



Mission régionale d'autorité environnementale

Normandie

**Avis délibéré de la mission régionale d'autorité
environnementale de Normandie (MRAe) sur le
deuxième arrêt de projet de révision
du plan local d'urbanisme (PLU)
de la commune de Bréhal (50)**

N° : 2020-3592

Accusé réception de l'autorité environnementale : 9 avril 2020

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

Préambule

La MRAe de Normandie, mission régionale d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), s'est réunie le 9 juillet 2020 par visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le deuxième arrêt de projet de révision du plan local d'urbanisme de la commune de Bréhal (50).

Étaient présents et ont délibéré collégialement : Denis BAVARD, Marie-Claire BOZONNET, Corinne ETAIX et Olivier MAQUAIRE.

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 président de la communauté de communes « Granville Terre et Mer » du deuxième arrêt de projet de révision du plan local d'urbanisme de la commune de Bréhal pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 9 avril 2020.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 104-6 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 122-21-II du même code, la Dreal a consulté le 17 avril 2020 l'agence régionale de santé.

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 internet des MRAe. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

Synthèse de l'Avis

Le conseil communautaire de la communauté de communes « Granville Terre et Mer » a arrêté le 3 mars 2020, pour la seconde fois, la révision du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Bréhal et l'a transmis à l'autorité environnementale qui en a accusé réception le 9 avril 2020.

Le présent avis analyse les évolutions du projet présentées dans ce nouveau dossier au regard des recommandations formulées par la mission régionale d'autorité environnementale lors de son premier avis du 7 novembre 2019.

Pour une bonne information du public, l'avis initial de l'autorité environnementale est annexé au présent avis et sa structure est reprise dans le présent avis.

Dans l'ensemble, les modifications apportées au dossier de révision du PLU de la commune de Bréhal entre les deux arrêts de projet vont dans le sens d'une meilleure prise en compte de l'environnement.

Le dossier a été complété. Il comporte désormais un résumé non technique. Les incidences du projet sur l'environnement et les mesures d'évitement, de réduction ou de compensation apparaissent plus clairement décrites. La prise en compte des risques liés aux remontées de nappes phréatiques et aux submersions marines est améliorée. Les capacités de traitement des eaux usées sont précisées. Le projet d'aménagement a été modifié en vue de favoriser le renouvellement urbain et permettre une densification de l'urbanisation générant ainsi une diminution des zones ouvertes à l'urbanisation future. Cette modification constitue une avancée par rapport à l'ancien projet en terme de réduction du rythme de la consommation d'espace mais cette inflexion reste très modeste au regard de l'ambition nationale de « zéro artificialisation nette » à terme, ainsi qu'au regard de la prise en compte de la qualité agronomique des sols dans les critères du choix des secteurs à urbaniser. L'intérêt environnemental des sites ouverts à l'urbanisation reste insuffisamment décrit. L'évaluation des incidences du projet sur le site Natura 2000¹ n'est pas suffisamment aboutie. Enfin, le projet ne propose pas de mesures suffisantes en matière d'atténuation et d'adaptation au changement climatique.

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

Avis détaillé

L'évaluation environnementale des projets de documents d'urbanisme est une démarche d'aide à la décision qui contribue au développement durable des territoires. 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

La commune de Bréhal a prescrit une révision générale de son plan local d'urbanisme par délibération du 26 janvier 2015. Ce projet a été arrêté une première fois le 25 juin 2019, puis transmis pour avis à l'autorité environnementale qui en a accusé réception le 20 août 2019.

Un premier avis de l'autorité environnementale, annexé au présent avis, a été rendu le 7 novembre 2019. Suite aux observations formulées par l'État, les personnes publiques associées et l'autorité environnementale, la communauté de communes « Granville Terre et Mer », dont fait partie la commune de Bréhal depuis le 1^{er} janvier 2018, a décidé de procéder à un nouvel arrêt de projet en modifiant son projet de révision de PLU et son dossier. Un deuxième arrêt de projet a donc été délibéré en date du 3 mars 2020 par le conseil communautaire de la communauté de communes « Granville Terre et Mer ». Le nouveau projet de révision a été transmis pour avis à l'autorité environnementale qui en a accusé réception le 9 avril 2020.

Au regard des modifications apportées au dossier d'origine, le présent avis s'est attaché à examiner si les recommandations formulées par la mission régionale d'autorité environnementale lors de son premier avis avaient été prises en considération pour définir les évolutions du projet présentées dans le nouveau dossier. Pour une bonne information du public, l'avis initial de l'autorité environnementale est annexé au présent avis et sa structure est reprise dans le présent avis.

2. QUALITÉ FORMELLE DU DOSSIER TRANSMIS À L'AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE

Recommandation initiale : ***L'autorité environnementale recommande de compléter le dossier en y ajoutant un résumé non-technique.***

Un résumé non technique de l'évaluation environnementale a été ajouté en fin du document 2B (de la page 246 à la page 261). Ce résumé n'est toutefois pas indiqué dans la table des matières du document. Il n'est donc pas aisé à trouver. Une erreur est relevée dans la rédaction du résumé, page 258, dans le chapitre intitulé "Analyse des incidences notables prévisibles de la mise en œuvre du PLU sur l'environnement" : les synthèses renseignant les paragraphes "risques" et "milieux naturels" ne sont pas en relation avec ces sujets.

L'autorité environnementale considère que sa recommandation initiale a été suivie d'effet, sous réserve de procéder aux corrections de l'erreur relevée.

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

3.1 QUALITÉ DE LA DÉMARCHE ITÉRATIVE

Recommandation initiale : ***L'autorité environnementale recommande d'examiner différents scénarios de développement démographiques. Elle recommande de justifier les besoins d'ouvrir à l'urbanisation les superficies envisagées tant pour les logements que pour l'économie et les équipements publics.***

A défaut de pouvoir réétudier complètement son projet, la réalisation d'un deuxième arrêt de projet, faisant évoluer ce dernier en fonction des remarques formulées par l'État et les personnes publiques associées et l'autorité environnementale, permet une prise en compte de la démarche itérative propre à la démarche d'évaluation environnementale. Le nouveau rapport de présentation n'expose toujours pas plusieurs scénarios alternatifs de développement démographique. Il prend en compte le PLU actuellement opposable comme scénario de référence. Toutefois, les motifs justifiant l'ouverture de zones à l'urbanisation sont mieux explicités. Les possibilités de densifier la zone déjà urbanisée ont été plus finement étudiées permettant de réduire quelque peu les extensions urbaines prévues au précédent projet.

Sous réserve des observations formulées ci-après, l'autorité environnementale considère que sa recommandation initiale a été en partie suivie d'effet, mais que le dossier de révision du PLU demeure à compléter par l'examen de différents scénarios de croissance démographique.

3.2 PRISE EN COMPTE DES AUTRES PLANS ET PROGRAMMES

Recommandation initiale : ***L'autorité environnementale recommande de mieux justifier la cohérence du PLU avec les autres plans et programmes, notamment le SCoT (y compris les orientations du SCoT en cours d'élaboration) et le PCAET.***

La collectivité justifie la non prise en compte du nouveau schéma de cohérence territorial (SCoT) de la baie du Mont-Saint-Michel et du plan climat air énergie territorial (PCAET) de la communauté de communes « Granville Terre et Mer » du fait de leurs prescriptions récentes, ces démarches étant actuellement en cours d'élaboration. En matière de croissance urbaine, la commune a toutefois utilisé le potentiel de développement maximal que lui permet le SCoT actuellement opposable. Elle aurait pu davantage faire référence aux objectifs nationaux plus récents qui ambitionnent, à terme, un arrêt de la consommation nette des terres agricoles et naturelles.

L'autorité environnementale considère que sa recommandation initiale a été analysée, tout en invitant le maître d'ouvrage à s'inscrire plus résolument dans les ambitions nationales de zéro artificialisation nette à terme.

