Mission régionale d'autorité environnementale

Région Hauts-de-France

Avis délibéré de la mission régionale d'autorité environnementale Hauts-de-France sur la révision du plan local d'urbanisme de Mont-Saint-Adrien (60)

n°MRAe 2019-3763

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de la région Hauts-de-France s'est réunie le 24 septembre 2019 à Amiens. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis portant sur la révision du plan local d'urbanisme de la commune de Mont-Saint-Adrien dans le département de l'Oise.

Étaient présents et ont délibéré : Mmes Patricia Corrèze-Lénée, Valérie Morel, Agnès Mouchard, M. Philippe Ducrocq.

En application du § 2.4.1 du règlement intérieur du CGEDD, 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 projet qui fait l'objet du présent avis.

* *

La MRAe Hauts-de-France a été saisie pour avis par la commune de Mont-Saint-Adrien, le dossier ayant été reçu complet le 04 juillet 2019. Cette saisine étant conforme aux articles R. 104-21 et R104-23 du code de l'urbanisme, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R.104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de 3 mois.

En application de l'article R104-24 du même code, ont été consultés par courriels du 05 août 2019 :

- *le préfet du département de l'Oise;*
- *l'agence régionale de santé·Hauts-de-France.*

Après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit, dans lequel les recommandations sont portées en italique pour en faciliter la lecture.

Il est rappelé ici 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, de l'autorité décisionnaire et du public. Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du plan ou du 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 plan ou document. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à permettre d'améliorer la conception du plan ou du document, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent.
Le présent avis est publié sur le site des MRAe. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.
Les observations et propositions recueillies au cours de la mise à disposition du public sont prises en considération par l'autorité compétente pour adopter le plan, schéma, programme ou document.

Synthèse de l'avis

Le projet de révision du plan local d'urbanisme de la commune de Mont-Saint-Adrien, situé dans le département de l'Oise, a été arrêté le 27 novembre 2018. Cette procédure a été soumise à évaluation environnementale par décision de l'autorité environnementale du 3 mai 2018 suite à examen au cas par cas.

La commune projette d'atteindre 745 habitants d'ici 2030 et le plan local d'urbanisme prévoit la construction de 64 nouveaux logements, dont 31 à 35 dans l'urbain existant et 31 à 36 logements en extension d'urbanisation sur une superficie d'environ 5,36 hectares. Le projet d'urbanisme envisage également une zone d'urbanisation future à destination économique sur une superficie de 0,48 hectare en mitoyenneté d'une zone existante.

La consommation d'espace totale envisagée sera de plus de 9,26 hectares, dont 5,84 en extension d'urbanisation. La densité moyenne projetée dans les zones d'extension pour l'habitat est très faible et d'environ 10 logements/hectare.

L'artificialisation induite par le plan local d'urbanisme apparaît importante et impacte l'environnement sans que la démarche d'évaluation environnementale n'ait été réellement menée et sans que les objectifs de modération de la consommation foncière ne soient mis en œuvre. La démarche doit être reprise pour définir un projet moins impactant.

Le plan local d'urbanisme impacte des milieux prairiaux, mais l'évaluation environnementale ne permet pas réellement de définir leurs enjeux, aucun inventaire de terrain n'ayant été mené, ni d'estimer les potentiels impacts, ni de rechercher des solutions d'urbanisation moins impactantes .

Un enjeu important du territoire concerne les risques et notamment le risque de coulée de boues auquel est exposée la zone d'urbanisation future à vocation économique. L'évaluation environnementale est également à reprendre pour définir plus précisément ce risque ainsi que les mesures adaptées pour les éviter ou les réduire.

Les recommandations émises par l'autorité environnementale pour améliorer la qualité de l'évaluation environnementale et la prise en compte de l'environnement par le projet, sont précisées dans l'avis détaillé ci-joint.

