



Mission régionale d'autorité environnementale

Centre-Val de Loire

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

**Avis délibéré de la mission régionale d'autorité
environnementale Centre-Val de Loire
sur l'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU)
de Villiers-le-Morhier (28)**

n° : 2021-3231

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Centre-Val de Loire s'est réunie par visioconférence le 9 juillet 2021. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur l'élaboration du PLU de la commune de Villiers-le-Morhier (28).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Christian Le COZ, Jérôme DUCHENE, Corinne LARRUE, Isabelle La JEUNESSE.

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 MRAe a été saisie par la communauté de communes Portes Euréliennes d'Ile-de-France. Le dossier a été reçu le 13 avril 2021.

Cette saisine était conforme à l'article R. 104-21-2° du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale compétente. En application de l'article R. 104-23 du même code, la mission d'appui à l'autorité environnementale de la DREAL de Centre-Val de Loire en a accusé réception. Conformément à l'article R.104-25, l'avis doit être rendu dans un délai de trois mois.

En application des dispositions de l'article R. 104-24 du code de l'urbanisme, la DREAL a consulté par courriel du 23 avril 2021 l'agence régionale de santé (ARS) de la région Centre-Val de Loire.

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

Au fil de l'avis, l'autorité environnementale peut être amenée à s'exprimer spécifiquement sur les différents volets du dossier, qu'il s'agisse de la qualité de l'étude d'impact ou de la prise en compte de l'environnement par le projet. Les appréciations qui en résultent sont toujours émises au regard des enjeux et compte tenu des éléments présentés dans le dossier tel qu'il a été transmis par le porteur de projet. Cette précision vaut pour l'ensemble du document et ne sera pas reprise à chaque fois qu'une telle appréciation apparaîtra dans le corps de l'avis.

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 ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

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

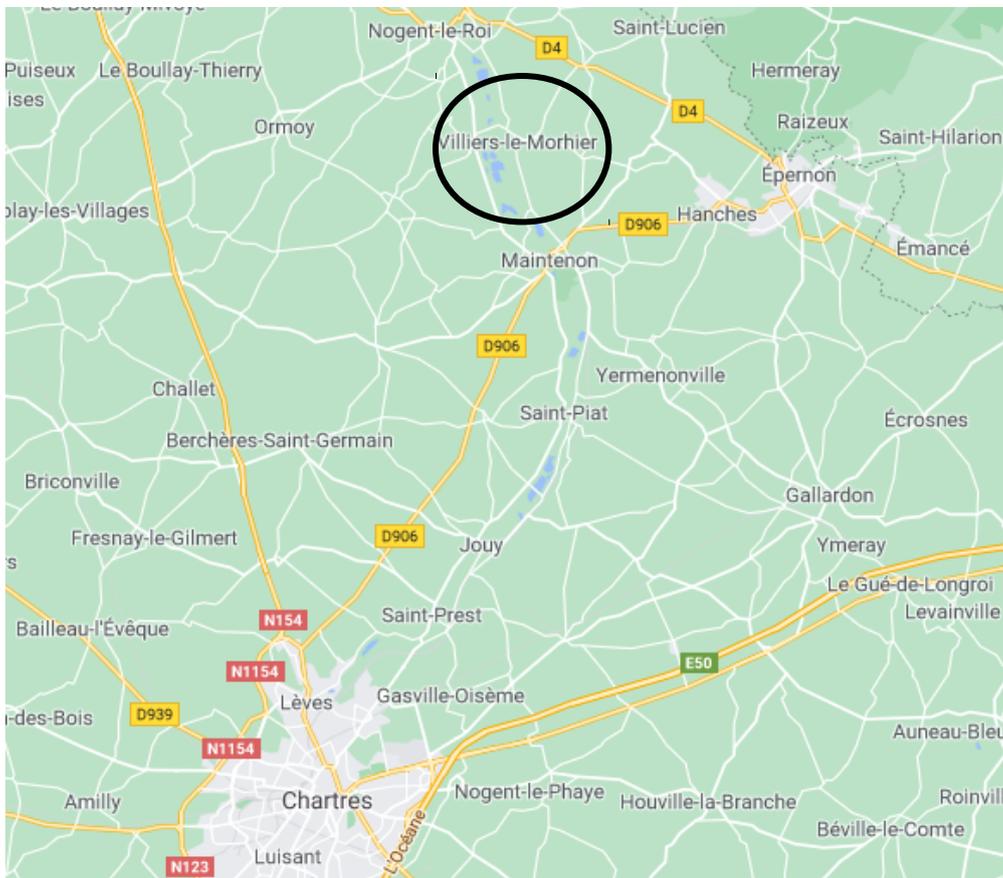
1. Contexte et description de l'élaboration du PLU

