



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

MRAe

Mission régionale d'autorité environnementale
NORMANDIE

**Inspection générale de l'environnement
et du développement durable**

**Avis délibéré
Élaboration du plan local d'urbanisme (PLU)
de la commune de Sainneville-sur-Seine (76)**

N° MRAe 2023-5114

PRÉAMBULE

La MRAe de Normandie, mission régionale d'autorité environnementale de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD), s'est réunie le 19 décembre 2023 par téléconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur l'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Sainneville-sur-Seine (76).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Edith CHATELAIS, Corinne ETAIX, Noël JOUTEUR, Christophe MINIER et Arnaud ZIMMERMANN.

En application du préambule du règlement intérieur de la MRAe de Normandie adopté collégalement le 27 avril 2023¹, 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 urbaine Le Havre Seine Métropole pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçu le 10 octobre 2023.

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 aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la Dreal a consulté le 17 octobre 2023 l'agence régionale de santé de Normandie et le préfet de la Seine-Maritime.

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 et de la santé humaine 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 (rubrique MRAe Normandie). Cet avis est un avis simple qui est joint au dossier de consultation du public.

¹ Consultable sur internet : <https://www.bulletin-officiel.developpement-durable.gouv.fr/notice?id=Bulletinofficiel-0032990&reqId=be9d7cb4-3077-4e98-a1d7-ba6f63fd2852&pos=6>

AVIS

1 Contexte réglementaire

1.1 La démarche d'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale des projets de documents d'urbanisme est une démarche d'aide à la décision qui permet de décrire et d'apprécier de manière appropriée et proportionnée les incidences du document d'urbanisme sur l'environnement et la santé humaine. 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 et la santé humaine, 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 réalisés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement et la santé humaine.

1.2 Contexte réglementaire de l'avis

Le 26 août 2011, le conseil municipal de la commune de Sainneville-sur-Seine a prescrit la révision de son plan d'occupation des sols (Pos), valant élaboration d'un plan local d'urbanisme (PLU). Le Pos, approuvé en 2008, est devenu caduc le 27 mars 2017 ; par conséquent, depuis cette date le territoire est régi par le règlement national d'urbanisme (RNU). La communauté urbaine Le Havre Seine Métropole étant devenue compétente en matière de documents d'urbanisme le 1^{er} janvier 2019, son conseil communautaire a repris la procédure d'élaboration du PLU.

Le président de la communauté urbaine a saisi la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Normandie pour examen au cas par cas du projet de PLU, afin de déterminer si celui-ci devait donner lieu ou non à évaluation environnementale. Par décision délibérée n° 2021-4289 du 4 février 2022, l'autorité environnementale l'a soumis à évaluation environnementale et a considéré que cette dernière devait en particulier porter sur « *les risques naturels, la consommation d'espaces agricoles, les sols et la biodiversité, ceci sans préjudice de l'obligation pour le maître d'ouvrage de respecter le contenu de l'évaluation environnementale, conformément aux dispositions du code de l'urbanisme.* »².

Le projet de PLU a été arrêté le 6 juillet 2023 par le conseil communautaire, et a été transmis pour avis à l'autorité environnementale qui l'a reçu le 10 octobre 2023.

2 Qualité formelle du dossier transmis à l'autorité environnementale

Les documents présentés sont de bonne qualité, bien rédigés et agrémentés d'illustrations. Le rapport de présentation (RP) est divisé en plusieurs parties (de 1a à 1e), dont le résumé non technique qui fait ainsi l'objet d'une pièce spécifique bien visible (1e).

L'autorité environnementale signale toutefois quelques erreurs ou lacunes : le nombre d'habitants dans la commune est erroné (p. 4 du résumé non technique), sa situation administrative n'est pas à jour (p. 2 du diagnostic), l'état initial de l'environnement ne comporte pas de pagination, le rapport indique deux zones à urbaniser au lieu d'une (p. 17 du rapport 1d) et deux périmètres d'indice de cavités souterraines au lieu d'un concernant la zone 1AU (p. 30 du rapport 1c).

