



Mission régionale d'autorité environnementale

Normandie

**Avis délibéré de la Mission Régionale d'Autorité  
environnementale de Normandie sur  
l'élaboration du plan local d'urbanisme  
intercommunal (PLUi) du territoire de Saint-  
Hilaire-du-Harcouët (50)**

n° : 2019-2993

<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 9 mai 2019, par téléconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) du territoire de Saint-Hilaire-du-Harcouët (50).*

*Étaient présents et ont délibéré collégalement : Denis BAVARD, Corinne ETAIX, Olivier MAQUAIRE et Michel VUILLOT.*

*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.*

*Était présent sans voie délibérative : François MITTEAULT.*

\* \*

*La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Normandie a été saisie par la communauté d'agglomération Mont-Saint-Michel-Normandie pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 15 février 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 20 février 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 l'opportunité du projet de PLUi.**

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

## Synthèse de l'Avis

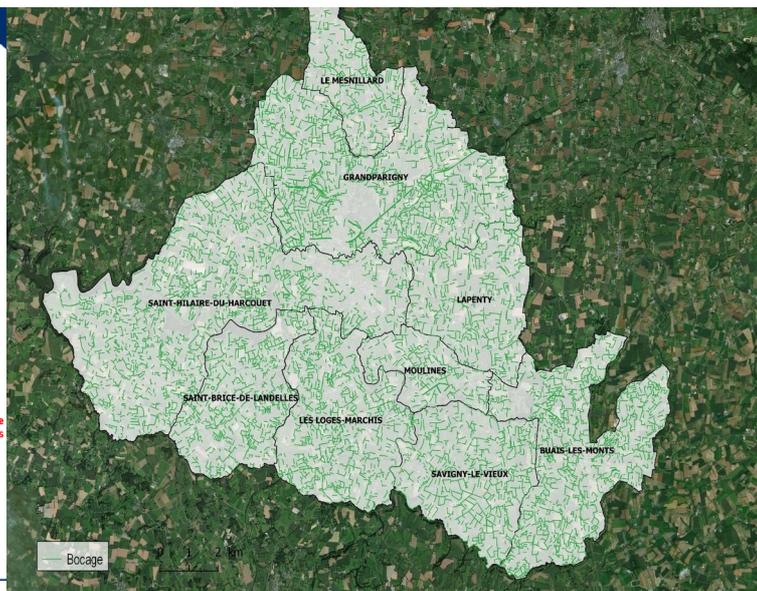
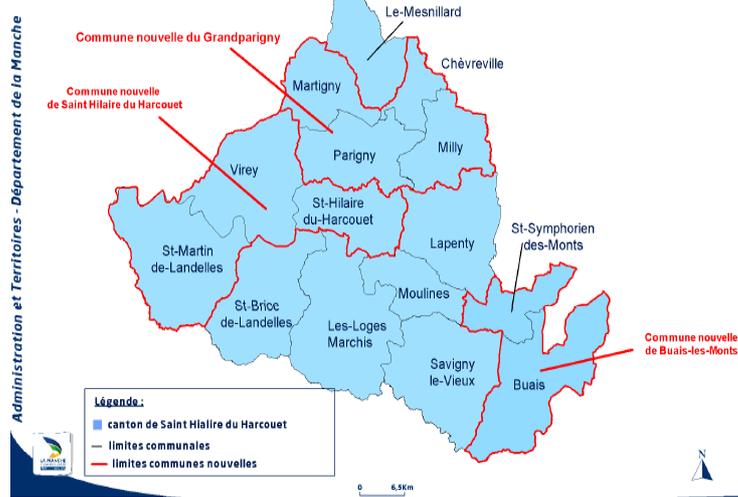
Le conseil communautaire de la communauté d'agglomération Mont-Saint-Michel – Normandie a arrêté, le 31 janvier 2019, le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) du territoire de Saint-Hilaire-du-Harcouët, et l'a transmis pour avis à l'autorité environnementale qui en a accusé réception le 15 février 2019. D'un point de vue formel, le dossier transmis à l'autorité environnementale est bien réalisé et contient tous les éléments attendus en application des codes de l'urbanisme et de l'environnement.

Néanmoins, le rapport de présentation ne rend pas compte de la démarche itérative continue qui est attendue dans le cadre de l'évaluation environnementale, prenant en compte les enjeux environnementaux dans les choix de la collectivité, permettant l'exploration de scénarios de développement alternatifs, l'analyse de solutions de substitutions raisonnables et la mise en œuvre de la démarche éviter-réduire-compenser.

De ce fait, il apparaît que le projet de plan présenté ne s'inscrit pas dans les engagements nationaux en matière de lutte contre l'érosion de la biodiversité et l'atténuation du changement climatique. Ses impacts sur de nombreuses composantes de l'environnement sont importants et souvent peu pris en compte.

L'autorité environnementale recommande donc d'intégrer à la démarche d'élaboration du PLUi, le plus en amont possible, les sensibilités environnementales fortes du territoire (qualité des eaux, biodiversité, qualité de l'air, climat et bruit).

