



Mission régionale d'autorité environnementale

Normandie

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

**Avis délibéré de la Mission Régionale d'Autorité
environnementale de Normandie sur la mise en
compatibilité du plan local d'urbanisme de la
commune de Cherbourg-en-Cotentin (50)
par une déclaration de projet relative au
développement d'activités économiques liées à
la mer**

n° : 2018-2711

<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 18 octobre 2018, par téléconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet de mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de la commune de Cherbourg-en-Cotentin (50), par une déclaration de projet relative au développement d'activités économiques liées à la mer.

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Denis BAVARD, Marie-Anne BELIN, 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.

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Normandie a été saisie par le syndicat mixte Ports Normands Associés (PNA) pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 19 juillet 2018.

Cette saisine, prévue à l'article L. 104-6 du code de l'urbanisme, étant conforme aux dispositions de l'article R. 104-21 du même code relatif à l'autorité environnementale, 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 13 août 2018 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 des MRAe. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

Synthèse de l'avis

Le syndicat mixte Ports Normands Associés (PNA) souhaite aménager deux terrains situés en bordure de l'agglomération cherbourgeoise. Sur le terrain situé au nord, PNA prévoit d'accueillir et de développer des activités économiques liées à la transformation des produits de la mer, à proximité de celles déjà existantes et en profitant ainsi d'un puits de pompage d'eau de mer. Le terrain situé au sud accueillera des mesures compensatoires à l'aménagement de terres-pleins dans la rade (création d'habitats favorables au crapaud calamite). L'ensemble du secteur sera également utilisé pour créer un aménagement paysager d'entrée de ville.

Pour cela, la mise en compatibilité du PLU de Cherbourg-en-Cotentin est nécessaire. Les deux terrains, actuellement en zone 2AUz, passeront en zone 1AUz afin de pouvoir être aménagés à plus court terme. Le terrain sud sera également couvert par une trame protectrice au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme.

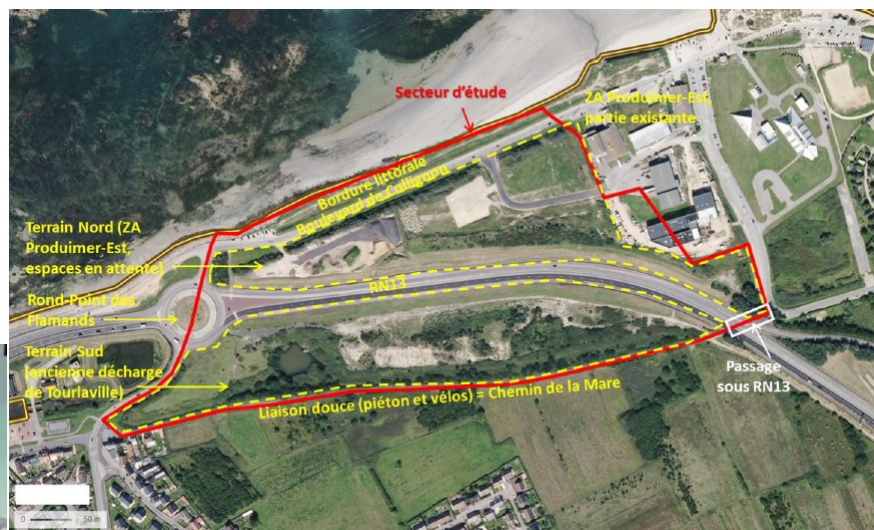
Le dossier d'évaluation environnementale relatif à la mise en compatibilité du PLU contient globalement les informations attendues, à l'exception du résumé non-technique, de l'étude des incidences Natura 2000 et des mesures de suivi. Par ailleurs, l'analyse des incidences et les dispositions envisagées sont présentées essentiellement sous l'angle du projet et non sous celui des modifications apportées au PLU.

