



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Mission régionale d'autorité environnementale
NORMANDIE

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

Avis délibéré

**Mise en compatibilité du plan local d'urbanisme (PLU)
de la commune déléguée de Berneval-le-Grand,
au sein de la commune nouvelle de Petit-Caux (76), dans le
cadre d'une déclaration de projet relative à la réalisation d'un
programme temporaire d'habitat et de places
de stationnement**

N° MRAe 2025-5722

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 2 avril 2025 par téléconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune déléguée de Berneval-le-Grand au sein de la commune nouvelle de Petit-Caux (76), dans le cadre d'une déclaration de projet relative à la réalisation d'un programme temporaire d'habitat et de places de stationnement.

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Guillaume CHOISY, Yoann COPARD, Noël JOUTEUR, Olivier MAQUAIRE 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 15 janvier 2025.

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 aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la Dreal a consulté le 22 janvier 2025 l'agence régionale de santé de Normandie et le préfet du département de la Seine-Maritime.

Sur la base des travaux préparatoires de la Dreal et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit, dans lequel les recommandations sont portées en italique gras pour en faciliter la lecture.

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

Cet avis porte sur la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement 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 sur internet :

<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.

L'évaluation environnementale présente un intérêt majeur au stade d'élaboration des documents d'urbanisme. La démarche s'applique également, de manière proportionnée, à leurs évolutions.

2 Cadre réglementaire

La communauté de communes Falaises du Talou souhaite permettre l'installation de logements et de places de stationnements temporaires en accompagnement du grand chantier des réacteurs EPR de la centrale nucléaire de Penly.

Pour la mise en œuvre de ce projet, il s'avère nécessaire de faire évoluer le plan local d'urbanisme (PLU) de la commune déléguée de Berneval-le-Grand, approuvé le 7 octobre 2014. La communauté de communes, compétente en matière de document d'urbanisme, a décidé de se prononcer par une déclaration de projet sur l'intérêt général de l'opération d'aménagement, conformément à l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme, afin de rendre compatibles les dispositions du PLU avec le projet. La démarche a été engagée par une délibération du conseil communautaire du 23 novembre 2023.

La mise en compatibilité du PLU est régie par les articles L. 153-54 à L. 153-59 du code de l'urbanisme. Elle prévoit notamment que l'enquête publique réalisée dans le cadre de cette déclaration de projet « porte à la fois sur l'intérêt général de l'opération et sur la mise en compatibilité du PLU qui en est la conséquence », et que les dispositions proposées pour assurer la mise en compatibilité du PLU feront l'objet d'un examen conjoint de l'État, de la collectivité en charge de l'évolution du document d'urbanisme et des personnes publiques associées (mentionnées aux articles L. 132-7 et L. 132-9 du code de l'urbanisme).

À l'issue de l'enquête publique, le conseil communautaire pourra adopter la déclaration de projet qui emportera alors approbation des nouvelles dispositions du PLU de la commune de Berneval-le-Grand.

La mise en compatibilité d'un PLU est soumise à examen au cas par cas ou à évaluation environnementale selon la nature et l'ampleur des modifications apportées au PLU ; dans le cas présent, la mise en compatibilité du PLU de Berneval-le-Grand relève de l'évaluation environnementale systématique car elle vaut révision et porte sur plus d'un millième du territoire du PLU (art. R. 104-11 et R. 104-13 du code de l'urbanisme).

Le présent projet de mise en compatibilité du PLU de Berneval-le-Grand a été transmis par la communauté de communes pour avis à l'autorité environnementale qui l'a reçu le 15 janvier 2025.