### La communauté de communes de Saint Hilaire du Harcouët et le canton concerné



Localisation du territoire de Saint-Hilaire-du-Harcouët et inventaire du bocage (Source : dossier)

## Avis détaillé

L'évaluation environnementale des projets de documents d'urbanisme est une démarche d'aide à la décision qui permet de décrire et d'évaluer les incidences notables que peut avoir le document sur l'environnement. Cette démarche est itérative et vise à intégrer la prise en compte de l'environnement tout au long de l'élaboration du plan local d'urbanisme. Elle est conduite au stade de la planification, en amont des projets opérationnels, et vise à repérer de façon préventive les impacts potentiels des orientations et des règles du document d'urbanisme sur l'environnement, à un stade où les infléchissements sont plus aisés à mettre en œuvre. Elle doit contribuer à une bonne prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux et permettre de rendre plus lisibles pour le public les choix opérés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement. Cette démarche trouve sa traduction écrite dans le rapport de présentation du document.

### 1. CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE DE L'AVIS

L'ancienne communauté de communes de Saint-Hilaire-du-Harcouët a prescrit l'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) le 8 décembre 2015. À la suite de la création de la communauté d'agglomération Mont-Saint-Michel – Normandie au 1<sup>er</sup> janvier 2017, compétente en matière d'élaboration de documents d'urbanisme, cette dernière a poursuivi la démarche initiée par l'ancienne communauté de communes.

Le débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durables (PADD) du PLUi s'est déroulé au sein du conseil communautaire le 13 avril 2017. Ces orientations ont été définies pour la période 2019 – 2030 (12 ans). La communauté d'agglomération Mont-Saint-Michel – Normandie a arrêté le projet d'élaboration du PLUi du territoire de Saint-Hilaire-du-Harcouët le 31 janvier 2019, avant de le transmettre pour avis à l'autorité environnementale qui en a accusé réception le 15 février 2019.

Le territoire de Saint-Hilaire-du-Harcouët ne comportant pas de site Natura 2000<sup>1</sup> et n'étant pas littoral, l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal n'était pas soumise de manière obligatoire à évaluation environnementale, mais à la procédure dite d'examen au cas par cas. En application des articles R. 104-28 à R. 104-33 du code de l'urbanisme, le PLUi a fait l'objet d'une demande d'examen au cas par M. le Vice-Président de la communauté d'agglomération Mont-Saint-Michel Normandie, reçue le 29 mai 2018 par l'autorité environnementale. L'examen a conclu à la nécessité de réaliser une évaluation environnementale, décision prise par la mission régionale d'autorité environnementale en date du 26 juillet 2018.

Cette décision<sup>2</sup> soulignait notamment la présence de nombreuses zones humides avérées et d'un maillage bocager dense ; l'existence d'enjeux liés aux risques naturels, notamment d'inondation ou de remontées de nappes phréatiques, présents sur toutes les communes ; la nécessité d'évaluer l'impact du projet de PLUi sur l'artificialisation des sols des espaces agricoles et naturels, sur les continuités écologiques et la biodiversité, notamment ordinaire, sur les déplacements et la qualité de l'air, sur l'exposition aux risques naturels ainsi qu'aux nuisances, ou encore sur la contribution à la lutte contre le changement climatique.

1 Le réseau Natura 2000 est un ensemble de sites naturels européens, terrestres et marins, identifiés pour la rareté ou la fragilité des espèces sauvages, animales ou végétales, et de leurs habitats. Natura 2000 concilie préservation de la nature et préoccupations socio-économiques.

2 Consultable à l'adresse suivante : <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr>

## **2. QUALITÉ DU DOSSIER TRANSMIS À L'AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE**

Tous les éléments attendus du rapport de présentation (définis aux articles R. 151-1 à R. 151-4 du code de l'urbanisme) et de l'évaluation environnementale (définis à l'article R. 104-18 du même code) sont présents.

Les documents présentés sont de bonne qualité rédactionnelle et sont agrémentés d'un nombre important d'illustrations (tableaux, diagrammes, cartes et photographies) qui leur confèrent une valeur pédagogique certaine. La description de chaque zone à urbaniser, à différentes échelles, complétée de photos aériennes, est également un atout du document pour aider le lecteur à se repérer et à apprécier l'environnement du projet.

À noter cependant que le règlement graphique présenté (règlement graphique – Atlas – Échelle 1/5000<sup>e</sup> au format A3), est constitué d'une série de 150 planches sans plan d'assemblage, ce qui rend le document peu lisible. Il aurait été opportun de réaliser un règlement graphique par commune, comme cela a été effectué pour l'ensemble du territoire (règlement graphique au 1/25000<sup>e</sup>), pour permettre au lecteur d'avoir une vision plus fine des zonages sur des territoires clairement définis et qu'il peut s'approprier facilement.

Enfin, une erreur d'intitulé d'une zone d'activités s'est glissée dans le diagnostic page 203 du tome 1. Le rapport indique que le secteur 1AUz « Le Jardin » se situe sur la commune de Virey, alors que ce secteur se trouve en réalité sur la commune de Saint-Martin-de-Landelles.

## **3. QUALITÉ DE LA DÉMARCHE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE ET DE LA MANIÈRE DONT ELLE EST RETRANSCRITE**

### **3.1. 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. L'alinéa 7<sup>o</sup> de l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme spécifie que le rapport de présentation comprend une « description de la manière dont l'évaluation a été effectuée ».

D'une manière générale, le dossier met en évidence le travail important réalisé par la collectivité pour construire son projet.

Le tome 1 du rapport de présentation (pages 178 à 241) est dédié aux « *justifications des choix* » qui ont été effectués pour élaborer le projet de PLUi. Ceux-ci reposent apparemment assez largement sur les choix effectués lors de l'élaboration du schéma intercommunal d'aménagement du territoire (Siat) en 2011 – 2012 et d'un projet de territoire 2020 – 2030 approuvé par les élus en avril 2018, ce qui témoigne d'une réflexion continue sur le développement du territoire. Cependant, la « justification des choix » se limite souvent à la description des choix effectués sans présenter les arguments correspondants. L'explication de la démarche itérative aurait permis, le cas échéant, de dérouler les réflexions ayant abouti à construire le projet de PLUi, et aurait ainsi aidé à mieux comprendre les raisons des orientations retenues.