Avis détaillé

I. Le projet de révision du plan local d'urbanisme de Mont-Saint-Adrien

Le projet de révision du plan local d'urbanisme de Mont-Saint-Adrien a été arrêté le 24 novembre 2016 puis le 27 novembre 2018 par délibération du conseil municipal. La procédure de révision a été soumise à évaluation environnementale par décision de l'autorité environnementale prise après examen au cas par cas le 3 mai 2018[1].

La décision de soumission à évaluation environnementale était motivée par la nécessité d'étudier :

- le sujet de la consommation d'espace ;
- les incidences du projet sur les milieux naturels, et notamment les milieux prairiaux ;
- les incidences de l'artificialisation de 3 hectares classés en zone d'urbanisation future ;
- les risques de coulées de boues.

La commune de Mont-Saint-Adrien est située dans le département de l'Oise et proche de Beauvais. Elle fait partie de la communauté d'agglomération du Beauvaisis et n'est plus couverte par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Beauvaisis, celui-ci étant caduc depuis le 21 juin 2018.

La commune comptait 649 habitants en 2016 selon l'INSEE. Elle projette d'atteindre 745 habitants en 2030, sur la base d'une hypothèse de croissance démographique de + 1 %. L'évolution démographique annuelle a été de +1,01 % de 2006 à 2016 selon l'INSEE.

Le projet d'aménagement et de développement durable estime à environ 64 les besoins en nouveaux logements à réaliser d'ici à 2030 :

- 31 à 36 logements sur une superficie de 3,42 hectares dans des dents creuses et friches urbaines ou en reconversion de sites ;
- 31 à 36 logements sur une superficie totale 5,36 hectares en zones d'urbanisation future (zones 1AUh) :
  - ✗ 1,87 hectare à l'est de la commune, entre la rue des Flageots et la rue Bonnier pour accueillir 12 à 15 logements (orientation d'aménagement et de programmation, OAP1) ;
  - ✗ 3,49 hectares, au nord, entre la rue de Rom et la rue des Flageots pour accueillir 20 à 27 logements (orientation d'aménagement et de programmation OAP2).

L'objectif de densité est de 10 logements à l'hectare.

Le projet communal prévoit également une zone d'urbanisation future pour les activités économiques (zone 1AUe) sur 0,48 hectare (orientation d'aménagement et de programmation OAP3).

L'artificialisation globale projeté par la révision du plan local d'urbanisme sera de 5,84 hectares en extension d'urbanisation.