L'autorité environnementale recommande de compléter le dossier par l'ajout des éléments manquants. Elle recommande également de développer davantage la compatibilité avec la loi « Littoral » et d'inclure le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) et le projet de plan de prévision des risques naturels prévisibles (PPRN) de la région de Cherbourg dans l'analyse.

Enfin, l'autorité environnementale recommande d'argumenter davantage sur l'absence de zone humide et de nappe phréatique affleurante.



Localisation du projet (source : GoogleMaps)



Vue aérienne du secteur d'étude (source : p. 17 notice de présentation du dossier)



Projet d'aménagement (source : p. 16 notice de présentation du dossier)

Avis détaillé

1. CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE DE LA PROCÉDURE ET DE L'AVIS

Éléments de contexte réglementaire :

Le syndicat mixte Ports Normands Associés (PNA) souhaite accueillir et développer, en bordure de l'agglomération cherbourgeoise, des activités économiques liées à la transformation des produits de la mer et nécessitant de fait l'utilisation d'eau de mer. Le secteur sera également utilisé pour créer un aménagement paysager d'entrée de ville et accueillir des mesures compensatoires à l'aménagement de terres-pleins dans la rade.

Pour permettre la réalisation de ce projet, il s'avère nécessaire de faire évoluer le plan local d'urbanisme (PLU) en vigueur de la commune de Cherbourg-en-Cotentin.

À cet effet, le comité syndical de PNA a décidé, par délibération en date du 15 décembre 2017, de mettre en œuvre une procédure de déclaration de projet, telle que prévue par l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme, visant la mise en compatibilité du PLU de Cherbourg-en-Cotentin.

Cette procédure 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 de projet « porte à la fois sur l'intérêt général de l'opération et sur la mise en compatibilité du PLU qui en est la conséquence ».

Nature du projet et justification de son caractère d'intérêt général :

Le projet concerne deux terrains dans le secteur dit de Collignon :

- un terrain situé au nord de la route nationale RN 13 (ci-après dénommé « terrain Nord »), d'une superficie de 4,3 ha, qui accueillera des constructions ;

- un terrain situé au sud de la RN 13 (ci-après dénommé « terrain Sud »), d'une superficie de 5,4 ha, où sont prévues les mesures compensatoires.

Ces deux terrains sont situés sur une ancienne décharge de matériaux inertes, et seront concernés par l'aménagement paysager d'entrée de ville le long de la RN 13. De plus, un axe de perspective vers le fort de l'île Pelée sera aménagé à long terme.

Le terrain Nord est en partie utilisé comme zone de stockage de matériaux inertes (sables, cailloux...). Une voie de desserte a été créée dans sa partie est ; le reste du terrain est occupé par des friches. Il est situé à proximité d'entreprises déjà installées en lien avec la mer (zone dite « Produimer Est »), disposant d'un puits de pompage d'eau de mer. Il pourra accueillir quatre à cinq nouvelles entreprises, ce qui représente un nombre d'emplois directs estimé entre 20 et 30.

Le terrain Sud est également occupé par des friches. Une mare est présente sur sa partie ouest, partie qui sera conservée en l'état (p. 25 du dossier d'examen conjoint du projet et de la mise en compatibilité du PLU). Les mesures compensatoires visent à aménager deux mares ainsi qu'un relief varié, propices à l'accueil de crapauds calamites. En effet, le projet d'extension et de reconfiguration des terres-pleins de la darse des Mielles aura pour effet de détruire l'habitat de ce crapaud : il est prévu que la population de crapauds concernée soit capturée et déplacée sur ce nouveau terrain.

1. L'intérêt général du projet, tel que présenté dans le dossier, revêt plusieurs aspects. Tout d'abord, l'accueil de nouvelles entreprises générera des emplois. Ensuite, la valorisation paysagère de l'entrée est de la ville, par le biais de merlons et de plantations, permettra de rendre le paysage plus attrayant depuis la RN 13, mais également d'atténuer les nuisances sonores de cette voie. Enfin, en plus du confortement de la trame verte et bleue locale, les mesures compensatoires intégreront la valorisation des matériaux évacués pour la réalisation d'autres travaux dans la rade.

