



Mission régionale d'autorité environnementale

Région Hauts-de-France

**Avis délibéré de la mission régionale
d'autorité environnementale
Hauts-de-France
sur la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme
de Quend (80)
dans le cadre de la demande de déclaration d'utilité publique du
projet d'aménagement de la ZAC de la Frange Nord de
Quend-Plage-Les-Pins**

n°MRAe 2019-3519

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de la région Hauts-de-France s'est réunie le 23 juillet 2019 à Amiens. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis portant sur la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de la commune de Quend, dans le département de la Somme.

Étaient présents et ont délibéré : Mmes Agnès Mouchard, Denise Lecocq et M. Philippe Ducrocq.

En application du § 2.4.1 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 l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

La MRAe Hauts-de-France a été saisie pour avis par la Préfète de la Somme, le dossier ayant été reçu complet le 30 avril 2019. Cette saisine étant conforme aux articles R. 104-21 et R104-23 du code de l'urbanisme, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R.104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de 3 mois.

En application de l'article R104-24 du même code, ont été consultés par courriels du 6 mai 2019 :

- le préfet du département de la Somme ;*
- l'agence régionale de santé de la région Hauts-de-France.*

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

Il est rappelé ici que, pour tous les plans et documents soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage, de l'autorité décisionnaire et du public. Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du plan ou du document mais sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à permettre d'améliorer la conception du plan ou du document, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent.

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

Les observations et propositions recueillies au cours de la mise à disposition du public sont prises en considération par l'autorité compétente pour adopter le plan, schéma, programme ou document.

Synthèse de l'avis

Le syndicat mixte Baie de Somme-Grand Littoral Picard a déposé un dossier d'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique du projet de zone d'aménagement concerté (ZAC) de la Frange Nord de Quend-Plage-les-Pins, sur le territoire de la commune de Quend dans le département de la Somme. Ce dossier comprend une demande de mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de Quend.

Les évolutions apportées au document d'urbanisme dans le cadre du projet de réalisation de la ZAC visent essentiellement à modifier le plan de l'orientation d'aménagement et de programmation couvrant le périmètre de la ZAC, à préciser la nature de la programmation des constructions et à modifier le règlement écrit.

L'orientation d'aménagement et de programmation modifiée s'accompagne d'une simplification du schéma d'organisation générale de la zone qui impose moins de contraintes, notamment en ce qui concerne l'implantation des zones de construction et des aménagements paysagers.

Le secteur du projet de ZAC est en site inscrit du « littoral picard », en limite du site classé du « Marquenterre », en zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type 2 et en partie dans la ZNIEFF de type 1 « massif dunaire du Marquenterre », à moins de 500 mètres du site Natura 2000 « estuaires et littoral picards (Baie de Somme et d'Authie) ».

L'analyse des incidences de la mise en œuvre du plan sur le paysage et sur les sites protégés et la biodiversité est insuffisante et doit être complétée, ainsi que l'évaluation des incidences sur Natura 2000. Par ailleurs, la compatibilité de cette évolution avec la loi littoral reste à démontrer.

L'autorité environnementale recommande d'étudier un scénario évitant les espèces végétales patrimoniales, les habitats naturels communautaires et les habitats d'espèces protégées. Les mesures proposées pour réduire les impacts sont à détailler et à intégrer dans l'orientation d'aménagement et de programmation.

Les recommandations émises par l'autorité environnementale pour améliorer la qualité de l'évaluation environnementale et la prise en compte de l'environnement par le projet, sont précisées dans l'avis détaillé ci-joint.

Avis détaillé

I. Le projet de mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de Quend

Le syndicat mixte Baie de Somme-Grand Littoral Picard a déposé un dossier d'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique du projet de zone d'aménagement concerté (ZAC) de la Frange Nord de Quend-Plage-les-Pins, sur le territoire de la commune de Quend dans le département de la Somme. Ce dossier comprend une demande de mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de Quend.

La procédure de mise en compatibilité du plan local d'urbanisme est soumise à évaluation environnementale en application des articles R104-9 et R104-10 du code de l'urbanisme, du fait du caractère littoral de la commune et de la présence de 5 sites Natura 2000 sur son territoire.

