



Mission régionale d'autorité environnementale

Normandie

**Avis délibéré de la Mission Régionale d'Autorité
environnementale de Normandie sur la révision
du plan local d'urbanisme de la commune de
Saint-Pair (14)**

n° : 2019-3088

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

Préambule

Par courrier reçu le 17 avril 2019 par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Normandie, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Normandie a été saisie pour avis sur le projet de révision du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Saint-Pair (14).

Conformément aux articles R. 104-23 à R. 104-24 du code de l'urbanisme, l'avis est préparé par la DREAL avant d'être proposé à la MRAe. L'agence régionale de santé (ARS) de Normandie a été consultée le 3 mai 2019.

Le présent avis contient l'analyse, les observations et recommandations que la mission régionale d'autorité environnementale formule sur le dossier en sa qualité d'autorité environnementale.

Cet avis est émis par Mme Corinne ETAIX, membre permanent de la MRAe de Normandie, par délégation de compétence donnée par la MRAe lors de sa séance collégiale du 6 juin 2019.

Les membres de la MRAe Normandie ont été consultés le 10 juillet 2019 et le présent avis prend en compte les réactions et suggestions reçues.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)¹, Mme Corinne ETAIX atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le document d'urbanisme qui fait l'objet du présent avis.

La MRAe rend l'avis qui suit, dans lequel les recommandations sont portées en italique gras pour en faciliter la lecture.

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.

1 Arrêté du 12 mai 2016 portant approbation du règlement intérieur du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Synthèse de l'Avis

La commune de Saint-Pair a arrêté le 26 mars 2019 le projet de révision de son plan local d'urbanisme (PLU). Ce projet fait suite à une soumission à évaluation environnementale par décision de l'autorité environnementale en date du 14 février 2019 (décision n°2018-2913), après examen au cas par cas.

Il s'agit d'une commune située à proximité de l'agglomération de Caen et caractérisée par un fort réseau hydrographique (marais, zones humides, zones de remontée de nappe phréatique) et une trame bocagère importante.

Sur le fond, la commune prévoit 50 à 60 habitants supplémentaires d'ici 2033 et la construction d'une trentaine de logements. Pour cela, outre les possibilités de densification, elle retient environ 2,8 hectares de zones en extension urbaine (pour partie en zone urbaine U et pour partie en zone à urbaniser AU).

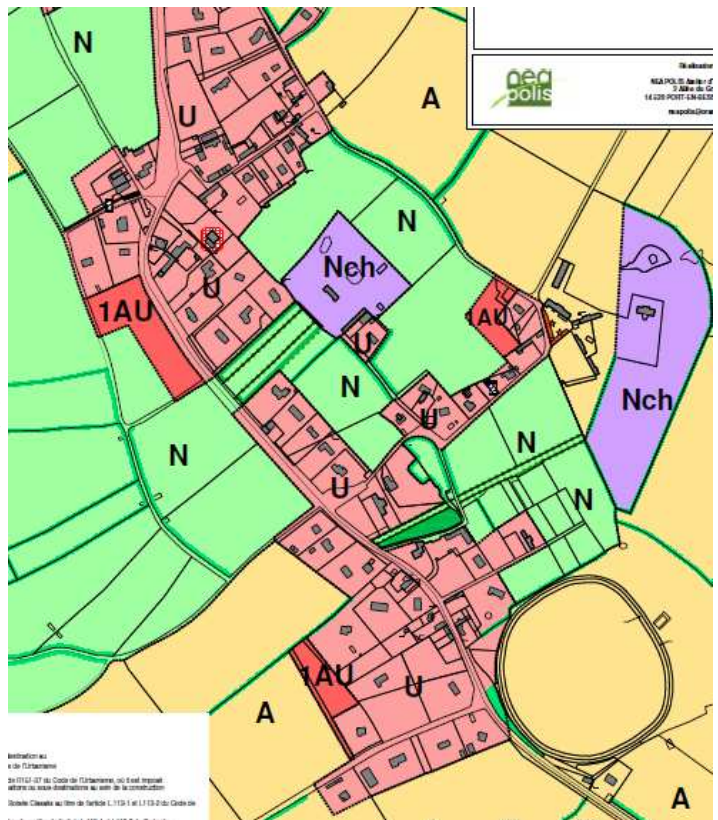
S'agissant du contenu du dossier, plusieurs parties mériteraient des compléments, plus particulièrement sur les parcelles concernées par le projet d'urbanisation future (état initial de l'environnement, étude des incidences et mesures d'évitement, de réduction et de compensation liées).

