



Mission régionale d'autorité environnementale

Normandie

**Avis délibéré de la mission régionale d'autorité
environnementale (MRAe) de Normandie sur
l'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) de
la commune de Mesnil-en-Ouche (27)**

n° : 2019-3450

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

Préambule

La MRAe de Normandie, mission régionale d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), s'est réunie, sous la forme de délibérations par échange d'écrits transmis par voie électronique, le 19 mars 2020. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur l'élaboration du plan local d'urbanisme de la commune de Mesnil-en-Ouche.

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Corinne ETAIX, Olivier MAQUAIRE et François MITTEAULT.

En application de l'article 9 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 le présent avis.

Membre présent sans voix délibérative : Marie-Claire BOZONNET.

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Normandie a été saisie par la commune de Mesnil-en-Ouche pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 30 décembre 2019.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 104-6 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la DREAL a consulté le 8 janvier 2020 l'agence régionale de santé de Normandie.

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

Pour chaque plan et document soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis n'est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

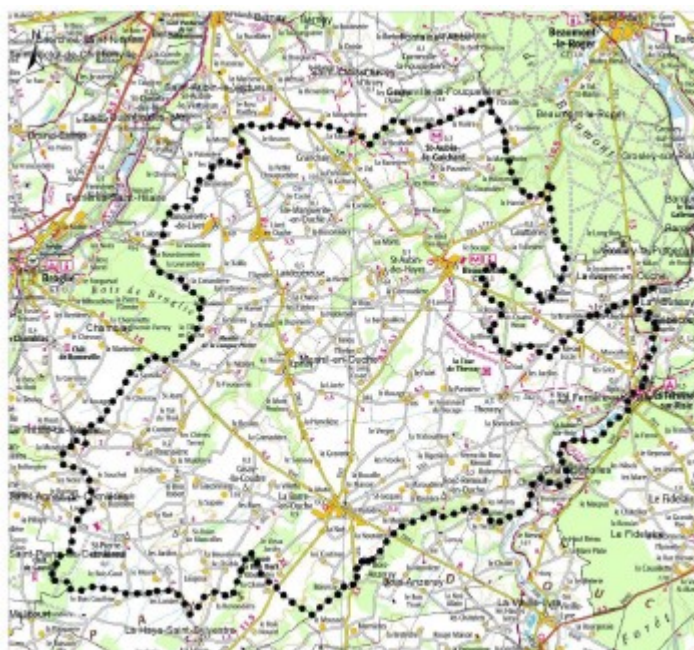
Le présent avis est publié sur le site des MRAe. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

Avis

1. CONTEXTE DU PROJET D'ÉLABORATION DU PLAN LOCAL D'URBANISME DE LA COMMUNE DE MESNIL-EN-OUCHÉ

La commune de Mesnil-en-Ouche se situe dans le département de l'Eure. C'est une commune nouvelle depuis le 1^{er} janvier 2016, suite au regroupement de 16 communes, ce qui en fait la commune la plus étendue du département : 16 540 hectares pour 4 700 habitants (2017). Par délibération en date du 28 mars 2017, la commune nouvelle de Mesnil-en-Ouche a décidé d'élaborer son PLU, dont le projet a été arrêté le 3 décembre 2019. Elle est en partie concernée par le site Natura 2000¹ « *Risle, Guiel, Charentonne* » (zone spéciale de conservation n° FR2300150). C'est à ce titre que l'élaboration du PLU est soumise à évaluation environnementale.

La commune appartient à la communauté de communes Bernay Terres de Normandie et est concernée par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays Risle-Charentonne approuvé le 18 décembre 2012.



Situation géographique de la commune de Mesnil-en-Ouche (source : Rapport de présentation - diagnostic)

La commune projette d'atteindre une population d'environ 5 170 habitants d'ici 2030, soit un taux de croissance moyen de 0,68 % par an. Cela représente l'accueil d'environ 470 nouveaux habitants et nécessite la construction d'au maximum 280 logements. La production de logements est priorisée sur les polarités que sont Beaumesnil et La Barre-en-Ouche qui devraient accueillir 50 % des logements envisagés (140 -145 logements). La densité envisagée pour les nouvelles opérations respecte les prescriptions du SCoT : 18-20 logements / ha pour les centres de Beaumesnil et de La Barre-en-Ouche de ; 14 logements / ha en dehors des centres de Beaumesnil et de La Barre-en-Ouche et 12-14 logements / ha dans les autres communes déléguées.

