



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

MRAe

Mission régionale d'autorité environnementale
NORMANDIE

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

Avis délibéré
**Révision n° 1 de la carte communale de la commune déléguée
de Belleville-sur-Mer (76), au sein de la commune nouvelle de
Petit-Caux**

N° MRAe 2024-5477

PRÉAMBULE

La MRAe de Normandie, mission régionale d'autorité environnementale de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD), s'est réunie le 3 octobre 2024, par téléconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la révision n° 1 de la carte communale de la commune déléguée de Belleville-sur-Mer (76), au sein de la commune nouvelle de Petit-Caux.

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Edith CHATELAIS, Noël JOUTEUR, Sophie RAOUS et Arnaud ZIMMERMANN.

En application du préambule du règlement intérieur de la MRAe de Normandie adopté collégalement le 27 avril 2023¹, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis.

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) de Normandie a été saisie par la communauté de communes Falaises du Talou pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçu le 11 juillet 2024.

Cette saisine étant conforme aux dispositions des articles R. 104-21 et L. 104-6 du code de l'urbanisme relatifs à l'autorité environnementale, il en a été accusé réception.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la Dreal a consulté le 16 juillet 2024 le préfet de la Seine-maritime et 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 et de la santé humaine par le plan ou document. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis n'est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Le présent avis est publié sur le site internet des MRAe (rubrique MRAe Normandie). Cet avis est un avis simple qui est joint au dossier de consultation du public.

¹ Consultable à l'adresse suivante :

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

AVIS

1 La démarche d'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale des projets de documents d'urbanisme est une démarche d'aide à la décision qui permet de décrire et d'apprécier de manière appropriée et proportionnée les incidences du document d'urbanisme sur l'environnement et la santé humaine. Elle est conduite au stade de la planification, en amont des projets opérationnels, et vise à repérer de façon préventive les impacts potentiels des orientations et des règles du document d'urbanisme sur l'environnement et la santé humaine, à un stade où les infléchissements sont plus aisés à mettre en œuvre. Elle doit contribuer à une bonne prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux et permettre de rendre plus lisibles pour le public les choix réalisés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement et la santé humaine.

2 Contexte réglementaire de l'avis

Le 28 novembre 2023, le conseil communautaire de la communauté de communes Falaises du Talou a prescrit la révision n° 1 de la carte communale de la commune déléguée de Belleville-sur-Mer, au sein de la commune de Petit Caux, approuvée en 2008. Par ailleurs, le conseil communautaire a décidé, par délibération en date du 8 avril 2021, de lancer l'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) couvrant 24 communes dont Belleville-sur-Mer.

La commune déléguée de Belleville-sur-Mer est concernée par un site Natura 2000², à savoir la zone spéciale de conservation (ZSC) « *Littoral Cauchois* » (FR2300139) désignée au titre de la directive européenne « Habitats, faune, flore ». À ce titre, en application de l'article R. 104-15 du code de l'urbanisme, les élaborations et les révisions des cartes communales sont soumises à une évaluation environnementale systématique « *lorsqu'elles permettent la réalisation de travaux, aménagements, ouvrages ou installations susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000* ».

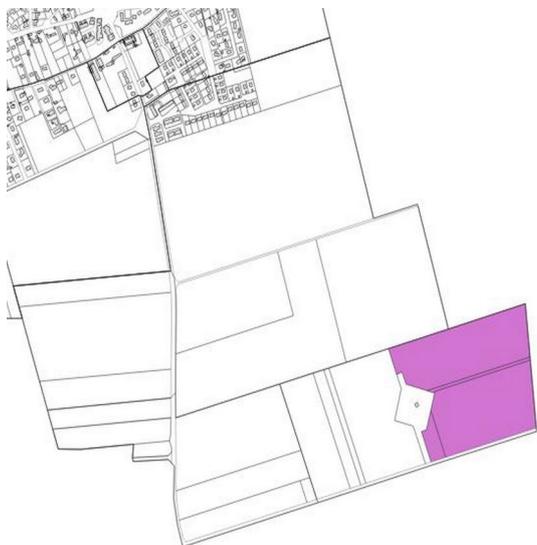
Le projet de révision n° 1 de la carte communale a été transmis par la communauté de communes pour avis à l'autorité environnementale qui en a accusé réception le 16 juillet 2024.