A titre principal, l'autorité environnementale recommande :

- d'étayer l'état initial par des analyses de terrain, portant *a minima* sur les parcelles devant être urbanisées et sur la faune, la flore et le caractère humide de ces zones, puis d'en tirer les conséquences en termes d'incidences et de mesures d'évitement, de réduction ou de compensation à mettre en œuvre ;
- d'identifier les zones humides et plans d'eau au règlement graphique général et au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme ;
- d'analyser l'impact du choix de l'assainissement non collectif en lien avec les perspectives d'urbanisation.



A gauche : localisation de la commune de Saint-Pair (source : GoogleMaps)



Ci-contre : extrait du règlement graphique du projet de révision du PLU de Saint-Pair

- Zone U
- Zone 1AU
- Zone A
- Zone N
- Zone Nch

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'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, 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.

1. CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE DE L'AVIS

Le 18 mars 2014, le conseil municipal de Saint-Pair a approuvé son plan local d'urbanisme (PLU). La collectivité a ensuite souhaité le réviser. Elle a élaboré un premier projet de révision qui a, après examen au cas par cas, été dispensé d'évaluation environnementale par décision de la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Normandie en date du 7 septembre 2018 (décision n°2018-2705). Par la suite, ce projet a évolué et a fait l'objet d'un nouvel examen au cas par cas. Par décision en date du 14 février 2019 (décision n° 2018-2913), la MRAe de Normandie a soumis ce second projet à évaluation environnementale.

Le conseil municipal de Saint-Pair a arrêté le projet de PLU le 26 mars 2019. Ce projet a été transmis pour avis à l'autorité environnementale qui en a accusé réception le 17 avril 2019.

L'évaluation environnementale constitue une démarche itérative visant à intégrer la prise en compte de l'environnement tout au long de l'élaboration du PLU. Cette démarche trouve sa traduction écrite dans le rapport de présentation du document. En application de l'article R. 104-23 du code de l'urbanisme, l'autorité environnementale est consultée sur l'évaluation environnementale décrite dans le rapport de présentation, ainsi que sur la prise en compte de l'environnement par le document d'urbanisme. Son avis a également pour objet d'aider à son amélioration et à sa compréhension par le public.

2. QUALITÉ DU DOSSIER TRANSMIS À L'AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE

Les documents présentés sont globalement de bonne qualité rédactionnelle et illustrés (cartes, photographies, etc.). Chaque partie comporte une synthèse reprenant les principaux éléments de présentation ou d'analyse.

Sur la forme, il est cependant à souligner que le zonage Np (zone naturelle protégée) ne figure pas dans la légende du règlement graphique.

Toutes les pages citées dans la suite du présent avis se réfèrent au rapport de présentation.

3. QUALITÉ DE LA DÉMARCHE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE ET DE LA MANIÈRE DONT ELLE EST TRANSCRITE

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

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° de l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme en prescrit une description.

S'agissant du dossier présenté par la commune de Saint-Pair, le bilan de la concertation est joint (affichages, réunions publiques, etc.). Toutefois, la démarche itérative n'apparaît pas clairement. Ainsi, le bilan ne permet pas d'apprécier la façon dont ses résultats ont été pris en compte ni la façon dont le projet de PLU s'est construit (scénarios alternatifs envisagés, etc.).

L'autorité environnementale recommande de développer davantage la présentation de la démarche itérative ayant été menée pour le projet de révision du plan local d'urbanisme (PLU), en précisant notamment la façon dont le bilan de la concertation a été pris en compte.

3.2. PRISE EN COMPTE DU CADRE LÉGISLATIF ET DES AUTRES PLANS ET PROGRAMMES

L'articulation du PLU avec les documents d'urbanisme supra-communaux et les plans/programmes qui concernent le territoire est présentée à partir de la page 218.

La commune appartient à la communauté de communes de Val ès Dunes et est concernée par le SCoT² de Caen Métropole. Le rapport de présentation étudie la compatibilité du projet de révision du PLU avec ce document ainsi qu'avec le programme local de l'habitat (PLH) de Val ès Dunes. La prise en compte de ces documents dans le futur PLU est bien analysée.

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

- **Le diagnostic** communal est présenté pages 22 à 74. La commune de Saint-Pair est une commune située à quelques kilomètres de l'agglomération de Caen. Elle s'étend sur 328 hectares et comptait 218 habitants en 2014.

