :

– mise en place au règlement graphique d'une zone 1AUe correspondant à l'emprise de la ZAC de la Fossette en remplacement des zones « 2AUe » et « Ae » mentionnées précédemment, avec suppression des prescriptions de recul le long de la RD 7, suppression de l'emplacement réservé n° 9 dont l'acquisition a été effectuée, et ajout d'un emplacement réservé pour permettre la création du carrefour giratoire d'entrée de ville (ER n° 14 d'une surface de 340 m²) ;

– définition au règlement écrit des dispositions spécifiques à la nouvelle zone 1AUe.



2. ANALYSE DE LA QUALITÉ DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

2.1. Complétude du dossier :

En l'absence de dispositions réglementaires relatives à son contenu et à sa forme, il apparaît néanmoins souhaitable que le dossier de mise en compatibilité d'un document d'urbanisme dans le cadre d'une déclaration d'utilité publique fasse apparaître :

- une partie relative à la déclaration d'utilité publique comportant notamment les modalités de mise en œuvre de la procédure et la présentation du projet justifiant son caractère d'utilité publique, l'appréciation de cette « utilité publique » étant réalisée sur la base de trois critères qui s'articulent autour des motifs de l'expropriation et du but poursuivi par la personne morale expropriante : s'assurer que les avantages de l'opération l'emportent sur ses inconvénients en tenant compte de l'ensemble des intérêts publics et privés (théorie dite du bilan), l'opportunité du projet, le caractère nécessaire de l'expropriation à travers la démonstration de l'absence de solutions alternatives ;
- une seconde partie concernant la mise en compatibilité du document d'urbanisme avec le rapport de présentation initial du PLU modifié ou complété, afin notamment d'exposer l'évaluation environnementale des évolutions apportées, ainsi que les règlements (écrit et graphique) et le cas échéant les annexes, avant et après l'adoption de la déclaration d'utilité publique.

L'élaboration du PLU en vigueur n'ayant pas fait l'objet d'une évaluation environnementale (puisque antérieure aux dispositions réglementaires relatives à l'évaluation environnementale), l'évaluation environnementale de la mise en compatibilité du PLU de la commune de Douvres-la-Délivrande, comme le précisent les articles L. 104-3 et R. 104-2 du code de l'urbanisme, « prend la forme d'une nouvelle évaluation environnementale », au demeurant proportionnée aux effets de la mise en œuvre des évolutions apportées au document, ainsi qu'aux enjeux de la zone concernée par le projet (article R. 151-3, avant-dernier alinéa).

2.2. Qualité des principales rubriques du dossier d'évaluation environnementale :

En l'espèce, il s'avère que le dossier transmis à l'autorité environnementale, dans ce qui correspond à la première partie, est de bonne qualité rédactionnelle et correctement illustré, contient globalement les éléments mentionnés ci-dessus, mais que, comme souligné précédemment, les justifications fournies dans la notice de présentation de la DUP se rapportent en fait à l'intérêt général et non à l'utilité publique.

L'autorité environnementale recommande, pour une bonne information du public, d'apporter les éléments permettant d'apprécier l'utilité publique du projet, qui en outre permet de procéder à la mise en compatibilité du PLU.

La seconde partie du dossier concerne l'évaluation environnementale proprement dite. Outre le rappel des éléments de contexte, elle reprend la description du projet d'extension de la zone d'activités et de ses principes d'aménagement, puis précise les documents supra-communaux avec lesquels la mise en compatibilité du PLU doit être compatible ou dont il convient de tenir compte : schéma de cohérence territoriale (SCoT), schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), plan de gestion des risques d'inondation (PGRI), schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), schéma régional de cohérence écologique (SRCE), etc. Sont notamment précisés les objectifs et orientations du schéma de cohérence territoriale (SCoT) de Caen Métropole approuvé le 20 octobre 2011, modifié en 2016. Mais il convient de souligner que le document ne fait pas mention de sa révision n° 1, approuvée le 18 octobre 2019, exécutoire deux mois après sa transmission au préfet, soit au 14 janvier 2020.