3 Présentation du projet de mise en compatibilité du PLU

L'objectif de la mise en compatibilité du PLU de Berneval-le-Grand est de répondre aux attentes d'EDF dans l'accompagnement du projet de réalisation de nouveaux réacteurs (EPR2) sur le site du centre nucléaire de production d'électricité (CNPE) localisé dans la commune déléguée de Penly. Selon la délibération de la communauté de communes, les besoins d'EDF seraient d'environ 5 500 places de stationnement déportés (au total dans un rayon de 20 minutes autour du CNPE) pour desservir le grand chantier. Des logements temporaires pour les employés du chantier sont également nécessaires. 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.

Ce terrain, à cheval sur les deux communes, permettrait d'accueillir 480 logements et 2 741 places de stationnement (dont 397 pour les logements) sur un total de seize hectares (ha) dont douze sur Belleville-sur-Mer et quatre sur Berneval-le-Grand. 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 pas sur le projet d'aménagement envisagé, tel qu'il figure dans le rapport de présentation (p. 16).

Le projet d'aménagement rendu possible par la mise en compatibilité du PLU 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. L'autorité environnementale a émis un avis sur ce projet routier le 25 juillet 2024².

Enfin, l'autorité environnementale a également été saisie pour avis sur une nouvelle version de la révision n° 1 de la carte communale de Belleville-sur-Mer pour les mêmes motifs que pour la mise en compatibilité du PLU de Berneval-le-Grand. Elle avait été saisie sur une précédente version de cette révision, sur laquelle elle a rendu un avis le 3 octobre 2024³. Par ailleurs, en ce qui concerne le projet en lui-même, il devra faire l'objet d'une étude d'impact obligatoire (puisque'il porte sur un périmètre de plus de 10 ha), et d'une saisine pour avis de l'autorité environnementale.

Concernant le présent dossier sur la commune de Berneval-le-Grand, la mise en compatibilité consiste à classer en zone à urbaniser 1AUt des terrains actuellement classés en zone agricole. Une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) est également créée sur l'ensemble du projet (sur 16 ha) mais seule la partie de Berneval-le-Grand est concernée, puisque Belleville-sur-Mer est dotée d'une carte communale (les OAP n'existent que pour les PLU). Le classement en zone 1AUt ne couvre pas l'ensemble du projet puisque les logements et les parkings temporaires seront réalisés sur le régime des « permis précaires », réalisables aussi en zone agricole. Bien que le dossier ne l'indique pas, la zone 1AUt sera utilisée dans un second temps pour une zone d'activités pérenne. Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) du PLU en vigueur n'est quant à lui pas modifié.

2 Consultable à l'adresse suivante : https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/a_2024-5429_rd925_dieppe-petit-caux_delibere.pdf

3 Consultable au lien suivant : https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/a_2024-5477_carte-communale_belleville-sur-mer_delibere.pdf

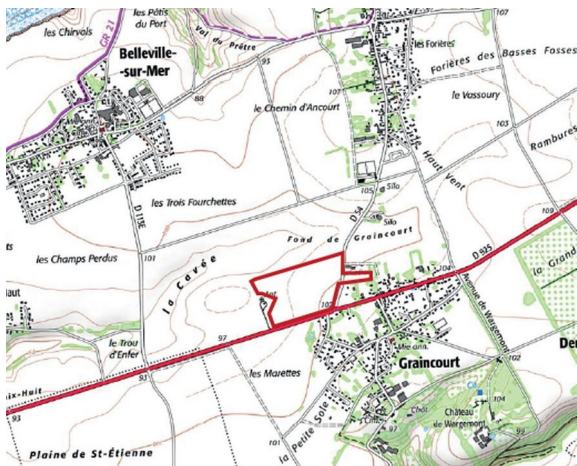


Figure 1 : Localisation du programme d'aménagement global (source : dossier, page 2 de l'OAP)

