



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

MRAe

Mission régionale d'autorité environnementale
NORMANDIE

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

Avis délégué

**Mise en compatibilité du plan local d'urbanisme (PLU)
de la commune de Tilly-sur-Seulles (14), dans le cadre d'une
déclaration de projet relative à la création d'une gendarmerie**

N° MRAe 2023-5062

PRÉAMBULE

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) de Normandie a été saisie par le président de la communauté de communes de Seules Terre et Mer pour avis de la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Normandie, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçu le 21 août 2023. 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 par le pôle d'appui à la MRAe de la Dreal.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, le pôle d'appui a consulté le 5 septembre 2023 le directeur de l'agence régionale de santé de Normandie et le préfet du Calvados, dont les services ont répondu respectivement le 13 et le 3 octobre 2023.

Le présent avis est émis par monsieur Noël JOUTEUR, membre de la MRAe Normandie, par délégation de compétence donnée par la MRAe lors de sa séance collégiale du 14 septembre 2023. Les membres de la MRAe Normandie ont été consultés le 15 novembre 2023 et le présent avis prend en compte les réactions et suggestions reçues. Cet avis contient l'analyse, les observations et recommandations que la MRAe formule sur le dossier en sa qualité d'autorité environnementale.

En application du préambule du règlement intérieur de la MRAe de Normandie adopté collégalement le 27 avril 2023¹, monsieur Noël JOUTEUR 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.

Sur la base des travaux préparatoires de la Dreal, la MRAe rend l'avis qui suit, dans lequel les recommandations sont portées en italique gras pour en faciliter la lecture.

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) : <https://www.bulletin-officiel.developpement-durable.gouv.fr/notice?id=Bulletinofficiel-0032990&reqId=be9d7cb4-3077-4e98-a1d7-ba6f63fd2852&pos=6>

Avis délégué de la MRAe Normandie n° 2023-5062 en date du 21 novembre 2023

AVIS

1 Présentation du contexte

1.1 La démarche d'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale des projets de documents d'urbanisme, qu'il s'agisse de leur élaboration ou de leur évolution, 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 et la santé humaine, 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 effectués 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.

1.2 Cadre réglementaire

La communauté de communes de Seulles Terre et Mer a entamé une procédure de mise en compatibilité du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Tilly-sur-Seulles, dans le cadre d'une déclaration de projet, afin de permettre le projet de création d'une nouvelle gendarmerie sur un terrain situé dans un secteur classé, par le PLU en vigueur, en zone d'urbanisation future réservée au développement économique (AUZ). En effet, l'ouverture à l'urbanisation de cette zone, créée par le PLU approuvé le 14 juin 2012, il y a plus de neuf ans, n'est plus possible dans le cadre d'une procédure de modification.

Ce projet de mise en compatibilité a fait l'objet d'un avis conforme, après examen au cas par cas, de la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Normandie du 2 mars 2023, concluant à la nécessité de réaliser une évaluation environnementale². Cet avis conforme était notamment motivé par les impacts potentiels du projet sur le paysage, les sols, la biodiversité, l'air et le climat.

1.3 Présentation du projet de mise en compatibilité du PLU

La mise en compatibilité du PLU (MEC PLU) vise à permettre la création d'une nouvelle gendarmerie comportant notamment un bâtiment administratif d'environ 400 m² d'emprise au sol sur un niveau, six logements de gendarmes et des espaces de stationnement de 20 places au total. Cette nouvelle gendarmerie est prévue en remplacement de l'actuelle gendarmerie, située dans le bourg de la commune, devenue d'après le dossier inadaptée et vétuste. L'implantation du projet est prévue au sud de la commune, sur la route départementale (RD) 6, à proximité d'une zone d'activités artisanales et de quelques logements. Ce projet de création d'une nouvelle gendarmerie est inscrit sur la liste des projets agréés par le ministère chargé de l'intérieur, cet équipement public est considéré par la communauté de communes comme d' « intérêt général pour l'ensemble du territoire ».