L'autorité environnementale recommande de faire référence au schéma de cohérence territoriale (SCoT) de Caen-Métropole révisé, afin que soit examinée la compatibilité des évolutions apportées au PLU avec les nouvelles dispositions du SCoT susceptibles de concerner le projet d'extension de la zone d'activités.

Dans le rapport d'évaluation environnementale, sont ensuite présentées de façon relativement détaillée les diverses composantes de l'état initial de l'environnement du territoire communal et de façon spécifique les éventuels enjeux du secteur concerné par la ZAC et la mise en compatibilité du PLU. L'étude décrit ensuite ses incidences sur l'environnement et fait état des mesures d'évitement et de réduction qui seront mises en œuvre dans le cadre de la réalisation de l'extension de la zone d'activités.

- **L'état initial** ne met pas en évidence d'enjeux notables concernant le site d'étude, vis-à-vis desquels les évolutions apportées au PLU seraient susceptibles d'engendrer des incidences négatives sur l'environnement et la santé, à l'exception des nuisances sonores générées par la circulation sur la RD 7, compte tenu de la suppression des prescriptions de recul.

Il apparaît néanmoins que le dossier ne fournit aucune donnée chiffrée sur l'adéquation entre les besoins futurs en eau potable et les ressources disponibles, en tenant compte notamment des projets de développement des autres communes desservies par la même ressource.

De même, pour ce qui est du traitement des eaux usées par la station d'épuration de Bernières-sur-Mer, il aurait été souhaitable de fournir à l'appui de l'attestation du syndicat d'assainissement indiquant sa capacité à collecter et traiter les eaux générées par la ZAC, des éléments d'analyse de l'adéquation entre les besoins générés et la capacité des réseaux et unités de traitement, en tenant compte là aussi des projets de développement des autres communes raccordées au système d'assainissement.

L'autorité environnementale recommande de compléter la partie consacrée à l'état initial de l'environnement par des éléments d'analyse permettant d'apprécier la disponibilité de la ressource en eau et les possibilités effectives de traitement des eaux usées, en tenant compte des besoins générés par les projets de développement des autres communes dépendantes de la même ressource et/ou du même système de traitement des eaux usées.

- **L'analyse des incidences** met en évidence, compte tenu des mesures d'évitement et de réduction envisagées, l'absence d'impacts négatifs résiduels notables du projet sur les différentes composantes environnementales. Il apparaît néanmoins que les mesures décrites, liées directement à la mise en œuvre du projet, ne font pour la plupart d'entre elles pas l'objet de prescriptions *ad hoc* dans le règlement du PLU. À titre d'exemple peuvent être citées les mesures suivantes : « *l'ensemble des voies de circulation seront équipées de noues permettant de collecter les eaux pluviales ... ces aménagements éviteraient tout risque de pollution des sols (cf. page 123)* », « *mise en place d'ouvrages tampons collectifs de gestion des eaux de ruissellement ... (cf. page 130)* », « *ouvrages d'infiltration à la parcelle de 5 m³ pour 100 m² de toiture* », « *hauteur limite et recul des bâtiments (cf. page 136)* ». Pour chacune de ces mesures, afin de s'assurer de leur bonne mise en œuvre lors de la réalisation du projet, il aurait été souhaitable de faire référence aux dispositions réglementaires mises en place dans le cadre de la mise en compatibilité du PLU, notamment dans l'OAP, ou à défaut de les prévoir.

L'autorité environnementale recommande que le PLU dispose effectivement, après mise en compatibilité, des prescriptions réglementaires nécessaires à la bonne mise en œuvre des mesures de réduction des effets du projet lors de sa réalisation.