Les évolutions apportées au PLU :

Les terrains concernés par le projet sont actuellement classés en zone 2AUz (zone destinée à l'accueil d'activités économiques, à urbaniser à long terme) et passeront à un zonage 1AUz (zone destinée à l'accueil d'activités économiques, à urbaniser à plus court terme), afin de pouvoir répondre rapidement aux sollicitations de nouvelles entreprises nécessitant la proximité de la mer. Le terrain sud sera cependant également couvert par une trame au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme, afin de protéger le secteur au titre des continuités écologiques (p. 13), et sera par conséquent non-constructible (p. 30).

Le règlement écrit sera modifié afin de permettre l'exhaussement de sols pour une valorisation paysagère en zone Uz.

Le recul de constructibilité par rapport à la RN 13 passera de 100 m à 45 m, rendu possible par la réalisation d'une étude au titre de l'article L. 111-8 du code de l'urbanisme (p. 30, 49).

2. ANALYSE DE LA QUALITÉ DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

2.1. COMPLÉTUDE DU DOSSIER

Conformément à l'article R. 151-5 du code de l'urbanisme « *le rapport de présentation est complété par l'exposé des motifs des changements apportés lorsque le plan local d'urbanisme est (...) mis en compatibilité* ». Dans le cas particulier de la mise en compatibilité d'un document d'urbanisme liée à une déclaration de projet, les éléments qu'il convient d'ajouter au rapport de présentation au titre de l'évaluation environnementale peuvent être identifiés en se référant à l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme.

Ainsi les informations attendues sont :

1. *une description de l'articulation des évolutions apportées au PLU en vigueur avec les autres documents d'urbanisme et les plans ou programmes mentionnés à l'article L. 122-4 du code de l'environnement avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte ;*
2. *une analyse des perspectives d'évolution de l'état initial de l'environnement en exposant, notamment, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre des évolutions apportées au PLU, nécessaires à la réalisation du projet ;*
3. *un exposé des conséquences éventuelles de l'adoption des évolutions apportées au PLU sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement, en particulier l'évaluation des incidences Natura 2000 mentionnée à l'article L. 414-4 du code de l'environnement ;*
4. *l'explication des choix retenus, concernant notamment les modifications apportées à la délimitation des zones et aux règles qui y sont applicables, au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national, ainsi que les éventuels changements apportés aux orientations du Plan d'aménagement et de développement durables en vigueur ;*
5. *la présentation des mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du PLU modifié sur l'environnement ;*
6. *la définition éventuelle de critères, indicateurs et modalités permettant notamment de suivre les effets des évolutions apportées au PLU sur l'environnement ;*
7. *un résumé non technique des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée.*

Ces éléments sont proportionnés à l'importance du document d'urbanisme, aux effets de sa mise en œuvre, ainsi qu'aux enjeux environnementaux de la zone considérée.

Hormis les indicateurs de suivi et le résumé non-technique, tous les éléments attendus du rapport de présentation sont formellement présents.

L'autorité environnementale recommande de compléter le dossier par l'ajout d'un résumé non-technique et d'indicateurs de suivi.

2.2. QUALITÉ DES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS

Le dossier est globalement clair, accessible et bien illustré (cartes, photographies).

Cependant, la plupart des informations relatives à l'évaluation environnementale se rapporte davantage au projet qu'aux évolutions apportées au document d'urbanisme. Même si les deux approches, projet et document d'urbanisme, sont liées et interdépendantes, il aurait été souhaitable pour une meilleure compréhension du public de s'attacher à décrire de façon plus spécifique les incidences engendrées par les évolutions apportées au PLU, ainsi que les mesures d'évitement, de réduction voire de compensation des impacts définies dans le cadre de sa mise en compatibilité.

Concernant la qualité des principales rubriques du dossier, l'**état initial** de l'environnement est abordé essentiellement sous l'angle du projet, cependant les « *caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre des évolutions apportées au PLU* » sont correctement décrites.

