



Mission régionale d'autorité environnementale

Normandie

**Avis délibéré de la
mission régionale d'autorité environnementale
sur le plan local d'urbanisme
de la commune déléguée de Juvigny-sous-Andaine
(Orne)**

N° : 2017-002145

Accusé de réception de l'autorité environnementale : 2 mai 2017

PRÉAMBULE

Par courrier reçu le 2 mai 2017 par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Normandie, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Normandie a été saisie pour avis sur le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune déléguée de Juvigny-sous-Andaine.

Conformément aux articles R. 104-23 à R. 104-24 du code de l'urbanisme, 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 11 mai 2017.

Le présent avis contient l'analyse, les observations et recommandations que la mission régionale d'autorité environnementale, réunie le 20 juillet 2017 par téléconférence, formule sur le dossier en sa qualité d'autorité environnementale.

Cet avis est émis collégalement par l'ensemble des membres présents : Marie-Anne BELIN, Sophie CHAUSSI, Corinne ETAIX, Olivier MAQUAIRE.

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).

AVIS DÉTAILLÉ

1. CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE DE L'AVIS

Le 17 février 2010, le conseil municipal de Juvigny-sous-Andaine a prescrit l'élaboration d'un plan local d'urbanisme (PLU) pour remplacer le plan d'occupation des sols (POS) en vigueur. Le projet de PLU a été arrêté le 1^{er} mars 2017 par le conseil municipal de Juvigny-Val-d'Andaine, commune nouvelle intégrant Juvigny-sous-Andaine au 1^{er} janvier 2016. Le dossier de PLU a été transmis pour avis à l'autorité environnementale qui en a accusé réception le 2 mai 2017.

Le territoire ne comportant pas de site Natura 2000⁴ et n'étant pas littoral, le PLU de Juvigny-sous-Andaine n'était pas soumis de manière systématique à évaluation environnementale mais à la procédure d'examen au cas par cas. En application des articles R. 104-28 à 33 du code de l'urbanisme, le PLU a fait l'objet d'une première demande d'examen au cas par cas reçue le 11 mars 2016 par l'autorité environnementale. L'examen a conclu à la nécessité de réaliser une évaluation environnementale, décision prise par le Préfet de l'Orne le 10 mai 2016. L'autorité environnementale a été saisie d'une seconde demande d'examen au cas par cas sur un nouveau projet de PLU le 20 juillet 2016. Les évolutions apportées apparaissant insuffisantes pour garantir la préservation de l'environnement, la mission régionale d'autorité environnementale a conclu, sous la forme d'une décision en date du 8 septembre 2016, à la nécessité de réaliser une évaluation environnementale. Les références des deux décisions pré-citées figurent en note de bas de page, page 3 du présent avis). Elles soulignent notamment les enjeux du territoire en matière de :

- paysages,
- zones humides,
- biodiversité et continuités écologiques,
- qualité des eaux superficielles.

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. Cette démarche trouve sa traduction écrite dans le rapport de présentation du document. En application de l'article R. 104-23 du code de l'urbanisme (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 PLU remis à l'Autorité environnementale comprend les pièces suivantes :

- le *rapport de présentation* (RP) (241 pages)
- le *projet d'aménagement et de développement durables* (PADD) (5 pages)
- les *orientations d'aménagement et de programmation* (OAP)
- le *règlement écrit* (40 pages)
- le *règlement graphique* (plan de zonage au 1/7500ème)
- *les annexes* (notamment les servitudes d'utilité publique et les réseaux).

2.1. COMPLÉTUDE DU RAPPORT DE PRÉSENTATION

Pour ce qui concerne les évolutions apportées au code de l'urbanisme au 1^{er} janvier 2016, la collectivité ne précise pas si elle a fait le choix, dans le cadre des mesures transitoires prévues par le décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015⁵, de finaliser son projet selon les dispositions du code de

4 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. Natura 2000 concilie préservation de la nature et préoccupations socio-économiques.