Le dossier de demande de déclaration d'utilité publique avec mise en compatibilité du document d'urbanisme du projet d'aménagement de la ZAC de la Frange Nord de Quend-Plage-les-Pins fait l'objet de plusieurs avis :

- un avis de la mission régionale de l'autorité environnementale Hauts-de-France sur l'étude d'impact du projet rendu le 7 août 2018¹, maintenant l'avis de l'autorité environnementale du 9 juin 2016 sur le projet de création de ZAC ;
- un avis de la mission régionale de l'autorité environnementale Hauts-de-France qui porte sur la mise en compatibilité du document d'urbanisme de la commune de Quend. Il s'agit du présent avis.

Il convient de noter que suite aux avis de 2016 et 2018 précités, le syndicat mixte a fourni un mémoire en réponse (septembre 2018) qui ne répond pas ou pas suffisamment aux recommandations de l'autorité environnementale en ce qui concerne notamment l'insertion paysagère, la biodiversité et les mesures de gestion des espaces naturels sensibles. Ces points sont repris ou actualisés dans le présent avis.

La commune de Quend est couverte par un plan local d'urbanisme approuvé par délibération du conseil municipal du 23 mars 2017. La procédure d'élaboration a fait l'objet d'un avis de la mission régionale de l'autorité environnementale Hauts-de-France le 19 décembre 2016.²

Le projet de la ZAC de la Frange Nord, qui couvre 2,4 hectares, est classé au zonage du plan local d'urbanisme de Quend (cf. page 200 de l'étude d'impact en pièce 6 du dossier de mise en compatibilité) en zone à urbaniser 1AUa, en zone urbaine UA et en zone naturelle N. Il est couvert par une orientation d'aménagement et de programmation.

Selon le dossier de mise en compatibilité (pièce 1, note de présentation pages 36 et suivantes), les évolutions apportées au document d'urbanisme dans le cadre du projet de réalisation de la ZAC visent essentiellement à :

- modifier le plan de l'orientation d'aménagement et de programmation ;
- préciser la nature de la programmation des constructions (habitations, hébergements

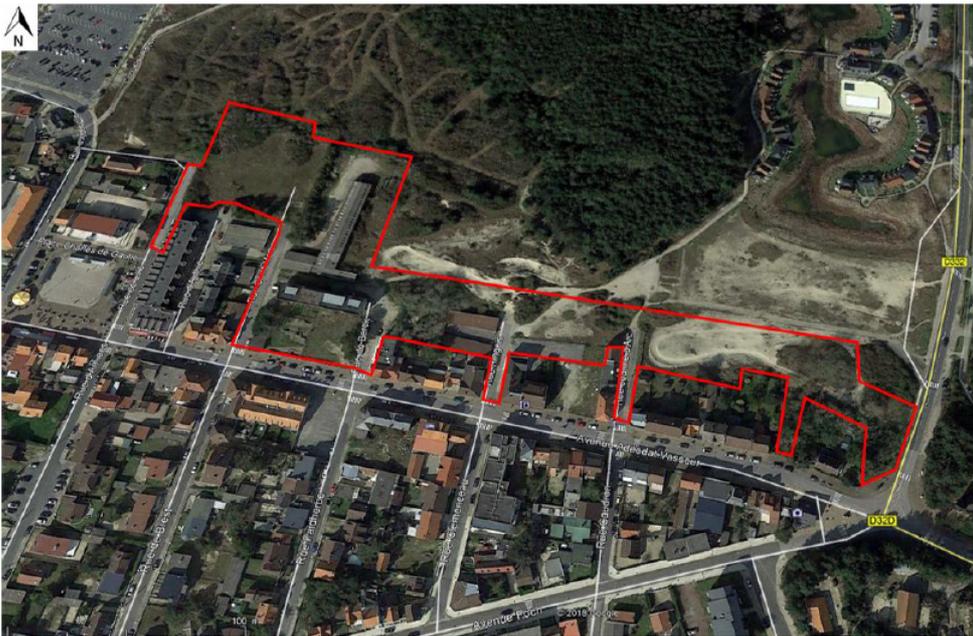
¹ Avis MRAe n°2018-2679

² Avis MRAe n°2016-1396

- hôtelières et touristiques ainsi que les activités : restauration, services et commerces ;
- modifier le rapport de présentation (suppression de la notion de R+1+c pour l'ensemble de la ZAC) ;
 - modifier le règlement écrit (suppression de l'obligation d'observer le recul d'une attique³ de 1,20 m pour toutes les constructions et reformulation concernant les formes de lucarnes autorisées).

