



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

MRAe

Mission régionale d'autorité environnementale
NORMANDIE

**Inspection générale de l'environnement
et du développement durable**

**Avis délibéré
Révision dite « allégée » n° 1 du plan local d'urbanisme (PLU)
de la commune de Bénouville (14)**

N° MRAe 2022-4535

PRÉAMBULE

La MRAe de Normandie, mission régionale d'autorité environnementale de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD), s'est réunie le 29 septembre 2022 par téléconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la révision dite « allégée » du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Bénouville (14).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Marie-Claire BOZONNET, Edith CHATELAIS, Corinne ETAIX, Noël JOUTEUR, Olivier MAQUAIRE et Christophe MINIER.

En application du préambule du règlement intérieur de la MRAe de Normandie, adopté collégalement le 3 septembre 2020¹, 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 direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) de Normandie a été saisie par la communauté urbaine de Caen la mer pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 12 juillet 2022.

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 aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la Dreal a consulté le 13 juillet 2022 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 internet des MRAe (rubrique MRAe Normandie). Cet avis est un avis simple qui est joint au dossier de consultation du public.

¹ Consultable sur le site internet des MRAe (rubrique MRAe Normandie) : <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/textes-officiels-de-la-mrae-normandie-r457.html>

AVIS

1 La démarche d'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale des projets de documents d'urbanisme est une démarche d'aide à la décision qui permet de décrire et d'apprécier de manière appropriée et proportionnée les incidences du document d'urbanisme sur l'environnement et la santé humaine. Elle est conduite au stade de la planification, en amont des projets opérationnels, et vise à repérer de façon préventive les impacts potentiels des orientations et des règles du document d'urbanisme sur l'environnement, à un stade où les infléchissements sont plus aisés à mettre en œuvre. Elle doit contribuer à une bonne prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux et permettre de rendre plus lisibles pour le public les choix opérés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement et la santé humaine.

L'évaluation environnementale présente un intérêt majeur au stade d'élaboration des documents d'urbanisme. La démarche s'applique également, de manière proportionnée, à leurs évolutions.

2 Contexte réglementaire de l'avis

Le 30 juin 2022, le conseil communautaire de la communauté urbaine de Caen la mer a arrêté le projet de révision dite « allégée » (article L. 153-34 du code de l'urbanisme) n° 1 du plan local d'urbanisme de la commune de Bénouville, approuvé le 10 janvier 2011.

En application de l'article L. 104-3 du code de l'urbanisme, « *sauf dans le cas où elles ne prévoient que des changements qui ne sont pas susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement, au sens de l'annexe II à la directive 2001/42/ CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001, les procédures d'évolution des documents mentionnés aux articles L. 104-1 et L. 104-2 donnent lieu soit à une nouvelle évaluation environnementale, soit à une actualisation de l'évaluation environnementale réalisée lors de leur élaboration* ».

En application des articles R.104-28 à 33 du code de l'urbanisme, dans leur rédaction antérieure à l'entrée en vigueur du décret n° 2021-1345 du 13 octobre 2021, la révision du PLU a fait l'objet d'une demande d'examen au cas par cas auprès de l'autorité environnementale, qui a conclu, par décision² du 29 avril 2021, à la nécessité de réaliser une évaluation environnementale.

Par ailleurs, Bénouville est classée commune littorale ; ainsi, en application de l'article R. 104-10 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction antérieure à l'entrée en vigueur du décret du 13 octobre 2021 précité, et de l'article R. 104-11 2° du code de l'urbanisme dans sa version postérieure à ce décret, la révision du PLU de Bénouville fait l'objet d'une évaluation environnementale.

Après avoir fait l'objet d'une évaluation environnementale, le projet de révision dite « allégée » (appelé simplement « révision » dans la suite du présent avis) a été transmis pour avis à l'autorité environnementale qui en a accusé réception le 12 juillet 2022.

3 Présentation du projet de révision du PLU

L'objet de la révision du PLU de la commune de Bénouville est de réduire la marge de recul des futures constructions par rapport à l'axe de la voie départementale RD 515, de 75 à 40 mètres. Cette réduction apparaît nécessaire pour permettre la mise en œuvre de la zone d'aménagement concerté (Zac) de la Clôture, qui prévoit l'urbanisation de la zone classée 2AUM au plan local d'urbanisme. D'une superficie d'environ 12 hectares, la Zac doit notamment accueillir 210 nouveaux logements.