La commune de Villiers-le-Morhier est localisée au nord-est du département de l'Eure-et-Loir, environ à équidistance des agglomérations de Chartres, Dreux et Rambouillet. Elle s'étend sur 10,4 km² et compte 1 339 habitants (Insee, 2018). Elle fait partie de la communauté de communes des Portes Euréliennes d'Île-de-France regroupant 39 communes. Elle se situe sur le territoire du schéma de cohérence territoriale des Portes Euréliennes d'Île-de-France approuvé le 23 janvier 2020.

Situé à la confluence des vallées de l'Eure et de la Drouette, le territoire communal possède un patrimoine naturel et paysager important. Il accueille une partie du site Natura 2000¹, zone spéciale de conservation « Vallée de l'Eure de Maintenon à Anet et vallons affluents », site inventorié au titre de la directive Habitats, qui comporte des pelouses calcicoles riches en orchidées, des boisements sur les coteaux (Chênaie-charmaie) et des forêts alluviales en fond de vallon. Ce site comprend aussi de nombreuses mares qui accueillent un cortège d'espèces végétales et animales protégées.

Au nord-est et au sud-est, le territoire de Villiers-le-Morhier est dominé par les plaines agricoles de Beauce, vastes champs de cultures céréalières entrecoupés par des bosquets épars.

La commune est concernée par le plan de prévention des risques d'inondation (PPRi) de l'Eure approuvé par arrêté préfectoral du 28 septembre 2015.



Localisation de la commune de Villiers-le-Morhier (Source : Google Maps)

1 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 zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

Par délibération en date du 20 décembre 2014, le Conseil municipal de Villiers-le-Morhier a prescrit la révision du plan d'occupation des sols (POS) approuvé le 5 janvier 2001 et sa conversion en plan local d'urbanisme (PLU).

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLU vise à assurer le développement de la commune à travers :

- « l'orientation 1 : maintenir et développer une commune vivante [...] ;
- l'orientation 3 : valoriser le cadre touristique ».

Le PADD affiche aussi des objectifs de protection de l'environnement et de la population avec :

- « l'orientation 2 : maintenir et valoriser le cadre paysager et bâti [...] ;
- l'orientation 4 : modérer la consommation de l'espace et lutter contre l'étalement urbain ;
- l'orientation 5 : protéger les espaces naturels, préserver les continuités écologiques ;
- l'orientation 6 : prendre en compte les risques ».

2. Analyse des enjeux environnementaux et de leur prise en compte par le projet de PLU

2.1 Justification des choix opérés et articulation avec les plans et programmes

La population de Villiers-le-Morhier a enregistré une croissance soutenue entre 1975 et le milieu des années 2000 avec un pic en 2014 (1 382 habitants). Depuis environ 15 ans la population est stable (1357 hab en 2006 et 1339 hab en 2018) comme le note le rapport de présentation (page 46). À rebours de cette tendance, récente, la commune fonde son projet de PLU sur un retour à une dynamique de croissance telle qu'observée dans les années 1990-2000. Elle vise ainsi une augmentation de la population de 0,5 % par an pour atteindre 1 400 habitants en 2030. Avant la crise sanitaire liée à la Covid-19, cette augmentation de la population aurait été très difficile à justifier. En l'absence de connaissance relative à l'impact de la crise sanitaire sur les éventuels transferts de population entre urbain et rural, l'augmentation envisagée par le PLU ne peut être évaluée.

Ce projet de développement démographique est compatible avec le schéma de cohérence territoriale (SCoT) des Portes Euréliennes d'Île-de-France dans la mesure ; il correspond à l'hypothèse haute de croissance fixée à l'échelle de la communauté de communes². Cependant, il est à noter qu'aucune alternative à ce scénario démographique n'est envisagée. Le rapport de présentation (RP) se limite à justifier de manière succincte la perspective démographique retenue par le maintien des équipements scolaires et la pérennisation des activités économiques au sein de la commune (cf. RP page 46). Cette argumentation n'est pas suffisante en elle-même. En effet, le dossier aurait dû permettre d'apprécier et de comparer les conséquences environnementales de scénarios alternatifs (hypothèses d'évolution démographique, alternatives d'urbanisation). L'autorité environnementale rappelle que le code de l'urbanisme demande d'expliquer les choix effectués, notamment au regard des questions d'environnement et en fonction des « solutions de substitution raisonnables ». De même, aucun scénario tendanciel, c'est-à-dire les perspectives d'évolution de l'état de l'environnement en l'absence du nouveau document, n'est présenté.