3 Présentation du projet de révision n° 1 de la carte communale

La révision n° 1 est justifiée par les besoins exprimés par l'Etat et EDF pour la réalisation de nouveaux réacteurs (EPR2) sur le site du centre nucléaire de production d'électricité (CNPE) localisé sur le territoire de la commune déléguée de Penly. Selon le dossier, il est ressorti, à l'issue de divers groupes de travail, la nécessité d'aménager globalement dans un rayon de 20 minutes autour du CNPE, 4 000

² Le réseau Natura 2000 est un ensemble de sites naturels européens, terrestres et marins, identifiés pour la rareté ou la fragilité des espèces sauvages, animales ou végétales, et de leurs habitats. Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive « habitats » sont des sites d'intérêt communautaire (SIC) ou des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

places de stationnement et 1 500 logements temporaires pour les employés du chantier. Dans ce contexte, la communauté de communes Falaises du Talou a identifié un terrain situé sur les communes de Belleville-sur-Mer et Berneval-le-Grand qui pourrait satisfaire en partie les besoins précités.



Localisation du secteur réservé aux aménagements rendus nécessaires par les activités économiques du territoire (Source : p. 114 du rapport de présentation)



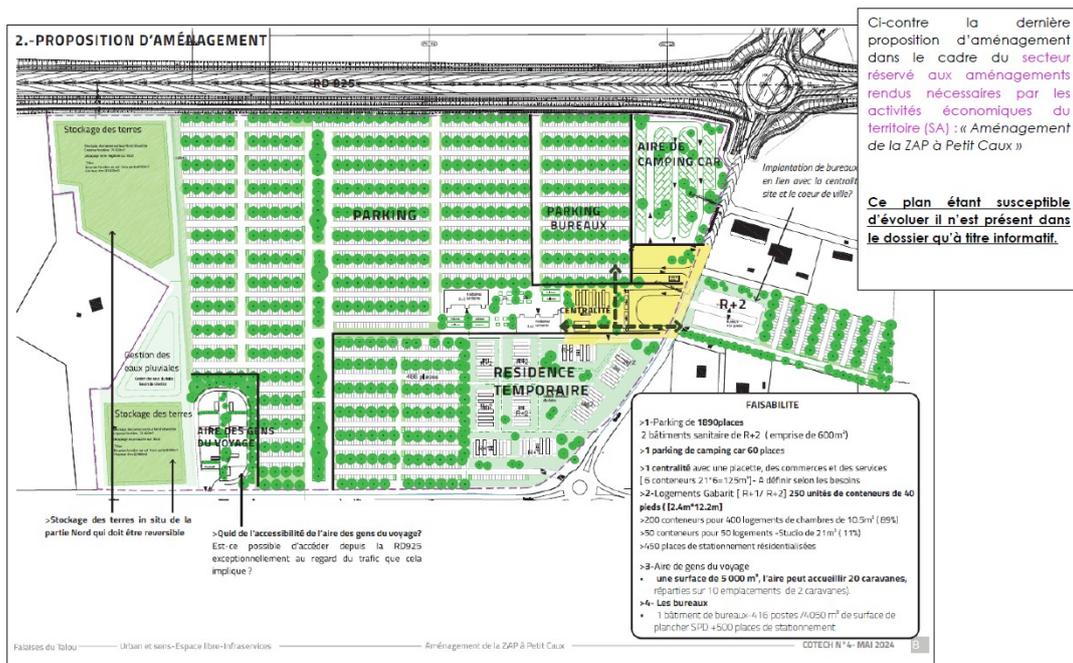
Projet d'aménagement s'étendant sur les communes de Belleville-sur-Mer et Berneval-Le-Grand (Source : p. 114 du rapport de présentation)

La commune déléguée de Belleville-sur-Mer présente ainsi un projet de révision de sa carte communale pour reclasser les parcelles ZB 18, 19, 20 et 21, soit 11,6 hectares (ha) actuellement localisées en secteur non constructible (SnC) en secteur réservé pour les aménagements rendus nécessaires par les activités économiques du territoire (SA).