5 Décret relatif à la partie réglementaire du livre 1^{er} du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local

l'urbanisme dans sa rédaction en vigueur au 31 décembre 2015. Cependant, au vu de l'organisation du rapport de présentation, il semble que ce soit le cas. Le dossier de PLU et le présent avis font néanmoins référence aux articles actuels du code, suite à la recodification du code de l'urbanisme.

Dans ces conditions, comme le précise l'ancien article R. 123-2-1 du code de l'urbanisme, le rapport de présentation :

- 1°. expose le diagnostic et décrit l'articulation du plan avec les autres plans ou programmes ;
- 2°. analyse l'état initial de l'environnement et les perspectives de son évolution, en exposant notamment les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du plan ;
- 3°. analyse les incidences notables prévisibles du PLU sur l'environnement, notamment sur les sites Natura 2000 ;
- 4°. explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables ;
- 5°. présente les mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du plan sur l'environnement ;
- 6°. définit les indicateurs et modalités retenus pour l'analyse des résultats et de l'application du PLU ;
- 7°. comprend un résumé non technique des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée.

2.2. OBJET ET QUALITÉ DES PRINCIPALES RUBRIQUES DU RAPPORT DE PRÉSENTATION

Sur la forme, le document comporte les éléments attendus. Il est de qualité rédactionnelle satisfaisante mais les illustrations sont difficilement exploitables en raison de leur dimension insuffisante. Par ailleurs, certaines ressources documentaires utilisées sont obsolètes. A titre d'exemple, les cartes « zones inondables » et « zones humides » présentées sont datées de juin 2012 et avril 2015 alors que les versions en vigueur sont respectivement de décembre 2016 et janvier 2017. Il conviendra donc de vérifier la concordance des secteurs inondables portés sur le plan de zonage avec l'état actuel de la connaissance. Le contexte réglementaire aurait mérité davantage d'approfondissement et des encarts synthétiques auraient pu être utilisés en fin de chapitre pour résumer de manière pédagogique les principaux enjeux du projet de PLU.

Le résumé non technique est intégré au rapport de présentation conformément à l'ancien article R. 123-2-1 du CU. C'est une pièce importante qui doit participer à la transparence et doit permettre de faciliter l'appropriation du document par le public. Il doit être autonome et porter sur les éléments relatifs à l'évaluation environnementale du rapport de présentation. En l'espèce, le résumé très succinct n'indique pas d'éléments chiffrés et ne reprend pas l'ensemble des chapitres abordés dans le rapport de présentation.

L'autorité environnementale souligne l'importance que revêt le résumé non technique pour la bonne information du public et recommande que ce document soit suffisamment complet et clair pour jouer pleinement ce rôle.

L'évaluation des incidences Natura 2000, élément obligatoire en application de l'article R. 414-19 du code de l'environnement (CE) pour tous les PLU soumis à évaluation environnementale, y compris après examen au cas par cas, est présente dans le dossier (RP p. 229-237). Son contenu est défini à l'article R. 414-23 du CE. Il comprend a minima une cartographie et une présentation illustrée du site concerné, accompagnée d'une analyse des effets - permanents et temporaires, directs et indirects - du PLU sur les espèces animales et végétales et les habitats d'intérêt communautaire qui ont justifié la désignation des sites Natura 2000. En l'espèce, l'évaluation présentée est conforme aux attendus et conclut à l'absence d'incidence notable.

La justification des choix opérés pour établir le PADD et les règles applicables sont exposées des pages 141 à 208. Toutefois, les scénarios alternatifs envisagés pour positionner telle ou telle zone ne sont pas présentés.

d'urbanisme, dans lequel est prévu à l'article 12, paragraphe VI, que « les dispositions des articles R. 123-1 à R. 123-14 du code de l'urbanisme dans leur rédaction en vigueur au 31 décembre 2015 restent applicables aux plans locaux d'urbanisme dont l'élaboration, la révision, la modification ou la mise en compatibilité a été engagée avant le 1^{er} janvier 2016 ».