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 sites d'intérêt communautaire (SIC) ou des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « Oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

Le territoire de Mesnil-en-Ouche est caractérisé par un urbanisme éclaté. Le territoire communal est composé à 98 % d'espaces naturels et agricoles. Les espaces urbains occupent 2 % du territoire soit 246 hectares. La commune de Mesnil-en-Ouche présente plusieurs types d'espaces pour la faune et la flore comme les micro-habitats (haies, vergers, petits bois), les secteurs bâtis et leurs abords, les cultures et prairies, les jardins, parcs et vergers, les boisements et les habitats aquatiques dont le cours d'eau de la Risle, les ruisseaux et de nombreuses douves, fossés et mares (1012 identifiés). Le territoire comprend onze ZNIEFF² de type I et quatre ZNIEFF de type II, ainsi que de nombreux corridors écologiques et réservoirs de biodiversité définis au SRCE³ (trame bleue notamment). Le territoire est également concerné par le site Natura 2000 « Risle, Guiel, Charentonne », correspondant à la vallée alluviale de Risle délimitant la commune à l'est.

2. QUALITÉ DU DOSSIER TRANSMIS A L'AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE

Les documents présentés sont globalement de très bonne facture et très bien illustrés (cartes, photographies...). Chaque partie du rapport de présentation se termine pertinemment par une grille relevant les atouts, faiblesses du territoire ainsi que les enjeux par thématique. En outre, les secteurs qui seront ouverts à l'urbanisation sont clairement définis graphiquement (les 15 orientations d'aménagement et de programmation – OAP, les 47 emplacements réservés, les 24 secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL), ainsi que les bâtiments pouvant changer de destination en zone agricole (A) et naturelle (N) et les impacts environnementaux des principales OAP sont bien développés dans le document relatif à l'évaluation environnementale (pages 72 à 153).

Néanmoins, certains thèmes méritent d'être approfondis et complétés.

Ainsi, les effets notables de la mise en œuvre du PLU ont bien été analysés pour les OAP des communes déléguées de Beamesnil et de la Barre-en-Ouche. Il aurait été pertinent d'élargir cette analyse aux autres OAP de la commune et aux emplacements réservés pour l'extension et la création d'équipements publics (9,1 hectares) qui sont listés des pages 90 à 101 de l'évaluation environnementale mais pour lesquels aucune conclusion en matière d'incidences ou de sensibilité environnementale n'est indiquée.

L'autorité environnementale recommande d'élargir à toutes les OAP et à l'ensemble des emplacements réservés projetés par la commune, l'analyse des incidences éventuelles du projet ainsi que les mesures visant à les éviter, réduire voire les compenser.

Concernant la consommation d'espace et la création de logements, il apparaît clairement une incohérence entre les objectifs du SCoT et ceux du PLU. Le SCoT prévoit une consommation foncière (habitat et activités) de 40 hectares sur la période 2012-2030 sur l'ancien territoire de la communauté de communes de Beamesnil. Or, les résultats de la consommation foncière en page 203 du rapport de présentation témoignent déjà d'une consommation globale de 83,42 hectares entre 2007 – 2018 et le PLU prévoit une consommation foncière de 8 hectares pour la période 2019 et 2030 pour le seul territoire communal. Le croisement de ces chiffres mérite clarification et d'être conforté pour confirmer la compatibilité des objectifs du PLU avec ceux du SCoT. Cette demande vaut également pour les objectifs en matière de construction de logements, car les objectifs du SCoT sont de 326 logements jusqu'en 2030 et ceux du PLU sont de 280, sans que soient indiqués le nombre de logements construits entre 2013 et 2019.

L'autorité environnementale recommande de compléter le rapport de présentation avec les éléments permettant d'apprécier la compatibilité du PLU avec les orientations du SCoT en matière de consommation foncière et de production de logements.