3.3 OBJET ET QUALITÉ DES PRINCIPALES RUBRIQUES DU RAPPORT DE PRÉSENTATION

• Le diagnostic

Recommandation initiale : ***L'autorité environnementale recommande de clarifier la rédaction du diagnostic afin de le rendre plus compréhensible et de fiabiliser les chiffres relatifs à la consommation d'espaces.***

Le tome 1 du rapport de présentation, ou document 2A, intitulé "diagnostic et enjeux" n'a pas été complété sur les volets contexte territorial, analyse démographique, économique et des déplacements. Le tome 2 du rapport de présentation ou document 2B intitulé "évaluation environnementale" a été complété par une analyse plus fine du bâti existant afin de privilégier la construction des dents

creuses. Les chiffres présentés dans cette nouvelle version sont, toutefois, nombreux et parfois peu argumentés, comme, par exemple, le nombre de logements programmés estimé à 38 au lieu de 96 dans le précédent projet, ou, le potentiel total de constructions de 497 logements inscrits au projet de PLU, contre 488 dans l'ancien projet (cf. page 53). La densification prévue semble néanmoins plus importante, ce qui va dans le sens d'une moins grande consommation d'espace. Celle-ci semble diminuer de plusieurs hectares (de 31,3 ha dans le précédent projet à 25,1 en zone U ou AU selon la page 60, ou à 26,5 ha selon les tableaux pages 72 et 73, avec un maximum fixé à 29,6 ha selon la page 80). Il reste difficile au lecteur d'évaluer la pertinence de cette analyse.

L'autorité environnementale prend note des nouveaux éléments apportés mais maintient sa recommandation d'homogénéiser et de fiabiliser les chiffres relatifs à la consommation d'espace.

- **L'état initial de l'environnement**

Recommandation initiale : ***L'autorité environnementale recommande d'enrichir l'état initial de certaines composantes de l'environnement, notamment le paysage, le climat et l'air. Elle recommande également de réaliser un état initial des secteurs ouverts à l'urbanisation et de décrire l'évolution de l'environnement sans mise en œuvre du projet de PLU notamment dans les secteurs littoraux sensibles, près de l'hippodrome, en intégrant notamment les perspectives d'évolution du climat.***

Le tome 1 du rapport de présentation, ou document 2A, contenant la description de l'état initial de l'environnement a été complété sur certains aspects. Quelques compléments ont été apportés sur la topographie et le paysage (page 45) et sur la description du réseau hydrographique (page 46). La description du climat reste succincte. Le changement climatique et ses conséquences possibles sur le territoire communal ne sont pas évoqués. Des compléments ont aussi été apportés concernant le traitement des eaux usées pour faire état des actions menées en matière de maîtrise des eaux parasites dans le réseau et de réhabilitation de la station d'épuration des eaux usées (pages 81 à 83). Une page supplémentaire est consacrée à la description du risque de remontée de la nappe phréatique particulièrement présent sur le territoire communal (page 92). La description du phénomène d'érosion littorale est notamment complétée par des données issues de l'indicateur national de l'érosion côtière² produit par le Cerema³ à la demande du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (pages 101 à 105). Le document 4 présentant les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) n'a pas été modifié. L'intérêt environnemental des sites ouverts à l'urbanisation reste insuffisamment décrit.

L'autorité environnementale prend note des compléments apportés sur la description de certains risques et sur la connaissance du système de traitement des eaux usées. Elle maintient ses recommandations relatives à une meilleure connaissance du climat et de son évolution et à une étude plus fine des sites ouverts à l'urbanisation.

- **La justification des choix opérés** pour établir le projet d'aménagement et de développement durables (PADD), les règlements écrit et graphique ainsi que les orientations d'aménagement et de programmation (OAP)

Ce chapitre n'appelle pas de considérations complémentaires à celles de l'avis du 7 novembre 2019.

- **L'analyse des incidences sur l'environnement et la présentation des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation qui y sont associées**

Recommandation initiale : ***L'autorité environnementale recommande d'analyser de façon plus rigoureuse les incidences de la mise en œuvre du plan sur l'environnement, notamment sur la consommation d'espaces. Elle recommande également de proposer de réelles mesures d'évitement, de réduction et de compensation.***

L'analyse des incidences du projet de PLU sur l'environnement a été complétée. Les impacts potentiels du PLU sur les différentes composantes environnementales, bien que succinctement décrits,

² <http://www.geolittoral.developpement-durable.gouv.fr/indicateur-national-de-l-erosion-cotiere-r473.html>

³ Cerema : centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement

sont mieux ciblés. Les mesures d'évitement et de réduction apparaissent plus clairement décrites. Quelques mesures de compensation sont définies. En matière de consommation d'espace, l'autorité environnementale note le travail récent réalisé en faveur de la densification urbaine afin de limiter l'urbanisation d'espaces actuellement agricoles ou naturels. Ceci constitue bien une mesure d'évitement des impacts. Un court paragraphe intitulé "synthèse" a été ajouté à la fin de chaque analyse thématique (pages 217 à 230). Son contenu n'apparaît pas en adéquation avec l'analyse qui le précède. Il fait souvent mention de l'ancien PLU, actuellement opposable qui offrait des potentialités de développement importantes et juge ainsi positif ou neutre l'impact du projet actuel.

L'autorité environnementale considère que sa recommandation initiale a été en partie suivie. Elle recommande de corriger les "synthèses" apparaissant en fin de chaque analyse thématique pour qu'elles soient en adéquation avec les analyses qui les précèdent.

- **L'évaluation des incidences Natura 2000**

Recommandation initiale : ***L'autorité environnementale recommande de compléter l'évaluation des incidences Natura 2000 en étudiant toutes les incidences indirectes susceptibles d'impacter le site et de prendre les mesures qui permettent de supprimer les impacts résiduels sur le site et les espèces protégées qu'il abrite.***

L'évaluation des incidences du PLU sur le site Natura 2000 qui figure en fin du document 2B n'a pas été modifiée. La modification du règlement de deux zones situées à proximité du site n'est pas de nature à modifier notablement les impacts potentiels sur celui-ci.

L'autorité environnementale maintient sa recommandation sur l'évaluation des incidences Natura 2000.

- **Les indicateurs et les modalités de suivi**

Recommandation initiale : ***L'autorité environnementale recommande de proposer des indicateurs pertinents permettant un réel suivi des incidences du PLU sur l'environnement.***

Le tableau de synthèse des indicateurs de mesure et de suivi de l'impact du projet sur l'environnement figure en fin du document 2B. Il n'a pas été modifié.

L'autorité environnementale maintient sa recommandation sur les indicateurs et modalités de suivi.

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

4.1 LE CLIMAT, L'AIR, L'ÉNERGIE

Recommandation initiale : ***L'autorité environnementale recommande de déployer des mesures plus importantes en matière d'atténuation et d'adaptation au changement climatique afin d'inscrire le territoire dans la trajectoire nationale de réduction des gaz à effet de serre et de réduire l'exposition des habitants et des biens aux risques accrus liés au changement climatique. L'autorité environnementale recommande à la commune de mieux traduire dans son PLU son niveau d'ambition en matière de performance énergétique des bâtiments et de recourir notamment aux dispositions du code de l'urbanisme qui permettent, sur certains secteurs, d'imposer des performances énergétiques et environnementales renforcées.***

Concernant l'adaptation au changement climatique, le nouveau projet de PLU prend désormais mieux en compte les risques liés à la présence de nappes phréatiques en interdisant notamment les sous-sols dans les secteurs concernés. Il identifie et prévient mieux les risques liés à l'érosion et la submersion marine mais ne propose pas une véritable stratégie permettant de réellement anticiper leur évolution dans les prochaines années compte-tenu des effets du réchauffement climatique, qui se traduira notamment par une élévation du niveau marin. Concernant l'atténuation du changement

climatique, les mesures proposées relatives à la mobilité durable et à la performance énergétique des constructions n'ont pas été modifiées.

L'autorité environnementale note que des éléments ont été apportés dans le sens d'une meilleure analyse et prise en compte des risques naturels, mais elle invite la commune à poursuivre sa démarche pour définir une politique plus ambitieuse en matière d'adaptation au changement climatique et de limitation des émissions de gaz à effet de serre sur son territoire.

