



**MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

MRAe

Mission régionale d'autorité environnementale
NORMANDIE

**Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable**

**Avis délibéré
sur l'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU)
de la commune de Sandouville (76)**

N° MRAe 2020-3837

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 4 février 2021, par visio-conférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur l'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Sandouville (76).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Denis BAVARD, Marie-Claire BOZONNET, Noël JOUTEUR, et Olivier MAQUAIRE.

En application du préambule du règlement intérieur de la MRAe de Normandie adopté collégalement le 3 septembre 2020¹, 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 urbaine Le Havre Seine Métropole pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 4 novembre 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 aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la Dreal a consulté le 18 novembre 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 (rubrique MRAe Normandie). Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

¹ Consultable sur le site internet des MRAe (rubrique MRAe Normandie) : <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/textes-officiels-de-la-mrae-normandie-r457.html>

SYNTHÈSE

La communauté urbaine Le Havre Seine Métropole a arrêté le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Sandouville le 13 février 2020 et l'a transmis pour avis à l'autorité environnementale qui en a accusé réception le 4 novembre 2020.

Le rapport de présentation est de bonne qualité, clair et bien illustré, mais quelques points mériteraient d'être approfondis, notamment l'état initial de l'environnement. L'évaluation environnementale a été mise en œuvre, mais il serait utile d'approfondir la retranscription de la démarche qui a été menée. Les incidences du projet de PLU ont été évaluées et des mesures éviter-réduire-compenser (ERC) ont été identifiées pour la zone de projet d'habitat ; une analyse globale par thématique et plus complète serait néanmoins à ajouter, ainsi que des précisions sur les incidences négatives du développement économique sur la zone industrialo-portuaire.

Le projet communal vise à poursuivre le développement démographique par l'accueil de 65 habitants supplémentaires à l'horizon 2030. Pour ce faire, le projet de PLU prévoit la réalisation de 45 logements dont 12 en densification et les autres en extension sur une surface de 2,3 hectares en continuité du bourg. Sur le volet économique, le PLU prévoit une zone d'activités correspondant à la zone industrialo-portuaire du Havre, prévue par les documents d'urbanisme de rang supérieur.

Les sensibilités écologiques sont dans l'ensemble bien préservées, qu'il s'agisse des espaces naturels de l'estuaire ou des éléments de la trame verte et bleue (boisements, alignements d'arbres, mares). Toutefois, des ajustements réglementaires paraîtraient utiles pour clarifier la protection des espaces remarquables du littoral et assurer une meilleure prise en compte des zones humides.

Enfin, les risques naturels et technologiques, très présents sur la commune, sont globalement bien pris en compte et ne concernent pas la zone d'habitat à développer.



1 Contexte réglementaire

1.1 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, 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.

1.2 Contexte réglementaire de l'avis

Le 25 juin 2015, le conseil municipal de la commune de Sandouville a prescrit l'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU), pour remplacer le plan d'occupation des sols (POS) en vigueur puis devenu caduc. Le projet de PLU a été arrêté le 13 février 2020 par le conseil communautaire de la communauté urbaine Le Havre Seine Métropole, celle-ci ayant poursuivi l'élaboration du PLU suite au transfert de compétence. Ce projet a été transmis pour avis à l'autorité environnementale qui en a accusé réception le 4 novembre 2020.

La commune de Sandouville est une commune littorale au sens de l'article L. 321-2 du code de l'environnement et est concernée par deux sites Natura 2000², à savoir la zone de protection spéciale « Estuaire et marais de la Basse Seine » (FR2310044) désignée au titre de la directive européenne « Oiseaux » et la zone spéciale de conservation « Estuaire de la Seine » (FR2300121) désignée au titre de la directive européenne « Habitats, faune, flore ». À double titre donc, en application des articles R. 104-9 et R. 104-10 du code de l'urbanisme, l'élaboration du PLU fait l'objet d'une évaluation environnementale systématique.