Par ailleurs l'objectif assigné aux collectivités publiques dans leur action en matière d'urbanisme de « *lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'économie des ressources fossiles, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables* » (article L 101-2 du code de l'urbanisme) n'est quasiment pas abordé, notamment en ce qui concerne l'incidence des constructions qui seront réalisées sur la zone d'activités et le recours aux énergies renouvelables ; l'étude de faisabilité sur le potentiel de développement en énergies renouvelables fournie en annexe n° 6 n'est pas exploitée pour définir les éventuelles dispositions réglementaires à prévoir. Afin de répondre à cet objectif, des mesures de réduction consistant notamment en des obligations en matières de performances énergétiques auraient pu être introduites dans le règlement de la zone 1AUE.

L'autorité environnementale recommande que les incidences sur le changement climatique des émissions de gaz à effet de serre générées par le fonctionnement de la future zone d'activités (dépenses énergétiques des constructions et trafic induit par les utilisateurs) soient évaluées afin que puissent être mises en place dans le cadre de la mise en compatibilité du PLU, d'éventuelles dispositions réglementaires permettant le cas échéant de les réduire, voire de les compenser.

À noter également que des mesures dites d'accompagnement sur le milieu naturel sont proposées (page 165). Elles concernent néanmoins la mise en œuvre du projet d'extension de la zone d'activités et ne semblent pas pouvoir être déclinées dans le cadre de la mise en compatibilité du PLU. Si tel était le cas, il conviendrait d'apporter les précisions nécessaires.

- **L'étude d'incidence Natura 2000** (fournie en annexe n°2), obligatoire pour tout document d'urbanisme soumis à évaluation environnementale, s'intéresse aux zones spéciales de conservation (ZSC) inscrites au titre de la Directive "Habitats - Faune - Flore", « *Baie de Seine Orientale* » (FR 2502021) située à 4,8 km au nord-est du site de projet, et « *Ancienne carrière de la vallée de la mue* » (FR2502004) localisée 4,5 km à l'ouest. Compte tenu de la localisation de la zone de projet et de sa nature, il est conclu à l'absence d'incidence directe ou indirecte sur les espèces et habitats d'intérêt communautaire (cf. page 139).
- **Des indicateurs de suivi** sont proposés page 173 du dossier. Les impacts qu'il est envisagé de suivre au moyen de ces indicateurs au regard des enjeux identifiés mériteraient d'être explicités. Ils apparaissent en effet pour certains inadaptes au projet et à son contexte, notamment concernant les risques et nuisances : à titre d'exemple, l'indicateur de suivi des incidents liés aux remontées de nappe alors qu'aucun risque de ce type n'est identifié (cf. cartographie page 44). Par ailleurs si des obligations en matière de performances énergétiques étaient introduites dans le règlement de la zone 1AUE comme suggéré précédemment, il conviendrait de prévoir les modalités de suivi des performances énergétiques exigées.

L'autorité environnementale recommande de définir, dans le cadre de la déclaration d'utilité publique qui emportera mise en compatibilité du PLU, des indicateurs de suivi en cohérence avec les enjeux pour lesquels des mesures de réduction des impacts sont prévues, ainsi que les modalités de suivi des performances énergétiques et environnementales des constructions.

- **Le résumé non technique**, proposé en fin de dossier, reprend les éléments essentiels du projet et de ses enjeux dans le cadre de la mise en compatibilité des documents d'urbanisme. Il présente néanmoins des incohérences dans l'appréciation des niveaux d'enjeux sur le site d'étude, notamment concernant l'enjeu « inondation » qualifié de fort, et l'enjeu « sols pollués » qualifié de moyen, ce qui ne ressort pas a priori de l'évaluation environnementale (cf. page 40 à 45, et 113). Il ne fait pas non plus état des mesures d'évitement, de réduction et de compensation (ERC) proposées. Il mériterait d'être mieux illustré et placé en début de dossier.