Le secteur concerné par la mise en compatibilité se situe sur une parcelle de 0,5 hectare au sein d'une unité foncière de 1,8 hectare actuellement classée en zone AUZ du PLU (zone d'urbanisation future réservée au développement économique), propriété de la commune et occupée par des jardins partagés et une prairie.

² Avis conforme n°2023-4759 du 2 mars 2023 : https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/ac_2023_4759_mecdu-plu-tilly_delibere-2.pdf

Le projet prévoit une mise en compatibilité des règlements graphique et écrit du PLU, avec la création d'un secteur AUZe pour l'équipement prévu, les parcelles restantes étant classées en zone agricole. L'emprise totale du projet, voiries et accès compris, est de 0,7 hectare.

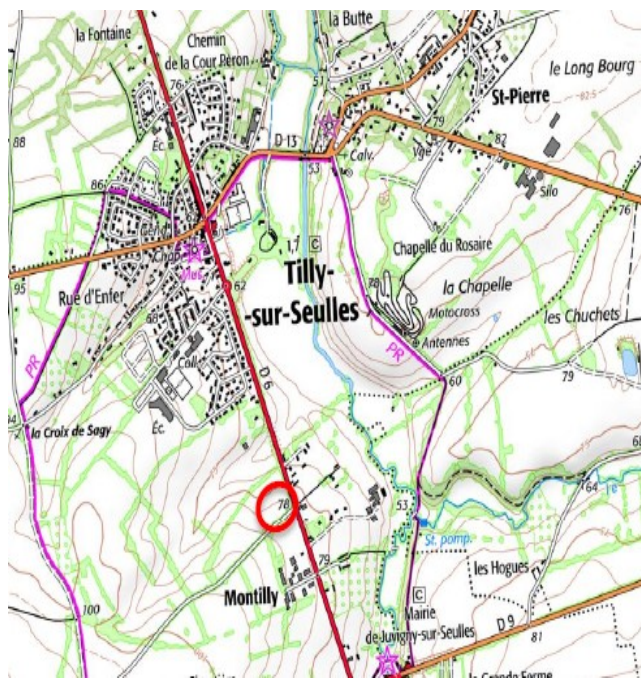


Figure 1 - localisation du projet dans la commune (source : Résumé non technique, p. 3)



Figure 2 – localisation du site actuel et du site projeté de la gendarmerie (source : Notice de projet, p. 7)



Figures 3 et 4 : le site d'étude et son contexte (source : Notice de projet, p. 12)

2 Analyse du projet de mise en compatibilité du PLU et de la manière dont il prend en compte l'environnement

2.1 Contenu du dossier et démarche d'évaluation environnementale

Le dossier transmis comporte une notice de présentation de la déclaration de projet portant mise en compatibilité du PLU de la commune de Tilly-sur-Seulles, qui vaut évaluation environnementale, les règlements écrit et graphique et l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) sectorielle du projet de MEC du PLU ainsi qu'une expertise multicritère de zones humides datée d'avril 2023.

Le dossier répond à l'un des motifs de l'avis conforme de l'autorité environnementale du 2 mars 2023, qui s'interrogeait sur l'adéquation du périmètre du diagnostic des zones humides présenté dans le dossier d'examen au cas par cas : un nouveau diagnostic multicritères de zones humides a été réalisé sur le site du projet, concluant à l'absence de zones humides.

Cependant, l'évaluation environnementale s'avère trop succincte, voire lacunaire : ainsi, le chapitre 5 de la notice de projet (« *Mise à jour du diagnostic et de l'analyse de l'État initial de l'environnement* ») ne présente aucune caractérisation des habitats naturels et de la biodiversité présents sur le site. Du fait de cette lacune, aucune évaluation des impacts potentiels du projet de MEC du PLU n'a été réalisée. Par ailleurs, des imprécisions demeurent quant à la prise en compte de l'artificialisation des sols, de la biodiversité et des paysages.

Enfin, quelques incohérences sont à relever dans la notice, qui indique notamment (page 4), dans un tableau présentant une synthèse de l'état initial de l'environnement, que le site « *ne comprend pas [...] de prairies* », alors qu'il apparaît bien aujourd'hui exploité pour partie en prairie de fauche.