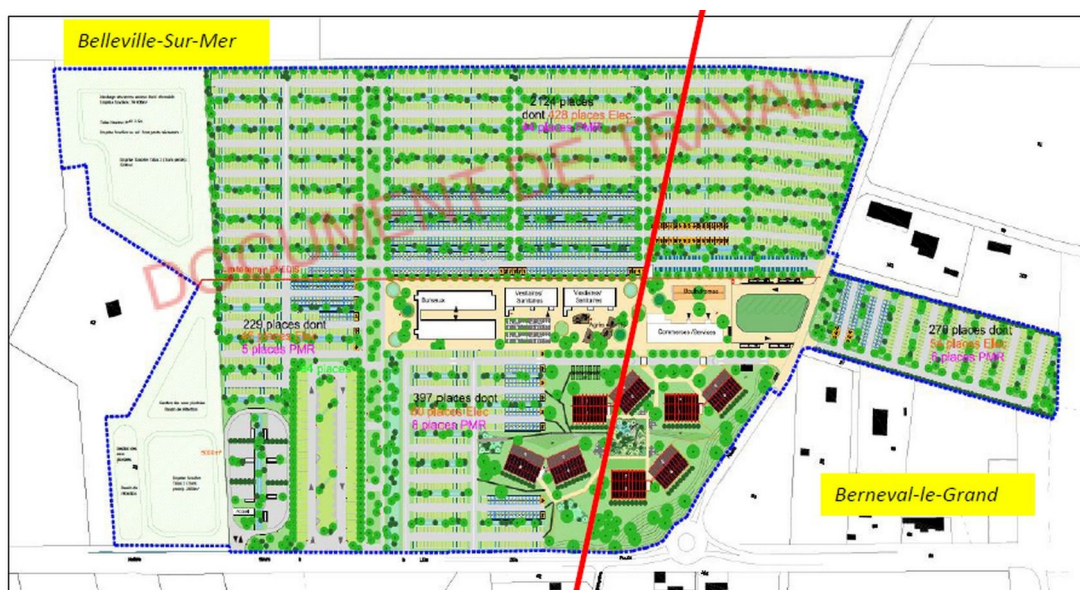


Figure 2 : Extrait de l'étude de définition du projet (source : notice explicative, page 20)

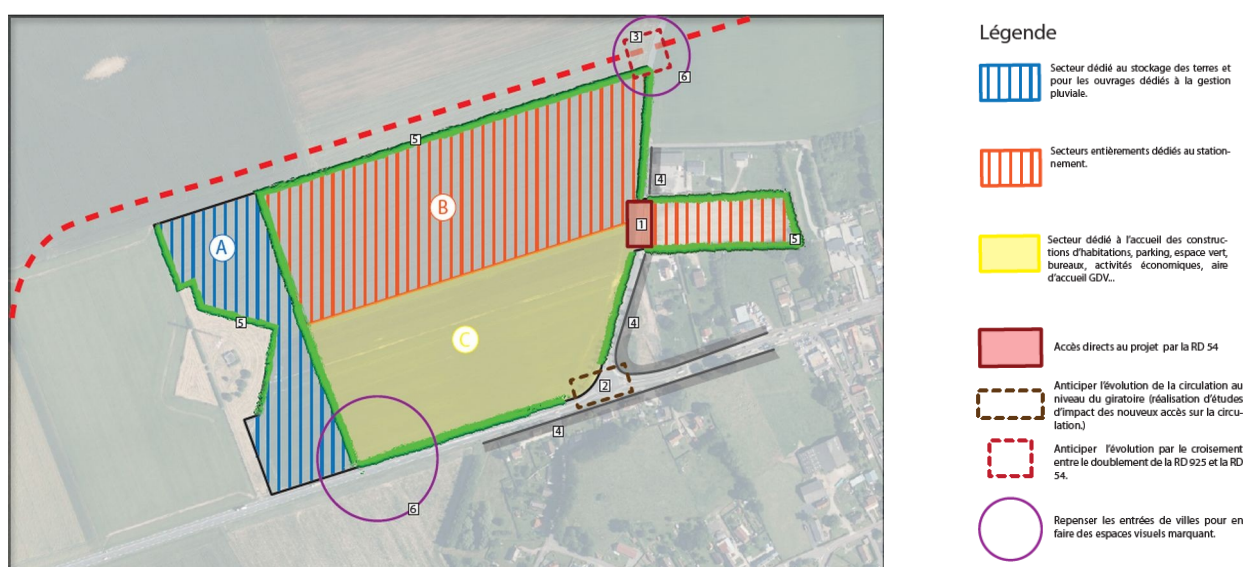


Figure 3 : Schéma de principe de l'OAP (source : dossier, OAP)