L'autorité environnementale rappelle que le résumé non technique, souvent lu en priorité, doit permettre au public d'avoir une vision globale et pertinente du projet, en l'espèce les évolutions à apporter au PLU, et les incidences de ce dernier sur l'environnement et la santé humaine. Elle recommande donc, pour une bonne information du public, d'en améliorer la cohérence avec l'évaluation environnementale, de le compléter et d'en rendre la lecture plus accessible.

3. ANALYSE DE LA MANIÈRE DONT LA MISE EN COMPATIBILITÉ DU PLU PREND EN COMPTE L'ENVIRONNEMENT

Le projet d'extension de la zone d'activités de la Fossette s'inscrit dans une partie du territoire communal ne présentant pas de sensibilités environnementales notables et qui n'apparaît pas exposée à des risques naturels susceptibles de mettre en péril les futurs occupants et utilisateurs. En l'absence de thématiques identifiées « à fort enjeu » par l'autorité environnementale sur le secteur de projet, il s'ensuit que les incidences liées à la mise en compatibilité du PLU, étroitement liées à celles susceptibles d'être générées par le projet lui-même, s'avèrent limitées et qu'elles appellent peu de recommandations significatives de la part de l'autorité environnementale.

Les quelques recommandations ci-après, qui ne prétendent pas à l'exhaustivité, visent néanmoins à améliorer la qualité du document d'urbanisme qui sera approuvé.

3.1. SUR LA CONSOMMATION D'ESPACE AGRICOLE

Il convient de considérer que les évolutions qu'il est nécessaire d'apporter au PLU dans le cadre de sa mise en compatibilité ne remettent pas en cause les objectifs énoncés par l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme, notamment « *d'un développement urbain maîtrisé, de lutte contre l'étalement urbain et de préservation des espaces affectés aux activités agricoles* ». Elles n'ont pas en effet pour conséquence une réduction de la zone agricole « A » définie au PLU en vigueur (qui classait les parcelles destinées à l'extension de la zone d'activités en 2Aue et Ae). Néanmoins la mise en œuvre du projet d'extension de la zone d'activités va entraîner à terme la cessation des activités agricoles en place sur une surface d'un peu plus de 21 hectares de façon irréversible compte tenu des aménagements et des constructions envisagés.

Même si des compensations financières ou parcellaires sont prévues, l'autorité environnementale rappelle à cette occasion les enjeux liés à la consommation d'espace. En effet, la consommation d'espace et l'artificialisation des sols constituent en région Normandie un enjeu fort. La progression de l'artificialisation des sols y a été, ces dernières années, presque cinq fois supérieure à la croissance démographique³ et, selon l'INSEE⁴, la croissance du parc de logements a été cinq fois plus importante que celle de la population.

Face à ce constat, un des objectifs inscrits dans le plan d'aménagement et de développement durables (PADD) du SCoT de Caen Métropole révisé est de « *poursuivre la limitation de la consommation d'espace* », cette limite annuelle étant fixée à 110 hectares dans le SCoT révisé sur son périmètre, au lieu de 150 hectares dans le document précédemment en vigueur (soit une diminution de 26 %). Sur 20 ans, cela représente néanmoins un total de 2 200 hectares susceptibles d'être prélevés sur les terres naturelles ou agricoles, répartis de la façon suivante : 1 400 ha pour le logement, 600 ha pour les activités économiques et les équipements, et 200 ha pour les infrastructures.

À cet effet le nouveau SCoT, afin notamment de « *préserver le potentiel agronomique du territoire* », fixe comme objectif en cas de classement d'espaces agricoles en zones d'urbanisation, outre l'évaluation des incidences sur la viabilité des exploitations agricoles affectées :

- d'une part « *d'exposer les raisons pour lesquelles l'ouverture à l'urbanisation d'espaces agricoles n'a pu être évitée au regard de l'organisation de l'espace* »,
- d'autre part, de « *montrer que les espaces consommés se réduisent aux besoins du projet sans consommations excessives* » (cf. paragraphe 1.5.3 du document d'orientation et d'objectifs (DOO) du SCoT révisé).