Au regard de l'objectif démographique, la commune affiche un besoin de 68 logements d'ici 2030 pour répondre à la fois à l'accroissement de la population (29 logements) et au desserrement des ménages (39 logements) : la taille des ménages est estimée à 2,36 personnes par foyer en 2030 contre 2,54 en 2016. La réalisation de ces logements est prévue selon la répartition suivante :

2 « À l'échelle de la communauté de communes, le taux de croissance annuel moyen recherché est de 0,5 %. Ce taux est à considérer comme une moyenne intercommunale. Il pourra donc être ajusté en fonction des spécificités locales » (extrait du document d'orientation et d'objectifs du SCoT des Portes Euréliennes d'Île-de-France approuvé le 23 janvier 2020, page 27).

	Nombre de logements
Au sein du tissu urbain (zones U)	27
En extension de l'enveloppe urbaine (zone 1AU de 1,1 ha sur le site « Les Monts-Rouges »)	16
Par la mobilisation de logements vacants ³	9
En renouvellement urbain	16
dont transformation de résidences secondaires	8
dont réhabilitation du Moulin de Bourray	8

L'autorité environnementale recommande de compléter la justification des choix en présentant des scénarios d'évolution démographique alternatifs dont un qui corresponde à la tendance récente.

2.2 La consommation d'espaces naturels et agricoles

Les surfaces consommées entre 2003 et 2013 sont estimées à 3,6 ha, en totalité pour l'habitat (RP, p. 24), avec une taille moyenne des parcelles très importante avoisinant 3 000 m² par logement. Une cartographie de la consommation d'espaces sur la période est judicieusement présentée. Le diagnostic ne fait toutefois pas état des types d'espaces consommés. De plus, les données sont assez anciennes et mériteraient d'être actualisées afin de faire apparaître les évolutions les plus récentes. L'autorité environnementale observe que la consommation d'espace par logement est particulièrement élevée et devrait conduire à une démarche de sobriété plus conforme aux objectifs nationaux et régionaux de lutte contre l'artificialisation.

L'autorité environnementale recommande d'actualiser le diagnostic sur la consommation d'espaces et de préciser les types d'espaces consommés.

Le projet de PLU planifie une consommation foncière en extension de 1,1 ha pour les dix prochaines années à destination seulement de l'habitat, aucun nouveau secteur à vocation économique n'étant envisagé à court terme. La consommation d'espaces pour les futurs logements situés en dents creuses n'est pas quantifiée dans le dossier.

La construction des logements en extension urbaine est prévue dans le hameau « Les Monts-Rouges ». L'autorité environnementale constate que ce choix est en contradiction avec des éléments de l'évaluation environnementale qui indiquent que le PLU projette de renforcer le bourg et ne pas étendre les hameaux (RP page 75). De plus, le document d'orientation et d'objectifs (DOO) du SCoT des Portes Euréliennes d'Ile-de-France spécifie que « l'interdiction d'étendre les hameaux est la règle générale : seules les opérations de densification sont autorisées » (page 10). Le DOO autorise néanmoins des exceptions à cette règle « dans le cas où un hameau présenterait des atouts équivalents voire supérieurs à ceux du bourg ». Cette démonstration des atouts du hameau « Les Monts-Rouges » n'étant pas apportée dans le dossier, la zone 1AU prévue dans le PLU apparaît en l'état du dossier comme incompatible avec le SCoT.

L'autorité environnementale recommande de démontrer que l'ouverture à l'urbanisation du secteur « Les Monts-Rouges » est compatible avec les orientations du SCoT et, en l'absence de cette démonstration, de proposer des choix d'ouverture à l'urbanisation conformes avec le SCoT.

³ La commune présentait 17 logements vacants, soit un taux de vacance de 2,8 % en 2018 (Source Insee), ce qui est particulièrement bas.