2 Consultable sur le site internet des MRAe (rubrique MRAe Normandie) :

https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/d_2021-4289_elaboration-plu_sainneville_delibere.pdf

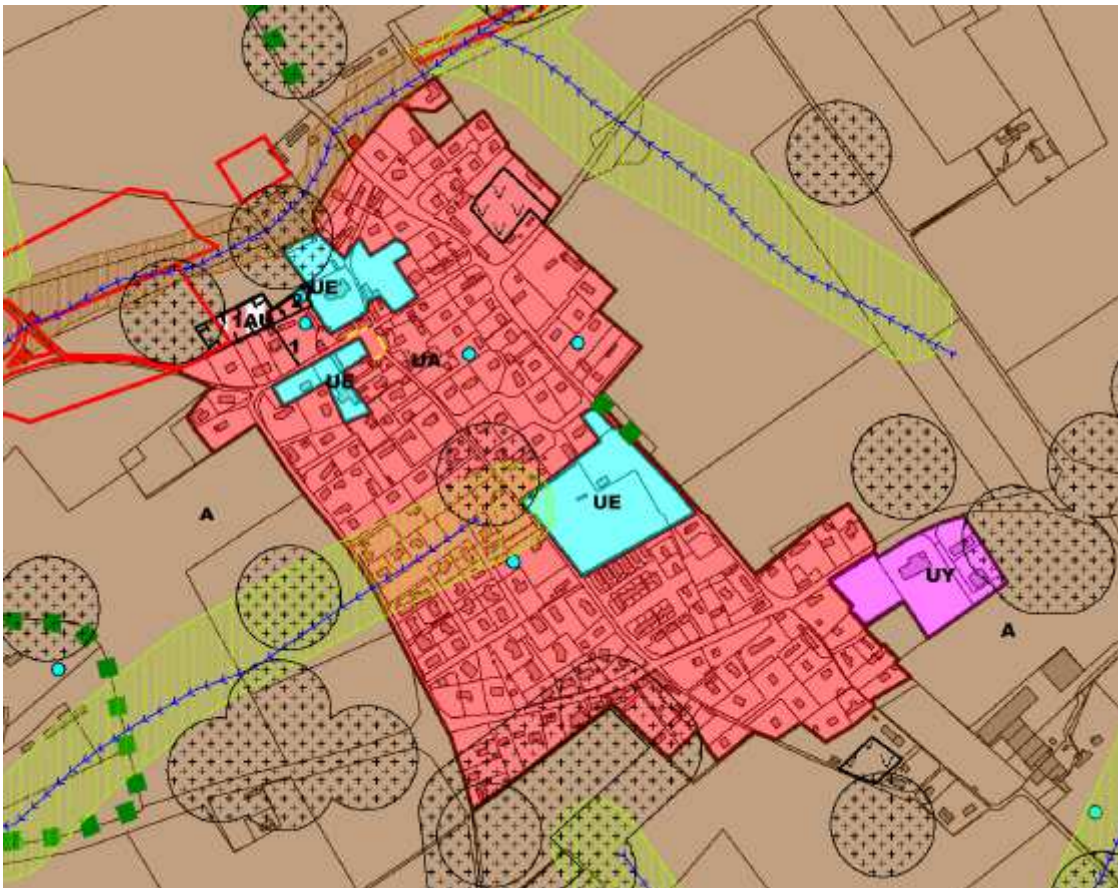
3 Qualité de la démarche d'évaluation environnementale et de la manière dont elle est retranscrite

Les rubriques de l'évaluation environnementale traduisent les différentes séquences de cette évaluation. Leur qualité reflète celle de la démarche d'évaluation environnementale.

3.1 Qualité de la démarche itérative

L'évaluation environnementale vise à améliorer 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'article R. 151-3 du code de l'urbanisme décrit la démarche d'évaluation environnementale.

En l'espèce, la démarche d'évaluation environnementale a notamment permis à la collectivité de revoir son projet pour mieux tenir compte des enjeux environnementaux par rapport à la version initiale qui avait été présentée à l'autorité environnementale lors de l'examen au cas par cas. Cette démarche n'est toutefois pas décrite suffisamment dans le rapport ; elle aurait en effet mérité d'être davantage mise en valeur, en présentant les scénarios alternatifs envisagés.



Extrait du plan de zonage du projet de PLU sur le centre de la commune de Sainneville-sur-Seine (source : dossier)

3.2 Objet et qualité des principales rubriques du rapport de présentation

Diagnostic

Le diagnostic expose notamment les évolutions constatées en matière de population et de logements sur la commune. La population, relativement stable entre 1990 et 2009 (autour de 814 habitants), a connu une augmentation importante depuis cette dernière date (852 habitants en 2020, d'après les données Insee, 930 habitants en population estimée aujourd'hui, d'après la collectivité. Le nombre de logements a également augmenté depuis 2009 (+ 34 logements en 2020, Insee) et encore plus depuis 2019 du fait de la réalisation d'un lotissement privé de 23 nouvelles habitations. En 2023, le dossier estime le nombre de logements à 369 incluant 357 résidences principales, quatre résidences secondaires et huit logements vacants.