2 Qualité formelle du dossier transmis à l'autorité environnementale

Les documents présentés sont complets, bien rédigés et agrémentés d'illustrations. Le rapport de présentation (RP) est agencé de manière claire et son contenu proportionné permet une prise en main aisée par le lecteur. Quelques points nécessitent toutefois des compléments, comme précisé ci-après.

3 Qualité de la démarche d'évaluation environnementale et de la manière dont elle est retranscrite

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).

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

3.1 Qualité de la démarche itérative

L'évaluation environnementale vise une amélioration de la prise en compte de l'environnement dans les documents d'urbanisme au travers d'une démarche itérative structurée. Elle implique également une concertation et une information renforcées avec le public. L'article R. 151-3 du code de l'urbanisme prescrit une description de la démarche d'évaluation environnementale.

La démarche d'évaluation environnementale a été mise en œuvre pour élaborer le PLU. Toutefois le descriptif de la méthodologie employée reste très général et mériterait d'être plus détaillé, même si les options de développement sont relativement limitées du fait des orientations issues des documents supra-communaux, de la loi « littoral », des risques naturels et de la configuration de la commune. Il est indiqué que la zone à urbaniser du bourg a fait l'objet de réflexions sur son aménagement mais si des scénarios alternatifs de localisation ou de conception ont été imaginés, il serait intéressant de les mentionner. Par ailleurs, il aurait été nécessaire de rappeler la démarche de concertation avec le public et de décrire les éventuelles évolutions apportées pour tenir compte du résultat de cette concertation.

L'autorité environnementale recommande de préciser la méthodologie de la démarche d'évaluation environnementale, notamment si des scénarios alternatifs d'aménagement ont été examinés, et de développer la présentation de la démarche itérative menée pour l'élaboration du PLU, en précisant notamment comment ont été prises en compte les diverses consultations, notamment la participation du public, dans les choix effectués.

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

La commune de Sandouville appartient au périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Havre Pointe de Caux Estuaire. Le SCoT a lui-même été élaboré sur la base de la directive territoriale d'aménagement (DTA) de l'estuaire de la Seine approuvée en 2006. Les grands principes d'aménagement, notamment pour le développement économique, mais aussi sur la préservation de l'environnement, sont régis par ces documents, et guident fortement le PLU de Sandouville.

L'examen de compatibilité est également mené sur les autres principaux plans, programmes ou schémas. Une mise à jour serait utile pour y intégrer le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sradet), approuvé le 2 juillet 2020 (il est néanmoins mentionné dans la partie diagnostic).

3.3 Objet et qualité des principales rubriques du rapport de présentation

Le diagnostic expose, entre autres, les évolutions constatées en matière de population et de logements sur la commune. La population de la commune a continuellement augmenté depuis 1968, passant de 460 habitants à cette date à 792 en 2015. La croissance est un peu moindre depuis 1999, avec 38 habitants supplémentaires en 16 ans (1999-2015, soit + 0,38 % annuel). Le nombre de logements existants est de 320 en 2015, contre 303 en 2010. Il aurait été intéressant de disposer de données antérieures et d'une actualisation depuis 2015. Le diagnostic met en évidence la particularité de la commune, qui dispose d'une partie de la zone industrialo-portuaire du Havre, avec notamment l'usine Renault. Toutefois, sur les 4 195 emplois qu'offre la commune, seuls 1,9 % sont occupés par des habitants de Sandouville.

L'état initial de l'environnement aborde les différentes thématiques attendues et est bien illustré. La commune de Sandouville est située sur un territoire riche en termes de biodiversité et de paysage, du fait de son positionnement dans l'estuaire de la Seine. Dans la partie relative à la géologie, il pourrait être mentionné que « l'estuaire aval de la Seine » est un site recensé à l'inventaire national du patrimoine géologique. Sur la thématique biodiversité, il serait intéressant d'indiquer que la commune

abrite des terrains concernés par des mesures compensatoires prescrites dans le cadre de projets (données Carmen disponibles sur le site internet de la Dreal Normandie). Concernant les risques, le rapport devrait être complété pour y présenter le plan de prévention des risques littoraux (PPRL) de la plaine alluviale nord de l'embouchure de la Seine (PANES) en cours d'élaboration, qui vaudra servitude d'utilité publique une fois approuvé. Le risque de retrait-gonflement des argiles n'est également pas mentionné, de même que le risque de chute de blocs ou d'éboulement de falaise. Des cartes à l'échelle de la commune devraient être ajoutées pour y présenter ces risques.