En outre, il n'est pas présenté, et encore moins évalué, de scénarios de développement démographique et économique alternatifs permettant de justifier celui retenu par la collectivité. Ce manque important ne permet donc pas de s'assurer que le scénario retenu par la collectivité est celui de moindre impact environnemental, ni même qu'il est le plus à même de répondre aux objectifs que se fixe la collectivité. Aucune solution de substitution raisonnable, telle que prévue par les codes de l'urbanisme et de l'environnement, n'est examinée, notamment en matière de zonage.

Enfin, l'interrogation sur la pertinence du projet et la localisation de chaque zone d'ouverture à l'urbanisation au regard des sensibilités environnementales du territoire est partielle. Or, il apparaît de

manière évidente que cette démarche, qui relève de l'évitement primordial des impacts sur l'environnement, n'a pas été respectée pour toutes les zones ouvertes à l'urbanisation. Dès lors, malgré la mise en cohérence fonctionnelle du projet d'urbanisme (transports, densités, taille des zones d'extension) avec les orientations de certains documents de rang supérieur comme les plans de prévention des risques d'inondation ou le schéma régional de cohérence écologique (SRCE)<sup>3</sup> de Basse-Normandie, de nombreux secteurs de développement prévus par le projet de PLUi ont un impact important et non-pris en compte sur l'environnement.

Le fondement de la démarche itérative de l'évaluation environnementale est de questionner les premiers choix d'urbanisation effectués au regard de leurs incidences sur l'environnement. Du fait des lacunes relevées, ce travail ne semble pas avoir été effectué. La démarche itérative d'évaluation environnementale doit donc être explicitée dans le rapport de présentation.

***L'autorité environnementale recommande de compléter le descriptif de la démarche itérative en exposant les différents scénarios démographiques, de développement économique et urbain examinés en vue d'établir les choix effectués par la collectivité et d'exposer les solutions de substitution raisonnables qu'elle a envisagées dans l'élaboration du PLUi.***

### **3.2. PRISE EN COMPTE DES AUTRES PLANS ET PROGRAMMES**

Les rapports de compatibilité ou de prise en compte entre le projet du PLUi et les plans et programmes de rang supérieur qui concernent le territoire sont décrits dans le chapitre II du tome I du diagnostic. Ils sont ensuite examinés plus précisément aux pages 9 à 17 du même document, en ce qui concerne le schéma de cohérence territoriale (Scot) du pays de la Baie du Mont-Saint-Michel, le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin Seine-Normandie<sup>4</sup>, le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) de la Sélune<sup>5</sup>, le SRCE de Basse-Normandie et le schéma régional climat-air-énergie (SRCAE)<sup>6</sup> de Basse-Normandie.

Néanmoins, particulièrement pour ce qui concerne la contribution ou l'adaptation au changement climatique, la prise en compte et la déclinaison des objectifs du plan climat énergie territorial (PCET) de diminuer à l'horizon 2050 de 40 % les émissions des gaz à effet de serre (GES) sur le territoire du pays de la baie du Mont-Saint-Michel, ne sont pas développées dans le rapport de présentation du projet de PLUi. En outre, il aurait été pertinent que les éléments de connaissances disponibles pour l'élaboration du plan climat-air-énergie territorial (PCAET) de la communauté d'agglomération Mont-Saint-Michel – Normandie soient utilisés pour orienter la politique de la collectivité sur ces aspects dans les années à venir.

***L'autorité environnementale recommande d'approfondir l'examen de la prise en compte du PCET, afin de s'assurer de la bonne compatibilité du projet d'élaboration du PLUi avec ses dispositions, ainsi que d'utiliser les références d'ores-et-déjà disponibles dans le cadre de l'élaboration du plan climat-air-énergie territorial (PCAET) de la communauté d'agglomération Mont-Saint-Michel – Normandie.***

### **3.3. OBJET ET QUALITÉ DES PRINCIPALES RUBRIQUES DU RAPPORT DE PRÉSENTATION**

- **Le diagnostic** prévu à l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme est présenté aux pages 7 à 127 du tome 1. Il respecte les dispositions législatives, sauf pour la partie relative à la consommation d'espace des dix dernières années. En effet, les données fournies sont celles de 2002 à 2010, ce qui est dommageable à l'analyse globale qui ne permet pas de comparaison fiable avec les orientations de consommations d'espace. Néanmoins, dans sa forme, le diagnostic est bien réalisé, proportionné et pédagogique.

Il permet notamment de mettre en évidence une baisse continue de la population du territoire depuis les années 1970. Cette dynamique est à lier au vieillissement continu de la population et à l'essor des ménages de petites tailles (35 % des ménages sont composés d'une seule personne en 2013).