² Consultable à l'adresse suivante :

https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/d_2021_3967_revision_alliegee_plu_benouville_delibere.pdf

La Zac de la Clôture, créée le 18 novembre 2019, a fait l'objet d'une évaluation environnementale en tant que projet. Cette évaluation et ce projet n'ont pas fait l'objet d'avis de la MRAe, celle-ci ne s'étant pas prononcée dans le délai de deux mois prévu à l'article R. 122-7 II du code de l'environnement. Par ailleurs, une modification du PLU a été engagée le 12 décembre 2019 pour ouvrir à l'urbanisation la zone 2AUM en la classant 1AUM. Cette modification a été dispensée d'évaluation environnementale dans le cadre de l'examen au cas par cas (décision³ de l'autorité environnementale en date du 25 juin 2020), notamment du fait que les impacts avaient été analysés et les mesures envisagées en conséquence dans le dossier de création de Zac.

De part et d'autre des voies à grande circulation, en dehors des espaces urbanisés des communes, une bande de recul est imposée aux nouvelles constructions, selon le principe de la constructibilité des entrées de ville (article L. 111-6 du code de l'urbanisme). La RD 515 étant classée en catégorie 2 de route à grande circulation, des marges de 75 mètres sont fixées. Or, ces marges impactent la totalité de la frange ouest de la Zac. Afin de réduire cette marge, la collectivité peut mener une « étude entrée de ville » (dite « loi Barnier »), conformément à l'article L. 111-8 du code de l'urbanisme, qui précise que « le plan local d'urbanisme, ou un document d'urbanisme en tenant lieu, peut fixer des règles d'implantation différentes de celles prévues par l'article L. 111-6 lorsqu'il comporte une étude justifiant, en fonction des spécificités locales, que ces règles sont compatibles avec la prise en compte des nuisances, de la sécurité, de la qualité architecturale, ainsi que de la qualité de l'urbanisme et des paysages ».

C'est dans ce cadre que la présente révision prévoit de réduire du côté est de la RD 515, correspondant au côté ouest de la Zac de la Clôture, la marge de recul des constructions à 40 mètres de l'axe de la 2 x 2 voies. Elle ne prévoit aucune autre modification du PLU.

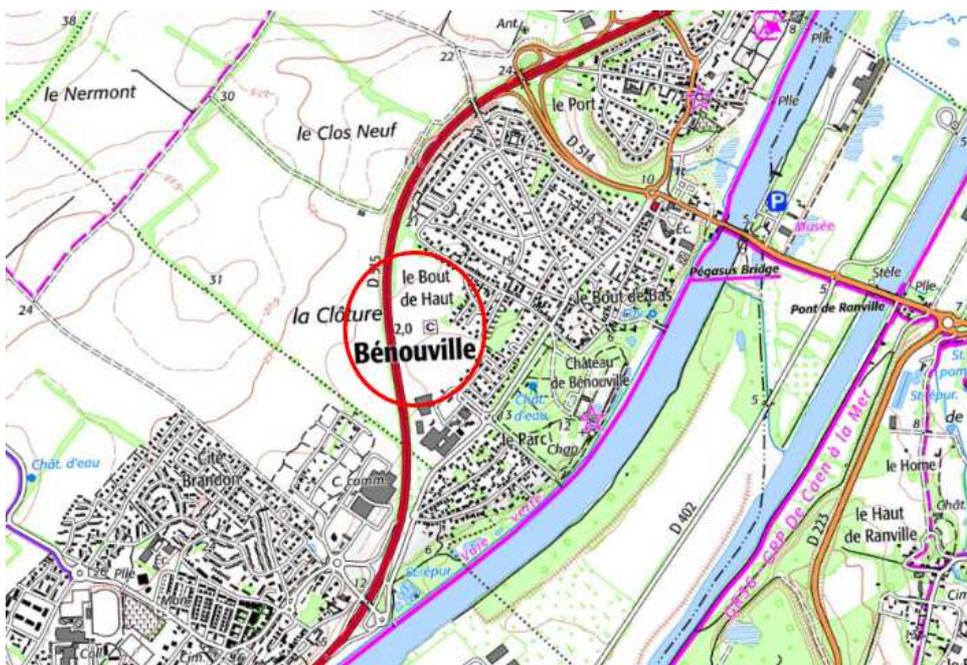


Figure 1 : Localisation du secteur concerné par la révision dite « allégée » (source : geoportail)