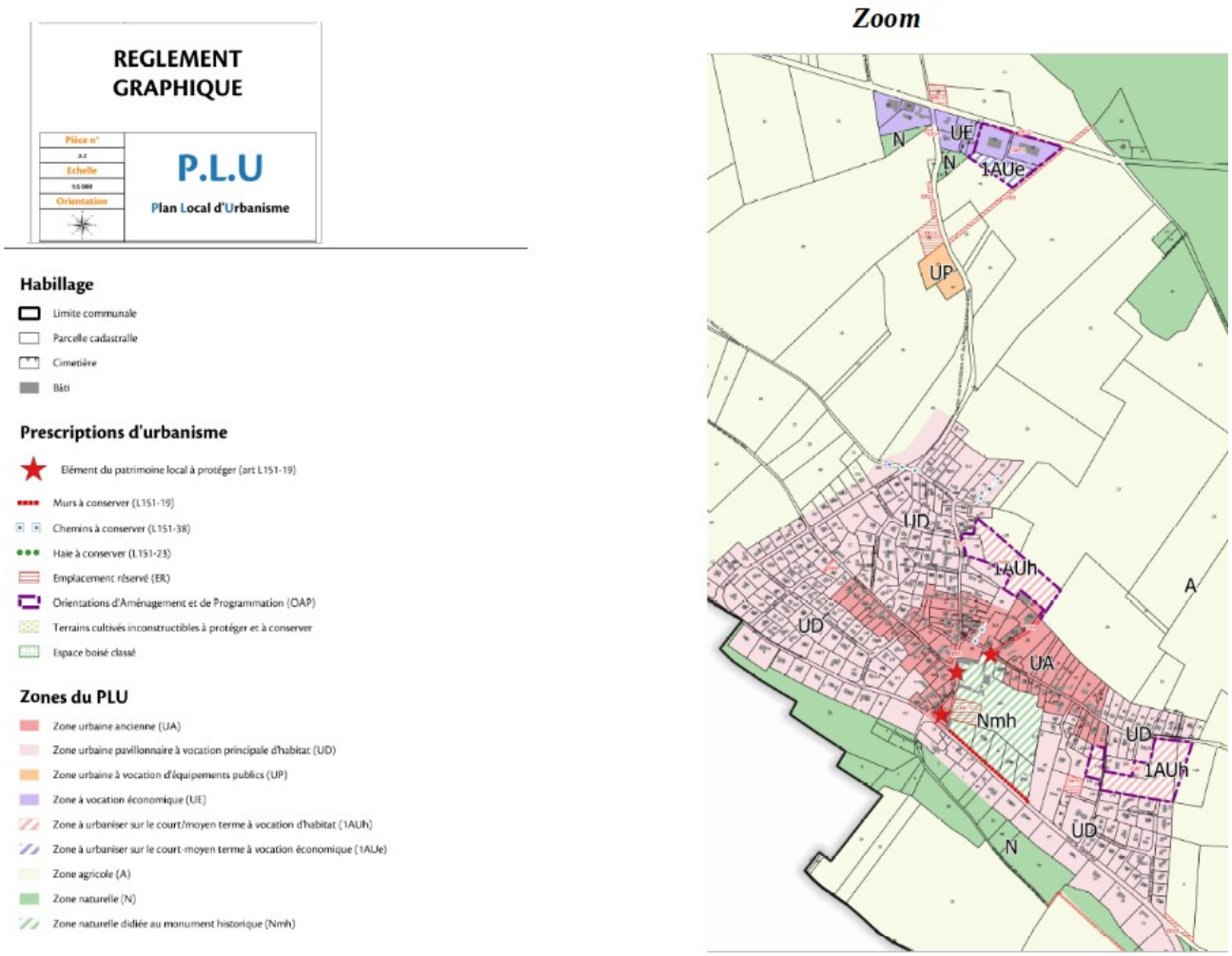
1Décision MRAen°2018-2340 du 3 mai 2018

Il est à noter que le rapport de présentation (tableau page 182) indique des surfaces classées en zone d'urbanisation future 1AU différentes de celles issues des orientations d'aménagement et de programmation ; dans le tableau la surface totale de zone 1 AU est de 4,61 hectares (0,48 hectare pour la zone 1AUe et 4,13 hectares pour les zones 1AUh). Les chiffres présentés dans le présent avis sont ceux des orientations d'aménagement et de programmation.

L'autorité environnementale recommande d'améliorer la lisibilité du dossier en mettant en cohérence les chiffres de consommation d'espace.

Par ailleurs, le plan local d'urbanisme prévoit 15 emplacements réservés sur une superficie totale estimée à 2,07 hectares destinés notamment à :

- la création d'équipements dont 3 bassins de rétention ;
- l'extension du cimetière et l'élargissement de parking ou routes.



Plan de zonage proposé au projet du document d'urbanisme

II. Analyse de l'autorité environnementale

L'avis de l'autorité environnementale porte sur la qualité de l'évaluation environnementale et la prise en compte de l'environnement par le projet.

Compte tenu des enjeux du territoire, l'avis de l'autorité environnementale cible les enjeux relatifs à la consommation d'espace, aux milieux naturels et à la biodiversité et aux risques naturels qui sont les enjeux essentiels dans ce dossier.

II.1 Résumé non technique

Le résumé non technique est présenté pages 4 et suivantes de l'évaluation environnementale[2].

Il se limite à la présentation du projet urbain et des objectifs envisagés dans la révision du document d'urbanisme. Il ne comprend pas l'ensemble des thématiques traités par l'évaluation environnementale qui permettent à la lecture de cette seule partie, de comprendre les éléments essentiels du plan local d'urbanisme et de son impact ainsi que la justification des choix effectués et ne comprend aucune carte ni iconographie. Il serait également préférable qu'il fasse l'objet d'un écrit séparé aisément repérable.