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

Pour lutter contre l'artificialisation des sols, la loi climat et résilience du 22 août 2021, modifiée par la loi du 20 juillet 2023, fixe un objectif de « zéro artificialisation nette » (Zan) à atteindre en 2050. Cet objectif dessine une trajectoire de réduction de l'artificialisation qui est progressive. Les territoires, les communes, les départements et les régions devront tout d'abord réduire de 50 % le rythme d'artificialisation et de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers d'ici 2030 par rapport à la consommation mesurée entre 2011 et 2020. Cet objectif intermédiaire sera prochainement décliné par territoire dans le cadre d'une modification en cours du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) de Normandie.

Le dossier précise que le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Bessin et le PLU intercommunal de Seulles Terre et Mer, en cours d'élaboration, déclineront cet objectif. Il apporte des éléments concernant la consommation d'espace dans la commune, qui est estimée à 7,5 ha durant la décennie 2011-2020. Pour atteindre l'objectif intermédiaire de diminution de moitié de la consommation d'espace d'ici 2030, la consommation maximale d'espace devrait être de 3,8 ha pour la commune de Tilly-sur-Seulles durant la prochaine décennie, dont environ 16 % seraient consommés par le projet de nouvelle gendarmerie. Un suivi de la consommation d'espace est prévu tous les trois ans.

La mise en compatibilité du PLU de Tilly-sur-Seulles prévoit la création d'un sous-secteur AUZe qui induit une artificialisation des sols et la consommation d'environ 0,7 hectare de terres, actuellement exploitées, pour partie, en prairie fauchée. Le nouveau sous-secteur projeté n'est pas en continuité avec l'actuelle enveloppe bâtie puisqu'il est situé hors du centre de la commune, à 800 mètres de son entrée. De plus il n'est pas non plus en continuité avec la zone artisanale actuellement construite, une bande qui sera classée en zone agricole sera maintenue entre la zone artisanale et le site du projet, afin de ménager une distance entre les logements prévus et les activités artisanales susceptibles de générer des nuisances sonores.

Le site, classé en zone d'urbanisation future à vocation artisanale par le PLU approuvé il y a plus de neuf ans, se situe « au sein d'un vaste espace agricole exploité » (Notice de projet, p. 7). Le choix de la localisation du projet de gendarmerie est justifié par la collectivité notamment par des critères fonctionnels et économiques : les parcelles concernées par le projet appartiennent à la commune et sont situées en bordure de la RD 6, permettant « un accès rapide aux grands axes ». Le dossier évoque une première hypothèse d'implantation envisagée plus immédiatement au nord de la zone d'activité, abandonnée en raison de la trop grande proximité d'activités bruyantes et à l'éloignement du bourg. Toutefois, ce premier site n'est pas précisément localisé et, dans le cas où il correspondrait à l'emprise située immédiatement au sud du site retenu, le critère lié à l'éloignement par rapport au bourg ne paraît pas être déterminant. En outre, le dossier n'explique pas les raisons pour lesquelles la solution du maintien de la gendarmerie sur son site actuel, par réhabilitation des locaux ou reconstruction sur place, n'a pas été retenue. Il ne précise pas non plus la nouvelle destination prévue pour cette emprise. Par ailleurs, le maître d'ouvrage n'apporte pas de précision sur la surface totale qui sera imperméabilisée par la réalisation du projet, ni sur les choix d'aménagement visant à réduire l'imperméabilisation des sols, tels des revêtements de stationnement perméables, la création d'espaces verts, etc.

L'autorité environnementale recommande de compléter l'évaluation environnementale par des éléments plus précis permettant de mieux justifier le site d'implantation du projet, au regard notamment des solutions alternatives envisageables de moindre impact, telles qu'une reconstruction de la gendarmerie sur son site actuel. Elle recommande également de préciser la surface du site appelée à être imperméabilisée et les choix d'aménagement susceptibles de réduire l'imperméabilisation des sols.