4.2 LA BIODIVERSITÉ

Recommandation initiale : ***L'autorité environnementale recommande de restreindre plus vigoureusement les droits de construction et aménagement dans les terrains littoraux et les terrains proches du havre de la Vanlée afin de permettre une meilleure préservation des sites naturels qui constituent eux-mêmes un élément essentiel de résilience face au changement climatique. Elle recommande également de limiter les occupations du sol admises en zone Ne aux stricts équipements nécessaires au lagunage.***

Sur ce point, le zonage a quelque peu évolué favorablement avec la réduction et transformation d'une zone Ne, site d'une entreprise conchylicole, à proximité immédiate du havre de la Vanlée, en zone AL correspondant à un espace agricole en espace proche du rivage. Une autre zone Ne, située le long du cours d'eau de la Vanlée, plus en amont, a été réduite. Il s'agit du site accueillant la station d'épuration des eaux usées. Le secteur de l'hippodrome reste toutefois délimité en NH_i, NH_{ic} ou NL alors qu'il était classé en zone en N dans le PLU actuellement opposable. Le règlement des zones Up délimitant les hameaux proches du havre de la Vanlée a également été modifié afin de restreindre la constructibilité dans ces secteurs.

Tout en relevant les évolutions positives sur la prise en compte de la biodiversité par le nouveau projet révision du PLU, l'autorité environnementale recommande de limiter encore la constructibilité au niveau de Saint-Martin de Bréhal.

4.3 L'EAU

Recommandation initiale : ***L'autorité environnementale recommande de mieux examiner les besoins futurs en eau potable et en épuration compte-tenu des objectifs de croissance démographiques et des risques liés aux effets du réchauffement climatique. Elle recommande à la commune de se doter des équipements adaptés et de vérifier les capacités du milieu à accueillir les rejets.***

Concernant l'approvisionnement en eau potable, la situation apparaît sécurisée (selon l'ARS) tant d'un point de vue quantitatif que qualitatif. Concernant le traitement des eaux usées, le rapport de présentation a été complété. La collectivité a mené des études pour identifier les sites d'infiltration d'eaux pluviales parasites dans son réseau. Elle est engagée dans un programme de travaux de rénovation progressive de son réseau de collecte ainsi que de réhabilitation et d'extension de sa station de traitement.

L'autorité environnementale prend note des éléments apportés suite à sa recommandation initiale.

4.4 LES RISQUES

Recommandation initiale : ***L'autorité environnementale recommande de réduire la vulnérabilité du territoire en interdisant les constructions dans toutes les zones inondables et en engageant une réflexion sur la diminution du risque dans les secteurs urbanisés concernés par des aléas forts. Elle recommande également de compléter l'information sur les risques en identifiant sur le territoire les zones concernées par des remontées de la nappe phréatique.***

La cartographie des risques naturels est renforcée dans le nouveau projet de révision du PLU par la prise en compte de l'atlas cartographique du risque de remontée et de débordement de la nappe

phréatique, de l'atlas régional des zones inondables et de l'atlas régional des zones sous le niveau marin. Ces documents permettent de superposer le zonage du PLU avec la connaissance des aléas. Le règlement écrit est également complété par des règles applicables à l'ensemble du territoire. L'article 11 des règles générales interdit l'aménagement de sous-sols dans toutes les zones soumises à des risques de remontée de nappes allant jusqu'à 2,5 mètres sous le sol et interdit l'assainissement individuel dans les zones où la nappe peut remonter à moins d'un mètre. L'article 12 des règles générales régit les constructions pouvant se trouver en dessous de la côte de submersion de référence déterminée par l'atlas régional des zones sous le niveau marin en juillet 2013.

L'autorité environnementale considère que sa recommandation initiale sur la prise en compte des remontées de nappes a été suivie d'effet.

4.5 LES SOLS

Recommandation initiale : L'autorité environnementale recommande de prendre en compte la qualité agronomique des sols dans les critères du choix des secteurs à urbaniser. L'autorité environnementale recommande de réévaluer le projet de développement urbain afin de tenir compte des objectifs nationaux qui ambitionnent un arrêt à terme de la consommation nette des terres agricoles et naturelles. Elle recommande de profiter de l'évaluation intermédiaire du PLU pour réexaminer la pertinence des secteurs d'ouverture à l'urbanisation différée (2AU) au regard des tendances démographiques constatées.

L'évolution du projet de PLU entre le premier et le deuxième arrêt de projet s'est focalisée notamment sur le sujet de la consommation d'espace. Le document a été complété par une analyse plus fine du bâti existant dans le but de travailler sur le renouvellement urbain en cherchant à mobiliser les logements vacants, densifier l'existant et mieux prendre en compte les projets déjà programmés (hors ZAC). Cette nouvelle analyse permet d'estimer à la baisse les besoins en logements neufs pour les 12 années à venir (300 au lieu de 330 dans le projet précédent). En termes de surfaces ouvertes à l'urbanisation, cette démarche de densification urbaine entraîne une diminution pouvant être évaluée à environ 5 hectares. Ainsi, les zones ouvertes à l'urbanisation future diminuent de 7,6 hectares (à 23,3 hectares au total). Dans le même temps, les zones urbaines progressent de 2,3 hectares (à 230,8 hectares au total), les zones agricoles progressent ponctuellement de 7,4 hectares (à 462,9 hectares au total) et les zones naturelles diminuent de 2,1 hectares (à 635 hectares au total). On note toutefois une réduction des zones Ne, zones naturelles réservées aux constructions et installations liées aux équipements publics. Dans le précédent projet, la consommation d'espace apparaissait trop importante pour que la commune puisse s'inscrire dans la trajectoire nationale de réduction de l'artificialisation des sols. Cette modification constitue une avancée par rapport à l'ancien projet mais n'infléchit pas encore suffisamment le rythme de la consommation d'espaces. Il ne prend pas en compte la qualité agronomique des sols dans les critères du choix des secteurs à urbaniser.

L'autorité environnementale note que le nouveau projet de révision du PLU présente des avancées en terme de réduction du rythme de la consommation d'espace mais cette inflexion reste très modeste au regard de l'ambition nationale de « zéro artificialisation nette » à terme. Elle recommande de tenir compte de la qualité agronomique des sols dans les critères du choix des secteurs à urbaniser.

ANNEXE

Avis délibéré n° 2019-3276 en date du 7 novembre 2019
de la mission régionale d'autorité environnementale de Normandie
sur la révision du plan local d'urbanisme
de la commune de Bréhal (50)



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 Bréhal (50)**

n° : 2019-3276

<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 7 novembre 2019, par téléconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la révision du plan local d'urbanisme de la commune de Bréhal (50).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Denis BAVARD, Sophie CHAUSSI, Corinne ETAIX et François MITTEAULT.

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 la communauté de communes « Granville Terre et mer » du projet de révision du plan local d'urbanisme de la commune de Bréhal pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 20 août 2019.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 104-6 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la DREAL a consulté le 18 juin 2019 l'agence régionale de santé de Normandie.

Sur la base des travaux préparatoires de la DREAL et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

Pour chaque plan et document soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis n'est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

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

Synthèse de l'Avis

Le conseil communautaire de la communauté de communes « Granville Terre et mer » a arrêté le projet de révision du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Bréhal le 25 juin 2019 et l'a transmis à l'autorité environnementale qui en a accusé réception le 20 août 2019. La révision du PLU fait l'objet d'une évaluation environnementale en application des articles R. 104-9 et R. 104-10 du code de l'urbanisme, la commune de Bréhal étant littorale et le territoire comportant un site Natura 2000.

D'un point de vue formel, le dossier transmis à l'autorité environnementale contient tous les éléments attendus en application du code de l'urbanisme excepté le résumé non technique.

L'évaluation environnementale a bien été menée mais l'absence de scénarios démographiques alternatifs et d'examen de solutions de substitution raisonnables dans le choix d'urbanisation limite la qualité de la démarche globale. La commune retient un scénario basé sur une croissance démographique importante et envisage une urbanisation autour de son bourg principal au maximum de ce que lui permet le schéma de cohérence territoriale (SCoT) de la Baie du Mont Saint-Michel. Elle souhaite étendre l'urbanisation sur plus de 30 hectares pour accueillir jusqu'à 800 habitants supplémentaires. La consommation d'espace est très importante et ne permet pas de s'inscrire dans la trajectoire nationale de réduction de l'artificialisation des sols, rappelée dans le plan national biodiversité.