3 Consultable à l'adresse suivante : https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/d-2020-3588_modification_2_plu_benouville_delibere.pdf

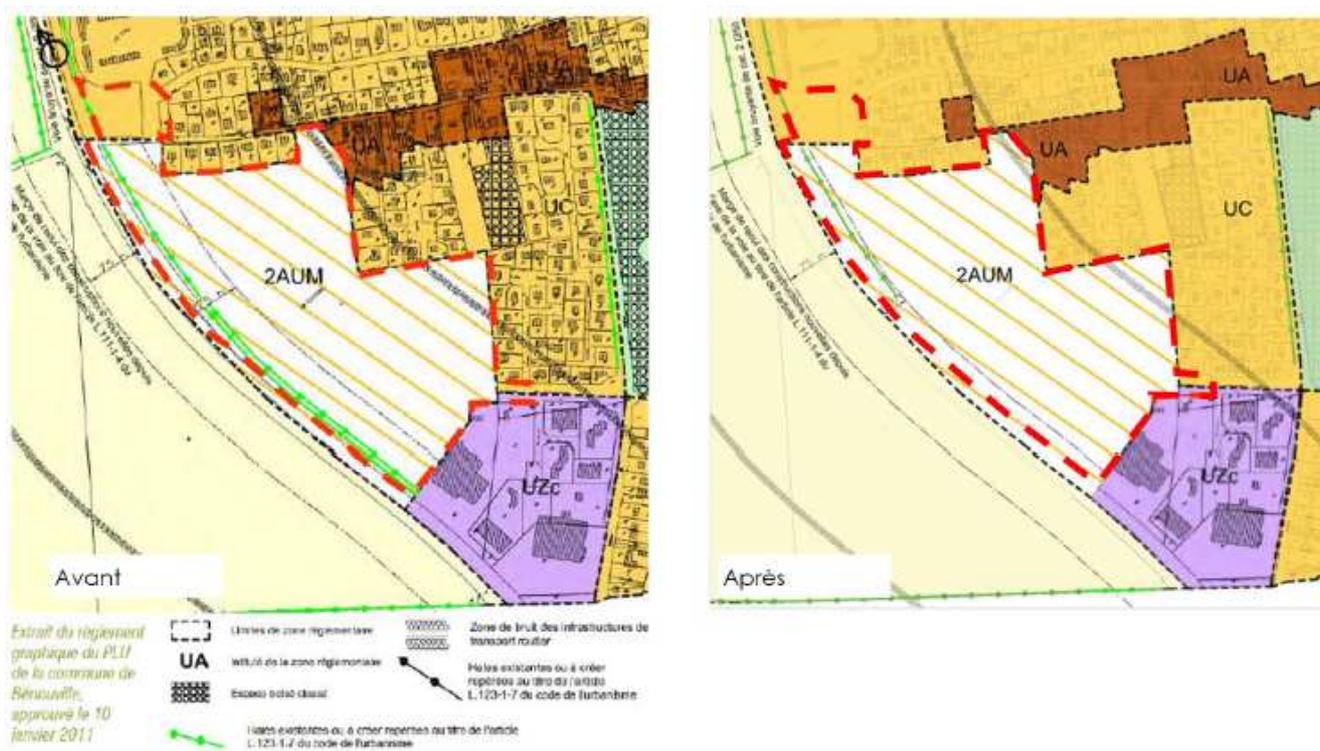


Figure 2 : Extrait du plan de zonage avant et après la révision (source : dossier) : modification des marges de recul sur le côté ouest de la zone 2AUM, le long de la RD 515

4 Avis sur le projet de révision du PLU

Le dossier présenté comporte notamment trois documents principaux, à savoir la notice de présentation de la révision allégée, l'évaluation environnementale et l'étude « entrée de ville ».