Au-delà de ces justifications, le SCoT, afin de garantir l'objectif de réduction de la consommation d'espace fixé à l'échelle de son territoire (2 200 ha), définit pour chacun des cinq EPCI (établissement public de coopération intercommunale) qui le composent, une enveloppe foncière maximale dédiée à son développement (habitat, économie, équipements et infrastructures). Pour la communauté de communes Cœur de Nacre, cette enveloppe foncière annuelle est de 1,5 ha pour le développement économique, soit 30 ha sur 20 ans. Dans ce nouveau contexte imposé par le SCoT révisé, il s'avère que la mise en compatibilité du PLU de la commune de Douvres-la-Délivrande, rendant possible l'urbanisation de plus de 21 ha à vocation économique, équivaut à environ 15 années de la consommation foncière dédiée au développement économique du territoire de la communauté de communes. À noter également l'existence d'un projet de zone d'activités de 3,8 ha sur la commune de Courseulles-sur-mer, intégrée à Cœur de Nacre en 2017, qu'il convient également de prendre en considération.

En application de l'article L. 142-1 du code de l'urbanisme, le plan local d'urbanisme doit être compatible avec le document d'orientation et d'objectifs du SCoT. Aussi, comme le prévoit l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme, aurait-il été nécessaire, dans le cadre de l'évaluation environnementale menée au titre de la mise en compatibilité du PLU de Douvres-la-Délivrande avec le projet d'extension de la zone d'activités de la Fossette, que soit décrite l'articulation des évolutions apportées avec les dispositions du SCoT nouvellement applicable et de justifier de leur compatibilité avec les objectifs de réduction de la consommation d'espaces qu'il porte.

L'autorité environnementale recommande que soit précisée et justifiée la manière dont les évolutions apportées au PLU pour permettre la mise en œuvre du projet d'extension de la zone d'activités, notamment au regard de ses effets en termes de consommation des espaces agricoles à l'échelle du territoire de la communauté de communes Cœur de Nacre, réponde aux exigences du SCoT de Caen-Métropole révisé.

Elle recommande de préciser quelles mesures pourraient être apportées au projet, notamment à travers le règlement du PLU, afin de favoriser des aménagements plus compacts et davantage de densité dans les constructions.

Par ailleurs, en compatibilité avec le SCoT approuvé en 2011, les communes de Douvres-la-Délivrande et de Courseulles ont toutes deux lancé d'importantes opérations d'extension urbaine à destination d'habitat (ZAC) d'une trentaine d'hectares chacune. Des créations de lotissements relativement conséquentes sont également mises en œuvre sur d'autres communes du territoire de la communauté de communes.

³ Source : Direction générale des finances publiques (DGFiP), fichiers MAJIC 2011-2015, INSEE, recensement de la population 2008-2013.

⁴ « En Normandie, le parc de logements s'accroît cinq fois plus vite que la population », INSEE Analyses Normandie, n°48, juin 2018.

Dans ce contexte, il aurait été souhaitable, dans le cadre de l'évaluation environnementale de la mise en compatibilité du PLU de Douvres-la-Délivrande, d'élargir l'analyse de l'impact sur l'agriculture, aux effets cumulés de ces prélèvements répétés de terres agricoles « *d'excellente qualité agronomique* » (cf. page 146).

De plus, sur le territoire communal proprement dit, il aurait été nécessaire d'argumenter quant à la compatibilité de ce prélèvement supplémentaire opéré sur les espaces agricoles lié à la création de la ZAC de la Fossette avec celui nécessaire à la réalisation de la ZAC habitat, au regard de l'équilibre recherché entre développement urbain maîtrisé et préservation des espaces affectés aux activités agricoles (article L 101-2 du code de l'urbanisme évoqué précédemment).