- 2 ZNIEFF : Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique. Lancé en 1982 à l'initiative du ministère chargé de l'environnement, l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) a pour objectif d'identifier et de décrire des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation. On distingue deux types de ZNIEFF : les ZNIEFF de type I : secteurs de grand intérêt biologique ou écologique ; les ZNIEFF de type II : grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes.
- 3 Schéma régional de cohérence écologique

En outre, le territoire comprend un site Natura 2000. En conséquence, une évaluation des incidences Natura 2000 doit être présente dans le dossier en application de l'article R. 414-19 du code de l'environnement. En l'espèce, l'analyse présentée dans le rapport n'est pas complète, car elle ne s'intéresse pas aux effets – permanents et temporaires, directs et indirects – du PLU sur les espèces animales et végétales et les habitats d'intérêt communautaire, et n'est pas conclusive quant aux incidences des secteurs qu'il est prévu d'urbaniser sur le site Natura 2000 situé sur la commune ou sur celui d'autres communes voisines.

L'autorité environnementale recommande de compléter l'analyse des incidences Natura 2000 et d'évaluer en conséquence les incidences éventuelles du PLU sur le site.

Des indicateurs évaluant l'application du projet de PLU sont définis pour chacune des thématiques évaluées des pages 157 à 165. Néanmoins, ces indicateurs ne disposent pas d'une valeur cible et le dispositif ne présente pas les mesures correctrices à apporter en cas d'écart aux cibles ou en cas d'impacts négatifs imprévus. Enfin, les moyens consacrés et les modalités de suivi n'ont pas été précisés.

L'autorité environnementale recommande de compléter les indicateurs de suivi avec des valeurs-cibles, des mesures correctrices en cas d'écart avec les cibles, et de préciser les moyens mis à disposition pour réaliser et piloter le suivi du PLU.

Enfin, le résumé non technique reprend clairement et synthétiquement les points saillants du dossier. Néanmoins, mais il ne traite nullement des incidences du PLU sur la santé humaine et l'environnement. Il conviendrait donc de compléter le résumé non technique en ce sens.

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

Les observations qui suivent ne prétendent pas à l'exhaustivité mais portent sur les thématiques identifiées comme à fort enjeu par l'autorité environnementale, compte tenu du contexte environnemental et de la nature du projet de PLU.

3.1 La consommation d'espace

La consommation d'espace et l'artificialisation des sols constituent en région Normandie un enjeu fort. En effet, la progression de l'artificialisation des sols y a été, ces dernières années, presque cinq fois supérieure à la croissance démographique⁴. Et selon l'INSEE⁵, la croissance du parc de logements a été, ces dernières années, cinq fois plus importante que celle de la population.

L'étalement urbain et l'artificialisation des sols, en détruisant et en morcelant les espaces naturels, agricoles et forestiers, contribuent directement à la dégradation du fonctionnement des écosystèmes et à l'érosion de la biodiversité. Présenté le 4 juillet 2018, le plan biodiversité vise à renforcer l'action de la France pour la préservation de la biodiversité et à mobiliser des leviers pour la restaurer lorsqu'elle est dégradée notamment en limitant la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers pour atteindre l'objectif de zéro artificialisation nette.

En matière d'habitat, la consommation d'espace se réalise en totalité dans l'espace urbain actuel. Pour ce qui concerne les vingt-quatre STECAL, ils serviront principalement au développement d'activités économiques sur des parcelles déjà urbanisées et artificialisées. Ils ont été clairement définis dans le PLU de la commune, leur justification a bien été exposée et les capacités de construction ou d'extension sont limitées soit à 10 % (majorité) soit à 30 % de l'emprise au sol. Enfin, les emplacements réservés sont essentiellement liés à des aménagements de cheminements doux, de mares, de voiries et de dispositifs de défense extérieur contre l'incendie (DECI).

4 Source : Direction générale des finances publiques (DGFiP), fichiers MAJIC 2011-2015, INSEE, Recensement de la population 2008-2013

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

Toutefois, il serait opportun de prendre en compte les surfaces concernées par ces STECAL et par les emplacements réservés dans le calcul de la consommation foncière projetée.