L'autorité environnementale recommande de reprendre le résumé non technique, afin qu'il permette, à la lecture de cette seule partie, de comprendre les éléments essentiels du plan local d'urbanisme et de son impact ainsi que la justification des choix effectués avec les documents iconographiques nécessaires, et de le compléter :

- *d'une présentation détaillée des principales phases de l'évaluation environnementale (description du projet, état initial, analyse des incidences du projet, justification des choix d'aménagement, mesures pour « éviter, réduire, compenser » les incidences du projet…) ;*
- *d'une cartographie permettant de visualiser les enjeux environnementaux et de croiser ces derniers avec le projet de plan local d'urbanisme.*

II.2 Articulation du plan local d'urbanisme avec les autres plans et programmes

L'articulation avec les autres plans et programmes est abordée pages 19 et suivantes de l'évaluation environnementale (fichier rapport de présentation 2).

L'analyse porte sur le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Beauvaisis, sur le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) 2016-2021 du bassin Seine-Normandie, le plan de déplacements urbains du Beauvaisis, le programme local de l'habitat et le schéma régional du climat de l'air et de l'énergie de Picardie. Le dossier justifie la compatibilité avec le SDAGE par la protection des zones potentiellement humides et la gestion des eaux mises en place par le plan.

Par contre, l'articulation avec le plan de gestion des risques d'inondation du bassin Seine-Normandie 2016-2021 n'est pas étudiée.

L'autorité environnementale recommande d'analyser l'articulation du plan local d'urbanisme avec le plan de gestion des risques d'inondation du bassin Seine-Normandie.

2 Rapport de présentation, évaluation environnementale, pièce 1

II.3 Scénarios et justification des choix retenus

Le dossier identifie trois axes d'orientation du projet communal :

- préserver et valoriser le patrimoine naturel, paysager et bâti, garant de la qualité du cadre de vie ;
- prévoir un développement urbain cohérent et maîtrisé dans le temps, respectueux du caractère rural ;
- assurer le maintien d'une identité économique et d'une dynamique communale

Le rapport de présentation 1 (diagnostic socio-économique, pages 28 et suivantes) expose les hypothèses de développement démographique et les justifications ayant conduit au scénario de croissance retenu et à la déclinaison des besoins en foncier.

Le rapport présente les orientations du projet d'aménagement et de développement durable (pages 159 et suivantes), mais n'expose pas les motifs qui ont fondé les choix opérés notamment au regard des enjeux de protection de l'environnement. Le rapport précise uniquement au plan de zonage que la zone du centre bourg initialement choisie pour le développement urbain sera classée en Nmh (zone naturelle dédiée au monument historique) et donc évitée.

Les zones d'urbanisation future 1AUh et 1AUe présentent des enjeux environnementaux liés respectivement à la présence de prairies et aux risques de coulées de boues, enjeux que l'évaluation environnementale a insuffisamment pris en compte.

L'autorité environnementale recommande de compléter la justification du projet retenu par l'analyse de plusieurs scénarios, notamment en termes de localisation des projets urbains et de leurs impacts potentiels sur le territoire, et de démontrer que le scénario retenu est celui qui présente le meilleur compromis entre projet de développement du territoire et prise en compte des enjeux environnementaux.

II.4 Critères, indicateurs et modalités retenues pour le suivi des conséquences de la mise en œuvre du plan sur l'environnement

Des indicateurs sont proposés sous forme de fiches thématiques[3] pages 192 et suivantes du rapport de présentation 1 avec une mise à jour annuelle prévue et portant essentiellement sur des surfaces construites. On les retrouve également en pages 74 et suivantes du rapport de présentation 2 évaluation environnementale. Cependant, il n'y a pas d'état de référence[4], ni de valeurs cible, de valeurs initiales[5] et d'objectifs de résultat[6] en lien avec les éléments précités.

L'autorité environnementale recommande d'indiquer quels sont les indicateurs retenus, de compléter ces indicateurs avec une valeur initiale (au moment de l'approbation du plan révisé) et un objectif de résultat.