Ainsi, les terrains du projet sont concernés par l'aléa remontée de nappes phréatiques (nappe présente à une profondeur comprise entre 0 et 1 m). Le dossier émet l'hypothèse d'une nappe plus en profondeur compte tenu des remblais présents sur les deux terrains (p. 20), mais ne vient nullement la conforter.

Les terrains sont également en zone de fortes prédispositions à la présence de zones humides. Toutefois, l'étude « faune, flore, milieux naturels, zones humides » réalisée en août 2017 et juin 2018 n'en a recensé aucune. Il aurait été souhaitable de disposer de cette étude afin de juger de la pertinence de cette analyse.

L'autorité environnementale recommande de joindre au dossier l'étude « faune, flore, milieux naturels, zones humides » qui a été réalisée et d'argumenter davantage sur l'absence de zones humides et de nappe phréatique affleurante sur le terrain Nord.

L'**étude d'incidence Natura 2000**¹, obligatoire pour tout document d'urbanisme soumis à évaluation environnementale, est manquante. Les deux sites les plus proches sont mentionnés (p. 27) :

- à environ 5,4 km, la zone spéciale de conservation « *Récifs et marais arrière-littoraux du Cap Lévi à la Pointe de Saire* » (n° FR2500085) ;
- à environ 13,4 km, la zone spéciale de conservation « *Récifs et landes de La Hague* » (n° FR2500084) et la zone de protection spéciale « *Landes et dunes de La Hague* » (n° FR2512002), qui se chevauchent en partie.

L'étude ne conclut toutefois pas à la présence ou l'absence d'incidence sur ces sites.

L'autorité environnementale recommande de produire l'étude d'incidences Natura 2000 et de conclure de façon argumentée sur la présence ou l'absence d'incidences, notamment indirectes ou provisoires, liées aux occupations et utilisations du sol rendues possibles par la mise en compatibilité du PLU.

Le choix du site est justifié par la bonne desserte routière du terrain Nord, mais également par sa situation à proximité des infrastructures portuaires et par l'existence d'une prise d'eau de mer. Cette dernière est composée d'un puits et d'une station de pompage permettant de refouler l'eau vers les entreprises existantes. Des travaux sont prévus afin notamment d'en augmenter la capacité (p. 11), en vue de l'installation des nouvelles entreprises dans cette zone, et au plus près de cette station de pompage pour ne pas altérer la qualité de l'eau de mer.

Cependant, l'étude aurait pu apporter des précisions sur les éventuelles solutions alternatives (le projet aurait-il pu se faire dans une autre zone du PLU proche de la mer ?).

Les diverses **mesures visant à « éviter - réduire - compenser »** (ERC), présentées à partir de la p. 57 sous le nom de « mesures liées à la mise en compatibilité », relèvent davantage du projet lui-même que de la mise en compatibilité du document d'urbanisme. Par conséquent, il aurait été

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, 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).

souhaitable de faire le lien entre ces mesures et leurs traductions réglementaires à définir dans le cadre de la mise en compatibilité du PLU.

L'autorité environnementale recommande de préciser, pour les diverses mesures « éviter - réduire - compenser » (ERC) proposées par le porteur de projet, les dispositions réglementaires prévues dans le cadre de la mise en compatibilité du PLU.

2.3. PRISE EN COMPTE DES AUTRES PLANS ET PROGRAMMES ET DE LA LOI « LITTORAL »

La commune de Cherbourg-en-Cotentin est soumise à la loi « Littoral ».

Celle-ci impose notamment des coupures d'urbanisation. L'étude considère que le terrain Nord est une dent creuse de l'agglomération et que son urbanisation ne remet pas en cause de coupure d'urbanisation au sens de la loi littoral. Il peut aussi être considéré que la RN 13 constitue elle-même une coupure d'urbanisation et par conséquent qu'il n'est pas souhaitable d'urbaniser le terrain Nord .