2.3. PRISE EN COMPTE DES AUTRES PLANS ET PROGRAMMES

L'articulation du PLU avec les documents d'urbanisme supra-communaux et les plans programmes qui concernent le territoire est présentée des pages 200 à 205 du RP.

Le maître d'ouvrage examine successivement la compatibilité avec le SDAGE⁶ Loire-Bretagne, le SAGE Mayenne, les enjeux du Parc naturel régional Normandie-Maine, le SRCE⁷ et le SRCAE⁸ de Basse-Normandie. Aucun schéma de cohérence territorial ne couvre le territoire auquel appartient la commune.

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.

Les éléments du bilan de la concertation ne figurent pas au dossier transmis. De même, le document ne décrit pas la méthode d'évaluation environnementale mise en oeuvre. Le rapport de présentation pourrait utilement être complété sur ces deux points.

L'autorité environnementale recommande de compléter la description de la démarche itérative mise en œuvre pour l'élaboration du PLU : scénarios, rappel des réunions de concertation avec les divers acteurs, nature des observations, origine et motivation des choix opérés.

3. ANALYSE DU PROJET DE PLU ET DE LA MANIÈRE DONT IL PREND EN COMPTE L'ENVIRONNEMENT

Parmi les sensibilités environnementales fortes identifiées par l'autorité environnementale figurent l'activité agricole, le paysage, la biodiversité et les continuités écologiques ainsi que la qualité des eaux. Les observations qui suivent ne prétendent pas à l'exhaustivité, mais portent sur les thématiques identifiées « à fort enjeu » par l'autorité environnementale.

3.1. SUR LA CONSOMMATION D'ESPACES ET L'AGRICULTURE

Le PADD a fixé l'objectif ambitieux d'atteindre 1 040 habitants à l'horizon 2026, soit 50 habitants supplémentaires (il est à noter que les chiffres indiqués au PADD sont incohérents d'une page à l'autre). Ce projet se traduit par des besoins estimés à 71 logements, une vingtaine pouvant être réalisés dans les dents creuses du tissu urbain ou par changement de destination du bâti. Ainsi, la consommation foncière nécessaire à la construction des nouveaux logements est répartie essentiellement sur deux zones 1AU (urbanisation à court terme) et une zone 2AU (urbanisation à long terme) représentant 5,14 hectares en extension de l'enveloppe urbaine (RP p. 206-207). L'autorité environnementale relève que cette enveloppe foncière est supérieure d'environ 10 % aux besoins estimés à 4,54 ha dans le PADD.

Le projet de PLU prévoit également deux parcelles totalisant 0,61 ha en extension sur une zone naturelle protégée (Np) pour le développement de la zone d'activités du Pressoir Chariot, sur laquelle la moitié de la surface est encore disponible (3 parcelles couvrant environ 0,6 ha). Le projet d'extension, en limite de zone humide répertoriée à l'inventaire de la DREAL, est concerné par un risque de remontée de nappe (profondeur inférieure à 1 mètre) et une prédisposition faible aux zones humides. Il est à noter enfin que l'accès à la parcelle en extension à l'ouest est difficile : route de desserte étroite et débouché malaisé sur la RD 976.

L'autorité environnementale souligne qu'il serait souhaitable de justifier le choix d'une extension de l'urbanisation à vocation d'activités sur un secteur naturel protégé (secteur du Pressoir Chariot).

L'analyse des effets du projet de PLU sur l'activité agricole est extrêmement succincte (p. 214). Elle n'indique pas combien d'exploitations sont concernées par l'urbanisation des 5,75 ha de terres à usage

6 Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, arrêté le 18/11/2015

7 Schéma régional de cohérence écologique, arrêté le 18/11/2014

8 Schéma régional climat air énergie, arrêté le 26/09/2013

agricole, ni quel type d'agriculture et quel pourcentage de la surface agricole utile des exploitations va disparaître.