Localisation du périmètre du projet en trait rouge (source : dossier, pièce 3, page 7)

Périmètre du projet de ZAC et de la demande de DUP :

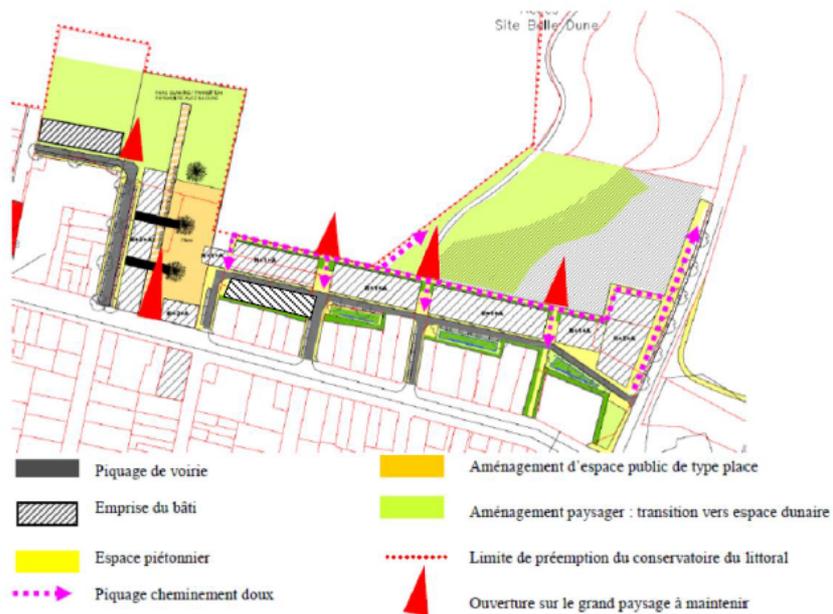


Source – ECOSYSTEMES d'après Géoportail

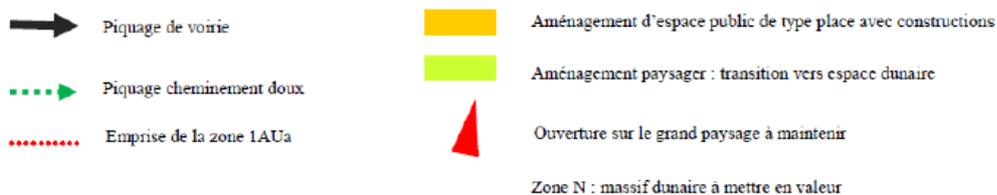
L'orientation d'aménagement et de programmation modifiée s'accompagne d'une simplification du schéma d'organisation générale de la zone qui impose moins de contraintes, notamment en ce qui concerne l'implantation des zones de construction et des aménagements paysagers.

³ Attique : partie supérieure qui vient couronner une construction

Orientation d'aménagement et de programmation actuelle (source : dossier)



Orientation d'aménagement et de programmation modifiée (source : dossier)



II. Analyse de l'autorité environnementale

L'avis de l'autorité environnementale porte sur la qualité de l'évaluation environnementale et la prise en compte de l'environnement par le projet.

Compte tenu des enjeux du territoire, l'avis de l'autorité environnementale cible les enjeux relatifs à la consommation d'espace, au paysage et aux milieux naturels qui sont les enjeux essentiels dans ce dossier.

II.1 Résumé non technique

Le dossier présente le rapport de présentation du plan local d'urbanisme de 2017 (pièce 2-2 du dossier de mise en compatibilité) avec en annexe (pièce 4) la partie modifiée, qui ne porte que sur l'évolution de la zone. Cette partie modifiée ne concerne pas le résumé non technique du rapport de présentation. En toute rigueur, le résumé non technique du rapport de présentation aurait dû être complété.

Cependant l'étude d'impact du projet (pièce 6) est jointe au dossier de mise en compatibilité qui comprend un résumé non technique (page 17 et suivantes). Pour une meilleure visibilité, il aurait été préférable que le résumé non technique fasse l'objet d'un document distinct de l'évaluation environnementale proprement dite.