La biodiversité

L'état initial de l'environnement présente et localise correctement le site Natura 2000 « Vallée de l'Eure de Maintenon à Anet et vallons affluents ». Il indique aussi les éléments de la trame verte et bleue (TVB) du SCoT et les réservoirs de biodiversité et corridors écologiques issus du schéma régional de cohérence écologique (SRCE⁴). Les zonages de pré-localisation de zones humides potentielles du Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) Seine-Normandie sont également retranscrits. Toutefois, hormis ces éléments, le dossier ne présente aucun élément complémentaire d'inventaires naturalistes, ni de délimitation plus fine à l'échelle communale des continuités écologiques.

L'autorité environnementale recommande, sur la base de relevés de terrain, de compléter le diagnostic relatif à la biodiversité et aux zones humides et d'affiner l'analyse des continuités écologiques à l'échelle du territoire communal.

Le PADD annonce l'objectif de « protéger les espaces naturels et préserver les continuités écologiques » (p. 7). Le plan de zonage décline cet objectif en classant certaines mares et le périmètre du site Natura 2000 en éléments du paysage à conserver conformément à l'article L.151-23 du code de l'urbanisme.

De plus, les vallées de l'Eure et de la Drouette et l'ensemble des boisements de la commune sont classés en zone naturelle « N ». Le règlement écrit prévoit une protection des mares dont le remblaiement et l'assèchement sont explicitement interdits. Mais il ne prévoit rien pour les arbres, haies, bosquets, boisements, ripisylves, prairies naturelles... qui n'ont pas fait l'objet d'un diagnostic d'intérêt écologique et patrimonial.

Si le diagnostic révèle des milieux présentant un intérêt patrimonial et fonctionnel, l'autorité environnementale recommande de définir dans le règlement écrit les prescriptions de nature à assurer la protection effective des arbres, haies, bosquets, boisements, ripisylves, prairies naturelles...

L'évaluation des incidences au titre de Natura 2000 est insuffisamment précise : le dossier la qualifie lui-même « exposé sommaire des incidences » (page 75 du rapport de présentation). Elle ne conclut pas sur l'impact du projet de PLU sur l'état de conservation du site « Vallée de l'Eure de Maintenon à Anet et vallons affluents ». Pour être en conformité avec le code de l'environnement, elle devrait être complétée par la liste de toutes les espèces et de tous les habitats qui ont justifié la désignation du site et devra présenter pour chacune et chacun une analyse individualisée des incidences du projet après mesures éventuelles d'évitement et de réduction.

Le risque inondation

Le rapport de présentation transcrit bien les sensibilités de la commune vis-à-vis du risque d'inondation par débordement de l'Eure et de la Drouette. Les dispositions relatives à la prévention des risques d'inondation sont précisées dans le règlement écrit du PLU⁵. Le zonage réglementaire du PPRi de l'Eure et les secteurs inondés lors de la crue de la Drouette en mai 2016 figurent dans le plan des contraintes⁶ joint au dossier de PLU mais ne sont pas reportés dans le règlement graphique du PLU.

4 Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) s'est substitué au SRCE

5 Titre 1 Article 5-Risques d'inondation et de ruissellement et Titre 2-Règles applicables à la zone Ui.

6 Plan des contraintes et points de vigilance, DDT d'Eure-et-Loir, 2 novembre 2017.

Le moulin de Bourray, que le PLU prévoit de réhabiliter en y intégrant notamment la réalisation de huit logements, se situe en zone verte V1 du PPRi de l'Eure. Cette zone, vouée à l'expansion des crues, correspond à un niveau d'aléa faible ou moyen (hauteur d'eau inférieure à 1 m). L'OAP n° 2 « Le moulin de Bourray » précise que les rez-de-chaussée situés en zone d'aléa ne pourront être destinés à la création de logements, ce qui est conforme aux dispositions du PPRi (titre III-2.1)⁷.

Les autres enjeux

En lien avec la thématique de la santé humaine, le dossier aurait pu utilement souligner que l'alimentation en eau potable des habitants de Villiers-le-Mohier repose sur le seul site de captage de la Prairie à Yermenonville. Aussi, il conviendrait de confirmer que ce dispositif est bien à même de couvrir les futurs besoins en eau potable de la commune, en tenant compte de l'évolution démographique projetée et de la capacité à la fois des ressources mobilisables et des réseaux. Il conviendra également de vérifier le dimensionnement des réseaux d'assainissement.