État initial de l'environnement

L'état initial de l'environnement (rapport de présentation 1b) aborde les différentes composantes attendues. Toutefois, il ne présente pas les sites Natura 2000³ localisés à proximité de la commune, alors que ces sites sont pris en compte dans l'analyse des incidences Natura 2000 (p. 23 du rapport 1c). Par ailleurs, un renvoi pourrait être fait vers la carte de la trame verte et bleue qui a été placée dans le diagnostic (p. 48 du rapport 1a). Enfin, l'évaluation environnementale indique que des prospections de terrain sur les espèces et les habitats naturels ont été menées (p. 38 du rapport 1c), mais ni les résultats précis de ces inventaires, ni les inventaires eux-mêmes ne figurent dans le dossier.

L'autorité environnementale recommande de compléter l'état initial de l'environnement par une présentation (y compris cartographique) des sites Natura 2000 les plus proches de la commune. Elle recommande également de présenter les résultats des inventaires naturalistes de terrain et de joindre au dossier les rapports issus de ces inventaires.

Analyse des incidences sur l'environnement et mesures d'évitement, de réduction et de compensation (ERC)

L'analyse des incidences sur l'environnement (rapport de présentation 1c « évaluation environnementale ») évalue les impacts potentiels du PLU sur les différentes composantes environnementales. Elle apparaît, dans l'ensemble, proportionnée au regard du projet de développement souhaité par la collectivité. Le projet de PLU a été modifié (importante réduction des zones à urbaniser) par rapport à la version soumise à l'examen au cas par cas ; les incidences potentielles sur l'environnement s'en retrouvent donc également fortement réduites, notamment en ce qui concerne les risques naturels et la consommation d'espaces. Les mesures « éviter-réduire-compenser » (ERC) sont clairement identifiées et font l'objet d'un tableau récapitulatif (p. 34-35 du rapport 1c).

Évaluation des incidences Natura 2000

L'évaluation des incidences Natura 2000, élément obligatoire en application de l'article R. 414-19 du code de l'environnement pour tous les PLU soumis à évaluation environnementale, est présentée pages 23 à 26 du rapport de présentation. L'analyse apparaît proportionnée par rapport au projet de PLU, et conclut à l'absence d'incidences sur les sites les plus proches, à une distance comprise entre six et huit kilomètres des limites communales (*Estuaire de la Seine*, FR2300121, et *Estuaire et marais de la Basse Seine*, FR2310044). Comme précédemment indiqué à propos de l'état initial, une présentation (y compris cartographique) des sites Natura 2000 environnants est nécessaire.

3 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. Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive « Habitats » sont des sites d'intérêt communautaire (SIC) ou des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « Oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

Justification des choix

Les choix effectués pour établir le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) et les règles applicables sont exposés dans le rapport de présentation 1d. Les explications relatives au projet démographique et au dimensionnement du nombre de logements sont assez précises. Plusieurs scénarios ont été élaborés pour définir le projet démographique de la commune. Le choix du secteur à développer (1AU) est également argumenté, même si, comme indiqué précédemment, il aurait été intéressant de présenter les scénarios alternatifs envisageables. Les autres aspects (zonages, règles, etc.) font également l'objet d'explications claires, mais devraient être plus détaillées concernant le classement des boisements et des haies (cf. recommandation en partie 4.2 du présent avis).

Indicateurs et modalités de suivi

Les indicateurs de suivi retenus pour analyser les résultats de la mise en œuvre du PLU sont peu nombreux (p. 36 du rapport 1c). Pour chacun des indicateurs, il serait nécessaire de préciser les moyens consacrés au dispositif de suivi et d'établir des valeurs cibles ainsi que les corrections envisagées en cas de non-atteinte de ces objectifs.

L'autorité environnementale recommande de préciser les moyens prévus pour définir et piloter le dispositif de suivi ainsi que, pour chacun des indicateurs retenus, les cibles à atteindre et les corrections envisagées en cas d'écart avec les objectifs.