Le PADD présente des objectifs ambitieux de réduction de consommation d'espaces foncier « *pour préserver le cadre rural qualitatif* » du territoire (page 12 du rapport de présentation – justifications). Il prévoit une consommation foncière maximale de 8 hectares pour l'habitat (5 hectares dans les pôles structurants et 3 hectares dans les autres villages) contre une consommation de 59 hectares sur les 10 dernières années, soit une réduction de 80 %. Un tableau de synthèse relatif à la production de logements et de consommation foncière est présenté dans plusieurs parties du rapport (dernière page du diagnostic foncier, page 44 du rapport de présentation – justifications). Ce dernier mérite d'être clarifié, car sa lisibilité n'est pas évidente. En effet, les chiffres ne correspondent pas à ceux indiqués dans d'autres parties du rapport. Ainsi, d'après les analyses produites dans le dossier relatif aux OAP, ces dernières permettront de produire environ 110 logements (98 dans le tableau) et sur une superficie de 16,6 hectares en densification urbaine rien que pour les OAP (8 hectares dans le tableau pour la totalité du projet). 40 logements seront produits par reconquête du parc vacant, mais aucune information n'a été fournie sur la production des 130 autres logements (changement de destination - potentiel de 174 logements ou rétention foncière au sein de la zone urbaine - 160 logements potentiels). Il serait donc opportun d'élaborer un tableau de synthèse concrétisant les ambitions de la commune, au-delà du potentiel de la commune, en rappelant les objectifs de production de logements et de consommation foncière envisagées, par commune déléguée et type d'opération (OAP, densification, changement de destination...).

L'autorité environnementale recommande d'élaborer un tableau de synthèse concrétisant les objectifs de production de logements et de consommation foncière par commune déléguée et type d'opération (OAP, densification, changement de destination, STECAL, emplacements réservés...).

3.2 La biodiversité et le paysage

Les zones prévues à l'urbanisation font toutes l'objet d'une OAP précise, qui permet la sauvegarde ou la création de haies au titre d'espaces tampons ou d'aménagements paysagers. Les OAP interdisent le comblement des mares, préservent les fossés existants et obligent à la création d'une hydraulique douce.

Les enjeux en termes de préservation des espaces naturels, notamment les réservoirs et les corridors écologiques identifiés au SRCE de Haute-Normandie, sont pris en compte par le projet de PLU qui les classe en zone naturelle (N) ou agricole (A). L'urbanisation projetée en densification au sein des secteurs urbanisés permet également de limiter l'impact sur la biodiversité et les paysages. Les principaux boisements sont protégés au titre des espaces boisés classés (EBC) et le règlement graphique identifie les haies et les mares au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme. Les éléments identifiés au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme sur le règlement graphique font l'objet de prescriptions dans le règlement écrit.

3.3 La transition énergétique et l'atténuation au changement climatique

La loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte rappelle les engagements internationaux de la France pour conduire la politique d'atténuation du changement climatique. Elle a pour objectif de réduire de 40 % les gaz à effet de serre (GES) en 2030 et de 75 % en 2050, par rapport à 1990, de réduire de 50 % la consommation d'énergie en 2050, par rapport à 2012, de réduire de 30 % la consommation des énergies fossiles d'ici 2030, par rapport à 2012 et de porter à 23 % les énergies renouvelables dans la consommation d'énergie finale en 2020 et 32 % en 2030 (40 % d'énergies renouvelables dans la consommation électrique)⁶.

6 Dispositions codifiées à l'article L. 100-4 du code de l'énergie

Dans ce cadre, l'un des objectifs fixés aux collectivités publiques en matière d'urbanisme (article L. 101-2 7° du code de l'urbanisme) est la « *lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'économie des ressources fossiles, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables* ».

Au-delà des modes de déplacement et des modalités de maîtrise énergétique sur la commune, des mesures peuvent être mises en place dans les PLU pour atténuer les impacts sur le climat et favoriser l'adaptation au changement climatique. Sur la base des articles L. 151.21⁷ et R. 151.42 du code de l'urbanisme, et dans le cadre des orientations d'aménagement et de programmation (OAP), une ambition plus affirmée de réduction des émissions de gaz à effet de serre (avec des actions et des objectifs clairs pour les aménageurs) aurait pu être affichée. Le PLU aurait ainsi pu être complété par des recommandations en faveur d'un habitat durable et énergétiquement performant.

Afin de s'engager dans la trajectoire nationale de réduction des émissions de gaz à effet de serre, d'atténuation et d'adaptation au changement climatique, l'autorité environnementale recommande à la collectivité de conforter son projet en matière de mobilité décarbonée, de recours aux énergies renouvelables et d'économies d'énergies dans le bâtiment.

7 « *Le règlement peut définir des secteurs dans lesquels il impose aux constructions, travaux, installations et aménagements de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées qu'il définit. À ce titre, il peut imposer une production minimale d'énergie renouvelable, le cas échéant, en fonction des caractéristiques du projet et de la consommation des sites concernés. Cette production peut être localisée dans le bâtiment, dans le même secteur ou à proximité de celui-ci.* »