



Mission régionale d'autorité environnementale

Normandie

**Avis délibéré de la
mission régionale d'autorité environnementale
sur la révision dite « allégée »
du plan local d'urbanisme
de la commune de Neuville-près-Sées (Orne)**

N° : 2016-1995

Accusé de réception de l'autorité environnementale : 30 novembre 2016

Avis délibéré n°2016-1995 en date du 2 mars 2017 sur la révision « allégée » du PLU de la commune de Neuville-près-Sées (Orne)

PRÉAMBULE

Par courrier reçu le 30 novembre 2016 par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et de logement (DREAL) de Normandie, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Normandie a été saisie pour avis sur le projet de révision dite « allégée » du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Neuville-près-Sées.

Conformément aux articles R. 104-23 à R. 104-24 du code de l'urbanisme (CU), l'avis est préparé par la DREAL avant d'être proposé à la MRAe. L'agence régionale de santé (ARS) de Normandie a été consultée le 19 décembre 2016 et a émis un avis le 23 décembre 2016.

Le présent avis contient l'analyse, les observations et recommandations que la mission régionale d'autorité environnementale, réunie le 2 mars 2017 par téléconférence, formule sur le dossier en sa qualité d'autorité environnementale.

Cet avis est émis collégalement par l'ensemble des membres présents : Sophie CHAUSSI, Corinne ETAIX, Benoît LAIGNEL, Michel VUILLOT.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)¹, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le document d'urbanisme qui fait l'objet du présent avis.

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.

Il est rappelé que pour tous les plans et documents soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public.

Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du projet de plan ou document, mais sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage, et sur la prise en compte de l'environnement par le projet. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à améliorer la conception du plan ou du document et à permettre la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.

Cet avis est un avis simple qui doit être joint au dossier d'enquête publique.

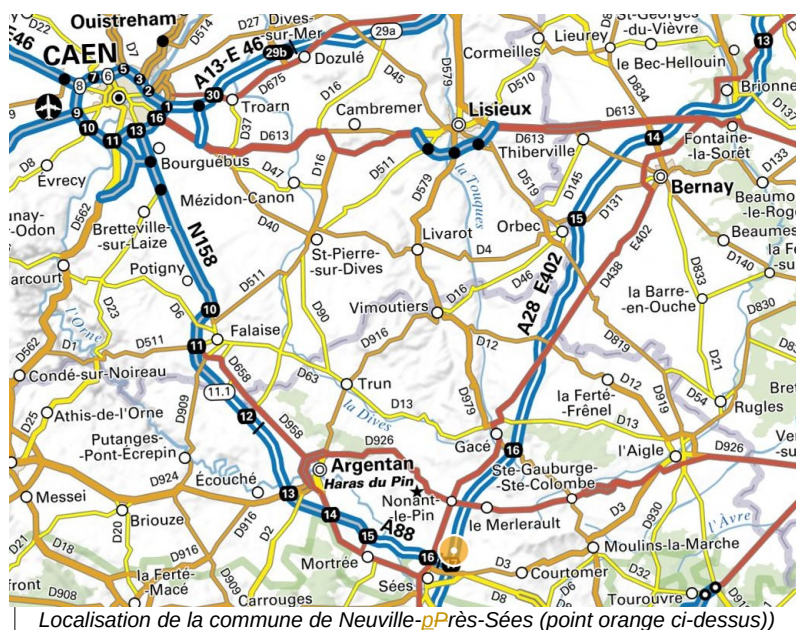
¹ Arrêté du 12 mai 2016 portant approbation du règlement intérieur du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

RÉSUMÉ DE L'AVIS

Le 29 octobre 2012, le conseil municipal de Neuville-Près-Sées a approuvé son plan local d'urbanisme (PLU). Par délibération en date du 25 septembre 2015, il a souhaité engager une procédure de révision dite « allégée » en vue de permettre l'extension de la carrière exploitée par la société des carrières de Chailloué, pour partie située sur le territoire communal. Plus précisément, et conformément à l'article L. 153-31 du Code de l'Urbanisme (CU), cette révision vise à reclasser deux zones, un secteur d'habitation situé en zone naturelle (Nh2) et des parcelles classées en zone agricole (A) situées à proximité immédiate du site d'exploitation des carrières, en « Nc », secteur situé en zone naturelle où les activités liées à l'exploitation des carrières seront autorisées. En effet, dans le cadre de sa demande de renouvellement de l'autorisation préfectorale pour l'exploitation du site, la société des carrières de Chailloué souhaite étendre les parcelles de son site afin d'y aménager une zone de stockage de déchets inertes et d'y installer une centrale d'enrobage mobile et temporaire.