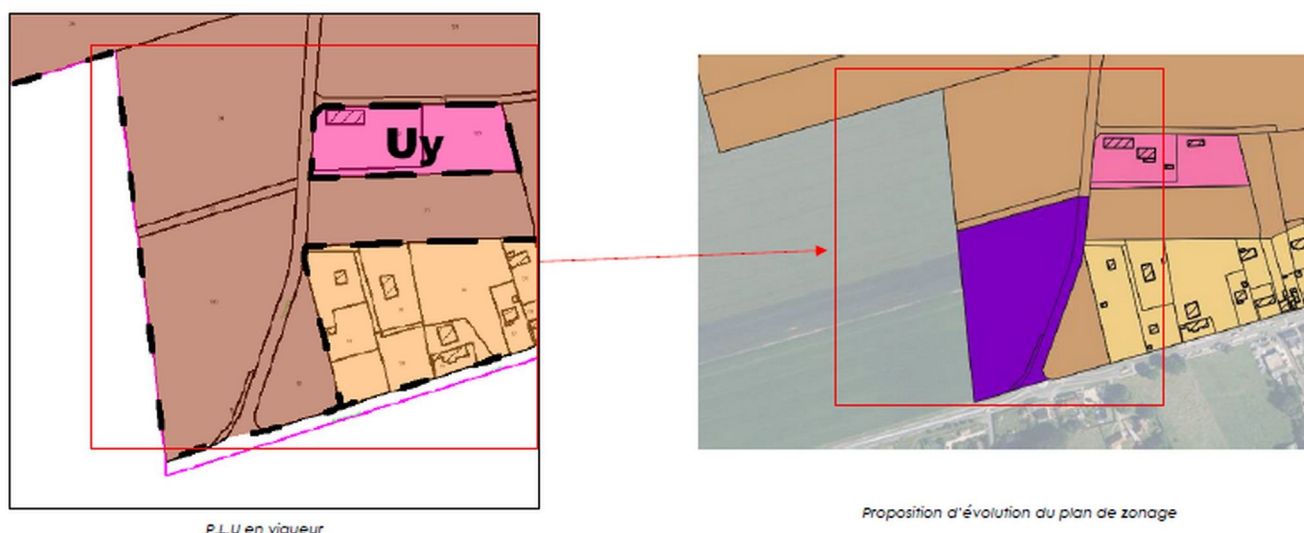


Figure 4 : Extrait du plan de zonage avant / après mise en compatibilité (source : notice explicative, page 29)

4 Avis sur le projet de mise en compatibilité du PLU

Il est à souligner que le présent avis porte sur la mise en compatibilité du PLU et non sur le projet lui-même. Comme indiqué précédemment, l'autorité environnementale devra être sollicitée ultérieurement pour émettre un avis sur le projet. Le présent avis s'attache donc uniquement à l'évolution du document d'urbanisme (PLU) qui permet l'implantation du projet de logements et parkings temporaires.

Qualité du dossier et de la démarche d'évaluation environnementale

Le dossier transmis comporte une notice de présentation explicitant les modifications apportées au document d'urbanisme en vigueur, le plan de zonage modifié, l'OAP créée, ainsi que l'évaluation environnementale (EE). La création de l'OAP n'est pas mentionnée parmi les évolutions du document d'urbanisme dans le rapport (p. 28-29).