L'autorité environnementale recommande de compléter l'état initial de l'environnement notamment sur le volet risques naturels.

L'analyse des incidences sur l'environnement s'articule dans un premier temps autour des orientations du projet d'aménagement et de développement durables (PADD) pour lesquelles les incidences positives, neutres et négatives sont identifiées. L'analyse de l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) du secteur de la Plaine permet de présenter les incidences environnementales ainsi que les mesures pour éviter, réduire ou compenser les effets négatifs du PLU (p.251-254 du RP). Quelques données plus précises auraient été utiles, comme la quantification des besoins en eau potable par exemple. Par ailleurs, pour une lecture plus aisée, il aurait été pratique de reprendre cette analyse de fond de manière globale et thématique avec pour entrées les principales composantes de l'environnement : incidences sur les milieux naturels (trame verte et bleue, zones humides), sur l'agriculture, la ressource en eau, les risques...

Concernant le développement économique, le rapport de présentation (p.250) évoque les incidences négatives de la zone industrialo-portuaire (ZIP) et indique que chaque implantation d'activité fera l'objet d'études spécifiques concernant leurs impacts sur l'environnement et les espaces naturels. Toutefois, l'évaluation environnementale du projet de PLU devrait apporter des précisions sur ces incidences négatives et faire état des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation qui pourraient être envisagées à l'échelle de la commune.

L'autorité environnementale recommande de compléter l'analyse des incidences par une analyse thématique par composantes environnementales. Elle recommande également de préciser les incidences négatives du développement économique au sein de la ZIP ainsi que les mesures d'évitement, de réduction ou de compensation envisagées.

L'évaluation des incidences Natura 2000, élément obligatoire en application de l'article R. 414-19 du code de l'environnement pour tous les PLU soumis à évaluation environnementale, contient les éléments requis et présente les mesures actuelles mises en œuvre vis-à-vis du développement industrialo-portuaire.

Les choix opérés pour établir le PADD et les règles applicables sont expliqués de manière claire quant au projet démographique souhaité et au nombre de logements à réaliser ; plusieurs scénarios démographiques ont été étudiés. Le souhait de la commune de permettre le développement de l'activité économique dans la zone industrialo-portuaire (ZIP), encadré par les documents supra-communaux, est également affirmé. Les explications relatives au zonage sont décrites mais celles concernant les différentes zones naturelles mériteraient d'être approfondies (cf. recommandation partie 4.2 du présent avis).

Les indicateurs et modalités de suivi retenus pour analyser les résultats de l'application du plan sont présentés dans le rapport. Au total, 14 indicateurs sont identifiés, mais il serait pertinent de préciser les moyens consacrés au dispositif et de fixer des cibles ainsi que les corrections envisagées en cas de non-atteinte ou dépassement de ces objectifs.

L'autorité environnementale recommande de préciser les moyens mis à disposition pour réaliser et piloter le dispositif de suivi des indicateurs, ainsi que les cibles à atteindre et les corrections envisagées en cas d'écart avec les objectifs.

Le résumé non technique constitue une pièce à part du rapport de présentation. Il est relativement succinct et pourrait être plus attractif et pédagogique avec davantage d'illustrations. Par ailleurs, la dernière page, qui liste les principales incidences du PLU, mériterait d'être étayée, car elle ne fait pas

ressortir les incidences négatives et les mesures prises pour les éviter, réduire ou compenser. Le résumé non technique est une pièce importante qui doit participer à la transparence et permettre de faciliter l'appropriation du dossier de PLU par le public.

L'autorité environnementale recommande de compléter le résumé non technique et de veiller à son caractère pédagogique.