Sur la forme, le document est globalement satisfaisant. Il est de bonne qualité rédactionnelle et bien illustré.

Sur le fond, l'évaluation environnementale apparaît proportionnée aux enjeux puisqu'elle comporte les éléments nécessaires à la compréhension et à la justification de la révision du PLU. Le projet de révision « allégée » du PLU prévoit le reclassement de deux zones (24,38 ha de zones agricoles et 0,93 ha de secteur d'habitation en zone naturelle) qui se situent en continuité des parcelles existantes de la carrière et qui n'ont pas vocation à permettre des extractions. Les espaces naturels et agricoles et les éléments du paysage sont dans l'ensemble préservés à l'exception de deux zones humides et de certaines haies. L'analyse des incidences du projet sur l'environnement est proportionnée aux enjeux. Toutefois, l'autorité environnementale considère que des précisions mériteraient d'être apportées afin de garantir une meilleure protection des espaces naturels et de la biodiversité et d'améliorer la prise en compte de la gestion des surfaces agricoles, des risques naturels de la carrière, des déplacements et tout particulièrement des zones humides. Plus précisément, l'étude ayant conduit à conclure à une absence d'incidences significatives sur les deux sites Natura 2000 situés à proximité mériterait particulièrement d'être plus étayée, et devrait faire l'objet d'un chapitre distinct.



Source : géoportail

Avis délibéré n°2016-1995 en date du 2 mars 2017 sur la révision « allégée » du PLU de la commune de Neuville-près-Sées (Orne)

AVIS DÉTAILLÉ

1. CONTEXTE DE L'AVIS

Le 29 octobre 2012, le conseil municipal de Neuville-Près-Sées a approuvé son plan local d'urbanisme (PLU). Par délibération en date du 25 septembre 2015, il a souhaité engager une procédure de révision dite « allégée » en vue de permettre l'extension du périmètre actuel de la carrière située sur la commune. En effet, ces révisions sont nécessaires car le règlement actuel du PLU autorise en zone agricole seulement les activités agricoles et les installations de stockage de déchets inertes (ISDI). Ce projet de révision allégée a été arrêté le 28 octobre 2016, puis transmis pour avis à l'autorité environnementale qui en a accusé réception le 30 novembre 2016.

La carrière, d'une superficie totale de 119,9 hectares, s'étend à la fois sur la Commune de Neuville-près-Sées (11,2 hectares soit près de 9% du site et 0,75% du territoire communal) et sur la commune de Chailloué (108,7 ha soit 91 % du site). Sur le périmètre de Neuville-près-Sées, la superficie sollicitée pour l'extension (14,17 ha) vise à l'implantation d'une plate-forme comprenant un espace de stockage des déblais inertes et l'accueil d'une centrale d'enrobage mobile.

Ainsi, parallèlement à cette procédure de révision « allégée » du PLU de Neuville-près-Sées :

- la société « Les carrières de Chailloué » a engagé, au titre de la législation des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), une demande de renouvellement d'exploitation du site actuel, d'extension du périmètre de la carrière et d'autorisation d'installation de stockage de déchets inertes (ISDI) ;

- la commune voisine de Chailloué a procédé, de la même façon que la commune de Neuville-près-Sées, à la saisine de l'autorité environnementale (AE) pour une révision « allégée » de son PLU afin qu'il soit mis en comptabilité avec le projet d'extension de la carrière. Par un avis délibéré n°2016-1000 en date du 22 septembre 2016, l'AE a considéré que les révisions et la modification du plan n'affectaient pas les secteurs sensibles et qu'en conséquence les enjeux environnementaux résiduels n'étaient pas notables. Toutefois, il a été recommandé que « *soit réalisée une évaluation spécifique des incidences Natura 2000 conformément à l'article L. 414-4 du code de l'environnement* ».