3 SRCE adopté par le préfet de région le 29 juillet 2014

4 Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Seine-Normandie (annulé le 19 décembre 2018 par le TA de Paris, le précédent SDAGE redevenant en vigueur)

5 SAGE approuvé le 20 décembre 2007

6 Arrêté par le préfet de région le 30 décembre 2013

La collectivité s'appuie sur ce diagnostic pour envisager comme orientation d'ici 2030, le maintien de sa population (notion de « point mort »). Pour maintenir la population (12 680 habitants en 2013) et en particulier accueillir des couples avec enfants, l'analyse conclut à la nécessité de construire et réhabiliter 960 logements selon une armature urbaine cohérente qui renforce les secteurs où les équipements et services sont les plus nombreux : 60 % dans le pôle rural (Saint-Hilaire-du-Harcouët et Parigny qui accueillent 70 % de la population en 2013), 25 % dans les bourgs d'hyper proximité (Les Loges Marchis, Saint-Martin-de-Landelles et Virey) et 15 % dans les bourgs ruraux (10 communes restantes). Une attention particulière sera portée à la résorption de la vacance de logements qui a fortement augmenté ces dernières années (13,4 % en 2013 contre 6,9 % en 2006) et qui ressort spécifiquement dans le programme local de l'habitat de la communauté d'agglomération en cours d'élaboration.

En matière de modalités de transports, le territoire se caractérise par une prédominance de l'utilisation de l'automobile, ceci faute de dessertes de transports collectifs, ou encore faute d'une offre développée de déplacements en modes actifs.

Enfin, le territoire est principalement rural. 76 % de la superficie du territoire sont occupés par des surfaces agricoles et 7,6 % sont composés de bois et forêts. Entre 2002 et 2010, 105,7 hectares ont été urbanisés sur le territoire (ou 135 hectares selon d'autres sources entre 2000 et 2012 – page 111 du diagnostic), dont 77 % sur de la prairie et 20 % sur des cultures. Les 2/3 des zones urbanisées ont été utilisés pour construire de l'habitat.

- **L'état initial de l'environnement** (pages 129 à 173 du tome 1) s'intéresse, comme attendu, à l'ensemble des composantes de l'environnement.

Pour autant, toutes les données présentées ne font pas état du degré de précision attendu, même en considérant la nécessaire proportionnalité de l'évaluation environnementale avec l'ampleur du projet. Comme détaillé en partie 4 du présent avis, c'est le cas des composantes eau, biodiversité, air, climat et bruit.

Aucune étude « faune-flore » n'est présentée dans le document, ne serait-ce *a minima* et proportionnellement pour les secteurs ouverts à l'urbanisation. Cette absence nuit à la compréhension de la pertinence des choix effectués par la collectivité en matière d'ouverture à l'urbanisation.

Les perspectives d'évolution de l'état initial de l'environnement en l'absence du projet de PLUi sont évoquées dans le tome 2.I.A (pages 5 à 11) du dossier remis à l'autorité environnementale. L'absence de projet est qualifiée de « scénario au fil de l'eau ». Dans le dossier, ce scénario correspond à l'absence de toute intervention publique. Il mériterait par conséquent de prendre en compte les interventions publiques qui, sans le PLUi, seraient néanmoins mises en œuvre (dans le cadre des documents d'urbanisme actuels ou du SAGE notamment). De plus, ce scénario ne semble pas s'appuyer sur la baisse démographique observée sur le territoire. Enfin, la comparaison de ce scénario avec celui de mise en œuvre du PLUi n'apporte pas réellement d'éléments à la réflexion. Or, cette partie est importante puisqu'elle doit permettre d'apprécier l'impact réel du projet de document d'urbanisme sur l'environnement par rapport à celui-ci, tel qu'il aurait évolué en l'absence de mise en œuvre du PLUi.

***L'autorité environnementale recommande de compléter le dossier en présentant à la fois une étude « faune-flore », a minima sur les secteurs ouverts à l'urbanisation, et les perspectives d'évolution de l'état initial de l'environnement en l'absence du projet de PLUi.***

- En ce qui concerne **les choix opérés pour établir le projet d'aménagement et de développement durables (PADD), les règlements écrit et graphique ainsi que les orientations d'aménagement et de programmation (OAP)**, la démarche de l'intercommunalité apparaît de manière claire et détaillée, ce que révèle la grande cohérence entre les documents produits.

Le PADD, très accessible, formule avec simplicité les grands objectifs de la collectivité et est correctement décliné dans les autres documents.

L'objectif principal de la révision du PLUi est de maintenir la population d'ici 2030. Pour cela, il est prévu de produire 934 logements (contre 960 dans le PADD), dont 576 dans le pôle rural, soit en

densification du bâti existant (293 logements pour 21,9 hectares de potentiel identifié dans le tissu urbain), soit par résorption de logements vacants (110 logements dont 77 dans le pôle rural), soit en extension de l'urbanisation, cela en deux temps (27,15 hectares en zone 1AUh pour construire 347 logements et 14,30 hectares en zone 2AUh pour construire 184 logements), le tout avec une densité recherchée de 17 logements pour le pôle rural et 10 logements pour les autres secteurs.

Le projet de PLUi prévoit également l'extension de zones d'activités pour un total de 27,9 hectares (zones 1AUz et 1AUx de 14,1 hectares et zones 2AUz de 13,8 hectares).

Sur 12 ans, le PLUi prévoit donc de consommer plus de 69 hectares (dont 22 en densification), soit une moyenne de 6 hectares par an. Si l'on compare ce chiffre à celui de l'observatoire foncier évoqué en page 111 du tome 1, qui constate une consommation par le bâti de 135 hectares entre 2001 et 2012, il y a bien une réelle volonté de maîtriser et de diminuer l'étalement urbain et la consommation foncière, puisque les orientations du PLUi envisagent de diviser par 2 la consommation d'espace sur le territoire. Ces objectifs sont correctement traduits par les mesures réglementaires et les OAP concernant les secteurs d'extension de l'urbanisation.