D'après le dossier (p. 116 du rapport de présentation), cette modification permettra d'aménager sur les deux communes de Belleville-sur-Mer et Berneval-le-Grand : un parking d'environ 2 000 places ; la construction de 450 logements temporaires avec 450 places de stationnement et une aire de camping car de 60 places. Le projet d'aménagement intègre également une aire d'accueil des gens du voyage comprenant dix emplacements, permettant à la communauté de communes de se conformer au schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage, selon le dossier.

La délibération du conseil communautaire du 28 novembre 2023 évoque également l'aménagement sur ce secteur d'une zone d'activité (ZA) pouvant accueillir notamment les entreprises prestataires qui interviendront sur le chantier de construction des futurs réacteurs. Elle n'apparaît cependant plus sur le dernier projet d'aménagement envisagé, tel qu'il figure dans le rapport de présentation.

Enfin, le projet d'aménagement rendu possible par la révision de la carte communale s'articule avec le doublement de la route départementale (RD) 925, dont une branche est prévue, à l'horizon 2028, en limite nord du secteur d'aménagement, selon le dossier.

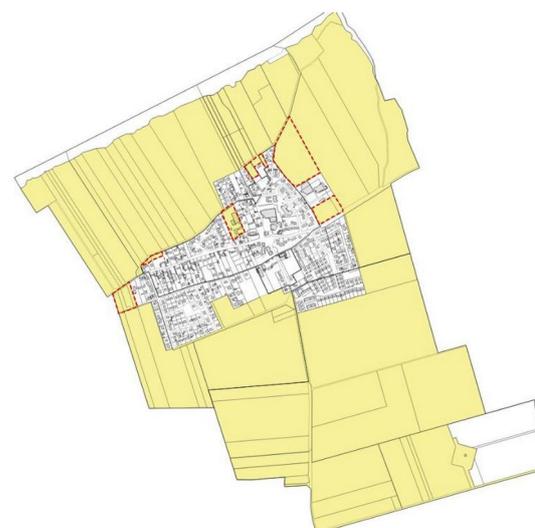


Plan d'aménagement envisagé - mai 2024 (Source : rapport de présentation)

Parallèlement, la révision de la carte communale prévoit de reclasser en secteur urbanisé 2 ha situés au sud du bourg et actuellement classés en zone non constructible, et de reclasser en zone non constructible 7,1 ha de terrains actuellement classés en zone urbanisée.



Extension des secteurs urbanisés d'environ 2ha au sud du bourg (source p. 113 du rapport de présentation)



Localisation des secteurs reclassés en non constructible (7,1 ha)
(Source : p. 117 du rapport de présentation)

4 Contenu du dossier et qualité de la démarche d'évaluation environnementale

Le contenu de l'évaluation environnementale traduit les différentes séquences de cette évaluation. Sa qualité reflète celle de la démarche d'évaluation environnementale.

Qualité de la démarche itérative et concertation avec le public

L'évaluation environnementale vise une amélioration de la prise en compte de l'environnement dans les documents d'urbanisme au travers d'une démarche itérative structurée. Elle implique également une concertation et une information renforcées avec le public. En l'espèce, la méthodologie de l'évaluation environnementale est trop brièvement décrite (p. 13 du rapport d'évaluation environnementale (EE)) et la description de la démarche d'évaluation environnementale menée lors de l'élaboration de la révision est incomplète. Les raisons pour lesquelles le site d'implantation de la zone d'aménagement a été retenu ne sont pas détaillées dans le dossier, en dehors de la mention des groupes de travail avec l'Etat et EDF. Le dossier ne mentionne aucun des différents scénarios envisagés ni les évolutions liées à la prise en compte de l'état initial de l'environnement ou aux consultations conduites avec le public et les différents partenaires évoqués dans la délibération du 28 novembre 2023 (EDF et Safer³).

L'autorité environnementale recommande de décrire la démarche de concertation menée dans le cadre de la révision de la carte communale et de justifier le choix de l'emplacement retenu pour la création du secteur réservé aux aménagements rendus nécessaires par les activités économiques du territoire, au regard notamment des solutions alternatives envisagées et de leur comparaison en termes d'incidences potentielles sur l'environnement et la santé humaine.

Prise en compte du cadre législatif et des autres plans et programmes.