4 Analyse du projet de PLU et de la manière dont il prend en compte l'environnement

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

4.1 Les sols / consommation d'espace

L'autorité environnementale rappelle les enjeux liés à la consommation d'espace. En effet, la consommation d'espace et l'artificialisation des sols constituent en région Normandie un enjeu fort. La progression de l'artificialisation des sols y a été, ces dernières années, presque cinq fois supérieure à la croissance démographique³ et, selon l'Insee⁴, la croissance du parc de logements a été cinq fois plus importante que celle de la population.

L'objectif de la commune est d'accueillir 65 habitants supplémentaires à l'horizon 2030 (elle compte, en 2015, 792 habitants), pour atteindre environ 875 habitants. Il serait cependant utile de rendre plus cohérentes les données et notamment d'actualiser les chiffres pour tenir compte de la période 2015-2020. Pour parvenir à cet objectif, 60 nouveaux logements sont à réaliser (en tenant compte du desserrement des ménages), mais ce chiffre doit aussi être actualisé, car le PADD se base sur une situation en 2013, d'où une moyenne fixée de 3,5 logements par an (source PADD). Le rapport de présentation (p. 216-217) indique en effet que 45 logements sont à réaliser. Une zone à urbaniser de 2,3 hectares a été définie au PLU, en continuité de l'enveloppe urbaine du bourg, pour compléter les possibilités de densification du tissu urbain existant estimées à 12 logements. La densité retenue sur la zone à urbaniser est de 17 logements à l'hectare.

Une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) précise les principes d'aménagement sur cette zone d'ouverture à l'urbanisation de 2,3 ha dite « secteur de la plaine ».

La commune étant située en partie sur la zone industrialo-portuaire, il est abordé également le développement d'activités économiques. Ces activités sont prévues par le SCoT, qui a lui-même repris les orientations de la directive territoriale d'aménagement de la Seine. Ainsi, une importante bande de terres agricoles (la surface n'est pas fournie dans le dossier) est identifiée au PLU en tant que zone à urbaniser à long terme à vocation économique (2AUx), entre l'autoroute et le canal de Tancarville.

4.2 La biodiversité et le paysage

Les grands espaces naturels de l'estuaire, sur lesquels sont situés en partie les deux sites Natura 2000, les quatre Znieffs (deux de type I et deux de type II)⁵ et la réserve naturelle nationale (ces différents périmètres se chevauchant voire se superposant) bénéficient dans le projet de PLU d'un classement en

³ Source : Direction générale des finances publiques (DGFiP), fichiers Majic 2011-2015, Insee, Recensement de la population 2008-2013.

⁴ « En Normandie, le parc de logements s'accroît cinq fois plus vite que la population », Insee Analyses Normandie, n°48, juin 2018.

⁵ 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

zone naturelle (N) avec des sous-secteurs différents, qui sont très prescriptifs et donc protecteurs. Ces sous-secteurs apparaissent néanmoins confus dans la mesure où les espaces remarquables du littoral disposent de leur classement (Nerl) mais qui ne concerne pas tous les espaces identifiés comme tels dans l'état initial de l'environnement (p. 141 du RP).

Les éléments de la trame verte et bleue, définis à l'échelle du schéma régional de cohérence écologique (SRCE, intégré désormais au Srdet cité au § 3.2), du SCoT et des composantes locales, sont bien identifiés dans le rapport et sur le plan de zonage du projet de PLU. Des espaces boisés sont présents sur la commune, autour du plateau. Ils correspondent à la vallée de l'Oudalle, aux falaises et au vallon de Mortemer ; ils sont dans leur très grande majorité protégés au titre des espaces boisés classés (EBC). Ils sont de plus inclus dans les espaces remarquables du littoral et par conséquent également protégés à ce titre. Les alignements d'arbres et les haies sont identifiés au plan de zonage comme éléments du patrimoine naturel et paysager à préserver au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme ou au titre des EBC lorsqu'ils concernent des clos-masures, anciennes fermes spécifiques du Pays de Caux.