L'autorité environnementale recommande de reprendre le résumé non technique du rapport de présentation afin qu'il permette, à la lecture de cette seule partie, de comprendre les éléments essentiels de l'évolution du plan local d'urbanisme et de son impact ainsi que la justification des choix effectués avec les documents iconographiques nécessaires.

II.2 Articulation du projet de mise en compatibilité avec les autres plans et programmes

L'analyse de la compatibilité du projet avec le schéma de cohérence territoriale (SCoT) Baie de Somme-Trois Vallées en cours d'élaboration et le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin Artois-Picardie est présentée pages 200 et suivantes de l'étude d'impact (pièce 6).

Le rapport de présentation (pièce 2-2, version du 16 mars 2017) présente également le plan de gestion des risques d'inondation 2016-2021 du bassin Artois-Picardie (page 101) et la loi littoral (page 145). Cependant, l'analyse de l'articulation de l'évolution du plan local d'urbanisme avec ces plans et programmes et la loi littoral n'est pas abordée.

Le mémoire en réponse (version septembre 2018) à l'avis de l'autorité environnementale sur le projet précise (pièce 8, pages 5 à 9) que la ZAC est une extension limitée de l'urbanisation et qu'un aménagement paysager léger est prévu entre la place publique et le massif dunaire. Cependant, l'orientation d'aménagement et de programmation modifiée ne correspond plus au schéma présenté (page 10 du mémoire en réponse) et pourrait ne pas garantir le respect de la loi littoral.

Or, le secteur impacté par le projet de ZAC de la Frange Nord se situe en espace proche du rivage selon la loi littoral, en partie en espaces remarquables du littoral, qui ne peuvent faire l'objet que

d'aménagements légers et l'espace de transition entre la ZAC et les résidences de Belle-Dune est une coupure d'urbanisation. Il conviendrait donc de démontrer la compatibilité de l'évolution du plan local d'urbanisme avec les dispositions de la loi littoral.

L'autorité environnementale recommande d'actualiser le rapport de présentation, au regard de l'évolution projetée, en détaillant comment sont pris en compte les autres plans programmes et la loi littoral.

II.3 Scénarios et justification des choix retenus

Le rapport de présentation (pièce 2-2, pages 175 à 180) présente la justification de la ZAC de la Frange Nord. La pièce 4 (rapport modifié) actualise la page 177.

L'étude d'impact du projet (pièce 6, pages 153 à 155) présente uniquement 2 scénarios d'implantation de la trame viaire.

Or, le secteur impacté par le projet de ZAC se situe en espace proche du rivage, en partie en espaces remarquables du littoral. Aucune alternative à l'emplacement de ce secteur de projet n'a été proposée.

L'autorité environnementale recommande de démontrer, par la présentation et la comparaison de variantes de développement avec celle retenue, que les choix opérés prennent suffisamment en compte les objectifs de protection de l'environnement, notamment de la préservation des paysages littoraux et de la biodiversité.

II.4 Critères, indicateurs et modalités retenues pour le suivi des conséquences de la mise en œuvre du plan sur l'environnement

Des indicateurs sont proposés page 196 du rapport de présentation (pièce 2-2). Cependant ces indicateurs ne sont pas assortis d'un état de référence⁴, d'une valeur initiale⁵ ni d'un objectif de résultat⁶, alors que l'avis de l'autorité environnementale du 19 décembre 2016 sur le plan local d'urbanisme de Quend recommandait de les instaurer.

L'autorité environnementale recommande de compléter les indicateurs de suivi d'un état de référence, d'une valeur initiale et d'un objectif de résultat.

II.5 État initial de l'environnement, incidences notables prévisibles de la mise en œuvre du plan sur l'environnement et mesures destinées à éviter, réduire et compenser ces incidences

II.5.1 Consommation d'espace

La thématique de la consommation d'espace est abordée dans le rapport de présentation (pièce 2-2, pages 192 à 193). La ZAC de la Frange Nord de Quend est prévue sur une surface de 2,4 hectares, dont une partie est déjà urbanisée.