Les documents supra-communaux à prendre en compte par la révision de la carte communale sont présentés dans la partie relative au diagnostic territorial puis dans le cadre de l'examen de la compatibilité (p. 73 de l'EE). La commune de Belleville-sur-Mer appartient au périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays Dieppois Terroir de Caux, approuvé le 28 juin 2017 et modifié le 8 juillet 2021. La compatibilité avec les différents plans ou leur prise en compte est analysée en tenant compte de la portée limitée des outils réglementaires d'une carte communale.

Objet et qualité des principales rubriques du rapport de présentation.

Le dossier comporte : un rapport de présentation expliquant les modifications apportées au document d'urbanisme en vigueur ; un rapport d'évaluation environnementale (EE), avec en première partie le résumé non technique.

L'EE comporte une analyse de l'état initial de l'environnement qui pourrait être plus précise en ce qui concerne la vulnérabilité du territoire communal au regard des différentes composantes environnementales présentées. Pour l'autorité environnementale, la méthodologie permettant de qualifier les enjeux (forts, moyens, faibles, etc.) doit être présentée et les enjeux environnementaux doivent être hiérarchisés afin d'identifier les enjeux majeurs pour le territoire. En outre, l'analyse serait plus lisible si elle s'appuyait sur un tableau synthétisant l'état initial et mettant en évidence, pour chaque composante, les enjeux identifiés.

L'autorité environnementale recommande de présenter la méthode utilisée pour la qualification des enjeux et d'insérer dans le dossier un tableau synthétisant l'état initial mettant en évidence, pour chaque composante environnementale, les enjeux identifiés.

Une analyse des potentielles incidences notables de la mise en œuvre de la révision de la carte communale de Belleville-sur-Mer est présentée dans un tableau (p. 52 de l'EE), mais elle est incomplète. Ainsi, l'analyse des incidences liées à l'augmentation de la circulation routière, à la dégradation de la qualité de l'air, des sols et de l'environnement sonore est renvoyée à la phase d'aménagement de la

3 Société d'aménagement foncier et d'établissement rural.

zone. Par ailleurs, l'analyse des incidences sur la ressource en eau ou sur les capacités d'assainissement des eaux usées est insuffisante.

L'autorité environnementale recommande d'évaluer et de prendre en compte plus complètement les potentielles incidences de la mise en œuvre de la révision de la carte communale de Belleville-sur-Mer sur l'environnement et la santé humaine.

La démarche éviter – réduire – compenser (ERC), également retranscrite dans le tableau page 52 de l'EE, paraît proportionnée à l'outil « carte communale », document d'urbanisme beaucoup plus simple qu'un PLU. Néanmoins, il est nécessaire de mieux démontrer que les mesures envisagées permettront de limiter les incidences négatives de la révision de la carte communale de Belleville-sur-Mer sur l'environnement et la santé humaine. Un dispositif de suivi doit être défini dès à présent, comprenant des indicateurs dotés de valeurs initiales, d'objectifs cibles, et de mesures correctrices à mettre en œuvre en cas d'écarts par rapport aux objectifs pré-définis.

L'autorité environnementale recommande de détailler le dispositif de suivi qui permettra notamment de s'assurer de l'efficacité des mesures « ERC » et de proposer des mesures correctrices en cas de non atteinte des objectifs qui auront été définis dans le dispositif de suivi.

L'évaluation des incidences Natura 2000, élément obligatoire pour tous les documents d'urbanisme soumis à évaluation environnementale, est présentée et conclut, sans le démontrer, à l'absence d'incidences en ce qui concerne la zone spéciale de conservation (ZSC) « Littoral Cauchois » désignée au titre de la directive européenne « Habitats, faune, flore ». Pour l'autorité environnementale, les potentielles incidences de la révision de la carte communale, qui rend possible l'aménagement de 13,6 ha de terres agricoles, doivent être évaluées à ce stade et prises en compte dans la mesure du possible dans le champ de compétence du document d'urbanisme, sans préjudice des mesures qui devront être définies dans le cadre de l'étude d'impact du projet d'aménagement lui-même.

5 Analyse du projet de révision de la carte communale et de la manière dont elle prend en compte l'environnement

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

5.1 Les sols et la consommation d'espace

L'autorité environnementale rappelle les enjeux liés à la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et à l'artificialisation des sols. En plus de réduire la surface des terres consacrées à la production alimentaire, elles affaiblissent les sols dans leurs différentes fonctionnalités et affectent notamment, par voie de conséquence, la biodiversité, le cycle et la qualité de l'eau, et contribuent au réchauffement climatique.