3- zones urbaines, agricole, naturelle et forestière

4 État de référence :seuil réglementaire, norme, moyenne

5 Valeur initiale : valeur au moment de l'approbation du document d'urbanisme

6– Objectif de résultat : objectifs à atteindre pour chacun de ces indicateurs au terme du plan

II.5 État initial de l'environnement, incidences notables prévisibles de la mise en œuvre du plan sur l'environnement et mesures destinées à éviter, réduire et compenser ces incidences

II.5.1 Consommation d'espace

La thématique de la consommation d'espace est abordée dans le diagnostic socio-économique (pages 28 du rapport de présentation 1 et suivantes), pages 160 et suites « Justifications des orientations retenues », ainsi que pages 183 « consommation de l'espace » et suivantes.

La consommation d'espace prévue d'ici 2030 est d'environ 9,26 hectares, dont 5,36 hectares en extension pour l'habitat et 0,48 hectare en extension pour les activités. Un objectif de réduction de la consommation d'espace est envisagé par le projet d'aménagement et de développement durable, mais le rapport ne précise pas comment cet objectif a été pris en compte dans le document d'urbanisme. L'autorité environnementale note que, sur ce sujet, le projet a évolué défavorablement depuis l'examen au cas par cas, puisque les surfaces en zones 1AU sont passées de 3 à 5,84 hectares, sans justification spécifique ni étude de scénario alternatif.

Concernant les activités économiques
Le projet prévoit une extension de 0,48 hectare de la zone économique. Un diagnostic, économique est proposé en pages 70 et suivantes du rapport de présentation 1 et page 22 du projet d'aménagement et de développement durable. Cependant le besoin d'étendre la zone économique n'est pas clairement justifié. L'évaluation environnementale ne comporte pas d'analyse sur ce thème. Il n'y a pas de réflexion pour optimiser le projet, tant sur les besoins que sur la localisation.

Concernant l'habitat
Le projet d'aménagement et de développement durable prévoit, en page 12 et suivantes, la construction d'environs 64 logements aussi bien dans l'urbain existant qu'en extension d'urbanisation. Le dossier propose une localisation du potentiel foncier en page 62 du rapport de présentation 1 et une carte de localisations des projets en pages 184 et suivantes.

Dans le projet d'aménagement et de développement durable en page 13, la commune justifie l'objectif de réalisation de 64 logements (73 logements moins 9 déjà réalisé) par un besoin de 28 logements pour maintenir la population et 45 logements pour permettre la croissance démographique.

L'autorité environnementale relève que le plan local d'urbanisme prévoit, par rapport au dossier déposé dans le cadre de l'examen au cas par cas, une surface en extension d'urbanisation beaucoup plus importante alors que les besoins en logements sont similaires et même un peu plus faibles (le besoin en logements était estimé à 69 et les besoins en foncier à 3 hectares).

La commune prévoit une densité de 10 logements à l'hectare pour les secteurs en extensions. Outre que cette densité annoncée est faible, elle ne semble pas appliquée si on considère les objectifs de construction avancés sur les zones 1AUh : construction de 31 à 36 logements sur une superficie totale 5,36 hectares en zones d'urbanisation future 1AUh.

En l'état du plan local d'urbanisme, l'objectif de modération de l'espace annoncé ne peut être atteint. Une densification plus élevée permettrait une moindre consommation d'espace et une artificialisation moins importante des sols.

L'autorité environnementale recommande de mieux justifier la prise en compte de l'objectif de modération de la consommation d'espace et, à défaut, de revoir le projet notamment en augmentant significativement les densités et en phasant l'ouverture à l'urbanisation.

L'artificialisation des sols consécutive à l'urbanisation peut avoir des incidences notamment sur les milieux, le paysage, le stockage de carbone dans les sols, la gestion des eaux, les risques et de manière plus large sur les services écosystémiques[7]

Dans le cas présent, les impacts de l'urbanisation sur les milieux ne sont pas suffisamment étudiés. Aucune analyse des services écosystémiques rendus par les espaces consommés n'est présentée et il n'est pas démontré que l'impact sur la biodiversité de la disparition de milieux cultivés et prairiaux est négligeable. (cf présentation des impacts pages 44 et suivantes du rapport de présentation 2).