Résumé non technique

Le résumé non technique fait l'objet d'une pièce distincte facilement identifiable. Il est globalement bien proportionné et reprend les principaux éléments importants du PLU.

4. Analyse du projet de PLU et de la manière dont il prend en compte l'environnement

Les observations qui suivent ne prétendent pas à l'exhaustivité mais portent sur des thématiques identifiées comme à fort enjeu par l'autorité environnementale.

4.1 Les sols et la consommation d'espace

L'autorité environnementale rappelle les enjeux liés à la préservation des sols. Cette artificialisation, en plus de réduire la surface des terres consacrées à la production alimentaire, affaiblit les sols dans leurs différentes fonctionnalités et affecte notamment, par voie de conséquence, la biodiversité, le cycle et la qualité de l'eau, et contribue au réchauffement climatique.

La Normandie est particulièrement concernée par le phénomène d'artificialisation avec environ 18 000 ha d'espaces naturels, agricoles et forestiers consommés entre 2011 et 2021. Cette surface représente l'équivalent de trois fois la surface de la commune du Havre et correspond à l'artificialisation d'environ un hectare toutes les six heures. De plus, l'analyse territoriale croisée de l'artificialisation des sols, d'une part, et de l'évolution de la population ou du nombre d'emplois, d'autre part, montre une forte décorrélation entre ces phénomènes. L'artificialisation n'est pas systématiquement un facteur d'attractivité des ménages ou des emplois et peut entraîner un transfert de ceux-ci entre les différents territoires normands, générant notamment une augmentation de la vacance des logements⁴.

Pour lutter contre l'artificialisation des sols, la loi climat et résilience du 22 août 2021, dont les dispositions ont été modifiées et complétées par la loi du 13 juillet 2023, fixe un objectif de « zéro artificialisation nette » (Zan) à atteindre en 2050. Cet engagement dessine une trajectoire de réduction de l'artificialisation progressive. En effet les territoires concernés devront tout d'abord réduire de 50 % le rythme d'artificialisation et de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers d'ici 2031 par rapport à la consommation mesurée entre 2011 et 2021.

⁴ https://www.normandie-artificialisation.fr/IMG/pdf/20231006_fiche4_lutte-artificialisation.pdf

L'objectif de la commune de Sainneville-sur-Seine est de trouver un équilibre démographique afin de pérenniser les équipements publics et garantir un renouvellement de la population communale. La collectivité souhaite accueillir 25 habitants supplémentaires et ainsi atteindre 955 habitants en 2032. Ce choix correspond à un rythme de croissance de +0,3 % par an ; il apparaît cohérent par rapport à la tendance passée. Pour y parvenir, la commune souhaite permettre la réalisation d'une vingtaine de logements, le besoin précis identifié étant de 19 logements dont dix pour accueillir de nouveaux habitants et neuf pour tenir compte du desserrement des ménages.

Les potentialités foncières au sein de la zone urbanisée ont été analysées ; 11 constructions pourraient être réalisées dans le bourg et deux dans les hameaux. Pour répondre aux autres besoins, un terrain a été identifié pour être ouvert à l'urbanisation et classé en zone 1AU, sur une superficie de 0,5 hectare. Avec une densité prévue de 18 logements à l'hectare, le terrain peut accueillir neuf logements et des activités de services (activités libérales ou paramédicales).

Par ailleurs, le projet de PLU classe une parcelle de 0,37 hectare en zone d'activité économique UY à l'est du bourg, pour permettre l'extension d'une entreprise limitrophe (p. 30 du rapport 1d). La localisation et la superficie exactes de cette emprise mériteraient d'être précisées car l'ensemble de ce secteur de zone UY paraît d'une surface plus importante que 0,37 ha.