La Normandie est particulièrement concernée par le phénomène avec environ 18 000 hectares d'espaces naturels, agricoles et forestiers consommés entre 2011 et 2021. Cette surface représente l'équivalent de trois fois la surface de la commune du Havre et correspond à l'artificialisation d'environ un hectare toutes les six heures.

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

Le rapport de présentation ne précise pas si la consommation foncière induite par la révision de la carte communale pour permettre la réalisation du projet d'aménagement s'inscrit dans le forfait national de 12 500 ha prévu par la loi du 22 août 2021 modifiée par la loi du 13 juillet 2023, au titre de l'objectif du Zan, pour les projets d'envergure nationale ou européenne, et donc si cette consommation a vocation à ne pas être décomptée dans le cadre de l'objectif de réduction de 52 % à échéance de 2031 de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers fixé au territoire du SCoT du Pays Dieppois Terroir de Caux par le Sradet de Normandie modifié.

L'autorité environnementale recommande d'explicitier comment la consommation foncière induite par la révision de la carte communale s'inscrit dans la trajectoire de réduction de l'artificialisation, en vue de l'objectif du Zan.

Dans le SCoT, la commune nouvelle de Petit-Caux est identifiée en tant que pôle d'équilibre structuré autour des villages de Saint-Martin-en-Campagne, Berneval-le-Grand, Belleville-sur-Mer, Tourville-la-Charpelle et Penly. À ce titre, la carte communale doit permettre d'assurer « *les besoins d'évolution à long terme de la centrale nucléaire de Penly, mais aussi pour l'opération de carénage. Ces besoins impliqueront une réponse en termes d'hébergements ainsi que de services aux salariés et aux entreprises dans le Petit Caux, mais aussi au-delà (Dieppe...)* ». Par ailleurs, dans le SCoT, qui a été modifié le 8 juillet 2021 pour intégrer les dispositions de la loi Elan⁴, le bourg de Belleville-sur-Mer est défini comme « village » au sens de la loi littoral.

La collectivité a procédé à l'analyse des capacités de densification au sein du tissu urbain actuel. Une carte, localisant les parcelles en dents creuses⁵, est insérée dans le dossier (p. 112 du rapport de présentation). Environ 1,3 ha en dents creuses ont été recensés sur le territoire communal. Néanmoins, d'après ce même rapport (p. 116), les projets de construction pour le futur aménagement ne sont pas envisagés dans ces espaces, mais sur un secteur SA qu'il est prévu de créer. Aucun scénario alternatif n'est présenté dans le dossier pour justifier le choix d'artificialiser 2 ha en extension du bourg.

Afin de réduire l'impact de l'artificialisation de ces terres, il est prévu de reclasser en secteur non constructible 71 ha situés actuellement en secteur urbanisé, portant ainsi la superficie des secteurs non constructibles à 244 ha. Les 71 ha sont situés dans des « espaces proches du rivage » au sens du SCoT. D'après la collectivité, leur classement en secteur non constructible permettrait de réduire l'impact du projet de révision de la carte communale sur le paysage en limitant le risque « *de développement urbain linéaire sans profondeur dans le paysage* ».

Selon le dossier, il est également envisagé, après la fin des travaux de construction des réacteurs de Penly, qui devraient durer au moins 30 ans, de désartificialiser le secteur SA et de lui rétablir un usage

4 Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite loi élan), qui renforce les compétences des SCoT dans la déclinaison de la loi dite « littoral »

5 Les dents creuses se définissent comme un espace résiduel, de taille limitée, entre deux bâtis existants.

agricole. Une zone de stockage des terres déblayées lors des travaux d'aménagement est ainsi prévue au nord-ouest du site afin de les conserver. La collectivité affirme, sans le démontrer, que les terres ainsi conservées conserveront leurs potentialités agricoles et pourront être réemployées. Pour l'autorité environnementale, il serait utile que le dossier précise, à titre d'information, les modalités permettant d'assurer le retour à un usage agricole des parcelles du secteur SA et les conditions de stockage des terres déblayées pour garantir leur réutilisation.

L'autorité environnementale recommande de préciser, à titre d'information, les modalités permettant d'assurer le retour à un usage agricole des parcelles du secteur SA et les conditions de stockage des terres déblayées pour leur réutilisation pour un usage agricole.