La biodiversité du sol ou la fonctionnalité de ces milieux pour certaines espèces nicheuses en espace ouvert doivent être étudiées pour être connues. Par ailleurs, les espaces agricoles permettent également le stockage de carbone, l'infiltration des eaux, ou le maintien d'un paysage ouvert. A contrario, l'artificialisation, notamment en cas d'imperméabilisation d'une partie des sols artificialisés, peut être difficilement réversible.

L'artificialisation des sols consécutive à l'urbanisation ayant des incidences sur les milieux et les services écosystémiques qu'ils rendent comme le stockage de carbone, leurs effets sur le climat, la gestion des eaux et les paysages, l'autorité environnementale recommande d'étudier précisément les impacts du projet afin éventuellement de l'adapter pour éviter ces incidences, sinon les réduire ou les compenser.

II.5.2 Milieux naturels et biodiversité, dont Natura 2000

- Sensibilité du territoire et enjeux identifiés

Le territoire communal est concerné par des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de types I et II dont notamment :

- la ZNIEFF de type 1 n°220 005 071 « forêt domaniale du parc Saint-Quentin » qui est également identifié comme un espace naturel sensible ;
- la ZNIEFF de type 2 n°220 013 786 « Pays de Bray » ;

7Les services écosystémiques sont définis comme étant les bénéfices que les êtres humains tirent du fonctionnement des écosystèmes (article L110-1 du code de l'environnement), par exemple : le stockage de carbone, la gestion des eaux, etc.

Le territoire communal n'est concerné par aucun site Natura 2000. Les plus proches sont le « réseau de coteaux crayeux du bassin de l'Oise aval »(à environ 500 m) et les « massifs forestiers du Haut Bray de l'Oise » (à environ 1,2 km). Il est traversé par des corridors écologiques intra-forestiers.

Les terrains couverts par les orientations d'aménagement et de programmation sont aujourd'hui soit des prairies, soit de terres cultivées.

- Qualité de l'évaluation environnementale et prise en compte des milieux naturels

L'état initial présente (pages 119 et suivantes du rapport de présentation 1) les zonages environnementaux d'inventaire et réglementaire et les corridors écologiques. Il identifie également les boisements et le réseau intra-forestier. Il comprend un descriptif sommaire de la faune et de la flore présente sur les sites d'intérêt réglementaire ; cependant, l'analyse proposée est succincte.

Dans l'évaluation environnementale pages 43 et suivantes, une présentation des impacts de l'urbanisation sur les terres est exposée. Il est conclu que « les milieux naturels d'intérêt seront donc assez peu touchés par l'urbanisation. Les espèces animales fréquentant les espaces verts de la commune subiront un dérangement accru mais qui restera globalement limité. La préservation d'espaces non imperméabilisés permettra de favoriser l'infiltration des eaux pluviales et de limiter les effets de ruissellement ».

Or, aucun inventaire de terrain et analyse des espaces naturels concernés par l'urbanisation (zones d'urbanisation futures 1AUh et 1AUe et dents creuses), au regard de leur valeur patrimoniale, de leur fonctionnalité et des services écosystémiques rendus par ces espaces, n'a été réalisé. Pourtant, les zones de projets sont concernées par des prairies.

Le dossier ne spécifie pas non plus que le secteur de projet (1AUh) situé au nord est concerné par des mesures agro-environnementales et climatiques[8] (réf cadastrale AA188 et ZB27) et est donc exploité avec des pratiques agricoles vertueuses pour l'environnement.