Le présent avis porte sur la révision dite « allégée » du PLU. Conformément aux articles L. 153-31 et L. 153-34 du CU, les modifications envisagées consistent en la réduction de zones « agricoles ou naturelles et forestières » mais, comme le justifie le demandeur, « *sans qu'il soit porté atteinte aux orientations définies par le plan d'aménagement et de développement durables* » qui prévoit le développement d'activités économiques sur ce secteur. Par ailleurs, la commune abrite sur une partie du territoire communal un site Natura 2000 « Haute Vallée de l'Orne et affluents » (n° FR 2500099).

À ce titre, en application des articles susvisés et de l'article R. 104-9 du CU, la révision « allégée » du PLU de Neuville-près-Sées doit faire l'objet d'une évaluation environnementale.

Les évolutions qu'il convient d'apporter au PLU en vigueur consistent :

- d'une part, au classement d'une zone agricole (A) de 24,38 hectares en zone « Nc » (secteur situé en zone naturelle où l'exploitation des carrières et le stockage de déchets inertes pourront y être autorisés) ;
- d'autre part, au classement d'un secteur d'habitation de 0,93 hectares, le hameau de « La Blandinière », actuellement en zone naturelle (Nh2), en zone « Nc » (secteur situé en zone naturelle où l'exploitation des carrières et le stockage de déchets inertes pourront y être autorisés).

L'autorité environnementale n'a pas trouvé dans le dossier soumis à son examen de justification à la différence de surface entre les modifications de zonage envisagées dans le PLU (25,31 hectares) et la superficie présentée pour l'extension de la carrière (14,17 hectares). Pour la bonne information du public, elle considère que le dossier doit être complété sur ce point.

L'évaluation environnementale constitue une démarche itérative visant à intégrer la prise en compte de l'environnement tout au long de l'élaboration du plan local d'urbanisme ou de son évolution. Cette

démarche trouve sa traduction écrite dans le rapport de présentation du document éventuellement complété en cas de révision (article R. 151-3 du CU). En application de l'article R. 104-23 du CU, l'autorité environnementale est consultée sur l'évaluation environnementale décrite dans le rapport de présentation, ainsi que sur la prise en compte de l'environnement par le document d'urbanisme. Son avis a également pour objet d'aider à son amélioration et à sa compréhension par le public.

2. ANALYSE DE LA QUALITÉ DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

Le dossier de révision allégée du PLU remis à l'autorité environnementale comprend les pièces suivantes :

- le *rapport de présentation (RP) de la révision du PLU*, avec son *annexe relative à l'évaluation environnementale* du PLU et du projet de révision réalisée en juin 2016 ;
- le *règlement écrit*, concernant les dispositions applicables aux zones naturelles ;
- le *plan de zonage révisé* (1 plan au 1/7500ème).

Le rapport de présentation de la révision du PLU comporte un résumé non technique (RNT) qui permet de faciliter l'appropriation du document par le public.

2.1. COMPLÉTUDE DU RAPPORT DE PRÉSENTATION

Dans le cadre d'une procédure de révision, le contenu du rapport de présentation est défini à l'article R. 151-5 du CU qui précise que :

« *Le rapport de présentation est complété par l'exposé des motifs des changements apportés lorsque le plan local d'urbanisme est :*

1° Révisé dans les cas prévus aux 2° et 3° de l'article L. 153-31 (...) ».

En l'occurrence, les éléments attendus du rapport de présentation sont présents et proportionnés à l'importance des évolutions apportées au PLU en vigueur.

2.2 OBJET ET QUALITÉ DES PRINCIPALES RUBRIQUES DU RAPPORT DE PRÉSENTATION

De façon globale, le rapport de présentation est bien structuré, argumenté, fluide pour la lecture et correctement illustré. Il indique clairement dans quel contexte réglementaire s'effectue la révision projetée, ainsi que les arguments la justifiant.

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, est présentée dans le dossier au sein de l'évaluation environnementale, en annexe (page 41).