Dans l'ensemble, les documents sont de bonne qualité et illustrés, mais le dossier comporte quelques imprécisions qui nuisent à la lecture du projet de mise en compatibilité. Ainsi la bande de 0,9 hectare située à l'est de la RD54 (parcelle 0031) fait partie du projet selon l'OAP et l'évaluation environnementale (p. 54 de l'EE), mais elle semble exclue à la lecture du rapport (schéma et délimitation de l'emprise p. 16, 21 et 28 de la notice). Par ailleurs il apparaît que l'OAP porte sur 4 ha sur la commune de Berneval-le-Grand, mais le dossier évoque 5,5 ha sans expliquer ce à quoi ils font référence puisque le total atteint 4,89 ha y compris avec la parcelle 0031 (p. 48 de l'EE). Enfin le rapport mériterait de clarifier les éléments qui relèvent des aménagements temporaires et ceux destinés à être pérennes pour mieux justifier le lien entre les permis précaires et la nécessité de créer la zone 1AUt, car le dossier laisse penser parfois que tous les aménagements sont temporaires (p. 47 de l'EE) tout en précisant ailleurs que les aménagements sont temporaires « à l'exception des constructions portées par les collectivités, intégrées au programme d'ensemble » (p. 3 de l'OAP).

L'autorité environnementale recommande de clarifier l'emprise de la mise en compatibilité du PLU et de préciser ce qui relève des aménagements temporaires et des aménagements pérennes.

La démarche d'évaluation environnementale menée est trop brièvement décrite (p. 11 de l'EE). 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 pas si différents scénarios ont été envisagés par la collectivité ou par EDF. Des variantes sont en revanche mentionnées mais sans qu'elles soient présentées (p. 47 de l'EE). La concertation avec le public menée sur la mise en compatibilité du PLU n'est également pas abordée.

Concernant les incidences de la mise en compatibilité, l'analyse est dans l'ensemble très succincte. Le dossier indique parfois que « *l'avancement du projet n'est pas assez avancé pour permettre une analyse plus fine de ces impacts* » mais ne précise pas si une étude d'impact sur le programme d'aménagement est en cours, ce qui pourrait justifier que la démarche d'évaluation environnementale soit menée dans le cadre du projet plus que dans le cadre de la mise en compatibilité du PLU. Il est d'ailleurs fait référence à « *des études de trafic qui devront être réalisées à l'échelle du secteur dans son ensemble* » dans les prescriptions de l'OAP.

L'autorité environnementale recommande de justifier le choix de l'emplacement retenu pour la création du secteur réservé au programme d'aménagement de logements et parkings temporaires, en présentant les éventuels scénarios alternatifs et les éventuelles évolutions de ce programme. Elle recommande également de présenter les modalités et les suites de la concertation publique sur la mise en compatibilité du PLU.

La justification du projet de logements et parkings temporaires et de la mise en compatibilité du PLU

La mise en compatibilité d'un document d'urbanisme avec un projet d'aménagement est une procédure spécifique, distincte de celle d'élaboration, de révision ou de modification. Elle permet de faire évoluer le document d'urbanisme en prenant en compte un projet d'intérêt général, non prévu au stade de l'élaboration initiale. La déclaration de projet prévue par l'article L. 153-54 du code de l'urbanisme est une procédure qui permet de mettre en compatibilité de manière simple et accélérée les documents d'urbanisme locaux avec un projet d'aménagement d'intérêt général. Le recours à cette procédure autorise à faire évoluer le PLU pour les besoins du projet, au-delà de ce que permet une simple modification. Il nécessite ainsi d'être pleinement justifié au regard de l'intérêt général du projet.

Dans le cas présent, le projet de logements et parkings temporaires est motivé dans le dossier par les besoins d'EDF dans le cadre de la réalisation des réacteurs EPR à Penly. Les besoins et les dimensions du projet sont expliqués (p. 16 à 21 de la notice). Pour autant, comme indiqué ci-avant, les éventuels scénarios alternatifs mériteraient d'être présentés.