Le scénario d'évolution démographique retenu correspond à une augmentation de population de 1,2 % à 1,4 % par an d'ici 2033, ce qui correspond à environ 50-60 habitants supplémentaires pour atteindre 265 à 275 habitants. Pour cela, la construction d'une trentaine de logements est nécessaire (dont huit pour maintenir le niveau de la population de 2015).

- **L'état initial de l'environnement** est présenté à partir de la page 77. Le territoire communal est situé dans le bassin versant de la Dives. Le réseau hydrographique y est important (marais de Vimont et de Saint-Pair au sud-ouest, marais de la Dives au nord-est, présence du ruisseau du Pont Bâle le long de la limite sud-ouest de la commune, etc.). La commune comporte plusieurs plans d'eau et de nombreuses zones humides. L'aléa inondation par remontée de nappe phréatique concerne une grande partie du territoire.

Le potentiel agronomique des terres (p. 42) est médiocre à très faible sur la commune (pierres, hydromorphie, pente, etc.).

Concernant la biodiversité, deux ZNIEFF³ sont localisées sur la partie sud-ouest de la commune : la ZNIEFF de type I « *Marais de Vimont* » et la ZNIEFF de type II « *Marais de la Dives et ses affluents* ». On dénombre également plusieurs réservoirs de biodiversité et corridors définis au SRCE⁴, et un maillage bocager bien présent.

Les zones d'urbanisation future (1AU) sont situées hors des ZNIEFF et réservoirs de biodiversité. Elles présentent cependant certaines sensibilités :

- la zone 1AU située la plus à l'ouest est encadrée par des haies constitutives de la trame verte ;
- celle située la plus au nord-est est en zone de faible prédisposition à la présence de zones

2 Schéma de cohérence territoriale

3 Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique. 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.

4 Schéma régional de cohérence écologique

humides et en limite d'une zone humide avérée ; elle est également en zone d'aléa fort de remontée de nappe phréatique (nappe entre 0 et 1 m) ;

– toute la limite sud-ouest de la zone 1AU la plus au sud est concernée par une forte prédisposition à la présence de zones humides. Des haies sont plantées sur une partie de son pourtour.

Par conséquent, des relevés de terrain, portant à la fois sur le caractère humide des zones concernées et faisant un inventaire des espèces de faune et de flore potentiellement présentes (notamment liées à la présence des haies bocagères), auraient été nécessaires et auraient pu permettre de déterminer de façon plus fine l'impact potentiel de leur urbanisation.

De façon plus globale, l'état initial n'intègre aucune donnée de terrain. Des éléments d'appréciation relatifs à la biodiversité dite « ordinaire », présente sur la commune hors des zonages d'inventaire et de protection mentionnés plus haut (dont ZNIEFF, etc.) viendraient utilement étayer l'analyse.

L'autorité environnementale recommande de compléter l'état initial par des analyses de terrain portant sur la faune, la flore et le caractère humide des secteurs concernés, a minima les parcelles identifiées pour l'urbanisation future.

• **L'analyse des incidences du projet de révision du PLU sur l'environnement et la santé humaine** est présentée à partir de la page 227.

Le PLU identifie et protège sur son plan de zonage des éléments de paysage (haies pour l'essentiel) au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme. Des boisements et alignements d'arbres sont protégés au titre des espaces boisés classés (article L. 113-1 du code de l'urbanisme). Les ZNIEFF ainsi que les réservoirs de biodiversité sont classés en zone naturelle protégée Np.

Les zones humides avérées ne se situent pas dans l'emprise des zones AU (néanmoins, l'une d'elles est située en limite de zone humide avérée). Elles sont identifiées par une trame spécifique dans le document graphique E3 et le règlement écrit contient des dispositions propres à leur protection. Cependant, afin de les protéger au mieux, elles auraient pu figurer au règlement graphique général et être identifiées, comme le sont les haies, au titre du même article L. 151-23 du code de l'urbanisme.

L'autorité environnementale recommande d'identifier les zones humides et plans d'eau au règlement graphique général et au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme.

Au vu du caractère incomplet de l'état initial, l'analyse des incidences reste trop peu développée, notamment concernant les zones humides et la biodiversité : l'analyse des impacts se limite en effet aux ZNIEFF, aux zones humides avérées et aux éléments classés/identifiés.

L'autorité environnementale recommande, en lien avec les compléments d'analyse à apporter à l'état initial, d'approfondir et d'étayer davantage les potentielles incidences du projet de révision du PLU.