- **L'état initial de l'environnement** est proportionné à la révision du PLU. Il recense l'ensemble des enjeux présents sur le territoire et les analyse en termes d'incidences potentielles sur le projet d'extension de la carrière. Les inventaires et impacts sur la faune, la flore et les habitats font l'objet d'un renvoi à l'annexe, à savoir l'étude d'évaluation environnementale réalisée par un cabinet privé.
- **l'analyse des incidences prévisibles sur l'environnement** : des données cartographiques et de recensements apparaissent bien dans le dossier et leur examen conduit à conclure que le projet d'extension du périmètre de la carrière a bien des incidences sur l'environnement, mais qu'elles sont jugées par le maître d'ouvrage « *non significatives* ». Néanmoins, l'autorité environnementale considère que certaines de ces incidences répertoriées méritent une attention particulière, notamment :
 - l'existence de deux zones humides présentes sur le périmètre d'extension, situées pour l'une au nord près du ruisseau temporaire affluent du Don et pour l'autre, près de l'ancien hameau de la Blondinière (carte pages 14 et 15 de l'évaluation réalisée par le cabinet privé) et qui feront

- l'objet de « zones d'aménagements écologiques » qui restent cependant peu précises ? ;
- la suppression de haies pour lesquelles, en compensation, une haie sera créée au nord de la parcelle ;
 - le risque d'inondation des réseaux et sous-sols car la nappe peut remonter jusqu'à 0 à 1 m dans cette zone ;
 - un aléa moyen de retrait-gonflement des argiles.

L'évaluation des incidences du projet d'extension de la carrière **sur les sites Natura 2000** situés à proximité (à 150 mètres au sud de l'extension et à 400 mètres de l'autre côté de l'autoroute A28 à l'est) sont considérées comme « *non significatives* », au motif d'une part, qu'il n'y a pas d'habitats prioritaires dans les parcelles proches, et d'autre part, que l'éloignement, notamment la présence de l'autoroute comme élément fragmentant pour la seconde zone, permet de penser que les continuités écologiques ne seront pas impactées.

Sur le fond, afin de conclure à l'absence d'incidences significatives sur le site Natura 2000 (page 42 de l'évaluation en annexe), auraient dû être exposées les raisons pour lesquelles le projet d'extension de la carrière est ou non susceptible d'avoir une incidence en ne faisant pas simplement et seulement valoir les distances qui le séparent de la zone de projet. Pour cela, il serait opportun de préciser les éléments de topographie et d'hydrographie, ainsi que les éléments relatifs au fonctionnement des écosystèmes, avant de conclure à l'absence d'incidences. En outre, sur la forme, conformément aux articles L. 414-4 et R. 414-23, il aurait été souhaitable que l'ensemble de l'évaluation Natura 2000 soit clairement identifiable dans le sommaire du rapport de présentation et fasse l'objet d'un chapitre distinct et autonome de l'évaluation annexée. Plus précisément, l'état initial des sites Natura 2000 (p.8 de l'évaluation en annexe) et l'évaluation des incidences du projet sur les sites Natura 2000 (p.41 et 42 de l'évaluation en annexe) pourraient être insérés dans un même chapitre. D'autre part, il pourrait être intéressant que le rapport de présentation, dans la partie relative à l'analyse des incidences sur l'environnement (p.23 du rapport), ne se contente pas d'un renvoi à cette annexe concernant les sites Natura 2000 mais synthétise les conclusions de l'évaluation Natura 2000.

Par conséquent, l'autorité environnementale recommande que l'absence d'incidences significatives fasse l'objet d'arguments plus étayés sur le fond et ne se contente pas de faire seulement valoir les distances qui séparent le site Natura 2000 de la zone de projet (notamment en ajoutant des éléments sur la topographie, le fonctionnement des écosystèmes, etc.). D'autre part elle recommande, sur la forme, que l'étude d'incidence Natura 2000 fasse l'objet d'un chapitre distinct et autonome clairement identifiable.

- **Les choix opérés pour établir la révision « allégée » du PLU** (p.27) font l'objet d'une explication claire et n'amènent pas d'observations particulières.
- **Les indicateurs et modalités de suivi du PLU** : comme prévu au 6° de l'article R. 151-3 et à l'article R. 151-4 du CU, doivent être présentés les indicateurs mais aussi les modalités de suivi retenus pour analyser les résultats de l'application du plan. En l'espèce, il n'a pas été prévu de réviser le PLU sur la partie des indicateurs de suivi.