L'autorité environnementale recommande d'examiner les effets cumulés des prélèvements de terres agricoles sur le territoire communal. Une analyse élargie à l'échelle du territoire communautaire serait également souhaitable afin de s'assurer de la préservation du potentiel agronomique du territoire et de l'activité agricole.

3.2. SUR L'AIR ET LE CLIMAT

L'un des objectifs fixés aux collectivités publiques en matière d'urbanisme (article L. 101-2 7° du code de l'urbanisme) est la « *lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'économie des ressources fossiles, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables* ».

Afin d'apporter des éléments de réponse, le projet d'extension de la zone d'activités de la Fossette a fait l'objet, en application de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, d'une étude de faisabilité sur le potentiel de développement en énergies renouvelables de la zone (jointe en annexe 6). Les conclusions de cette étude et les dispositions en matière de recours aux énergies renouvelables qu'il est envisagé de mettre en œuvre dans le cadre de la réalisation du projet auraient pu utilement être décrites dans le cadre du chapitre relatif à la présentation du projet et à son contenu (comme le sont les principes paysagers, de réalisation des infrastructures et de gestion des eaux pluviales repris par ailleurs dans le projet d'OAP). En effet l'étude se limite à faire mention de la labellisation « *Territoire en transition énergétique* » attribuée par l'ADEME ⁵ à la communauté de communes Cœur de Nacre en 2017, et qu'à ce titre la ZAC répondra à des critères environnementaux, notamment en matière de transition énergétique (cf. pages 24 et 37 de la notice de présentation de la DUP). À cet effet il est fait mention d'une « *incitation à la production d'énergies renouvelables, via le cahier des charges* » (page 27). Sont ainsi encouragées des « *actions concrètes de limitation des consommations d'énergies ou de création de systèmes de production d'énergies renouvelables (panneaux photovoltaïques, chaudières basse consommation, pompes à chaleur ...)* » (page 38).

Néanmoins, les seules dispositions en matière de performances énergétiques applicables aux futurs occupants de la zone d'activités (article 1AUE.15 du règlement) sont mentionnées de la façon suivante : « *Les dispositifs d'énergies renouvelables ainsi que les aménagements destinés à améliorer les performances énergétiques des constructions sont admis.* ».

Le bâtiment étant le premier secteur en termes de consommation d'énergie, il apparaît nécessaire, afin de mener la démarche de transition énergétique instaurée sur le territoire, de formaliser davantage sous forme d'obligations les objectifs de la collectivité en matière de recours aux énergies renouvelables et de limitation des consommations énergétiques, et de les traduire d'un point de vue réglementaire dans le cadre de la mise en compatibilité du PLU.

Pour cela, pourraient être utilisés les outils mis en place par la loi de transition énergétique ⁶, comme la possibilité offerte par l'article L. 151-21 du code de l'urbanisme : « *Le règlement peut définir des secteurs dans lesquels il impose aux constructions, travaux, installations et aménagements de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées qu'il définit. À ce titre, il peut imposer une production minimale d'énergie renouvelable, le cas échéant, en fonction des caractéristiques du projet et de la consommation des sites concernés. Cette production peut être localisée dans le bâtiment, dans le même secteur ou à proximité de celui-ci* ». L'article R. 151-42 du même code permet en outre « *afin d'assurer l'insertion et la qualité environnementale des constructions* », de « *fixer des obligations en matière de performances énergétiques et environnementales* » au règlement du PLU.

⁵ Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

⁶ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV)

L'article 1AUE.15 du règlement du PLU pourrait être complété en ce sens pour le secteur concerné par le projet (par exemple en prévoyant des constructions passives à énergie positive ou autonomes).

L'autorité environnementale recommande de fixer dans le règlement du PLU, pour le secteur concerné par sa mise en compatibilité, des obligations en matière de performances énergétiques et environnementales, notamment en imposant dans certains secteurs la réalisation de constructions ayant des performances énergétiques et environnementales renforcées.