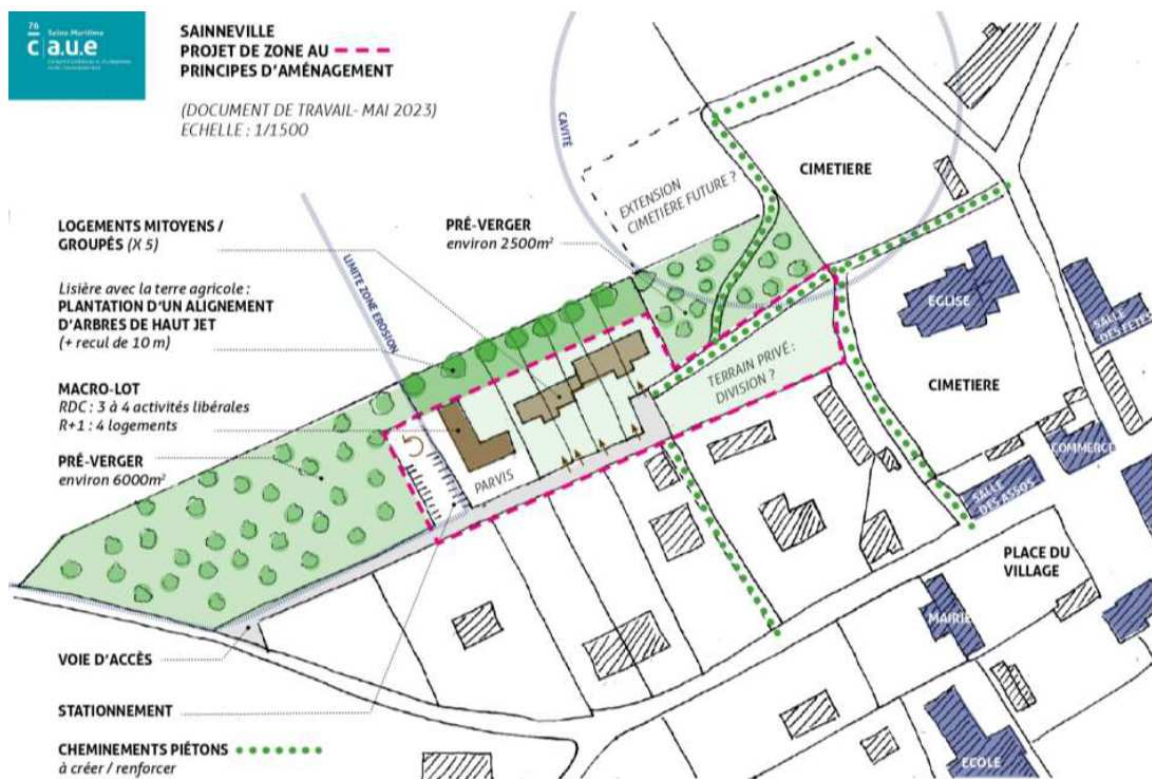


Schéma de principe de l'OAP sectorielle à vocation d'habitat du projet de PLU (source : dossier)

Au total, le PLU prévoit ainsi 0,87 hectare ouvert à l'urbanisation en extension. En revanche, le périmètre de l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) correspondant notamment à la future zone 1AU n'est pas précisément défini. Le schéma de principe présenté pour cette OAP (figure ci-dessus) est une esquisse des principes d'aménagement élaborés en lien avec le conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE), portant sur un périmètre plus large que le secteur de zone 1AU et qui affiche encore des points d'incertitude. Ce schéma prévoit notamment un parking à l'ouest du secteur de zone 1AU, qui prend place sur un espace identifié comme à vocation agricole (zonage A du règlement graphique), ainsi qu'un espace d'extension future du cimetière (sous forme d'interrogation). Des surfaces de « pré-vergers » (sur 8 500 m² d'après les indications écrites de l'OAP), ainsi que des plantations sont également reportées sur ce schéma.

L'autorité environnementale recommande de préciser le périmètre et les principes d'aménagement de l'orientation d'aménagement et de programmation correspondant au secteur à urbaniser 1AU et d'évaluer les incidences potentielles sur l'environnement.

Malgré ces incertitudes, le projet de PLU de Sainneville-sur-Seine semble respecter la trajectoire de réduction de 50 % de la consommation d'espace en lien avec l'objectif du « zéro artificialisation nette », la consommation passée ayant été, d'après le dossier, de 8,46 hectares entre 2011 et 2021 (p. 30 du rapport de présentation 1d). La consommation foncière prévue dans le cadre du présent projet de PLU (soit environ 0,9 ha) a connu une réduction importante par rapport à la version soumise à l'examen au cas par cas, qui prévoyait 2,4 hectares de surfaces ouvertes à l'urbanisation (p. 27 du rapport 1c).