• **L'évaluation des incidences Natura 2000**, élément obligatoire en application de l'article R. 414-19 du code de l'environnement et présentée à compter de la page 240, aborde le site Natura 2000 le plus proche : la zone spéciale de conservation « *Marais alcalin de Chicheboville-Bellengreville* » (FR2500094), située à environ 5 km du bourg de Saint-Pair (rappelons que la commune de Saint-Pair ne comporte pas de site Natura 2000 sur son territoire). Au vu de cette distance et du classement des marais de la commune en zone naturelle protégée, l'analyse conclut à l'absence d'incidence du projet de PLU sur ce site Natura 2000.

• **Les choix** opérés pour établir le projet de révision du PLU ne sont pas présentés. Les explications (p. 152 et suivantes) portent sur les orientations du PADD, mais ne permettent pas de retracer les options envisagées avant l'arrêt du projet. Il aurait été nécessaire de disposer des raisons du choix du scénario démographique retenu, ainsi que de décrire la démarche ayant mené au choix des localisations des zones 1AU (avec, le cas échéant, les éventuelles zones étudiées puis écartées).

L'autorité environnementale recommande de mieux expliciter les choix opérés pour établir le projet de révision du PLU au regard de scénarios alternatifs envisageables.

- **Les mesures visant à éviter, réduire et compenser les impacts du projet de révision du PLU sur l'environnement** sont présentées dans un tableau à la suite de l'analyse des incidences. Il s'agit, la plupart du temps, de mesures d'accompagnement, qui sont parfois évoquées quand bien même aucun impact n'est relevé dans le tableau, ce qui ne correspond pas au sens de la démarche. En l'absence d'état initial et d'analyse des incidences satisfaisants, cette partie s'avère également à développer.

L'autorité environnementale recommande, en lien avec les compléments à apporter à l'état initial et à l'analyse des incidences, d'adapter et de renforcer en conséquence les mesures d'évitement, de réduction et de compensation proposées.

- **Les indicateurs et modalités de suivi** présentés pages 257 et suivantes du rapport de présentation concernent le suivi de la mise en œuvre des objectifs du PLU. Ceux concernant le suivi des effets du PLU sur l'environnement sont présentés pages 229 et suivantes, à la suite de l'analyse des incidences et des mesures visant à les atténuer. Ces indicateurs sont essentiellement de nature quantitative (surfaces, suivi des consommations d'eau, etc.) et auraient pu être complétés par une approche qualitative (par exemple, des données sur la conservation des fonctionnalités des zones humides : fonctionnalités hydrauliques, diversité des espèces accueillies, etc.). La thématique « biodiversité » ne comporte aucun indicateur ; il aurait pourtant été intéressant d'instaurer un suivi de la qualité des milieux protégés (linéaires de haies, espaces boisés classés, ZNIEFF, etc.). De même, la fréquence de suivi ainsi que les mesures envisagées en cas d'écart par rapport aux attentes ou d'impacts négatifs imprévus auraient pu être précisées.

L'autorité environnementale recommande de compléter les indicateurs de suivi des effets du PLU sur l'environnement et de préciser les mesures envisagées en cas d'écart aux objectifs ou d'impacts négatifs imprévus.

- **Le résumé non technique** est présenté à la fin du rapport de présentation (p. 263 et suivantes). Il reprend globalement toutes les thématiques et l'analyse des impacts du projet de PLU avant et après la mise en place de mesures (sous forme de tableau).

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 LE SOUS-SOL

- La consommation d'espace

L'autorité environnementale rappelle les enjeux liés à la consommation d'espace. En effet, la consommation d'espace et l'artificialisation des sols constituent en région Normandie un enjeu fort. La progression de l'artificialisation des sols y a été, ces dernières années, presque cinq fois supérieure à la croissance démographique⁵. Et selon l'INSEE⁶, la croissance du parc de logements a été ces dernières années cinq fois plus importante que celle de la population.

Afin d'atteindre les objectifs de création d'une trentaine de logements que s'est fixés la commune, les dents creuses et les possibilités de mutation ont été analysées (p. 138).

5 Source : Direction générale des finances publiques (DGFIP), fichiers MAJIC 2011-2015, INSEE, Recensement de la population 2008-2013.

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

En zone U (urbaine), le potentiel d'accueil a été établi à environ 10 logements (dents creuses et bâtiments mutables, p. 138-139 et 147).