Les documents présentés sont globalement de bonne qualité rédactionnelle, clairs et bien illustrés. Ils permettent de bien cerner les enjeux de la révision du PLU, même si quelques précisions sur la bande de recul seraient utiles.

Il est à souligner que l'évaluation environnementale et le présent avis portent sur la réduction de la marge de recul au règlement graphique du PLU, et non sur le projet de Zac qui motive ces adaptations, bien que les deux soient directement liés.

4.1 La démarche d'évaluation environnementale

La démarche d'évaluation environnementale s'appuie sur les études existantes, c'est pourquoi le dossier rappelle le contenu attendu de l'évaluation environnementale du PLU et son articulation avec les études déjà menées dans le cadre du projet de Zac. Le dossier comporte ainsi les analyses relatives à l'état initial, aux incidences, ainsi que les mesures « éviter-réduire-compenser » (ERC) qui ont été définies lors de la création de la Zac.

La collectivité indique que la Zac s'implante sur le dernier secteur qu'il serait possible d'urbaniser sur la commune, et que le choix a été fait d'optimiser la constructibilité de cette zone. Les nuisances de la RD 515 ont été intégrées dans la conception de la Zac, avec notamment la création d'un merlon, visant à la fois à servir d'écran sonore et à permettre une intégration paysagère des futures constructions vis-à-vis de la RD 515. Le merlon est conçu comme un aménagement « clé » et structurant, plus que comme un simple ouvrage technique.

La révision du PLU portant exclusivement sur la réduction de la marge de recul de la RD 515, il aurait été intéressant de faire un focus sur les incidences, qu'elles soient négatives ou positives, de cette réduction. Le rapport aurait pu rappeler les éventuelles variantes du projet de Zac avec, par exemple, une variante qui ne contiendrait pas de logements dans la bande des 75 mètres, mais d'autres usages (ex. parc urbain, espaces de jeux, jardins familiaux, etc.). Plus globalement, il aurait été utile d'avoir des données plus précises sur la partie de la Zac impactée par la bande des 75 mètres (surface concernée, nombre de logements, type de logements, etc.) et de démontrer davantage la nécessité de réduire la bande à 40 mètres.

L'autorité environnementale recommande de présenter les éventuelles variantes d'aménagement avec des bandes de recul fixées à 40 ou 75 mètres, ainsi que leurs incidences négatives comme positives, en particulier pour la solution qui a été retenue. Elle recommande également de mieux argumenter le choix de réduire la bande d'inconstructibilité au regard de solutions alternatives de moindre impact environnemental.

4.2 La population et la santé humaine : nuisances sonores et pollution atmosphérique

L'aménagement de la Zac de la Clôture à proximité d'un axe routier important (42 300 véhicules/jour) a été acté dans le cadre du dossier de création de la Zac. Toutefois, la réduction de la marge de recul est susceptible d'accentuer l'exposition des futurs habitants à des pollutions sonores et atmosphériques.

Au-delà de la marge de recul de 75 mètres liée à l'application de l'article L. 111-6 du code de l'urbanisme, la quasi-totalité de la Zac de la Clôture est dans la zone de bruit de la RD 515, définie par une bande de 250 mètres de part et d'autre de l'axe de la route. Cette bande tampon induit des obligations en matière d'isolement acoustique pour les nouvelles constructions concernées. Les normes d'isolement acoustique en façade des constructions nouvelles seront donc appliquées, mais d'une manière générale il convient de rappeler que ces mesures sont inopérantes dès lors que les habitations ont leurs fenêtres ouvertes et/ou que les habitants veulent profiter des espaces extérieurs, notamment en saison estivale.