D'autres aspects sont également correctement pris en compte et traités, tels que la préservation du bocage, des boisements et vergers au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme, des cheminements doux (L. 151-38) ou des éléments remarquables du patrimoine bâti (L. 151-19).

Il est à noter un élément intéressant du règlement écrit qui impose pour les parcelles de 1000 m<sup>2</sup> et plus, dans les zones d'habitat déjà urbanisées (zones Uh et Uha), que les constructions s'implantent « *de manière à permettre une éventuelle division parcellaire* ». Il est dommage que cette prescription n'ait pas été étendue aux zones 1AU et 1AUz ou 1AUx, qui deviendront par nature de futures zones U.

Enfin, une seule OAP thématique a été retenue concernant l'habitat. Au regard de la superficie du territoire, un tel outil aurait pu être davantage sollicité pour animer de manière souple mais ambitieuse la préservation de l'environnement, en particulier en matière de trame verte et bleue (règles de gestion des linéaires de haies, place de la nature en ville, gestion des espaces verts publics, végétalisation, etc.) ou d'atténuation du changement climatique (usage de matériaux biosourcés, constructions bioclimatiques, recours aux énergies renouvelables, développement des modes de transport actifs, etc.)

- **L'analyse des incidences sur l'environnement et la présentation des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation qui y sont associées** figurent au tome 2 « *Évaluation environnementale* » chapitres III et IV du rapport de présentation. Cette analyse doit permettre à la commune d'évaluer les impacts de son projet sur l'environnement et de faire la preuve de la bonne mise en œuvre de la démarche éviter-réduire-compenser (ERC).

Cette analyse s'appuie sur la description des zones ouvertes à l'urbanisation réalisée au II du même document. Cette dernière, pour être très claire quant aux découpages établis, reste succincte pour ce qui concerne l'état initial de l'environnement de ces secteurs et par voie de conséquence des incidences du projet de plan sur l'environnement. Ainsi, il en ressort que de nombreuses zones ont un impact résiduel modéré à fort sur l'environnement, notamment sur les zones humides.

Lorsque l'impact résiduel des projets de zonage ou d'OAP de certains secteurs est fort, l'analyse des incidences sur l'environnement et la bonne mise en œuvre des mesures d'évitement, de réduction et de compensation aurait dû conduire la collectivité à réévaluer les projets qu'ils doivent permettre. La démarche ERC, socle de l'évaluation environnementale, n'a donc pas été mise en œuvre.

***L'autorité environnementale recommande de réévaluer la pertinence de certains choix faits dans le cadre du projet d'urbanisation à chaque fois que nécessaire en complétant le rapport de présentation par une analyse plus approfondie de l'état initial de l'environnement des secteurs à urbaniser et des incidences sur l'environnement du projet de PLUi.***

- **L'évaluation des incidences Natura 2000**, élément obligatoire en application de l'article R.414-19 du code de l'environnement et présentée à la page 34 du tome 2, est conforme aux exigences du code de l'environnement, complète, conclusive et parfaitement détaillée. Elle conclut que

les sites Natura 2000 les plus proches ainsi que les habitats et les espèces concernés ne seront pas affectés par le projet d'élaboration du PLUi du territoire de Saint-Hilaire-du-Harcouët.

- Comme prévu au 6° de l'article R. 151-3 et à l'article R. 151-4 du code de l'urbanisme, **les indicateurs et les modalités de suivi** retenus pour analyser les résultats de l'application du PLUi doivent être identifiés dans le rapport de présentation. Le volet d'indicateurs présenté en pages 50 à 51 du tome 2 comprend uniquement des indicateurs de suivi de la mise en œuvre du PLUi, et ne comprend pas d'indicateurs de suivi des impacts du projet de PLUi sur l'environnement. Les modalités de suivi ne sont pas davantage présentées.

Si les indicateurs proposés sont globalement simples, faciles à renseigner, ils ne définissent pas de valeurs de référence ou de valeurs-cibles et gagneraient à être complétés par la présentation de mesures correctrices à apporter en cas de non atteinte de seuils ou d'identification à un stade précoce d'un éventuel écart pouvant être à l'origine d'impacts négatifs imprévus.

Enfin, alors que la lutte contre la vacance fait l'objet d'une orientation forte du PLUi, aucun indicateur de suivi ne la concerne. Il en est de même sur la qualité des logements construits ou sur la sobriété énergétique afférente. Concernant la biodiversité, un indicateur relatif à la surface de zones humides restaurées ou compensées est défini, mais aucun indicateur n'est présenté pour évaluer les pertes de ces mêmes zones. En particulier, aucun indicateur ne définit la consommation en m<sup>2</sup> de surfaces artificialisées ou aménagées.

***L'autorité environnementale recommande de préciser l'ensemble des indicateurs de suivi en proposant des valeurs de référence, des valeurs-cibles et des mesures correctrices en cas d'identification d'écart pouvant être à l'origine d'impacts négatifs imprévus et d'indiquer la manière dont sera assuré le suivi de ces valeurs (comité de suivi, composition, etc.)***

- **Le résumé non-technique** présenté aux pages 52 à 61 du tome 2 est la reprise des pages 31 à 49 du même tome. Il explique uniquement les sites à enjeux et les mesures prises pour éviter, réduire et compenser les incidences négatives du PLUi. Néanmoins, il ne résume pas le projet intercommunal, l'état initial de l'environnement et manque singulièrement de cartes qui pourraient agrémenter les propos.