Toutefois, il est à souligner que la surface (non précisée dans le dossier) utilisée pour la réalisation récente d'un lotissement de 23 logements (p. 22 du rapport 1a) devra être intégrée à la consommation foncière de la période 2021-2031, qui devrait d'après la commune être limitée à 4,23 hectares (p. 64 du rapport 1a). L'autorité environnementale rappelle que le Sradet de Normandie est en cours de modification pour décliner l'objectif national de « zéro artificialisation nette » sur les différents territoires intercommunaux de la région. Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Havre Pointe de Caux Estuaire et le futur PLUi du Havre Seine Métropole, dont l'élaboration a été prescrite le 8 juillet 2021 et qui couvrira le territoire de Sainneville-sur-Seine en se substituant au PLU, devront donc être compatibles avec cette territorialisation.

4.2 La biodiversité et le paysage

La commune de Sainneville-sur-Seine est essentiellement rurale avec une très grande majorité d'espaces agricoles et très peu d'espaces naturels. Le territoire communal ne recense aucun cours d'eau ni aucune zone humide avérée, et ne comprend pas de zonages d'inventaire ou de protection de milieux naturels.

Quelques secteurs naturels sont présents en limite sud et sud-ouest de la commune et correspondent à un fond de vallée comprenant des secteurs de prédisposition à la présence de zones humides et des boisements. Un autre secteur naturel correspond à un boisement isolé situé au nord/nord-est de la commune. Ces espaces naturels sont préservés par le PLU par leur classement en zone naturelle (N).

Le boisement isolé est par ailleurs protégé au titre des espaces boisés classés (EBC- article L. 113-1 du code de l'urbanisme), ce qui n'est pas le cas des boisements du fond de vallée. La plupart des alignements d'arbres et des haies sont identifiés au titre des éléments du patrimoine naturel et paysager à préserver (article L. 151-23 du code de l'urbanisme), mais cette identification n'apparaît pas complète ; en effet plusieurs éléments pourtant identifiés sur les cartes de la trame verte et bleue (p. 48 du rapport 1a et p. 7 du rapport 1d) ne sont pas repris sur le plan de zonage, ce qu'il conviendrait de justifier en apportant des explications supplémentaires dans l'explication des choix retenus (p. 31 du rapport 1d). Les mares sont quant à elles bien identifiées sur le plan de zonage.

L'autorité environnementale recommande de justifier les choix effectués s'agissant de l'absence de classement de l'intégralité des boisements et des haies présents sur le territoire communal.

Concernant la biodiversité et le paysage, il est à souligner que la collectivité prévoit la création d'un verger autour de la zone à urbaniser, de même que la plantation d'un alignement d'arbres de haut jet. Quelques petits vergers ou jardins existants sont par ailleurs protégés au même titre que les haies, à la fois dans le milieu urbanisé (bourg et hameaux) et dans le milieu agricole.

4.3 Les risques et les nuisances

La commune de Sainneville-sur-Seine est concernée par des risques naturels essentiellement liés aux inondations par ruissellement, ainsi qu'aux mouvements de terrain (cavités souterraines). Comme indiqué précédemment, le projet de PLU a fait l'objet d'évolutions importantes entre la présente version arrêtée et celle présentée lors de l'examen au cas par cas.

C'est notamment le cas du volet des risques naturels puisque, initialement, le secteur 1AU projeté était d'une superficie plus importante et directement concerné par une zone d'érosion du plan de prévention des risques d'inondation (PPRI), approuvé par un arrêté préfectoral du 26 mai 2013. Ce secteur était limitrophe d'un axe de ruissellement et était également concerné par deux périmètres de protection liés aux cavités souterraines.

Le secteur 1AU prévu dans le projet de PLU n'est désormais concerné que par un seul périmètre d'indice de cavités souterraines, dans son extrémité nord-ouest. Seul le futur parking, situé actuellement en zone agricole, est situé dans la zone d'érosion du PPRI (cf. p. 29-30 du rapport 1c).

Dans l'ensemble, les principaux risques présents sur la commune ont été identifiés et pris en compte. Le règlement écrit renvoie aux règles du PPRI pour la gestion du risque de ruissellement, et le plan de zonage localise les indices de cavités (un inventaire a été mené en 2007). Des prescriptions particulières sont prévues dans le règlement pour encadrer la constructibilité des secteurs concernés par un indice de cavité.

Dans une moindre mesure, la commune de Sainneville-sur-Seine est concernée par les risques liés au retrait-gonflement des argiles, en « aléa faible » sur la quasi-totalité du territoire. Seule une très petite partie est en « aléa moyen », dans les espaces naturels et agricoles (N et A) du PLU.