L'autorité environnementale recommande de prévoir des indicateurs pertinents et de nature à permettre de vérifier l'impact de la mise en œuvre du PLU sur les zones d'aménagement écologiques, sur l'état des zones humides préservées et sur le linéaire des haies créées. Elle recommande également de prévoir les mesures à prendre en cas de dysfonctionnement constaté pour assurer la préservation de ces éléments.

2.3. PRISE EN COMPTE DU CADRE LÉGISLATIF ET DES AUTRES PLANS ET PROGRAMMES

L'examen du projet de révision « allégée » du PLU au regard du cadre législatif applicable et son articulation avec les divers documents supra-communaux qui concernent le territoire est présentée

page 3 justification de la procédure réglementaire de la révision allégée) et pages 16 à 23 (prise en compte du cadre législatif). La compatibilité avec les textes juridiques relatifs aux risques naturels ainsi que ceux relatifs à la qualité des eaux est notamment examinée. L'autorité environnementale considère néanmoins opportun d'argumenter quant à la compatibilité juridique de la révision du PLU avec le schéma régional de cohérence écologique (une mention est faite dans l'annexe p.11) ; ainsi qu'avec le schéma départemental des carrières de l'Orne approuvé par arrêté préfectoral en date du 20 mai 2015 (mention p.22 du RP).

2.4. 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. La finalité de cette démarche est à la fois d'envisager et d'évaluer les différents scénarios envisageables pour la réalisation d'un projet, tout en y associant l'ensemble des parties prenantes.

L'autorité environnementale considère que la mise en œuvre de la démarche itérative ne ressort pas du dossier et ne permet pas en conséquence d'apprécier le bien fondé de la solution retenue.

3. ANALYSE DU PROJET DE RÉVISION DITE « ALLÉGÉE » DU PLU ET DE LA MANIÈRE DONT IL PREND EN COMPTE L'ENVIRONNEMENT

Parmi les sensibilités environnementales fortes identifiées par l'autorité environnementale figurent :

- la qualité des espaces naturels et agricoles, spécifiquement ceux classés en site Natura 2000 et présents sur les communes de Neuville-près-Sées et de Chailloué ;
- la biodiversité à travers la présence de corridors écologiques ;
- la qualité du paysage de la commune.

Les observations et recommandations qui suivent ne prétendent pas à l'exhaustivité. Elles portent sur les thématiques identifiées « à fort enjeu » par l'autorité environnementale.

3.1. SUR LA GESTION ET LA CONSOMMATION D'ESPACES AGRICOLES

L'extension de la carrière se réalise en continuité des terrains déjà exploités, ne se situe pas à proximité immédiate de sièges d'exploitation agricole mais conduit à une réduction de la surface agricole. Or, la révision du PLU en prévoyant de reclasser 24,38 ha d'espaces agricoles en secteur Nc pour l'activité de carrière, n'analyse pas les incidences que cela peut avoir sur l'activité agricole de la commune. Il aurait été nécessaire d'évaluer l'impact de cette extension en termes de risques pour les exploitants, d'accès aux parcelles agricoles, etc. En outre, il est mentionné à la page 13 du RP que seul le bâtiment agricole pour stocker du fourrage subsisterait et qu'il serait « envisagé de le démolir ». Il serait souhaitable de préciser si ce bâtiment sera bien démolit et dans l'affirmative d'en donner les incidences pour l'activité agricole.

En application de l'article L. 512-4 du CE, l'exploitant est tenu de remettre en état le site affecté par son activité. En l'occurrence, il est précisé dans le rapport de présentation qu'à terme les prairies utilisées pour la carrière et reclassées en zone Nc pour accueillir la plateforme de stockage des matériaux inertes seront remises en état de vocation agricole (prairie ou culture).