***L'autorité environnementale recommande de revoir la rédaction du résumé non technique pour qu'il permette au lecteur de prendre connaissance du projet de plan dans son ensemble et de la démarche d'évaluation environnementale.***

## **4. ANALYSE DU PROJET DE PLUI ET DE LA MANIÈRE DONT IL PREND EN COMPTE L'ENVIRONNEMENT**

Au regard des sensibilités multiples du territoire et de l'ampleur des aménagements prévus par le projet d'élaboration du PLUi du territoire de Saint-Hilaire-du-Harcouët, l'autorité environnementale examine ci-dessous les enjeux du dossier au regard des principales composantes de l'environnement concernées. Les observations qui suivent portent sur les thématiques identifiées « à fort enjeu », sans rechercher l'exhaustivité.

### **4.1. L'EAU**

- Zones humides du territoire

Le dossier identifie, afin de les préserver (article L. 151-23 du code de l'urbanisme), 1 542 hectares de zones humides inventoriées par le SAGE de la Sélune. Or, certains secteurs identifiés par la direction régionale de l'aménagement, de l'environnement et du logement (DREAL) Normandie auraient pu être pris en compte et conduire la collectivité à assurer des investigations de terrain. Au regard des enjeux multiples liés à la préservation de ces milieux, la préservation proposée par la collectivité semble dès lors insuffisante.

Ainsi, comme évoqué en partie 3.3 du présent avis, cette identification n'empêche pas la collectivité de programmer des zones d'extension de l'urbanisation sur ces milieux extrêmement sensibles qui n'ont pas fait l'objet des inventaires de terrain qui auraient pu lever le doute sur la présence de zones humides : c'est le cas des OAP « Route de Saint-James » et « le clos Drieux » à Saint-Hilaire-du-

Harcouët, « du Jardin » à Saint-Martin-de-Landelles, des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (Stecal) notamment zonés Az à Saint-Martin-de-Landelles (trois aux pages 207 à 208 du tome 1), à Virey (un à la page 208 du tome 1), Saint-Hilaire-du-Harcouët (deux à la page 209 du tome 1), Parigny (un à la page 210 du tome 1) ou encore les deux Stecal Ae de Saint-Hilaire-du-Harcouët (page 224 du tome 1).

En ce qui concerne les mares, elles sont évoquées dans la charte graphique des OAP mais ne semblent pas être protégées au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme.

***L'autorité environnementale recommande de justifier le choix de n'identifier que les zones humides du SAGE de la Sélune ; elle recommande de réaliser des inventaires de zones humides (sondages pédologiques) dans les secteurs d'urbanisation à prédisposition forte, d'y appliquer la démarche d'évitement, de réduction et éventuellement de compensation des impacts prévisibles et de démontrer comment les mares sont protégées.***

- Ressources en eau

Le PLUi a pour objectif le maintien démographique du territoire. Il n'est pas attendu par conséquent de hausse importante de la consommation d'eau potable, sauf accueil d'une ou plusieurs entreprises très consommatrices en eau. Les unités de production d'eau potable sur le territoire permettent à l'heure actuelle de satisfaire aux besoins de la population. Deux captages d'eau potable sont exploités sur le territoire du PLUi (prise d'eau de La Lande sur la rivière la Sélune sur la commune de Milly, et captage de Saint-Berthevin situé à proximité du bourg de Parigny). Ces points d'eau sont dotés de périmètres de protection déclarés d'utilité publique par arrêtés préfectoraux en date respectivement du 27 juillet 2011 et du 30 juillet 2008.

Les périmètres de protection de captage d'eau de La Lande ont bien été pris en compte dans le projet par un zonage interdisant toute urbanisation (zonage agricole A ou naturel N). Néanmoins, les périmètres du captage de Saint-Berthevin sont, pour partie, situés en zone 1AU du bourg (à l'ouest de la route de la Croix Picot). Bien qu'aucune prescription dans l'arrêté de déclaration publique ne l'interdise, l'urbanisation d'une partie de la parcelle concernée peut interroger.

- Capacités d'assainissement

L'analyse des différentes stations d'épuration est réalisée dans le rapport de présentation sauf pour celle de Saint-Hilaire-du-Harcouët. Les données fournies dans cet avis ont donc été apportées par l'agence régionale de santé (ARS) de Normandie.

Le projet de PLUi concentre la majorité du développement urbain sur le pôle de Saint-Hilaire-du-Harcouët/Parigny et les trois bourgs d'hyper-proximité que sont Les Loges Marchis, Saint-Martin-de-Landelles et Virey. Les réseaux de collecte des eaux usées de Saint-Hilaire-du-Harcouët, Parigny, Virey et pour partie des Loges Marchis et de Saint-Martin-de-Landelles sont raccordés à la station d'épuration de Saint-Hilaire-du-Harcouët. La capacité nominale de traitement de cette dernière s'élève à 15 000 équivalents-habitants (EH)<sup>7</sup> pour ce qui concerne la charge organique, mais elle est limitée à 11 000 EH sur le plan hydraulique.

Selon le bilan annuel de fonctionnement établi par l'exploitant pour l'année 2017, la charge organique entrante s'établissait à 11 600 EH. Si la capacité d'accueil résiduelle de 3 400 EH, du point de vue organique, peut être considérée comme suffisante, le taux de saturation des ouvrages sur le plan hydraulique (85 % en décembre 2017) offre moins de disponibilités. Des désordres ont également été constatés dans cette station et réclament un programme pluriannuel de gestion. Bien que toutes les zones à urbaniser inscrites au projet de PLUi ne seront pas toutes immédiatement réalisables, une augmentation des performances de réseau de collecte est attendue pour permettre le développement urbain envisagé.