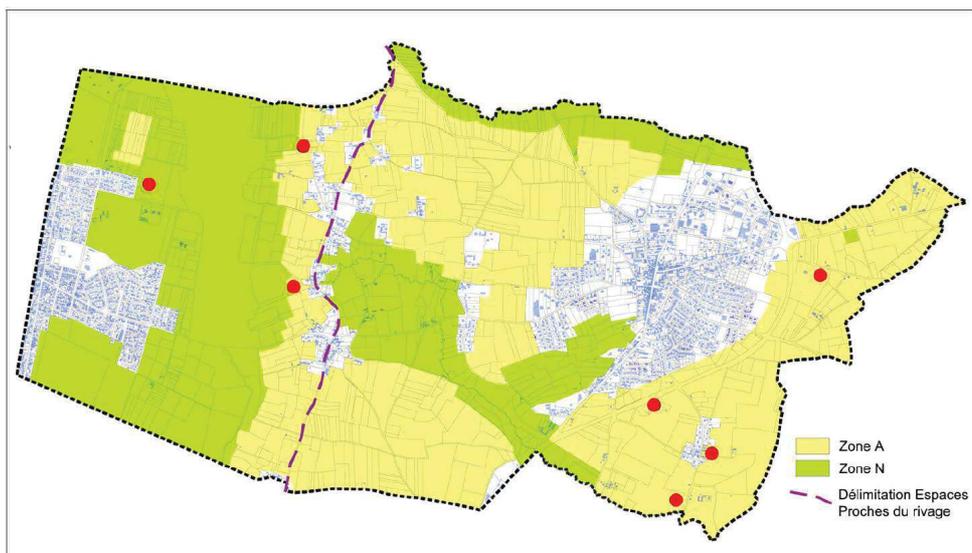
L'état initial de l'environnement ne fait pas bien ressortir tous les enjeux environnementaux. Les incidences du PLU sur l'environnement apparaissent minimisées. Les mesures pour éviter, réduire ou compenser ces incidences, lorsqu'elles sont proposées, ne paraissent pas suffisantes ou adaptées.

La commune de Bréhal recèle un environnement littoral riche et fragile. Certaines composantes sont prises en compte, comme la trame verte. Les zones humides mériteraient d'être davantage préservées. Les risques d'inondation par débordement de cours d'eau ne sont que partiellement pris en compte et les aléas liés aux submersions marines et aux remontées de nappes phréatiques ne sont pas suffisamment intégrés aux analyses. La capacité de la ressource en eau potable dont dispose la commune ne semble pas suffisamment étudiée, notamment dans le contexte de changement climatique. Compte tenu des choix de développement, l'analyse des capacités de traitement des eaux usées mériterait d'être approfondie.

L'évaluation des incidences Natura 2000 examine principalement l'impact du règlement de la zone dans laquelle est classé le havre de la Vanlée et conclut en une absence d'incidence. Or, le projet de PLU prévoit d'ouvrir des possibilités de construire dans les secteurs situés à proximité, au niveau de l'hippodrome et de la zone littorale. Les risques d'impact indirects ne sont pas étudiés.

L'autorité environnementale recommande principalement :

- de restreindre plus vigoureusement les droits de construction et aménagement dans les terrains littoraux ;
- de réévaluer le projet de développement urbain afin de tenir compte des objectifs nationaux qui ambitionnent un arrêt à terme de la consommation nette des terres agricoles et naturelles ;
- de déployer des mesures plus importantes en matière d'atténuation et d'adaptation au changement climatique et particulièrement en matière de performance énergétique des bâtiments ;
- de clarifier les éléments du diagnostic et d'examiner différents scénarios de développement démographiques ;
- d'enrichir la description de l'état initial de certaines composantes de l'environnement, notamment le paysage, le climat et l'air et d'analyser de façon plus rigoureuse les incidences du plan, et de proposer de réelles mesures d'évitement, de réduction et de compensation ;
- de compléter l'évaluation des incidences Natura 2000, de proposer les mesures permettant de supprimer les incidences résiduelles sur le site et les espèces protégées qu'il abrite et de proposer des indicateurs pertinents permettant un réel suivi des incidences du PLU sur l'environnement ;
- de compléter le dossier avec le résumé non technique.



Extrait du dossier

Avis détaillé

L'évaluation environnementale des projets de documents d'urbanisme est une démarche d'aide à la décision qui permet de décrire et d'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. Cette démarche trouve sa traduction écrite dans le rapport de présentation du document.

1. CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE DE L'AVIS

La commune de Bréhal a prescrit la révision de son plan local d'urbanisme par délibération du 26 janvier 2015. Située au nord de Granville, elle fait partie de la communauté de communes « Granville Terre et mer » qui s'est dotée de la compétence « gestion et élaboration des documents d'urbanisme » le 1^{er} janvier 2018. A partir de l'année 2018, la communauté de communes s'est substituée à la commune pour poursuivre la procédure engagée. La commune de Bréhal a donné son accord à « Granville Terre et mer » sur la poursuite et à l'achèvement de la révision du PLU. La communauté de communes a délibéré le 25 juin 2019 afin d'arrêter le projet de PLU.

Le territoire de la commune de Bréhal comporte une façade littorale. Il est aussi concerné par un site Natura 2000¹ : la zone spéciale de conservation « Littoral ouest du Cotentin de Bréhal à Pirou » protégée au titre de la directive « Habitats, faune, flore » du 21 mai 1992. C'est donc en application des articles R. 104-9 et R. 104-10 du code de l'urbanisme que la révision du PLU de la commune a fait l'objet d'une évaluation environnementale.

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.

2. CONTEXTE ENVIRONNEMENTAL ET PROJET DE LA COLLECTIVITÉ

2.1. CONTEXTE ENVIRONNEMENTAL

Adossé aux contreforts du massif granitique armoricain, le territoire communal se compose d'un plateau sur lequel s'est développé le bourg ancien et l'aire agglomérée, puis de coteaux qui descendent vers la mer à la limite desquels se situent des hameaux, puis, plus à l'ouest, d'un marais et d'un espace dunaire urbanisé. Deux cours d'eau traversent ou délimitent le territoire : le ruisseau du Pont, au nord, et la Vanlée, plus au sud. Ils se jettent, à l'ouest, dans la zone de marais constituant le havre de la Vanlée. Ce havre, zone d'échange entre la terre et la mer soumis aux marées, est ici, dans sa partie sud, abrité par un puissant cordon dunaire. C'est un milieu naturel riche où se développent des plantes hygrophiles et des espèces halophiles rares. Il constitue une halte migratoire pour de nombreux oiseaux et une zone de nourrissage et d'hivernage pour les limicoles et les anatidés. Il est préservé au titre de la directive « Habitats, faune, flore » du 21 mai 1992. Il constitue également un paysage remarquable préservé en tant que site classé depuis le 26 décembre 1988. Cette vaste zone humide arrière-littorale ainsi que les zones humides des fonds des vallées sont concernées par les risques d'inondation par débordement de cours d'eau. La partie basse du territoire communal est située en dessous du niveau marin de référence. Une grande partie du territoire est concernée par les risques d'inondation par remontée de nappes phréatiques. Le trait de côte est artificialisé au niveau de Saint-Martin-de-Bréhal, mais, plus au nord et plus au sud, le littoral connaît une érosion comprise entre 0 et 0,5 m par an. Plus à l'intérieur, le bocage est encore présent, notamment sur les coteaux et le plateau.

L'urbanisation, historiquement présente sur la partie est du territoire, s'est ensuite développée autour du centre bourg et des hameaux et seulement plus récemment, après 1945, en partie littorale, avec des formes urbaines variées. Elle s'est encore poursuivie depuis 2007, sur presque 25 ha, surtout autour du bourg et sous forme de lotissements. La commune compte 3 366 habitants au 1^{er} janvier 2016. Elle connaît une croissance démographique assez régulière depuis 50 ans liée à un solde migratoire positif compensant un solde naturel négatif et en baisse. Son parc de logements a augmenté sur la même période. Sur les cinq dernières années, le rythme de constructions était autour de 30 logements par an. La part de résidences secondaires est actuellement de 34,2 %. L'activité agricole a connu une forte régression. Sur 35 exploitations présentes en 2000 (380 ha de SAU), il en reste sept aujourd'hui pratiquant surtout l'élevage. Le foncier agricole est actuellement fragmenté et exploité par une vingtaine d'exploitants implantés sur d'autres communes. La commune est alimentée en eau par le syndicat des eaux de Cérences (900 m³/jour). Elle dispose de deux réservoirs de 500 m³. En période de pointe estivale, sa consommation journalière dépasse les 600 m³. Les eaux usées sont traitées par deux stations d'épuration, une située sur le bourg en cours d'extension (capacité actuelle de 3000 EH² portée à 5 200 EH) et l'autre sur le littoral, à Saint-Martin-de-Bréhal.