La consommation foncière et l'artificialisation des sols

L'autorité environnementale rappelle les enjeux liés à la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (Enaf) et à l'artificialisation des sols. En plus de réduire la surface des terres consacrées à la production alimentaire, elles affaiblissent le bon fonctionnement des sols, affectent notamment, par voie de conséquence, leur fertilité, la biodiversité, le cycle et la qualité de l'eau, et contribuent au réchauffement climatique, notamment en réduisant la capacité de stockage du carbone.

En effet, les sols stockent, sous forme de matières organiques, deux à trois fois plus de carbone que l'atmosphère. En France, 3 à 4 milliards de tonnes de carbone sont stockés dans les 30 premiers centimètres de sols, soit trois fois plus de carbone que dans le bois des forêts. À l'échelle mondiale, cette fonction de puits de CO₂ est du même ordre de grandeur que celle des océans (2,6 milliards de tonnes de CO₂ absorbé entre 2000 et 2009, alors que les océans séquestrent 2,3 milliards de tonnes). Limiter l'artificialisation des sols est ainsi une démarche visant à lutter efficacement contre le réchauffement climatique⁴.

La Normandie est particulièrement concernée par le phénomène avec environ 18 000 ha d'Enaf convertis 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 %

⁴ https://doc.cerema.fr/Default/doc/SYRACUSE/593630/sols-et-adaptation-au-changement-climatique-de-la-comprehension-des-mecanisme-aux-pistes-d-actions-e?_lg=fr-FR

le rythme de consommation des Enaf d'ici 2031 par rapport à la consommation mesurée entre 2011 et 2021. La dernière modification du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet)⁵ de Normandie, approuvée par un arrêté préfectoral du 28 mai 2024, a décliné cet objectif à l'échelle de chaque territoire intercommunal et l'a fixé, pour ce qui concerne le territoire couvert par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays Dieppois Terroir de Caux, à - 52 %. Cet objectif devra encore être intégré et décliné dans ce SCoT avant de s'imposer à chaque PLUi/PLU/carte communale. Néanmoins, par anticipation, le PLU de Berneval-le-Grand doit tendre vers ce même objectif.

La création de la zone 1AUt par la présente mise en compatibilité engendre une consommation d'espaces agricoles et naturels d'environ 2 ha si on prend en compte uniquement l'évolution du plan de zonage. En effet, l'emprise totale du projet de logements et parkings temporaires, sur le territoire de Berneval-le-Grand, est de 4 ha si on prend en compte la création de l'OAP. Comme l'indique le dossier, les incidences sur la consommation d'espace sont en partie temporaires puisque les surfaces artificialisées seront réhabilitées en terre agricole d'ici 30 ans. Les terres déblayées lors de l'aménagement seront stockées sur une zone spécifique située au nord-ouest du site du projet (sur la commune voisine de Belleville-sur-Mer), afin de les réutiliser à terme et préserver leurs potentialités agricoles. 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 désartificialisées et les conditions de stockage des terres déblayées pour garantir leur réutilisation après une période aussi longue.

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

A long terme, l'impact porte sur les 2 ha délimités par la nouvelle zone 1AUt. Comme indiqué précédemment, il semble que ce zonage ait été choisi pour entériner la création d'une zone d'activités, une fois les logements et parkings temporaires démantelés, mais le dossier ne l'évoque pas. Les besoins liés à cette future zone d'activités devraient être explicités dans le dossier, de même que la nécessité de l'inscrire dès à présent dans la mise en compatibilité du PLU alors que le PLUi de la communauté de communes Falaises du Talou est en cours d'élaboration.

L'autorité environnementale recommande d'argumenter sur la nécessité d'inscrire la zone 1AUt dans la présente mise en compatibilité au regard du PLUi en cours d'élaboration.