De même, il est estimé que, le projet se situant au sein de l'agglomération cherbourgeoise, il n'est pas concerné par l'interdiction d'urbanisation dans la bande de 100 mètres mesurée depuis le trait de côte et est bien en continuité de l'urbanisation existante (p. 36). Ce point aurait nécessité davantage d'argumentation, notamment au regard des terrains non-urbanisés situés au sud de la RN 13.

Globalement, la partie relative à la compatibilité avec la loi Littoral, le SCoT² du Pays du Cotentin et le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin de la Seine et des cours d'eau côtiers normands (p. 35 et suivantes) concerne davantage le projet en lui-même et non les évolutions apportées par la mise en compatibilité du PLU.

Le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) aurait également pu être abordé, d'autant plus que le projet vise à conforter la trame écologique locale.

L'autorité environnementale recommande de développer davantage la compatibilité avec la loi « Littoral » et d'inclure le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) à l'analyse.

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

La majeure partie du dossier s'attache au futur projet ainsi qu'à ses impacts potentiels sur l'environnement. Par conséquent, analyser la prise en compte de l'environnement par le projet de mise en compatibilité du PLU s'avère délicat.

3.1. SUR LA BIODIVERSITÉ

Dans le cadre de la mise en compatibilité du PLU, il pourrait s'avérer intéressant, afin de renforcer la préservation des éléments créés (alignements d'arbres...), de prévoir leur identification au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme. Dans le même ordre d'idées, les règles attachées à la trame « continuités écologiques » pour le terrain Sud auraient pu être précisées.

Concernant ce même terrain, le projet aura globalement des impacts positifs puisque son aménagement viendra créer de nouveaux milieux naturels plus diversifiés et favorables à des espèces protégées. Il aurait pu être intéressant que le dossier développe la raison pour laquelle ce terrain restera en zone Uz – bien que protégé par une trame particulière -, et non transformé en zone naturelle N. De même, la protection de la mare pré-existante sur la partie ouest du terrain Sud aurait pu faire l'objet d'une traduction dans le document d'urbanisme.

Concernant le déplacement de la population de crapauds calamites, il aurait été utile que le dossier explicite les périodes prévues de travaux sur les terre-pleins / de capture des crapauds / de réinstallation des crapauds sur le terrain Sud.

Enfin, s'il s'avérait que les terrains sont effectivement situés en zones humides, une compensation serait nécessaire et pourrait se traduire, via le PLU, par la préservation de zones existantes au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme déjà cité (localisation des zones et définition des

2 Schéma de cohérence territoriale

prescriptions de nature à assurer leur préservation). La compensation doit être envisagée en surface mais également en fonctionnalités.

3.2. SUR LES EAUX

Des ouvrages de gestion des eaux pluviales ainsi que des ouvrages de rétention des éventuelles pollutions issues des terrains doivent être mis en place (p. 59). Le dossier ne précise pas si ces mesures sont prévues uniquement par le projet ou si le règlement de la zone Uz prévoit des obligations en la matière.

Afin d'éviter toute pollution des milieux aquatiques, il est prévu de recouvrir les terrains d'une géomembrane elle-même recouverte de matériaux argileux afin d'imperméabiliser les anciens dépôts de décharge présents sur les terrains. L'objectif est la limitation des infiltrations d'eau vers la nappe phréatique, car ces infiltrations seraient susceptibles d'être polluées par les anciens dépôts de décharge. Les eaux de surface seront récupérées par un système de drains au-dessus de la géomembrane.

3.3. SUR LES RISQUES

Le projet de plan de prévention des risques naturels (PPRN) de la région de Cherbourg classe en partie la zone 1AUz en zone rouge exposée notamment aux risques liés à l'érosion marine et aux chocs des vagues pour le terrain Nord et en risque fort d'inondation fluviale ou champ d'expansion de crues pour le terrain Sud.

L'autorité environnementale recommande de mentionner le projet de PPRN dans la partie du dossier relative aux risques et d'anticiper la prise en compte des dispositions de son règlement.