4- Valeur de référence : seuil réglementaire, norme, moyenne

5- Valeur initiale : valeur au moment de l'approbation du document d'urbanisme

6- Objectif de résultat : objectifs à atteindre pour chacun de ces indicateurs au terme du plan

Cependant, le dossier comporte des incohérences dans le nombre de logements à construire. L'étude d'impact (pièce 6, page 197) précise que la construction de 120 nouveaux logements est prévue et la démolition de 48 logements, soit une densité de 50 logements à l'hectare. La note de présentation (pièce 1 page 12) annonce quant à elle la construction de 80 à 90 logements et la démolition de 48 logements, soit une densité de 37 logements à l'hectare.

L'autorité environnementale recommande :

- *d'assurer la cohérence de l'ensemble des pièces du dossier et des chiffres relatifs à la consommation foncière et au nombre de logements construits ;*
- *de justifier les mesures prises pour limiter la consommation d'espace.*

II.5.2 Paysage et patrimoine

➤ Sensibilité du territoire et enjeux identifiés

Le projet de ZAC est dans le périmètre du site inscrit du « littoral picard ». Le littoral picard représente un des derniers grands espaces naturels du littoral français, se caractérisant par sa diversité paysagère : bas-champs, baie de Somme, massifs dunaires. Il est également en limite du site classé du « Marquenterre ». Le massif dunaire du Marquenterre protège les bas-champs des assauts de la mer.

La commune ne compte aucun monument historique classé ou inscrit.

➤ Qualité de l'évaluation environnementale et prise en compte du paysage

L'étude d'impact du projet (pièce 6, pages 115 et suivantes) identifie de manière satisfaisante les éléments du paysage.

Par contre, les incidences de la mise en œuvre du plan sur le paysage et sur les sites protégés ne sont pas traitées suffisamment dans l'évaluation environnementale, que ce soit dans l'étude d'impact (pièce 6, page 189) ou le rapport de présentation (pièce 2-2, page 179). En effet, aucun photomontage ou croquis n'est présenté. Le mémoire en réponse (pièce 8, page 5) indique que les photomontages seront dans le dossier de réalisation de la ZAC. Or, cette absence de croquis ou photomontage ne permet pas de vérifier l'impact sur le paysage du projet et de la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme.

De plus l'orientation d'aménagement et de programmation modifiée est peu précise. Un projet détaillé et des photomontages sont nécessaires pour apprécier l'impact du projet sur le paysage et le site inscrit. Par ailleurs, l'intégration paysagère du raccordement de la nouvelle voirie à la route départementale 332 nécessiterait d'être étudiée. Une analyse de la topographie du site et des cônes de vue à préserver mériterait d'être réalisée, afin de proposer des mesures d'intégration paysagère. Une attention devrait être apportée aux plantations envisagées.

L'autorité environnementale recommande de :

- *compléter l'étude paysagère par l'analyse de la topographie du site et des points de vue à préserver, par des photomontages ou croquis illustrant les impacts attendus et par des propositions d'intégration paysagère ;*

- *démontrer que la protection du site inscrit « littoral Picard » est assurée.*

II.5.3 Milieux naturels et biodiversité, dont Natura 2000

➤ Sensibilité du territoire et enjeux identifiés

Le territoire intercommunal est concerné par :

- 5 sites Natura 2000 :
 - 2 zones de protection spéciales (directive « oiseaux ») : FR 2210068 « estuaires picards : baie de Somme et d'Authie » et FR2212003 « marais arrière-littoraux picards » ;
 - 3 zones spéciales de conservation (directive « habitats ») : FR2200346 « estuaires et littoral picards (baie de Somme et d'Authie) », FR2200347 « marais arrière-littoraux picards » et FR2200348 « vallée de l'Authie » ;
- 6 zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type 1 ;
- une ZNIEFF de type 2, la « plaine maritime picarde » ;
- une zone à dominante humide couvrant quasiment l'ensemble du territoire communal (terres arables) ;
- des corridors écologiques intra-inter prairies humides ;
- un corridor dunaire ;
- des zones à dominantes humides.

Le projet de ZAC est situé en ZNIEFF de type 2 et en partie dans la ZNIEFF de type 1 « massif dunaire du Marquenterre" et à moins de 500 mètres du site Natura 2000 « estuaires et littoral picards (baie de Somme et d'Authie) ». En revanche, il est en dehors des zones à dominante humide.