Les communes de Saint-Martin-de-Landelles et des Loges Marchis possèdent, pour le bourg, un

7 (source Wikipédia) : l'équivalent-habitant est une unité de mesure définie en France par l'article R2224-6 du Code général des collectivités territoriales comme la charge organique biodégradable ayant une demande biologique en oxygène en cinq jours (DBO5) de 60 grammes d'oxygène par jour. Elle permet de déterminer facilement le dimensionnement des stations d'épuration en fonction de la charge polluante.

système d'assainissement collectif. Les performances de celui de Saint-Martin-de-Landelles sont satisfaisantes et la capacité d'accueil d'eaux usées supplémentaires de l'ordre de 300 EH est compatible avec le projet de développement urbain envisagé sur le bourg. En ce qui concerne Les Loges Marchis, la capacité d'accueil de la station d'épuration n'est que de 60 EH et bénéficie d'une possibilité d'accueil de 20 habitations. Or, la superficie de la totalité des zones 1AU autorise à elle seule la construction d'au moins 30 habitations. Dans sa forme actuelle, le projet de développement urbain de la commune des Loges Marchis n'est pas compatible avec les capacités de traitement de la station d'épuration.

***L'autorité environnementale recommande de compléter le rapport de présentation concernant l'état actuel des systèmes d'assainissement et de présenter les éléments qui permettent de s'assurer de l'adéquation entre l'urbanisation prévue et les capacités futures des stations d'épuration, notamment celles de Saint-Hilaire-du-Harcouët et des Loges Marchis.***

## **4.2. LA BIODIVERSITÉ**

Le territoire est pourvu de peu de zonages d'inventaire (trois ZNIEFF<sup>8</sup> de type 1 correspondant à 1,11 km<sup>2</sup>), de protection ou de contractualisation. Le territoire comprend néanmoins de vastes espaces favorables à une biodiversité commune à remarquable. Le projet de PLUi prévoit le classement de 238 hectares de boisements ; identifie 1 065 km de haies inventoriées par le SAGE de la Sélune, au titre de l'article L151-23 ; identifie également des zones humides, avec les limites déjà évoquées ci-dessus ; protège les ZNIEFF par un zonage naturel N.

Pour autant, l'état initial de l'environnement ne présente pas de description générale de la biodiversité ordinaire du territoire ou des espèces emblématiques ou remarquables qui y nichent, chassent, hibernent ou se reproduisent. Il en va de même pour les zones ouvertes à l'urbanisation (secteurs 1AU mais également les dents creuses du bourg et des hameaux), qui n'ont pas fait l'objet d'une description spécifique de leur environnement et d'une visite de terrain ou de la réalisation d'un inventaire faune, flore et habitats. Ces inventaires auraient pu utilement éclairer les décideurs sur les éventuels éléments de ces secteurs à préserver en raison de leur intérêt pour la biodiversité.

Cela ne permet pas de véritablement qualifier l'impact du projet de PLUi sur la biodiversité et ne permet pas d'évaluer la pertinence des mesures d'évitement, de réduction et de compensation envisagées.

De fait, contrairement à ce qui est prescrit par l'alinéa 4° de l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme, aucun argument lié à la protection de l'environnement ne vient justifier le choix de localisation et d'aménagement des zones ouvertes à l'urbanisation.

***L'autorité environnementale recommande de compléter l'état initial de l'environnement en réalisant des inventaires faune-flore et habitats, a minima sur les zones ouvertes à l'urbanisation (secteurs 1AU mais également les dents creuses du bourg et des hameaux) et de reconsidérer en conséquence la localisation de ces secteurs en cas d'impacts négatifs avérés sur l'environnement.***

## **4.3. L'AIR ET LE CLIMAT**

Sur ces sujets, il n'est fait aucun lien dans le dossier entre le projet de PLUi et le plan climat air énergie territorial (PCAET) de l'agglomération Mont-Saint-Michel – Normandie en cours d'élaboration.

- Air

En termes de pollutions, l'état initial de l'environnement (page 158 du tome 1) ne permet pas d'évaluer correctement l'état de la qualité de l'air du territoire. Il convient de rappeler que la qualité de l'air globale est plus importante sur la santé humaine que les dépassements ponctuels des seuils d'alerte fixés par la réglementation européenne. Les moyennes annuelles de dépassements évoquées dans le

<sup>8</sup> ZNIEFF : zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique. Lancé en 1982 à l'initiative du ministère chargé de l'environnement, l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF) a pour objectif d'identifier et de décrire des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation. On distingue deux types de ZNIEFF : les ZNIEFF de type I : secteurs de grand intérêt biologique ou écologique ; les ZNIEFF de type II : grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes

dossier sont insuffisantes pour qualifier la qualité de l'air sur le territoire. En outre, les PM2,5<sup>9</sup>, plus dangereuses pour la santé que les PM10 (car plus petites et s'infiltrant plus profondément dans l'organisme) et en forte hausse avec la mise en place de moteurs plus performants sur les critères PM10 qui ont techniquement pour incidence d'accroître la production de PM2,5, ne sont pas examinées. Les NOx et les autres polluants atmosphériques (HAP, COV, benzène...) ne le sont pas davantage.