Concernant la qualité de l'air, l'autorité environnementale constate que cet enjeu n'est abordé que sous l'angle des pollutions atmosphériques liées à la combustion. Or, la qualité de l'air renvoie aussi aux traitements phytosanitaires en zone agricole ainsi qu'à la dispersion des pollens allergisants⁸. Le projet de PLU serait utilement complété pour prendre en compte ces points de vigilance, par l'ajout de dispositions telles que la mise en place de zones tampon séparant les habitations et bâtiments sensibles des zones agricoles soumises à traitements phytosanitaires et l'évitement des espèces végétales allergisantes (bouleau, cyprès, graminées, etc) dans l'aménagement des espaces verts.

3. Mesures de suivi des effets du PLU sur l'environnement

Le dossier d'évaluation environnementale comprend une liste d'indicateurs destinés à rendre compte des effets de la mise en œuvre du PLU. Certains d'entre eux paraissent redondants ou présentent peu d'intérêt pour suivre les incidences du PLU (ex : tonnage de déchets produits). De plus, il est nécessaire d'identifier pour tous les indicateurs les sources de données et de préciser, lorsque l'indicateur est quantifié, une valeur initiale, une valeur cible avec un calendrier et une mesure correctrice en cas d'écart constaté.

L'autorité environnementale recommande de préciser pour les indicateurs de suivi l'état de référence, les objectifs visés et les mesures correctrices en cas d'écart afin de donner du sens au dispositif mis en place.

4. Qualité de l'évaluation environnementale et du résumé non technique

L'évaluation environnementale est d'une qualité acceptable sur un plan formel⁹, bien que certaines cartographies soient peu explicites du fait de leur résolution et de légendes peu lisibles ou absentes.

-
- 7 Titre III-2.1. Constructions et installations : « sont autorisés en zone verte [...] pour les constructions existantes, le changement de destination ou d'affectation de locaux sous réserve de ne pas augmenter la vulnérabilité des personnes ou les biens. Par exemple, pour les bâtiments occupés, les niveaux sous la cote de crue de référence ne doivent pas être aménagés en locaux habitables ». (extrait du règlement du PPRi, page 5).
 - 8 Les pollens sont reconnus comme pollution de l'air par la législation française, en tant qu'agents biologiques (article L.220-2 du code de l'environnement).
 - 9 La mention « A Revoir » apposée en page 51 du rapport de présentation pose question au lecteur : cela indique-t-il qu'un point est insatisfaisant et doit être réexaminé ou est-ce un oubli de retirer cette annotation dans la version finale du document ?

L'impact du PLU sur la biodiversité, les milieux naturels et les continuités écologiques, qualifié de « quasi nul » dans l'évaluation environnementale (RP page 76), n'est pas justifié. Le dossier ne fournit aucune donnée de terrain (inventaire faune, flore, zones humides, délimitation fine des continuités écologiques) permettant de l'attester.

L'autorité environnementale recommande de mieux justifier l'impact du projet de PLU sur les milieux naturels qui est jugé quasi nul dans l'évaluation environnementale et rappelle que le dossier doit contenir une évaluation des incidences Natura 2000 conclusive.

Un résumé non technique, élément obligatoire constitutif du rapport de présentation, est proposé à la fin du document. De manière extrêmement succincte, ce résumé présente les éléments principaux du projet de PLU et évoque la prise en compte de certains enjeux environnementaux sans en apporter de démonstration claire.

5. Conclusion

L'élaboration du PLU de Villiers-le-Mohier s'appuie en l'état sur une évaluation environnementale qui présente certaines insuffisances. Si la recherche de concision semble avoir guidé la collectivité, cela s'est fait au détriment de l'explicitation du raisonnement et des arbitrages opérés. Ainsi, la justification des choix est absente et l'évaluation environnementale adopte bien souvent une forme affirmative plutôt que démonstrative. L'analyse des incidences Natura 2000 n'est pas conforme à la réglementation.

En conséquence, l'autorité environnementale recommande :

- **de compléter la justification des choix en présentant des scénarios d'évolution démographique alternatifs dont un qui corresponde à la tendance récente ;**
- **de démontrer que l'ouverture à l'urbanisation du secteur « Les Monts-Rouges » est compatible avec les orientations du SCoT et, en l'absence de cette démonstration, de proposer des choix d'ouverture à l'urbanisation conformes avec le SCoT ;**
- **de mieux justifier l'impact du projet de PLU sur les milieux naturels qui est jugé quasi nul dans l'évaluation environnementale et rappelle que le dossier doit contenir une évaluation des incidences Natura 2000 conclusive.**

D'autres recommandations figurent dans le corps de l'avis.