2.3 La biodiversité et le paysage

La biodiversité

Le site du projet concerné par la mise en compatibilité est localisé à environ 16 km du site Natura 2000³ le plus proche (le site « Ancienne carrières de la vallée de la Mue », identifié FR 2502004), et à environ 7 km d'une zone d'intérêt écologique, faunistique et floristique (Znieff)⁴ de type II (Le bois du Tronquay et du Quesnay, identifiée sous le N° 250013245). Il est à proximité d'une zone humide identifiée et protégée, ainsi que d'un site, La vallée de la Seulles, identifié par le PLU en vigueur comme « un espace naturel remarquable à protéger », situé à quelques mètres du secteur concerné par la mise en compatibilité, le long de la RD 6 .

En outre, le secteur est situé au sein d'un corridor écologique boisé « fortement sensible à la fragmentation » identifié par la trame verte du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) de l'ex-Basse-Normandie, désormais intégré dans le Srdadet de Normandie. Le site est occupé par une prairie susceptible de constituer un réservoir de biodiversité et présente à cet égard un intérêt en termes de fonctionnalités écologiques.

Dans la mesure où aucun inventaire faune-flore n'a été réalisé, il est impossible d'évaluer les incidences du projet sur la biodiversité, de conclure à l'absence d'impact et donc d'envisager les éventuelles mesures d'évitement, de réduction voire de compensation qui pourraient s'imposer. De la même manière, aucun indicateur en matière de biodiversité ne peut être suivi en l'absence d'un diagnostic préalable. La conclusion selon laquelle le projet n'a pas d'incidence sur la biodiversité (le tableau de synthèse présenté p. 17 évoque une incidence « neutre » à cet égard) n'est pas démontrée.

3 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, 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).

4 Lancé en 1982 à l'initiative du ministère chargé de l'environnement, l'inventaire des 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 et les Znieff de type II, grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes.

Avis délégué de la MRAe Normandie n° 2023-5062 en date du 21 novembre 2023

Par ailleurs, la qualité des sols des parcelles concernées, au regard de leur biodiversité et de leurs fonctions agro-écologiques, n'est pas caractérisée. Une telle analyse permettrait d'identifier ces enjeux et d'évaluer les potentielles pertes engendrées par le projet en termes de services écosystémiques et de prévoir les mesures d'évitement, de réduction voire de compensations adaptées.

L'autorité environnementale recommande de compléter l'évaluation environnementale du projet de mise en compatibilité du PLU par un inventaire faune-flore et par une étude des fonctionnalités agro-écologiques des sols sur le secteur concerné, d'évaluer les incidences potentielles de la mise en compatibilité et de définir en conséquence les mesures d'évitement et de réduction, voire de compensation, adaptées, assorties d'objectifs à atteindre et d'indicateurs de suivi.

La plantation de haies en lisière du projet et le maintien des haies existantes sont prévus. Cependant, le projet évoque aussi l'installation de clôtures grillagées associées à ces haies. Pour l'autorité environnementale, il conviendra de prévoir le passage de la petite faune lors de cet aménagement.

En outre, le projet permis par la mise en compatibilité du PLU peut générer des incidences en termes de pollution lumineuse, notamment sur les chiroptères, du fait de l'éclairage nocturne des bâtiments et de leurs abords.

L'autorité environnementale recommande de prévoir des clôtures permettant le passage de la petite faune ainsi que des mesures visant à éviter ou réduire les sources de pollution lumineuse et leurs impacts sur la faune volante.

Le paysage

Le site du projet s'inscrit « dans un ensemble bocager, sur un point haut » (Notice de projet, p. 13). Il se situe dans un espace actuellement constitué de champs et de parcelles bocagères, à proximité immédiate de la vallée de la Seulles, identifié dans le PLU comme « espace naturel remarquable à protéger ». Le projet risque de contribuer à la banalisation du paysage et au mitage lié à l'urbanisation dans un environnement agricole distant de la partie urbanisée de la commune (centre situé à 800 m) et en hauteur, ce qui le rendra particulièrement visible dans le paysage.

La qualité paysagère du secteur pourrait donc être impactée par les constructions permises par la mise en compatibilité.