Concernant les zones humides, elles sont présentées dans l'état initial de l'environnement (p. 124 du RP) mais la carte ne contient que les zones humides avérées ; or, les secteurs de prédisposition à la présence de zones humides devraient également y figurer. De plus, Les zones humides avérées sont reprises sur le plan de zonage, mais elles sont bien moindres que celles identifiées dans l'état initial, notamment sur les secteurs Ux et 2AUx à vocation de développement économique. Cette différence doit être justifiée, ce qui n'est pas le cas.

Il est à noter que la zone à urbaniser à vocation économique (2AUx) n'est pas située sur des réservoirs ou corridors de la trame verte et bleue identifiée au schéma régional de cohérence écologique (SRCE) de Haute-Normandie, ni au SCoT (p. 112-113).

Concernant les mares, situées sur le plateau, elles sont identifiées et protégées. Il devrait être cependant indiqué dans la légende du plan qu'elles le sont au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme, comme les autres éléments.

Concernant le volet paysager, la commune, sur sa partie plateau, dispose d'éléments caractéristiques du Pays de Caux, à savoir les clos mesures⁶. Bien qu'ils aient dans l'ensemble subi d'importantes évolutions (densification par exemple) et perdu leur vocation d'origine, il en subsiste quelques-uns qui sont bien conservés, notamment trois qui sont identifiés avec un intérêt paysager (p. 54 du RP). Ces clos-masures sont bien protégés puisque, comme indiqué précédemment, leurs alignements d'arbres sont en espaces boisés classés. La zone à urbaniser en continuité du bourg fait l'objet d'une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) qui prévoit un traitement paysager pour prendre en compte l'alignement boisé existant et la création d'une haie visant à assurer une transition paysagère.

L'autorité environnementale recommande de clarifier les sous-secteurs de la zone naturelle et de mieux prendre en compte les zones humides sur le plan de zonage.

4.3 Les risques

La commune de Sandouville est fortement impactée par les risques naturels mais également technologiques.

L'estuaire de la Seine est particulièrement concerné par le risque d'inondation par débordement de cours d'eau et par submersion marine. La gestion du risque est basée sur l'état des connaissances actuelles (les cartes du TRI – territoire à risque important d'inondation – par exemple) et le sera ultérieurement sur la base du plan de prévention des risques littoraux (PPRL) lorsqu'il sera suffisamment

⁶ Le clos-masure est une ferme spécifique du Pays de Caux: des talus plantés de hêtres brise vent forment un grand quadrilatère qui entoure différents bâtiments dont généralement une maison d'habitation.

avancé. Pour l'instant, la prise en compte du risque s'appuie sur l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, qui permet de refuser un permis de construire pour un projet situé en zone de risque connu.

Le risque inondation est également lié au ruissellement des eaux pluviales. Les axes de ruissellement sont identifiés sur le plan de zonage et un plan communal d'hydraulique douce a été élaboré sur la commune par le syndicat mixte de bassins versants Pointe de Caux Etretat. Des dispositions spécifiques sont prévues dans le règlement écrit. Quant au risque de remontée de nappe phréatique, il est surtout présent dans la partie estuarienne de la commune.

La commune est également marquée par les risques liés aux mouvements de sol : érosion, cavité souterraines, retrait-gonflement des argiles. Ces risques figurent bien sur le plan de zonage, hormis le retrait-gonflement des argiles, et des dispositions sont prévues dans le règlement écrit .

Le risque technologique, lié à la ZIP, est présent sur la commune mais ne concerne que cette même zone, sans impact sur l'habitat situé sur le plateau. Il en est de même pour les sites et sols pollués, qui sont nombreux mais uniquement dans la zone d'activités. Le plan de prévention des risques technologiques (PPRT) de la ZIP du Havre, qui définit des périmètres et un règlement, permet une prise en compte du risque en tant que servitude d'utilité publique, indépendamment du règlement du PLU.

Ainsi, bien que les risques soient importants sur Sandouville en termes d'aléa, il s'avère que la zone de projet d'extension d'habitat prévue sur 2,3 ha en continuité du bourg n'est exposée ni aux risques naturels, ni aux risques technologiques. Quant à la zone d'activités, les risques seront à intégrer ultérieurement quand des projets seront identifiés, dans le cadre d'une réflexion qui dépasse le périmètre de la commune.