2.2. LE PROJET DE PLAN LOCAL D'URBANISME

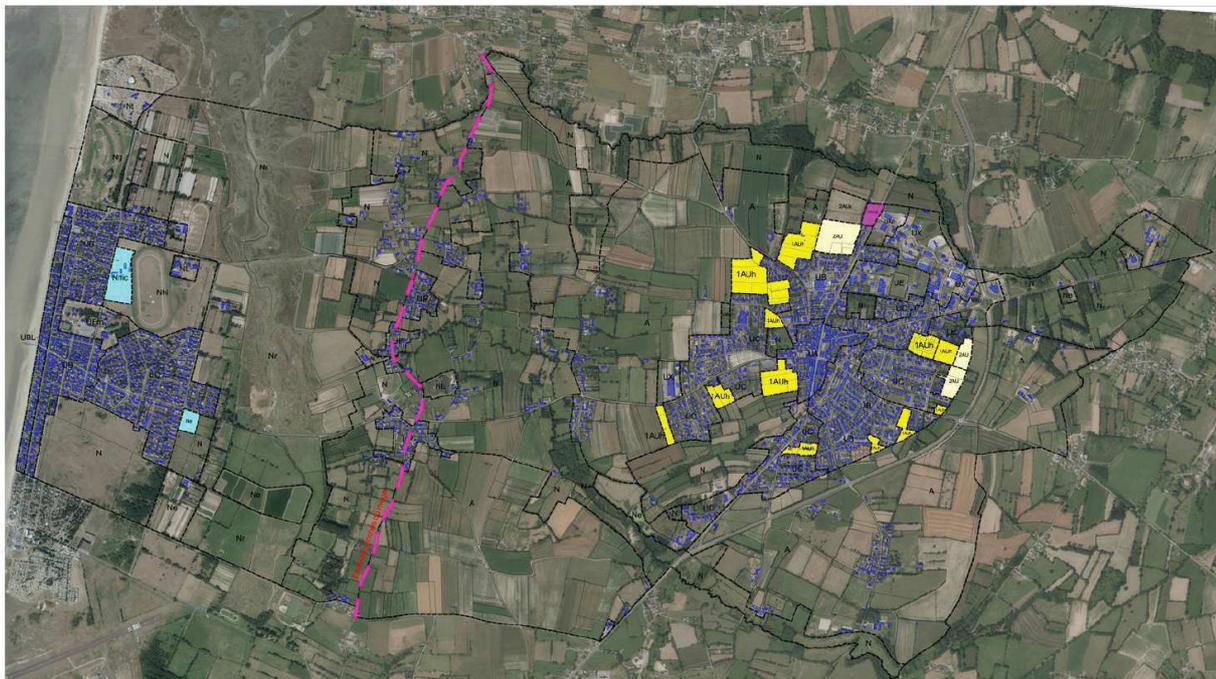
Le projet défini par la commune, puis par la communauté de communes, est d'accueillir, d'ici 2031, 794 habitants supplémentaires sur le territoire, afin de porter la population totale à 4 160 habitants. Ceci correspond à un rythme de croissance démographique de 1,7 % par an, en prolongement de la tendance observée sur la commune ces dernières années.

Pour ce faire, le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) prévoit la construction de 480 logements dans les 12 prochaines années, soit un rythme de construction annuel de 40 logements. Le PLU actuel donne déjà la possibilité de construire 50 logements en zone U, en dents creuse ou en division parcellaire au sein du tissu urbain existant, et 96 en zone AU au sein d'opérations programmées à court terme. Le dossier évalue donc à 330 logements les besoins à venir, dont 160 dans la ZAC de la Chênée au nord du bourg.

Pour répondre à ces besoins, le PLU prévoit une extension de l'urbanisation, dans des secteurs 1AU et 2AU identifiés au plan de zonage (règlement graphique) et accorde des possibilités de construire en zone

2 EH (équivalent habitant) correspond à la pollution produite par un habitant

U. Le diagnostic (document 2B, page 41) évalue à 30 ha la superficie utile à la construction des nouveaux logements. Il convient à cela d'ajouter environ 3,8 ha de zone 2 AUx dédiée à de l'activité et un peu plus de 2ha réservés à l'accueil d'équipements publics au niveau du bourg. Le dossier indique (document 2B, pages 109 et 113) que 20,3 ha sont ouverts en zone 1AUh et 10,6 ha sont mis en réserves foncières (zones 2 AU). Le PLU identifie également sur Saint-Martin-de-Bréhal un espace proche de l'hippodrome pouvant accueillir de nouvelles constructions nécessaires à son développement (Nhic). Il permet également une densification de l'urbanisation dans les hameaux en zone Up.



Localisation des secteurs d'extension d'urbanisation par rapport aux deux agglomérations

3. QUALITÉ FORMELLE DU DOSSIER TRANSMIS À L'AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE

Les éléments attendus du rapport de présentation (article R. 123-2-1 du code de l'urbanisme) sont présents à l'exception du résumé non technique. Le rapport de présentation du dossier est globalement de bonne qualité. Il comprend des tableaux et illustrations ainsi que des synthèses en fin de chapitres utiles à la compréhension de la démarche.

L'autorité environnementale recommande de compléter le dossier en y ajoutant un résumé non technique.

4. QUALITÉ DE LA DÉMARCHE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE ET DE LA MANIÈRE DONT ELLE EST RETRANSCRITE

4.1. QUALITÉ DE LA DÉMARCHE ITÉRATIVE

Le dossier ne précise pas la façon dont a été réalisée l'évaluation environnementale tout au long de la procédure de révision et dans quelle mesure l'étude de l'état initial de l'environnement a pu influencer le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) du PLU.

L'étude liste les enjeux du territoire (document 2A) ; ceux-ci sont repris dans la justification des choix (document 2B). Toutefois, la volonté de développement de l'urbanisation reste importante, même si ce développement est principalement recentré autour du bourg. L'absence de scénarios démographiques

alternatifs et d'examen de solutions de substitution raisonnables dans le choix de certaines zones à urbaniser limite la qualité de la démarche globale.

Des articles de presse et compte-rendu de réunions publiques figurent bien au dossier mais le bilan de la concertation, qui permet de retranscrire l'organisation et les conclusions de la participation du public à la démarche de révision du document d'urbanisme, n'est pas versé au dossier.

L'autorité environnementale recommande d'examiner différents scénarios de développement démographiques. Elle recommande de justifier les besoins d'ouvrir à l'urbanisation les superficies envisagées tant pour les logements que pour l'économie et les équipements publics.

4.2. PRISE EN COMPTE DES AUTRES PLANS ET PROGRAMMES

L'examen de l'articulation du PLU (compatibilité ou prise en compte) avec les documents de rang supérieur est réalisé aux pages 178 à 200 du rapport de présentation (document 2B). Cet examen porte sur l'analyse de la compatibilité avec le schéma de cohérence territoriale (SCoT) de la Baie du Mont Saint-Michel, adopté en 2013. Il est aussi question de la prise en compte du plan d'action pour le milieu marin Manche et Mer du Nord (PAMM MMN), de celle du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) de Basse-Normandie et de celle du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE Seine-Normandie). La charte pour une gestion économe et partagée de l'espace rural (charte GEPER du département de la Manche) est également citée.

Selon le SCoT, Bréhal dispose d'une capacité maximale de développement de 26,47 ha sur une période de dix ans. L'objectif de croissance démographique retenu par le SCoT est de 0,9 %. Il est en prolongement des tendances observées sur son territoire, alors que la commune le fixe à 1,7 %, justifiant d'une croissance plus élevée. La commune justifie ensuite sa consommation maximale de 30,2 ha en rappelant le bonus de 25 % accordé par le SCoT, compte tenu du fait que la commune limite l'urbanisation dans ses hameaux et prévoit des orientations d'aménagement et de programmation dans son PLU. L'analyse du PAMM MNN est succincte et présente peu de valeur ajoutée. La prise en compte des trames vertes et bleues inscrites au SRCE est réalisée. Les objectifs du SDAGE sont rappelés. Il n'est pas fait mention du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de Normandie en cours d'élaboration, ni du plan climat air énergie territorial (PCAET) de la communauté de commune Granville Terre et mer.