L'évaluation environnementale ne présente pas de visuel permettant d'apprécier l'intégration du projet dans le paysage actuel. Elle mentionne « un aménagement paysagé » et « une meilleure insertion des bâtiments » (Notice de projet, p. 11) par une mesure de réduction qui consiste à conserver les haies existantes, identifiées dans le règlement graphique en vigueur, et la création de nouvelles haies, ainsi qu'une frange arborée côté sud afin d'assurer une transition entre la zone artisanale et la future gendarmerie. Cette mesure d'intégration paysagère n'est pas suffisamment décrite, notamment en ce qui concerne l'implantation et les modalités de réalisation des nouvelles haies ; des précisions à cet égard nécessitent d'être indiquées dans le règlement graphique et écrit du PLU et dans l'OAP du secteur. Un suivi triennal de cette mesure est envisagé, alors que pour l'autorité environnementale, un suivi annuel est nécessaire dans un premier temps afin de s'assurer de la réalisation et de l'évolution des dispositions prévues.

L'autorité environnementale recommande de compléter l'évaluation environnementale par des visuels permettant de rendre compte de l'intégration paysagère du projet permis par la mise en compatibilité et de préciser les caractéristiques et les modalités de mise en œuvre des mesures de réduction de l'impact paysager, en les inscrivant dans les dispositions du PLU.

2.5 Santé humaine

Les déplacements

La RD 6, qui borde le site du projet à l'est, est un axe qui supporte plus de 3 600 véhicules quotidiens, dont 7,5 % de poids lourds. L'autorité environnementale, dans son avis conforme, avait signalé les impacts potentiels de la mise en compatibilité du PLU en termes d'émissions de gaz à effet de serre dues à l'augmentation prévisible des déplacements motorisés. Le dossier ne présente pas d'évaluation des émissions qui seront ainsi générées par le projet permis par l'évolution du PLU.

Avis délégué de la MRAe Normandie n° 2023-5062 en date du 21 novembre 2023

Mise en compatibilité du PLU de Tilly-sur-Seulles (14) dans le cadre d'une déclaration de projet relatif à la création d'une gendarmerie

La commune fait état d'une accessibilité au centre urbain « sans voiture » par un chemin pédestre et cyclable existant le long de la RD 6, mais son aménagement est qualifié de « très sommaire », ce que tendent à confirmer son étroitesse et sa forte proximité par rapport à l'axe routier.

L'autorité environnementale recommande d'évaluer les émissions de gaz à effet de serre supplémentaires générées par le projet permis par la mise en compatibilité (du fait de l'éloignement du centre urbain) et de prévoir des mesures favorisant leur réduction, notamment par l'aménagement d'un itinéraire dédié aux modes actifs continu et sécurisé.

Les nuisances sonores et les risques de pollutions

Le dossier indique la présence de certaines activités « *potentiellement bruyantes en lisières nord* » de la zone artisanale. Une autre source de nuisances sonores provient du trafic routier actuel sur la RD 6, qui augmentera légèrement du fait de l'installation de la nouvelle gendarmerie. Le niveau d'exposition du secteur du projet à ces nuisances sonores n'est caractérisé ni à l'état initial, ni à l'état projeté.

Par ailleurs, un risque de pollution olfactive due aux émanations provenant d'une activité de stockage d'hydrocarbures (« *dépôt de combustible* », Notice du projet, p. 10) est mentionné dans le dossier. Ce risque a amené la municipalité à interdire l'installation dans la zone d'activités de certaines activités en relation avec « *les métiers de bouche* ».

La collectivité estime que les risques de pollutions ou de nuisances liés à la zone d'activités sont pris en compte par la mise à distance du secteur du projet ainsi que par la création d'une frange arborée, sans que le caractère effectif et suffisant de ces mesures soit démontré.

L'autorité environnementale recommande de démontrer le caractère adéquat et suffisant des mesures prévues pour réduire les risques pour la santé humaine induits par la proximité d'un dépôt d'hydrocarbures ainsi que par les pollutions atmosphériques susceptibles d'être générées par la zone d'activités.