L'autorité environnementale recommande de :

- *déterminer la nature et la valeur patrimoniale ou l'intérêt communautaire de l'ensemble des espaces concernés par les secteurs de projet, par l'identification et l'analyse des habitats naturels, de la faune et de la flore (analyse bibliographique et inventaires de terrain) ;*
- *qualifier le potentiel écologique de ces espaces en ce qui concerne la fonctionnalité et les services écosystémiques rendus ;*
- *d'analyser les incidences de l'artificialisation sur ses espaces et de proposer le cas échéant, les mesures d'évitement de l'urbanisation, à défaut de réduction et en dernier recours de compensation des incidences résiduelles.*

8 Les mesures agroenvironnementales et climatiques permettent d'accompagner les exploitations agricoles qui s'engagent sur plusieurs années dans le développement de pratiques combinant performance économique et performance environnementale ou dans le maintien de telles pratiques lorsqu'elles sont menacées de disparition.

- Qualité de l'évaluation des incidences au titre de Natura 2000 et prise en compte des sites Natura 2000

Le rapport de présentation 1 présente une bibliographie des sites Natura 2000 les plus proches de la commune et identifie les sites susceptibles d'être impactés, en raison des habitats naturels et des espaces animales qui ont justifié leur désignation.

L'autorité environnementale n'a pas d'observation sur cette partie.

II.5.3 Risques naturels

- Sensibilité du territoire et enjeux identifiés

Le relief de la commune est contrasté entre l'espace urbanisé situé à flanc de coteau et la vallée du pays de Bray. Le village est implanté sur une butte d'une hauteur d'environ 170 mètres. La partie du hameau de Rome est situé à 126 mètres, soit dans la partie déclinante (localisation de la zone d'extension 1AUe).

La commune de Mont-Saint-Adrien est concernée par :
- un aléa de glissement de terrain modéré localisé au sud sur les coteaux urbanisés ;
- un aléa faible à moyen de retrait et gonflement des argiles sur la quasi-totalité de la commune ;
- un risque d'inondation et de coulées de boues concernant toute la partie haute du territoire communal avec un aléa fort à très fort de coulées de boues ;
- un risque de remontée de nappes subaffleurantes sur la partie nord du territoire ;
- risque de ruissellement des eaux de surface localisé en limite nord de la commune.

Le territoire communal a fait l'objet d'un arrêté de déclaration de catastrophe naturelle pour des inondations, coulées de boues et mouvements de terrain le 29 décembre 1999.

- Qualité de l'évaluation environnementale et prise en compte des risques naturels

Les informations concernant les risques sont dispersées dans le dossier. L'état initial, présent dans le rapport de présentation 1, identifie et cartographie les risques naturels spécifiques au territoire communal à partir des pages 89 et suivantes et pages 37 et suivantes du rapport de présentation 2, évaluation environnementale. Le règlement informe des risques naturels présents sur le territoire communal (cf page 23, article 9 du règlement écrit).

Le territoire communal est très sensible aux problèmes de coulées de boues. Le plan local d'urbanisme expose la prise en compte du risque de coulées de boues à partir de la page 38 du rapport de présentation 2, évaluation environnementale, il propose une gestion des eaux pluviales à la parcelle et le maintien de surface libres d'infiltration.

Le règlement appelle l'attention des constructeurs et usagers « selon le principe de précaution » sur les phénomènes naturels marquants comme le risque de coulée de boue. Il indique qu'il revient aux maîtres d'ouvrage de prendre les précautions techniques nécessaires pour garantir la sécurité. Il appartient cependant aux documents d'urbanisme de prendre en compte les risques auxquels peuvent être soumis les habitants et leurs biens en définissant les critères de constructibilité des sols.

Or, la zone d'urbanisation future à vocation économique 1AUe est localisée sur le hameau de Rôme qui est en partie soumis à un aléa très fort de coulées de boues, sans que le dossier n'étudie spécifiquement ce risque et ne prenne de disposition adaptée.

L'autorité environnementale recommande de compléter l'analyse des risques par la production d'une étude hydraulique afin de préciser le risque de coulées de boues et de proposer des prescriptions complémentaires pour réduire l'exposition à ce risque en zone d'urbanisation future 1AUe et, à défaut, de ne pas l'ouvrir à l'urbanisation.