Dans le cadre du projet de Zac, une étude acoustique a été réalisée en mai 2019. Les mesures effectuées à cette occasion sur le site du projet d'aménagement avaient pour but d'évaluer l'efficacité du merlon existant sur la partie nord, et d'évaluer le dimensionnement d'un nouveau merlon sur la partie sud, en prolongement du premier. Il est à noter que cette étude acoustique mentionnait un trafic de 25 000 véhicules/jour. Cependant, le maître d'ouvrage indique que ces chiffres sont anciens et qu'il convient de prendre en compte ceux de 2019 qui montrent des flux moyens de « plus de 42 300 véhicules par jour ». Le trafic est aussi susceptible de s'accroître en période estivale, mais il n'existe pas de donnée de comptage pour les périodes estivales. En revanche la collectivité tient compte de la hausse attendue du trafic lié aux projets prévus aux alentours⁴, avec une augmentation potentielle estimée à 2 % du trafic actuel une fois ces projets réalisés.

L'étude a montré la pertinence du merlon existant et la nécessité de le prolonger. En haut du merlon, le niveau de bruit mesuré est de 74 décibels (dB), contre 57 dB au niveau des jardins et habitations existantes. Le merlon existant a une efficacité de 10 à 13 dB. L'estimation des niveaux sonores pour les futurs habitants est de 55 dB à 45 mètres de l'axe de la RD 515, derrière le futur merlon. Or, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a défini des seuils de niveaux sonores à partir desquels le bruit (routier) provoque des effets sanitaires (forte gêne, impact sur le sommeil, augmentation du risque de maladies cardiovasculaires), à l'extérieur de l'habitat, à 53 dB(A) sur 24 h et à 45 dB(A) en période nocturne. Aussi, il importe que les mesures de limitation des nuisances sonores prévues (hors isolement acoustique des façades) permettent d'atteindre des niveaux compatibles avec la préservation de la santé et du cadre de vie des populations riveraines.

⁴ Notamment, le quartier du Fond du Pré de 107 logements à Bénouville, en cours de réalisation, et des projets d'urbanisation limitrophes sur la commune de Blainville sur Orne.

Le prolongement du merlon a été prévu parmi les mesures prises dans le cadre de l'aménagement de la Zac. Ce merlon bénéficiera aussi aux habitations existantes, pour qui le bruit devrait être atténué de 10 à 15 dB si les effets mesurés sur le merlon existant se confirment. La collectivité précise que le merlon sera aménagé et planté dans sa totalité dès la première phase d'aménagement de la Zac et que des mesures acoustiques sont prévues après les travaux, de même que le recensement de plaintes et de gênes liées aux nuisances sonores pour les riverains et futurs habitants.

Concernant la qualité de l'air, le dossier indique qu'aucune donnée n'est disponible au niveau de la Zac, mais que le contexte très routier du site induit, de fait, un risque d'exposition des populations aux pollutions atmosphériques, notamment aux PM10 (particules fines) et au dioxyde d'azote.

Selon la collectivité, le niveau d'incidence de l'évolution du PLU est qualifié de « nul à négligeable » tant sur le bruit que sur la pollution atmosphérique. Cependant, si comme elle le met en avant la transition vers une mobilité plus respectueuse du climat, et donc moins émettrice de polluants (voiture électrique notamment) est prévisible à terme, elle n'est toutefois pas sur la même échelle de temps que la réalisation de la Zac rendue possible par la révision. Il en est de même pour les autres progrès techniques invoqués (pneus, roulement, chaussée, etc.). La réduction du trafic liée au télétravail sera quant à elle probablement contrebalancée par la hausse du trafic liée à l'augmentation de population s'installant entre Caen et Ouistreham.

Ainsi, dans l'immédiat, la création du merlon reste une mesure de réduction des impacts, et ne permet pas d'éviter l'impact. Pour l'autorité environnementale, la réduction de la marge de recul, en passant de 75 mètres à 40 mètres (soit 25 mètres du bord de chaussée, d'après le schéma page 47 de l'étude environnementale), aura un impact négatif, lié à une exposition aggravée au bruit et à la pollution atmosphérique, sur la santé et le cadre de vie des futurs habitants. L'affirmation selon laquelle « l'exposition aux polluants atmosphériques et aux bruits sera vraisemblablement similaire à 40 m ou à 75 m de la voie » (p. 19 de la notice) n'est pas étayée.

Par ailleurs, bien que le choix d'aménager cette zone d'habitation à proximité immédiate de la RD 515 ait été acté en amont du projet de révision du PLU, l'évaluation environnementale de la présente révision aurait dû rappeler les choix ou arbitrages qui ont amené la collectivité à privilégier l'urbanisation au plus proche de la RD 515.