En outre, faute de données précises et accessibles pour identifier les sources et les valeurs des polluants sur son territoire (la station d'Atmo Normandie la plus proche se situant à Saint-Lô), l'intercommunalité aurait pu se rapprocher de cet organisme pour réaliser une campagne de mesure locale. Cette campagne aurait permis de réaliser une cartographie des sources d'émissions de polluants et des zones sensibles à la qualité de l'air. Des mesures d'évitement (relocalisation de certaines zones d'ouverture à l'urbanisation) ou de réduction (création de zones tampons autour des sources ; attention portée à la qualité du bâti ; recours à des bâtiments écrans, etc.) des impacts sur la santé humaine auraient alors pu être judicieusement imaginées à partir du bilan réalisé.

Le projet de PLUi concentre une grande partie du développement urbain dans les principaux pôles urbanisés où se trouvent aujourd'hui la majorité des services et des commerces. Avec la volonté de créer des chemins piétonniers, cela favorisera les déplacements actifs. Néanmoins, en matière de mobilité, le projet reste pour une grande part incitatif. Cela se révèle notamment dans la partie « *accessibilité, mobilité et stationnement* » du II des OAP sectorielles (dossier OAP) dans laquelle les « *localisations, tracés et flèches sont schématiques et indicatifs* » et ne sont de ce fait prescriptifs, ce qui laisse un champ d'action large en termes d'aménagement.

Pour conforter les ambitions du PADD et la volonté de la collectivité de lutter contre les émissions de gaz à effet de serre, des mesures auraient pu être mises en place dans le PLUi. En effet, le PLUi prévoit des dispositions très générales en matière de performance énergétique. Sur la base des articles L. 151.21<sup>10</sup> et R. 151.42 du code de l'urbanisme, et dans le cadre des OAP ou d'une OAP thématique, il aurait été opportun que la collectivité affiche une politique volontariste de réduction d'émission de gaz à effet de serre avec des actions et des objectifs clairs pour les aménageurs. A minima, le PLUi aurait pu être complété et disposer d'un « *cahier de recommandations pour un habitat durable* » qui contiendrait quelques propositions favorisant les gestes écologiques. Il pourrait être complété par des recommandations sur les énergies renouvelables et les matériaux énergétiquement performants.

- Le climat

Le dossier ne fait pas état de mesures fortes en faveur d'adaptation au changement climatique. Pourtant, l'évolution à la hausse des températures et la modification probable du régime des pluies devraient globalement avoir un impact important, toutes choses égales par ailleurs, sur la ressource en eau, la productivité agricole, la valeur agronomique des sols, les risques d'inondation et de mouvements de terrain, la biodiversité et la santé humaine.

L'accentuation forte du développement du territoire pourrait en effet constituer un facteur multiplicateur, à certains égards, quant aux incidences attendues du réchauffement climatique, a fortiori en l'absence de mesures d'adaptation (désurbanisation de certaines zones, lutte contre les espèces invasives et envahissantes, gestion économe de la ressource en eau, accompagnement et préservation d'une agriculture locale et intégrée à son environnement...).

Il serait intéressant que cet impact probable soit davantage appréhendé au niveau du territoire de Saint-Hilaire-du-Harcouët et en particulier que la collectivité s'approprie les premiers éléments du PCAET en cours et les traduit dans son projet de PLUi. Le PLUi encourage le développement des énergies renouvelables notamment sur les sites de production agricole (photovoltaïque, biogaz,

9 PM2,5 : particules extra-fines dont la taille est inférieure à 2,5 µm ; PM10 : particules fines dont la taille est inférieure à 10 µm ; NOx : oxydes d'azotes ; HAP : hydrocarbures aromatiques polycycliques ; COV : composés organiques volatils

10 « 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. »

boiscopeaux, etc.). Néanmoins, comme pour l'air, la collectivité aurait pu davantage s'appuyer sur les possibilités offertes par le code de l'urbanisme pour concrétiser sa volonté de lutter contre le changement climatique, et définir des ambitions chiffrées d'amélioration en lien avec le futur PCAET de la communauté d'agglomération et avec les objectifs nationaux de lutte contre le réchauffement climatique.

***L'autorité environnementale recommande d'approfondir l'état initial de l'environnement et les modalités de prise en compte dans le PLUi des enjeux de qualité de l'air et de lutte contre le réchauffement climatique.***

#### **4.4. LE BRUIT**

Le bruit est particulièrement néfaste pour la santé et son incidence va jusqu'à provoquer une hausse importante du taux de morbidité (c'est-à-dire une baisse de l'âge de vie en bonne santé en raison du stress, du manque de sommeil et de la détérioration globale de la qualité de vie) dans certaines zones particulièrement bruyantes. L'organisation mondiale pour la santé (OMS) a d'ailleurs récemment réévalué à la baisse ses seuils d'atteinte à la santé humaine : pour le trafic routier, le seuil de risque pour la santé est désormais évalué à 53 décibels (db) sur 24 h en journée et 45 dB pour 24 h la nuit.

En vue de limiter les nuisances sonores liées à la circulation automobile sur les axes routiers principaux qui traversent le territoire (RD 976 et RD 977), il est indiqué que le projet de PLUi prescrit un isolement acoustique pour les nouvelles constructions. Au-delà de la réglementation, il aurait été souhaitable d'explorer différentes options d'aménagement qui visent à réduire l'impact des nuisances sonores. A titre d'exemple, cela s'applique en particulier à la création d'une zone 1AU en extension d'urbanisation le long de la RD 976 à Virey .