L'autorité environnementale recommande d'approfondir l'analyse des impacts du projet de PLU sur l'activité agricole pour justifier de la cohérence avec le PADD qui prévoit d'« assurer la protection de l'activité agricole et sylvicole » dans son objectif IIb.

3.2. SUR LE PAYSAGE

Les enjeux paysagers, relevés dans le rapport de présentation, sont nombreux sur le territoire communal. Les OAP sur le secteur d'activités de la Noë et le secteur d'habitations de la Forge sont de nature à contribuer à leur intégration paysagère. La mise en œuvre n'est pour le moment pas effective sur le secteur existant de la Noë, y compris pour l'entreprise récemment installée sur la parcelle nord-ouest. D'autre part, le règlement graphique dans le secteur de la Forge n'est pas cohérent avec l'OAP correspondante, qui identifie la préservation des haies existantes.

Compte-tenu des remarquables haies bocagères sur talus présentes au sud de la zone d'activités du Pressoir Chariot, il paraît indispensable de les préserver dans le cadre du projet d'extension, soit par une OAP, soit par une identification au zonage au titre de l'article L. 151-23 du CU. Par ailleurs, ce maintien pourra concourir à une insertion paysagère de qualité de ce secteur à vocation d'activités, notamment depuis le cône de vue identifié à la résidence du Panorama. Concernant les indications portées dans l'OAP de la résidence du Panorama, un principe de voirie permettant d'accéder en contre-bas sur le coteau sud du village laisse apparaître une volonté d'urbanisation future, ce qui serait très dommageable du point de vue paysager (et de gestion des ruissellements), notamment depuis l'axe de circulation principal qu'est la RD 976.

3.3. SUR LA BIODIVERSITÉ, LES CONTINUITÉS ÉCOLOGIQUES ET L'EAU

Le maillage bocager est assez dense sur le territoire communal traversé par plusieurs vallées humides. Le maintien d'une continuité écologique fonctionnelle de ces dernières est favorisé par un classement en zone naturelle protégée. Toutefois, cette continuité est relictuelle au niveau de la ripisylve qui s'interrompt à l'est de la zone d'activité de la Noë, secteur qui constitue globalement une rupture dans la trame verte et bleue. L'OAP du secteur de la Noë aurait peut-être mérité d'englober cette parcelle afin d'assurer le maintien d'un minimum d'espaces boisés sur la rive ouest du cours d'eau.

Concernant la trame bocagère, l'identification au zonage concerne certaines haies plutôt localisées au nord de la commune, sans que la justification des choix faits soit clairement apportée dans le rapport de présentation. L'autorité environnementale souligne l'intérêt de préserver un maillage bocager suffisamment dense et connecté sur l'ensemble du territoire pour garantir ses fonctions écologiques, peu décrites dans le rapport de présentation. Les haies situées en fond de vallée et le long des cours d'eau ainsi que celles qui sont perpendiculaires à la pente font l'objet d'une attention particulière dans un objectif de préservation de la qualité des eaux superficielles sur ce territoire sensible localisé en tête de bassins versants.

L'autorité environnementale considère que la grande richesse bocagère aurait mérité la présentation, dans le rapport de présentation, d'une typologie des haies à l'appui de l'évaluation environnementale, ce qui aurait aussi permis de mieux définir certains enjeux faunistiques (oiseaux et chiroptères notamment).

Compte-tenu de la présence de très nombreuses zones humides sur le territoire, il aurait été intéressant de les matérialiser sur une carte d'information superposant à la fois les sensibilités environnementales (zones humides, ZNIEFF, etc) et le zonage réglementaire. Par ailleurs, le maître d'ouvrage ne précise pas s'il a procédé à des sondages pédologiques pour vérifier la présence de zones humides dans les secteurs prédisposés de la Noë, du Pressoir Chariot et de la déchetterie.