L'autorité environnementale recommande de mieux justifier la cohérence du PLU avec les autres plans et programmes, notamment le SCoT (y compris les orientations du SCoT en cours d'élaboration) et le PCAET.

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

• **Le diagnostic** est présenté au tome 1 du rapport de présentation intitulé « diagnostic et enjeux ». Toutefois, ce document n'aborde pas tous les éléments attendus pour décrire le contexte socio-économique, démographique et urbain du territoire. Certains éléments se trouvent dans le tome 2 intitulé « évaluation environnementale - présentation et justification du projet ».

L'analyse du potentiel foncier mobilisable au sein du bâti existant est bien réalisée en ce qui concerne le logement mais non en ce qui concerne les zones d'activités. L'évaluation du foncier nécessaire au développement n'est pas clairement présentée. Plusieurs chiffres différents sont cités maintenant un certain flou sur ce qui est réellement ouvert à l'urbanisation. Le volet déplacement aurait par ailleurs mérité d'être plus développé.

L'autorité environnementale recommande de clarifier la rédaction du diagnostic afin de le rendre plus compréhensible et de fiabiliser les chiffres relatifs à la consommation d'espaces.

• **L'état initial de l'environnement** est présenté au tome 1 du diagnostic (document 2A, pages 39 à 99). Cette présentation n'est pas complète. Il manque une analyse paysagère qui ne se limite pas à la prise en compte des trames vertes et bleues ni à l'analyse architecturale des zones urbaines. La qualité de l'air, les déchets, les émissions de gaz à effet de serre ne sont pas abordées. Le climat est rapidement décrit sans évoquer les risques accrus liés au changement climatique. La présentation est illustrée de nombreuses

cartes. Elle est relativement étayée mais elle n'est pas très structurée et ne fait pas assez ressortir les enjeux.

Les zones humides sont mentionnées. La trame verte et bleue est identifiée. Les sites préservés sont décrits. Ceci est le cas pour le site Natura 2000 et pour le site classé, tous deux liés au havre de la Vanlée. Concernant la ressource en eau potable et la capacité des stations d'épuration à traiter les eaux usées, le document n'est pas très précis.

Les secteurs ouverts à l'urbanisation ne font pas l'objet d'une description particulière. Aucun inventaire faune-flore de terrain ne semble avoir été réalisé sur les sites concernés.

L'autorité environnementale recommande d'enrichir l'état initial de certaines composantes de l'environnement, notamment le paysage, le climat et l'air. Elle recommande également de réaliser un état initial des secteurs ouverts à l'urbanisation et de décrire l'évolution de l'environnement sans mise en œuvre du projet de PLU notamment dans les secteurs littoraux sensibles, près de l'hippodrome, en intégrant notamment les perspectives d'évolution du climat

• **La justification des choix opérés pour établir le projet d'aménagement et de développement durables (PADD), les règlements écrit et graphique ainsi que les orientations d'aménagement et de programmation (OAP)** est présentée au tome 2 du rapport de présentation.

Le PADD intègre un certain nombre d'enjeux environnementaux importants sur le territoire. Il affiche en préalable la volonté de protéger les espaces naturels du territoire, d'économiser les ressources naturelles et de se prémunir des risques naturels. Il retient néanmoins une trajectoire de croissance démographique forte de 1,70 % et prévoit de développer l'urbanisation au niveau du bourg de Bréhal en renforçant également l'activité économique. Ces choix ambitieux de développement urbain résultent d'une volonté de poursuivre la tendance du développement observée ces dernières années. Le document affiche le souhait de centrer le développement autour du bourg tout en permettant une urbanisation à l'intérieur des hameaux.

La traduction réglementaire du PADD fait apparaître une meilleure prise en compte de certains aspects environnementaux dans le PLU révisé par rapport à l'ancien. C'est le cas en ce qui concerne la figuration des haies, des espaces boisés classés et des zones inondables sur le règlement graphique. Les milieux naturels les plus remarquables sont classés en Nr. Le développement de l'urbanisation est ouvert en zone littorale dans le secteur de l'hippodrome (zone Nhi et Nhic) malgré une volonté affichée au PADD de protéger les espaces littoraux.

Les règlements écrit et graphique sont clairs et lisibles. Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sectorielles sont au nombre de 15 et concernent les zones de développements prévues autour du bourg. Elles sont présentées de manière claire et lisible.

• **L'analyse des incidences sur l'environnement et la présentation des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation qui y sont associées** doivent permettre à la collectivité d'évaluer les impacts de son projet sur l'environnement et de faire la preuve de la bonne mise en œuvre de la démarche éviter-réduire-compenser (ERC).

La méthodologie d'analyse des incidences est développée au chapitre 4 du tome 2 du rapport de présentation (pages 202 à 227). Page 203, le document précise que « *le nouveau projet peut être proposé pour des raisons autres qu'environnementales. Des motifs tels que la recherche d'une meilleure adéquation du projet avec les objectifs et enjeux à caractères urbains, démographiques, économiques, infrastructurels peuvent conduire en effet à l'évolution notable ou bien marginale du projet préliminaire* ». Le document analyse les incidences du projet sur l'environnement au regard de plusieurs thématiques : la consommation d'espace, les risques naturels, les milieux naturels, les nuisances sonores et les déplacements, le climat, l'air et l'énergie, la gestion des déchets et la ressource en eau. Les incidences sont qualifiées de « légèrement négatives », « positives » ou neutres, en référence aux incidences de l'ancien PLU.

L'analyse n'apparaît pas convaincante. Quelle que soit la thématique, les arguments mis en avant sont souvent les mêmes. Le projet de PLU est jugé comme ayant des incidences positives puisqu'il permet de limiter l'étalement urbain autour du principal secteur urbanisé. Il est qualifié « *de nature à contrecarrer fortement le scénario tendanciel et à maîtriser la consommation d'espace agricole et naturel sur la commune* ». Les incidences apparaissent ainsi fortement minimisées en matière de consommation d'espace, de préservation des milieux naturels, de transports, déplacements et nuisances (points sur lequel le PLU est jugé avoir une incidence positive), et de ressource en eau sur laquelle l'incidence est qualifiée

de neutre alors même que la consommation d'eau et la pression sur les milieux humides ne peuvent que s'accroître avec la pression démographique.

Les mesures pour éviter, réduire ou compenser les dommages prévisibles sur l'environnement, lorsqu'elles sont proposées, n'apparaissent pas suffisantes ou adaptées. En matière de consommation d'espaces, le document se borne à mettre en avant l'existence d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP) comme mesure de réduction. En matière de risques, l'étude évoque la mise en place de bassins de rétention des eaux, renvoyant ainsi aux obligations fixées par la loi sur l'eau lors d'aménagements pour compenser des impacts liés au PLU. En matière de climat, le document renvoie au respect de la réglementation thermique 2012 (RT 2012). En matière de déchets, il préconise des mesures de sensibilisation de la population au tri et au compostage. Nombre de ces préconisations ne dépendent donc pas de l'application du PLU et peuvent déjà être mises en place dès à présent. Elles n'ont donc pas valeur de mesures de réduction ou de compensation.

L'autorité environnementale recommande d'analyser de façon plus rigoureuse les incidences de la mise en œuvre du plan sur l'environnement, notamment sur la consommation d'espaces. Elle recommande également de proposer de réelles mesures d'évitement, de réduction et de compensation.