L'autorité environnementale recommande de réexaminer le choix d'urbaniser à proximité de la RD 515 au regard des incidences de la diminution de la marge de recul sur la santé humaine ou, à défaut, de renforcer les mesures d'évitement et de réduction de ces incidences permettant de garantir un niveau d'exposition aux pollutions sonores et atmosphériques des populations, y compris fenêtres ouvertes et dans les espaces extérieurs, qui satisfasse les valeurs-guides recommandées par l'Organisation mondiale de la santé en matière de bruit et de qualité de l'air.

4.3 Le paysage et la biodiversité

L'étude « entrée de ville » a notamment pour but de soigner les perspectives visuelles depuis la route concernée. L'étude fournie témoigne des réflexions qui ont été menées sur le paysage, afin d'intégrer au mieux les futures constructions. Ainsi, le merlon, outre sa finalité d'écran acoustique, vise à limiter l'impact visuel de l'urbanisation. La gestion des implantations et des densités au sein de la Zac a également été conçue pour limiter l'impact depuis la RD 515.

Le merlon sera planté et complété par une haie, comme prévu au PLU dans l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) de la Zac de la Clôture. La haie existante sur la partie nord de la Zac est identifiée aussi dans le règlement graphique, au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme. Sur la partie sud, le plan de zonage actuel fait apparaître une double haie. Or, dans le schéma « avant-après » (figure 2 du présent avis, issu du dossier), cette double haie n'apparaît plus. Il est à préciser que la modification n° 2 du PLU, menée en parallèle, prévoit la création de cette haie. Aussi, pour apporter plus de lisibilité, il aurait été opportun de présenter l'articulation entre les deux procédures d'évolution du PLU pour indiquer clairement que la future haie sera bien classée au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme. Indépendamment de cette identification sur le plan graphique, il serait également utile que la collectivité régleme dans le PLU (dans le cadre de la

présente révision ou d'une autre procédure) le choix des essences végétales pour le merlon afin d'éviter la prolifération d'espèces envahissantes « nuisibles » et de privilégier des essences au pouvoir allergisant le plus faible possible.

L'autorité environnementale recommande de faire figurer l'intégralité de la haie protégée sur le projet de plan de zonage révisé, en indiquant le cas échéant que celle-ci relève de la modification n° 2 du PLU.

Il est par ailleurs indiqué que la révision allégée permet d'engager une réflexion sur la zone commerciale située au sud de la Zac (zone UZc). Si l'étude « entrée de ville » indique en effet que la Zac permettra de « gérer l'interface avec la zone commerciale via la programmation et l'aménagement de l'entrée de l'opération », il pourrait être expliqué comment le recul à 40 mètres permet davantage cette intégration que la limite à 75 mètres.

L'autorité environnementale recommande d'expliquer l'articulation entre la réduction de la marge de recul et les évolutions de la zone commerciale.

4.4 La consommation d'espace et l'artificialisation des sols

Le projet de réduction de la marge de recul induit de fait une augmentation de consommation d'espace et d'artificialisation des sols. Cette consommation d'espace est toutefois prévue depuis le PLU initial de 2011 avec la création de la zone 2AUM, confortée par la modification n° 2 du PLU qui a rendu « urbanisable » cette zone. Le projet de Zac de la Clôture a également été conçu sur l'intégralité des 12 hectares.

Néanmoins, puisque la révision du PLU ne porte que sur la marge de recul, elle aurait aussi pu reprendre à son compte cet enjeu à travers la consommation induite par le changement de 75 à 40 mètres. Or, le dossier ne comporte pas de donnée sur la surface de la bande concernée. Il serait donc opportun de préciser la surface supplémentaire susceptible d'être artificialisée du fait de la réduction de la marge de recul, et d'en évaluer les impacts, notamment en termes de perte de fonctionnalités écologiques des sols.

L'autorité environnementale recommande de quantifier la surface supplémentaire artificialisée du fait de la réduction de la marge de recul et d'en évaluer ses impacts en termes de consommation d'espace et d'artificialisation des sols à l'échelle de la commune.