➤ Qualité de l'évaluation environnementale et prise en compte des milieux naturels

L'étude d'impact (pièce 6, page 213) mentionne des inventaires faune-flore de 2012, 2013 et 2014. Le mémoire en réponse (pièce 8, page 10) précise que ces inventaires ont été complétés en mai et juin 2018. Ils sont joints en annexe 1 du mémoire (pièce 8, pages 83 et suivantes).

Cet inventaire a permis de mettre en évidence des espèces végétales patrimoniales (non protégées) et des habitats naturels d'intérêt communautaire (cf. carte page 16 du mémoire).

Il a également permis d'identifier 25 espèces d'oiseaux protégés, 8 espèces d'odonates, 4 espèces d'orthoptères (criquets), plusieurs espèces de papillons et une espèce protégée de chauve-souris (Pipistrelle commune). L'analyse des données du plan de gestion 2013-2017 sur le Royon permet d'identifier d'autres espèces potentielles.

Le projet entraînera la destruction d'espèces végétales patrimoniales et une partie (dite « limitée ») du massif dunaire (pièce 8, page 26). Il impactera 3 habitats naturels d'intérêt communautaire et 11 espèces protégées d'oiseaux nicheurs sur le site. L'impact est qualifié de faible à modéré (page 28).

Cette évaluation des impacts est sous-estimée. Le porteur du projet considère que seule la partie bâtie du projet aura un impact sur la flore et les habitats naturels. Ainsi, par exemple, pour le milieu très rare « ourlet à épervière en ombelle et laïche des sables », quasi menacé, le projet impactera 100 % de l'habitat. Or l'étude conclut à un impact modéré au vu de l'état « dégradé » de la zone.

De plus, les impacts indirects, liés à l'accroissement de la fréquentation de la zone doivent être analysés.

L'autorité environnementale rappelle que la destruction d'espèces protégées et de leurs habitats est interdite et doit faire l'objet d'une demande de dérogation.

L'autorité environnementale recommande de compléter l'analyse des impacts du projet sur les milieux naturels et la biodiversité en tenant compte de tous les aménagements prévus et des impacts indirects liés à la sur-fréquentation de la zone.

Concernant la flore, le mémoire (page 35) propose l'évitement d'une parcelle enclavée au sein de la dune du Conservatoire du Littoral. Cependant, il est prévu un aménagement de cette zone qui risque d'impacter les habitats et la flore présents.

Il propose également (page 35 et suivantes) :

- un balisage des secteurs mis en exclusion en phase travaux du projet ;
- la réalisation de travaux en dehors des périodes de nidification ;
- une adaptation de l'éclairage en fonction de la fréquentation ;
- la compensation de la destruction de 3 000 m² d'habitats et flore à enjeux, par la restauration de frange dunaire sur 4 830 m² sur les parcelles XB51 et AB31 (pièce 8, pages 37 à 38).

Cependant ces mesures sont peu détaillées et non reprises dans le règlement du plan local d'urbanisme.

L'autorité environnementale recommande :

- *d'étudier un scénario évitant les espèces végétales patrimoniales, les habitats naturels communautaires et les habitats d'espèces protégées ;*
- *de détailler les mesures proposées pour garantir leur faisabilité ;*
- *d'intégrer ces mesures dans l'orientation d'aménagement et de programmation.*

➤ Qualité de l'évaluation des incidences au titre de Natura 2000

Les sites Natura 2000 sont correctement décrits. Cependant l'évaluation des incidences est succincte (pièce 8, page 54).

L'autorité environnementale recommande :

- *de détailler la démonstration d'absence d'incidence pour chaque espèce et habitat naturel ayant justifié la désignation des sites Natura 2000 FR2210068 et FR2200346 « estuaires et littoral picards (baie de Somme et d'Authie) » à 500 mètres du projet ;*
- *d'élargir l'analyse à l'ensemble des sites Natura 2000 présents dans un rayon de 20 km autour du projet⁷ et sur lesquels le projet peut avoir une incidence.*

⁷ Guide Natura 2000 : http://www.natura2000-picardie.fr/documents_incidences.html