- **L'évaluation des incidences Natura 2000** est présentée au tome 2 du rapport de présentation (pages 228 à 240) et apparaît trop succincte. Le site Natura 2000 concerné (Littoral Ouest du Cotentin de Bréhal à Pirou) est décrit dans la partie état initial de l'environnement (tome 1). Il est classé au PLU en zone naturelle remarquable (Nr). L'évaluation des incidences se limite à examiner l'impact du règlement de la zone Nr et des zones N contiguës sur le site. Elle conclut que ce « *zonage garantit une protection maximale du site* ». L'influence de la fréquentation humaine, principalement touristique, est évoquée. Mais le projet de PLU est qualifié comme n'ayant pas d'incidence du fait de cette fréquentation humaine. Pourtant, le projet prévoit d'ouvrir les possibilités de construire dans un secteur littoral proche, au niveau de l'hippodrome et plus au sud (zone Ne). Le règlement de la zone Nhi permet les installations, aménagements et équipements nécessaires aux activités de l'hippodrome et celui de la zone Nhic autorise les constructions nouvelles liées à ces activités, là où l'ancien PLU avait un zonage N. Le règlement de la zone Ne permet les équipements de loisir. Ces modifications sont donc de nature à accroître la fréquentation sur les sites proches, voire sur le site Natura 2000, y compris du fait de l'organisation potentielle de promenades équestres. L'évaluation contenue au dossier n'étudie pas ce risque d'incidence indirecte.

L'autorité environnementale recommande de compléter l'évaluation des incidences Natura 2000 en étudiant toutes les incidences indirectes susceptibles d'impacter le site et de prendre les mesures qui permettent de supprimer les impacts résiduels sur le site et les espèces protégées qu'il abrite.

- **Les indicateurs et les modalités de suivi** retenus pour analyser les résultats de l'application du PLU sont présentés au chapitre 4 du tome 2 du rapport de présentation. Les indicateurs proposés n'apparaissent pas pertinents. Pour mesurer l'étalement urbain, il est prévu de suivre la surface des zones agricoles (A) et naturelles (N) mais pas celle des zones à urbaniser (AU). Pour mesurer les risques, il est prévu de mesurer les surfaces de zones humides. Aucun indicateur de suivi n'est proposé concernant la biodiversité du territoire. Les indicateurs mentionnés sont très imprécis. Certains indicateurs de pressions prévus ne sont pas évalués dans l'état initial de l'environnement (la qualité de l'air, les gaz à effet de serre, la quantité de déchets collectés, etc.).

L'autorité environnementale recommande de proposer des indicateurs pertinents permettant un réel suivi des incidences du PLU sur l'environnement.

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

5.1. LE CLIMAT, L'AIR, L'ÉNERGIE

Le climat est défini en quelques lignes pages 41 et 42 du tome 1 du rapport de présentation. Il n'est aucunement fait mention de l'évolution liée au changement climatique. Il n'est pas fait mention non plus des émissions de gaz à effet de serre (GES) sur le territoire, ni des émissions de gaz polluants. Le développement des énergies renouvelables n'est pas étudié.

- L'atténuation du changement climatique

En termes d'atténuation du changement climatique, le PLU dispose de plusieurs leviers d'action : localisation des secteurs de développement à proximité des zones d'emploi, des services et des commerces ; encouragement des mobilités actives et des transports en commun dans les déplacements au détriment de l'autosolisme³ ; réglementation favorable au développement d'énergies renouvelables ; normes exigeantes en matière de sobriété énergétique dans la construction (article L. 151-21 du code de l'urbanisme), recours à des matériaux de construction biosourcés, etc.

Ces leviers sont mis en avant dans le projet présenté. Des mesures sont annoncées en faveur du renforcement du réseau de cheminements doux. Toutefois, en ce qui concerne les liaisons douces à créer, la carte page 58 du document 2B ne propose que quelques voies sans véritables liens entre elles. Elles n'incluent pas les voiries secondaires à l'intérieur des zones à urbaniser, ni la création d'aménagements sur des axes existants. Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) auraient pu prévoir davantage de liaisons en interne des zones à urbaniser.

S'il n'impose pas l'atteinte de performances énergétiques et environnementales importantes pour les nouvelles constructions, le règlement écrit privilégie néanmoins la prise en compte des principes du bioclimatisme⁴ et le recours à des dispositifs d'énergies renouvelables individuels. Le vocabulaire utilisé (« privilégier ») témoigne d'une certaine volonté du territoire de favoriser ces dispositifs mais les obligations imposées restent faibles. Une ambition plus affirmée sur la performance énergétique, environnementales et de réduction des émissions de gaz à effet de serre aurait pu être envisagée. Le PLU aurait ainsi pu être complété par des dispositions spécifiques en faveur d'un habitat durable et énergétiquement performant qui semblent correspondre au niveau d'ambition de la commune dans ce domaine.

- L'adaptation au changement climatique

L'adaptation au changement climatique doit permettre de garantir aux habitants présents et futurs des conditions de vie pérennes où les risques, qu'il convient d'apprécier au regard de l'évolution rapide du climat et des conséquences qui en découlent, sont minimisés. Parmi ces conséquences, l'élévation du niveau de la mer, la modification du régime des pluies, l'augmentation des phénomènes climatiques extrêmes, la raréfaction de la ressource en eau, l'augmentation de la fréquence et de l'intensité des îlots de chaleur, la perte accélérée de biodiversité, nécessitent d'être prises en compte.

Le projet de PLU n'évoque pas ces sujets et ne prend pas en compte ces éléments, notamment en matière de gestion de l'eau et de gestion des risques. Il aurait pu être plus attentif à la prise en compte des zones naturelles qui forment le cordon littoral et dont le maintien joue un rôle essentiel dans l'adaptation au changement climatique. La perspective d'accueillir presque 800 habitants supplémentaires d'ici une douzaine d'années et d'augmenter l'attractivité touristique de ce territoire littoral semble contraire aux objectifs de réduction de l'exposition aux risques et d'économie des ressources.

- La qualité de l'air

Les mesures prises en faveur de la mobilité douce vont dans le sens d'une amélioration de la qualité de l'air mais n'apparaissent pas assez substantielles pour compenser les déplacements supplémentaires générées par les nouveaux habitants. La limitation de la circulation de transit dans la traversée de l'agglomération peut apporter un apaisement du bourg et de sa zone commerçante et une amélioration très localisée de la qualité de l'air. Toutefois, le transit étant renvoyé en circulation périphérique, la pollution de l'air n'est que déplacée et non diminuée.

L'autorité environnementale recommande de déployer des mesures plus importantes en matière d'atténuation et d'adaptation au changement climatique afin d'inscrire le territoire dans la trajectoire

3 Autosolisme : fait qu'un automobiliste soit seul dans son véhicule.

4 Le bioclimatisme (ou la bioclimatique suivant les ouvrages) regroupe l'ensemble des techniques et méthodes permettant une gestion plus frugale de l'énergie dans le bâtiment en tirant parti de son environnement et du climat, tout en améliorant sensiblement le confort de vie.

nationale de réduction des gaz à effet de serre et de réduire l'exposition des habitants et des biens aux risques accrus liés au changement climatique.

L'autorité environnementale recommande à la commune de mieux traduire dans son PLU son niveau d'ambition en matière de performance énergétique des bâtiments et de recourir notamment aux dispositions du code de l'urbanisme qui permettent, sur certains secteurs, d'imposer des performances énergétiques et environnementales renforcées.

5.2. LA BIODIVERSITÉ

Dans l'ensemble, la biodiversité a été étudiée mais sa prise en compte par le projet de PLU apparaît restreinte.

- Trame verte et bleue : continuités écologiques du territoire

La volonté de préserver la trame verte et bleue se traduit par un classement des espaces en zone naturelle. Les haies et boisements ont été identifiés. Certains boisements figurent en espaces boisés classés sur le règlement graphique. Les haies sont préservées au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme. Les zones humides ont été délimitées. La méthode explicitée mentionne une phase d'inventaire par prospection sur le terrain. Il en résulte une délimitation de 103 ha en zones humides apparaissant au règlement graphique. L'étude ainsi réalisée retient principalement les zones humides déjà inventoriées par l'État (données DREAL) mais retient peu les milieux fortement prédisposés à la présence de zones humides et ne prend pas en compte les milieux faiblement prédisposés. En ce sens, elle apparaît partielle. Cette délimitation semble en particulier restreinte dans la partie littorale, sur le village de Saint-Martin-de-Bréhal et dans la partie arrière du havre, autour du village de Marigny. Comme les haies, les zones humides sont préservées au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme.