3.2. SUR LA PRÉSERVATION DES ESPACES NATURELS

Les éléments constitutifs de la trame verte et bleue (TVB) sont présentés dans l'état initial de l'environnement (p. 12 de l'annexe). Les secteurs concernés par le projet de révision allégée sont situés en dehors de sites Natura 2000, mais néanmoins à proximité d'un site Natura 2000 (zone spéciale de Conservation au titre de la directive européenne n°92/43/CEE du 21 mai 1992 intitulée « Haute vallée de l'Orne et affluents »).

Le paysage et la biodiversité sont pris en compte dans le PLU grâce à une bonne analyse. Leur protection est notamment assurée par l'identification des haies au titre des éléments du paysage.

Toutefois, le projet d'extension de la carrière conduit potentiellement à une perte de biodiversité, du fait :

- de l'identification de deux zones humides situées, pour l'une, au nord de la parcelle concernée par l'extension près du ruisseau temporaire affluent du Don et, pour l'autre, près de l'ancien hameau de la Blondinière (carte p. 14 et 15 de l'évaluation) ;

- du fauchage de la prairie et des tronçons de haies (la haie mitoyenne entre Neuville-près-Sées et Chailloué et les haies aux abords du chemin rural sur la parcelle ZN 84 ne seront pas conservées) qui abritent une végétation diversifiée formant des corridors de déplacements des espèces au sein de la trame verte et bleue qui traverse la commune.

Concernant les deux zones humides, l'autorité environnementale note que l'exploitant de la carrière s'engage à ne pas les détériorer et à réaliser des zones « pour aménagement écologique » autour de ces deux espaces, sans pour autant préciser le type d'aménagement prévu et sa traduction réglementaire.

Concernant la suppression de haies, l'autorité environnementale note qu'à titre de compensation, un chemin de randonnée cadastrée ZN 89 et une haie seront créés au nord de la parcelle ZN 90.

L'autorité environnementale considère qu'il aurait été pertinent, conformément à l'article L. 151-19 du CU, d'identifier les deux zones humides concernées par l'extension de la carrière (même si elles n'apparaissent pas dans le PLU initialement) et de leur associer des dispositions réglementaires de protection. Par ailleurs, elle estime souhaitable de décliner les zones d'aménagement écologiques d'un point de vue réglementaire, ce qui pourrait éventuellement être réalisé via l'Orientation d'aménagement et de programmation ou sur le plan de zonage.

3.3. SUR LES RISQUES NATURELS ET LES NUISANCES DE LA CARRIÈRE

Le projet d'extension est situé dans un secteur où la nappe peut remonter jusqu'à 0 à 1 m, ce qui peut provoquer un risque d'inondation des réseaux et sous-sols. Il est aussi concerné par un aléa moyen de retrait-gonflement des argiles. L'autorité environnementale souligne que les risques présents sur la commune sont pris en compte puisque les zones inondables, de débordement et de remontées de nappes phréatiques sont identifiées sur le plan de zonage du PLU. Néanmoins, la lecture de la carte de zonage n'est pas aisée avec le choix d'un format de légende très similaire pour la « zone inondable » et la « zone de remontées de nappe phréatique ». Aussi, dans un souci de lisibilité, il serait souhaitable de revoir cette légende.

Par ailleurs, même si les terrains du projet d'extension n'ont pas vocation à être construits, ils sont concernés par les risques de débordements des nappes et sont traversés par des canalisations d'adduction en eau potable. Or, le classement de ces zones en « Nc » pour permettre l'activité des carrières n'est pas sans incidences sur la gestion des risques naturels. L'autorité environnementale relève le risque de remontée de nappe qu'il conviendra de prendre en compte dans la traduction opérationnelle du projet d'extension de la carrière.

3.4. SUR LES DÉPLACEMENTS

Le projet d'extension de la carrière ne prévoit pas de nouveaux accès routiers et ne modifie donc pas les accès existants vis-à-vis des routes avoisinantes.

L'autorité environnementale souligne la bonne prise en compte de la circulation piétonne par l'aménagement d'un chemin pédestre sur toute la périphérie de la carrière. Il serait souhaitable de faire apparaître ces aménagements piétonniers sur le plan de zonage.

Par ailleurs, dans un souci de meilleure appréhension par le public, il aurait été intéressant de préciser dans le rapport de présentation que la modification du PLU n'a aucun impact sur les déplacements.