Concernant la consommation d'espace, le dossier ne traite pas les incidences au regard de l'objectif du « Zan ». Dans le dossier dont a été saisie l'autorité environnementale sur la révision de la carte communale de Belleville-sur-Mer, la collectivité évoque les 78 ha qui sont alloués au projet de construction de l'EPR2 qualifié de « projet d'envergure nationale et européenne », dont 30 ha peuvent être alloués à l'accueil d'activités ou aux parkings déportés liés à l'EPR2.

Pour autant, le rapport de présentation de la carte communale ne précise pas si la consommation foncière induite par la révision de la carte communale de Belleville-sur-Mer et de la mise en compatibilité du PLU de Berneval-le-Grand 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

5 Prévues par la loi NOTRe (loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015), le Sraddet a été adopté par la Région Normandie en 2019 et approuvé par le préfet de la région Normandie le 2 juillet 2020. Il a fait l'objet d'une modification adoptée par la Région le 25 mars 2024 et approuvée par le préfet de la région Normandie le 28 mai 2024. Le Sraddet fusionne plusieurs documents sectoriels ou schémas existants : schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT), plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD), schéma régional de l'intermodalité (SRI), schéma régional de cohérence écologique (SRCE) et schéma régional climat-air-énergie (SRCAE).

52 % à échéance de 2031 de la consommation d'Enaf fixé au territoire du SCoT du Pays Dieppois Terroir de Caux par le Sraddet de Normandie modifié.

L'autorité environnementale recommande d'explicitier comment la consommation foncière induite par la mise en compatibilité du PLU de Berneval-le-Grand s'inscrit dans la trajectoire de réduction de l'artificialisation, en vue de l'objectif du Zan.

La biodiversité et le paysage

La future zone 1AUt n'est pas concernée par un zonage de protection ou un inventaire d'intérêt écologique ou paysager particulier. C'est également le cas pour les parcelles situées au nord de la zone 1AUt, qui restent en zone agricole (A) mais qui sont couvertes par l'OAP. En revanche, la parcelle 0031, qui prévoit des places de stationnement temporaires, est située sur un corridor écologique, ce que souligne le dossier dans l'état initial avec la présence du Busard Saint-Martin et d'oiseaux marins (p. 24 de l'EE). L'impact est trop brièvement évoqué dans l'analyse des incidences, sans être caractérisé (p. 54 de l'EE). Cette parcelle 0031 reste néanmoins classée en zone agricole sur lesquels les permis précaires peuvent être délivrés, avec ou sans la présente mise en compatibilité. L'analyse des impacts relèvent donc plus du projet de logements et parkings que de l'évolution du document d'urbanisme. Comme indiqué précédemment, il convient que le dossier clarifie l'appartenance ou non de la parcelle 0031 à l'emprise du projet de logements/stationnements. En cas de réponse positive, il serait nécessaire que le dossier approfondisse l'analyse des impacts sur la biodiversité.

L'autorité environnementale recommande d'approfondir l'analyse des impacts de la mise en compatibilité sur la biodiversité, notamment si la parcelle 0031 est intégrée au programme.

Pour limiter les impacts sur la biodiversité et le paysage, l'OAP impose la création de haies périphériques qui devront être composées d'essences locales. L'analyse des incidences (p. 54 de l'EE) met en avant l'importante végétalisation prévue dans l'opération d'aménagement pour compenser les impacts sur le paysage et la biodiversité. Cette végétalisation, à défaut d'être traduite dans l'OAP (qui pour rappel s'applique uniquement sur Berneval-le-Grand), apparaît en effet sur le schéma d'aménagement du projet présenté dans le rapport de présentation.

Par ailleurs le règlement de la zone 1AUt prévoit une disposition pour les clôtures, qui ne doivent pas entraver le passage de la petite faune. Cette règle constitue uniquement une mesure de réduction, et non un impact positif comme présenté par la collectivité (p. 54 de l'EE).