- Préservation des milieux sensibles et remarquables du territoire

Le PLU prend en compte le havre de la Vanlée, secteur de biodiversité le plus remarquable du territoire, préservé au titre de Natura 2000 et classé en zone retenue Nr (espace naturel remarquable au titre de la loi littoral). Toutefois, la délimitation de la zone Nr suit strictement ses contours. Autours de cette zone se situent des zones N mais aussi des zones Al, UC et des zones Ne, Nt et Nhi, NL, c'est-à-dire des zones naturelles permettant des aménagements et installations d'intérêt collectif ou d'équipements de loisir, de tourisme ou en lien avec l'hippodrome, donc, pouvant générer indirectement des hausses de fréquentation autour ou sur le site et donc des impacts indirects. Plusieurs secteurs littoraux, actuellement non bâtis, mériteraient de rester classés en N ou en Nr. La zone littorale classée en N au sud de la commune pourrait présenter un intérêt écologique, qu'un inventaire faunistique et floristique permettrait de confirmer. Le havre de la Vanlée est également classé en tant que site naturel pour la qualité de ses paysages. La plus grande partie du site classé est en zone Nr mais une partie figure, au sud, en Ne et permet la réalisation d'équipements de loisir, d'une station d'épuration, d'un lagunage et d'une déchetterie. C'est sur ce secteur que se trouve actuellement le lagunage de Saint-Martin-de-Bréhal.

L'autorité environnementale recommande de restreindre plus vigoureusement les droits de construction et aménagement dans les terrains littoraux et les terrains proches du havre de la Vanlée afin de permettre une meilleure préservation des sites naturels qui constituent eux-mêmes un élément essentiel de résilience face au changement climatique. Elle recommande également de limiter les occupations du sol admises en zone Ne aux stricts équipements nécessaires au lagunage.

5.3. L'EAU

- Ressource en eau

La commune de Bréhal, en tant que membre du syndicat départemental des eaux de la Manche (Sdeau50) est alimentée par deux prises d'eau superficielles dans les rivières de l'Airou et de la Sienne, en dehors du territoire communal. Des projets sont en cours au Sdeau50 pour sécuriser l'approvisionnement de la ressource tant en quantité qu'en qualité d'eau potable. Le rapport de présentation du PLU (document 2A, page 85) fait état de pointes de consommation estivale observées en 2013 et 2014 et du besoin de construire un réservoir supplémentaire. Le document n'évoque pas les risques de sécheresses qui pourraient être liés au changement climatique dans les prochaines années. Une réflexion plus poussée

mériterait d'être menée sur ce sujet compte-tenu des objectifs de croissance démographiques visés par la commune.

- Traitement des eaux usées, qualité des eaux de surface et de baignade

La commune est équipée de deux stations d'épuration. Le lagunage de Saint-Martin-de-Bréhal semble présenter de bons rendements épuratoires. *A contrario*, la station d'épuration du bourg a une capacité de traitement de la pollution insuffisante. Des travaux en cours en 2019 doivent lui permettre de traiter une pollution de 5 300 EH. Toutefois, elle reçoit une surcharge hydraulique liée à l'intrusion d'eaux parasites dans les réseaux qui réduisent sa capacité. Des travaux sur le réseau s'avèrent par conséquent nécessaires. Or, le dossier n'aborde pas ce sujet.

L'assainissement des eaux usées d'un territoire, qu'il soit collectif ou non, joue un rôle important dans la qualité des eaux de surface situées à l'aval des points de rejet. Le taux de dispositifs d'assainissement non-collectif du territoire n'est pas précisé. Il convient de noter que le règlement graphique protège les cours d'eau en classant l'essentiel du réseau hydrographique en zone N (naturelle). La qualité des eaux de la Vanlée est toutefois dite altérée par des rejets domestiques et la pression liée aux activités agricoles. Malgré cela, la qualité des eaux de baignade est jugée excellente.

L'autorité environnementale recommande de mieux examiner les besoins futurs en eau potable et en épuration compte-tenu des objectifs de croissance démographiques et des risques liés aux effets du réchauffement climatique. Elle recommande à la commune de se doter des équipements adaptés et de vérifier les capacités du milieu à accueillir les rejets.

5.4. LES RISQUES

- Les risques liés à l'eau : inondations, ruissellements et submersion marine

L'état initial de l'environnement présente une carte de l'atlas des zones inondables du territoire, issu des données de la DREAL. Le document précise que certains secteurs bâtis sont concernés par le risque d'inondation. Il s'agit de certains hameaux (le Pont Guyot, le village Marigny et le village Pichard, en bordure du havre de la Vanlée). Une partie de ces secteurs sont classés en zones N, Al limitant l'urbanisation. Une autre partie figure en zone $\text{œ} \text{U} \text{p}$ qui permet des constructions, dont la hauteur est cependant réglementée. A ce titre, l'article 10 du règlement n'est pas adapté et devrait interdire les sous-sols et exiger des niveaux de refuge.

L'état initial de l'environnement présente aussi une carte de l'atlas ~~des zones~~ régional des zones sous le niveau marin, issu des données de la DREAL. Cette carte montre clairement l'exposition d'une grande partie du hameau de Saint-Martin-de-Bréhal au risque de submersion marine. La volonté de la commune d'ouvrir des possibilités de construction en créant des zones Ne, Ng, Nhi ne va pas dans le sens de la prévention de ces risques ni dans le sens de l'adaptation au changement climatique.

- Les risques liés aux remontées de la nappe phréatique

La carte des profondeurs de la nappe phréatique en période de hautes eaux (issue des données de la DREAL) ne figure pas au dossier. Pour autant, celle-ci apporte des données intéressantes. Sur une grande partie de territoire, la nappe phréatique est sous-affleurante, entre 0 et 1 mètre de profondeur. Ce phénomène peut générer des incidences fortes sur le fonctionnement des réseaux et la préservation des sous-sols de bâtiments.

L'autorité environnementale recommande de réduire la vulnérabilité du territoire en interdisant les constructions dans toutes les zones inondables et en engageant une réflexion sur la diminution du risque dans les secteurs urbanisés concernés par des aléas forts. Elle recommande également de compléter l'information sur les risques en identifiant sur le territoire les zones concernées par des remontées de la nappe phréatique.

5.5. LES SOLS

- Qualité agronomique des sols

L'évaluation environnementale du projet de PLU ne s'est pas appuyée sur une étude des qualités écologique et agronomique des sols.

L'autorité environnementale recommande de prendre en compte les qualités écologique et agronomique des sols dans les critères du choix des secteurs à urbaniser.

- Modération de la consommation d'espace et lutte contre l'artificialisation

Au total, les secteurs d'extension de l'urbanisation (AU) concernent plus de 30 hectares dont 26,8 pour de l'habitat strict (480 logements) et 4,1 pour de l'activité mais en réserves foncières. Sur les 26,8 hectares destinés à l'habitat, 6,5 ha sont en réserve foncière. Deux ha sont aussi prévus pour la réalisation d'équipements publics. Des possibilités de constructions et de densification existent également en zone urbaine, en dents creuses. Les actions de réhabilitation de logements anciens ne sont pas évoquées dans le dossier. Les chiffres présentés résultent du choix d'un scénario de développement démographique relativement important au regard duquel n'est étudiée aucune alternative. Une ambition plus forte en faveur de la modération de la consommation d'espaces agricoles et naturels serait attendue. Même si les zones à urbaniser sont situées en continuité du bourg, la consommation d'espace apparaît trop importante pour que la commune puisse s'inscrire dans la trajectoire nationale de réduction de l'artificialisation des sols.

L'autorité environnementale recommande de réévaluer le projet de développement urbain afin de tenir compte des objectifs nationaux qui ambitionnent un arrêt à terme de la consommation nette des terres agricoles et naturelles. Elle recommande de profiter de l'évaluation intermédiaire du PLU pour réexaminer la pertinence des secteurs d'ouverture à l'urbanisation différée (2AU) au regard des tendances démographiques constatées.

5.6. LES PAYSAGES ET LE PATRIMOINE

La préservation des paysages et du patrimoine emblématiques est un enjeu majeur du territoire. Le PLU dans son ensemble apparaît contribuer à cette préservation en prenant en compte les haies, les vallées et les hameaux, sous réserve de ne pas permettre de constructions trop importantes en zone littorale.