Pour réaliser les 20 logements supplémentaires, le projet de PLU prévoit des zones d'extension urbaine. Certaines sont incluses dans la zone U et d'autres classées en zone AU. Elles représentent un total de 2,8 ha (1,1 ha en zone U et 1,7 ha en zones à urbaniser réparties sur trois secteurs). Les trois zones 1AU représentent un potentiel total de 14 logements (p. 213).

Toutefois, l'une des zones présentées page 148 ne correspond pas à la zone AU définie au règlement graphique (zone de 0,9 ha pouvant accueillir 8 logements). L'on peut également s'interroger sur la raison pour laquelle les deux zones situées au nord ont été classées U et non AU.

Pour les opérations de moins d'un hectare, la densité nette moyenne prévue est de 10 logements/ha ; pour celles de plus d'un hectare, elle est de 12 logements/ha (p. 149).

Les zones d'extension urbaine nécessiteraient d'être mieux justifiées : choix de leur emplacement et de leur délimitation, au regard des raisons du choix du scénario démographique et des analyses de terrain concernant la faune, la flore et le caractère humide des zones.

L'autorité environnementale invite le maître d'ouvrage à placer encore plus résolument le projet de révision du PLU de Saint-Pair dans une perspective de limitation de l'artificialisation des sols. Elle recommande notamment, à cet égard, de mieux expliciter les choix ayant conduit à retenir les zones AU proposées.

4.2. L'EAU

- L'assainissement

Actuellement, la commune est en assainissement non collectif. Le passage en assainissement collectif était prévu, avec un raccordement à la station d'épuration de Troarn, mais suite au changement d'intercommunalité au 1^{er} janvier 2017, ce raccordement n'est plus envisagé. Une réflexion est cependant lancée sur le sujet. L'ARS rappelle que seul l'épandage souterrain à faible profondeur a vocation à être généralisé, contrairement aux filières de substitution (de type lit filtrant drainé) avec rejet au milieu hydraulique superficiel. En effet, les profondeurs (faibles) de la nappe phréatique par rapport au terrain naturel actuel, sur une bonne partie de la commune, limitent les options possibles. Le développement de l'urbanisation de la commune ne doit donc être autorisé qu'après vérification des capacités réelles d'absorption du sol (p. 70).

L'évaluation environnementale aurait pu analyser l'impact du choix de l'assainissement non collectif, au vu des perspectives d'urbanisation. Notamment, il n'est pas démontré que les densités prévues sont compatibles avec le principe d'assainissement individuel.

L'autorité environnementale recommande d'analyser l'impact sur l'environnement, notamment sur la qualité des masses d'eau, du choix de l'assainissement non collectif, et ce préalablement à toute urbanisation.

4.3. L'AIR ET LE CLIMAT

- Les déplacements actifs

La voiture individuelle est le mode de déplacement le plus utilisé sur le territoire communal. Les transports en commun sont absents de la commune de Saint-Pair.

Le dossier évoque la possibilité d'organiser des aires de covoiturage (p. 57), mais hors du territoire de la commune (sur la commune voisine de Troarn, au niveau de l'échangeur avec l'A 13).

Une piste cyclable est prévue en direction de Troarn, le long de la RD 37. Elle est actuellement effective jusqu'à l'église (p. 59).

L'emplacement réservé n° 3, au nord-est, a été défini afin de permettre le prolongement d'un chemin rural et sa connexion avec la RD 78 (p. 154).

Enfin, le règlement écrit dispose que « *les voies nouvelles doivent être conçues pour faciliter les circulations douces* » (3 – 1AU, p. 155), en écho à l'article L. 228-2 du code de l'environnement.

- Le climat

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

Au-delà des modes de déplacement, des mesures peuvent être mises en place dans les PLU pour atténuer les impacts sur le climat et favoriser l'adaptation au changement climatique. Sur la base des articles L. 151.21⁷ et R. 151.42 du code de l'urbanisme, et dans le cadre des orientations d'aménagement et de programmation (OAP), une ambition plus affirmée de réduction des émissions de gaz à effet de serre aurait pu être affichée. Le PLU aurait ainsi pu être complété par des recommandations en faveur d'un habitat durable, et de l'usage de matériaux énergétiquement performants.

L'autorité environnementale recommande à la collectivité de conforter son projet en matière de mobilité décarbonée, de recours aux énergies renouvelables et d'économies d'énergies dans le bâtiment, afin de s'engager résolument dans la trajectoire nationale de réduction des gaz à effet de serre, d'atténuation et d'adaptation au changement climatique.

⁷ « *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.* »