5.2 La biodiversité et le paysage

La commune de Belleville-sur-Mer est située sur un territoire très riche en termes de biodiversité et de paysages, du fait de son caractère littoral avec la présence de falaises. Le site Natura 2000 « Littoral Cauchois » (FR2300139) et trois Znieff⁶ de type I et II⁷ sont classés dans la zone inconstructible de la carte communale. Les espaces remarquables du littoral au sens des dispositions de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme sont préservés de toute urbanisation du fait de leur classement en zone non constructible.

La carte communale a pour seul objet de définir les zones constructible et inconstructible ; elle est donc limitée en matière d'initiative et de réglementation. Ainsi, en l'absence de projet d'aménagement et de développement durables (PADD), d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP) et de règlement écrit, qui constituent la plus-value d'un PLU, la carte communale n'est pas en mesure de protéger efficacement l'ensemble de la biodiversité notamment les boisements, les haies, les mares ou les zones humides. Aussi, l'autorité environnementale ne peut qu'encourager l'intercommunalité à finaliser au plus vite le plan local d'urbanisme intercommunal en cours depuis 2021.

La commune porte une attention à la richesse biologique de son territoire, à travers notamment l'atlas de la biodiversité communale (joint en annexe de l'état initial), réalisé en 2021, qui permet de partager une connaissance précise de la faune et de la flore et d'engager des actions en faveur de leur protection.

L'impact de la révision de la carte communale sur la biodiversité, la faune et la flore est ainsi classé dans la colonne « impact négatif » à cause de l'artificialisation d'espaces agricoles (p. 66 de l'étude d'impact). Celui sur le paysage est évalué comme « modéré » par la collectivité (p. 64 de l'étude d'impact).

La séquence ERC déclinée par la collectivité se traduit notamment par l'identification, dans le document graphique de la carte communale, des secteurs répertoriés comme espaces remarquables du littoral, espaces proches du rivage et bande des 100 mètres, au sens de la loi « littoral » (articles L. 121-1 à L. 121-51 du code de l'urbanisme), et la localisation du secteur SA et de l'extension prévue du

6 L'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (Znieff) a pour objectif d'identifier et de décrire des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation. On distingue deux types de Znieff : les Znieff de type I : secteurs de grand intérêt biologique ou écologique ; les Znieff de type II : grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes.

7 La Znieff continentale de type I « Le Val du prêtre » (230014549), à l'est du territoire ; la Znieff continentale de type I « La falaise de Neuville-les-Dierppes à Belleville-sur-Mer » (230016051), au nord du territoire, le long du littoral ; la Znieff continentale de type II « Le littoral de Neuville-les-Dierppes au Petit-Berneval » (230000304) le long du littoral.

secteur urbanisé en-dehors de ces secteurs et du site Natura 2000. Il est également fait mention, à titre de mesure de réduction, d'une « forte végétalisation » du secteur SA, sans que le projet de carte communale puisse en assurer une traduction effective, ainsi que, à titre de mesure de compensation, le classement en zone non constructible de 7,1 ha. S'agissant de cette dernière mesure, l'autorité environnementale estime que sa qualification de mesure de compensation n'est pas justifiée, puisqu'aucune étude des fonctionnalités agro-écologiques des secteurs concernés par le projet de révision, y compris celles liées à l'écosystème des sols (dont le stockage de carbone), n'a été menée et présentée dans le cadre de la description de l'état initial de l'environnement.

Plus généralement, les éléments du dossier ne permettent pas de démontrer que la séquence ERC a été correctement menée au regard des impacts potentiels de l'évolution du zonage sur les milieux naturels et la biodiversité sur la biodiversité.

L'autorité environnementale recommande de compléter le dossier par une étude des fonctionnalités écologiques, en intégrant l'écosystème des sols, dans les secteurs rendus constructibles par la révision de la carte communale de Belleville-sur-Mer. Elle recommande de démontrer que la mesure de compensation prévue à travers le classement en zone non constructible de 7,1 ha permettra de reconstituer les fonctionnalités détruites, voire d'obtenir un gain net de fonctionnalité, et d'en garantir la mise en œuvre ainsi que l'efficacité en précisant le calendrier et le dispositif de suivi.