



**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 d'Auberville (14)**

N° MRAe 2024-5212

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 4 avril 2024 dans les locaux de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) de Normandie, à Caen. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la révision dite « allégée » n° 1 du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune d'Auberville (14).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Corinne ETAIX, Noël JOUTEUR, Christophe MINIER, Sophie RAOUS et Arnaud ZIMMERMANN.

En application du préambule du règlement intérieur de la MRAe de Normandie adopté collégalement le 27 avril 2023¹, 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 Dreal de Normandie a été saisie par la commune d'Auberville pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçu le 4 janvier 2024.

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 10 janvier 2024 l'agence régionale de santé de Normandie et le préfet du Calvados.

Après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit, dans lequel des recommandations figurent en italique gras.

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

AVIS

1 Contexte réglementaire

Le conseil municipal de la commune d'Auberville a prescrit la révision dite « allégée »² de son plan local d'urbanisme (PLU) le 11 décembre 2020. Cette révision du PLU portant sur un secteur dont la surface est supérieure à un millième de la superficie du territoire communal, elle est soumise à une évaluation environnementale systématique en application de l'article R. 104-11 du code de l'urbanisme.

Le dossier relatif au projet de révision du PLU a été transmis pour avis à l'autorité environnementale qui l'a reçu le 4 janvier 2024.

2 Présentation du projet de révision du PLU

Le projet de révision du PLU prévoit la suppression d'une protection édictée au titre de « la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels », en application de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme, concernant un terrain d'une superficie de 12 371 m², classé dans le règlement graphique du PLU en vigueur en secteur Ub (secteur urbain mixte à vocation d'habitat). La suppression de cette protection vise à rendre possible l'urbanisation des trois parcelles de ce terrain, qui s'inscrit dans l'enveloppe urbanisée de la commune et est actuellement occupé par une prairie permanente pâturée. Le projet d'urbanisation fait l'objet d'une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) qui prévoit une opération d'ensemble d'au moins 18 logements, assortie de conditions relatives notamment à la préservation de zones humides, d'une mare et de haies présentes sur le site, au respect d'un coefficient de pleine terre de 50 %, au caractère perméable des stationnements et à des dispositions favorisant l'utilisation d'énergies renouvelables.

Pour tenir compte de travaux programmés pour augmenter la capacité de la station d'épuration de Cabourg, à laquelle est raccordé le réseau d'assainissement de la commune, l'article 2 du règlement écrit du PLU est également modifié afin de conditionner les futures constructions à l'achèvement de ces travaux qui permettront à la station de répondre aux nouveaux besoins correspondants.



Figure 1 : Plan de situation du terrain (source : rapport de présentation, p. 8)

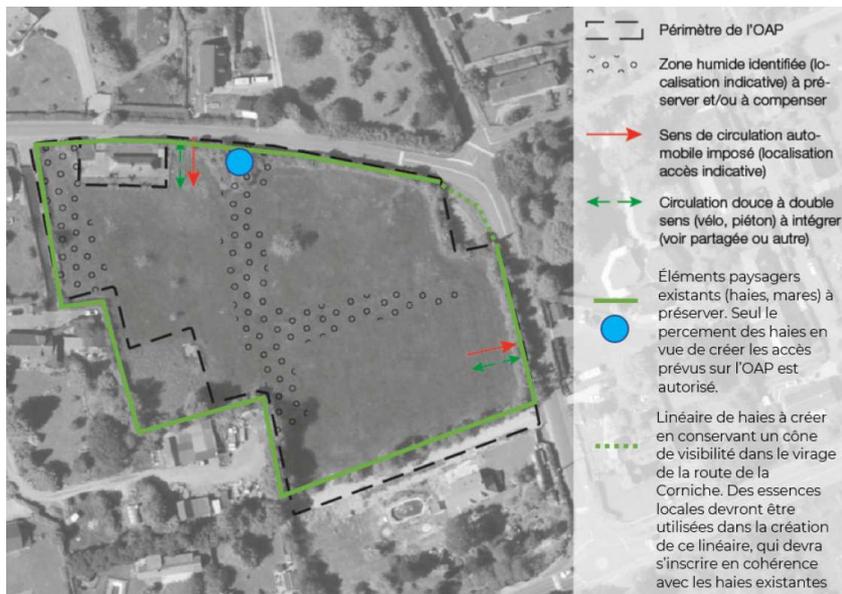


Figure 2 : Schéma de l'OAP (source : dossier)

2 Désignée par le terme « révision » dans la suite du présent avis.



Figure 3 : Schéma d'intention de l'aménagement projeté (source : rapport de présentation, p. 23)

3 Qualité de la démarche d'évaluation environnementale et de la manière dont elle est retranscrite

3.1 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 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 réalisés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement et la santé humaine.

3.2 La qualité du dossier

Le dossier présenté comporte notamment un rapport de présentation de la révision du PLU, un rapport d'évaluation environnementale auquel est annexé entre autres le document d'incidence du dossier « loi sur l'eau », ainsi que le règlement graphique et l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) correspondant au secteur concerné. L'évaluation environnementale comporte dans son dernier volet le résumé non technique.

Ces documents sont clairs et de qualité correcte. L'évaluation environnementale proposée est globalement complète et proportionnée aux enjeux du projet de révision, sauf en ce qui concerne les éléments suivants, qui font défaut ou sont insuffisants dans le dossier :

- la présentation de solutions de substitution raisonnables, telle qu'exigée par l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme ;
- la démonstration d'une démarche itérative structurée, enrichie des résultats d'une concertation avec le public, propre à la démarche d'évaluation environnementale ;
- l'analyse de l'état initial de l'environnement et des incidences du projet de révision en ce qui concerne les enjeux de biodiversité et de nuisances acoustiques.

Le dossier comporte une évaluation des incidences Natura 2000³, élément obligatoire en application de l'article R. 414-19 du code de l'environnement pour tous les PLU soumis à évaluation environnementale.

4. Analyse du projet de PLU et de la manière dont il prend en compte l'environnement

Les observations qui suivent ne prétendent pas à l'exhaustivité mais portent sur des thématiques identifiées comme à fort enjeu par l'autorité environnementale.

4.1 Les sols et la consommation d'espace

L'autorité environnementale rappelle les enjeux liés à la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et à l'artificialisation des sols. En plus de réduire la surface des terres consacrées à la production alimentaire, elles affaiblissent le bon fonctionnement des sols, affectent notamment, par voie de conséquence, leur fertilité, la biodiversité, le cycle et la qualité de l'eau, et contribuent au réchauffement climatique⁴.

La loi climat et résilience du 22 août 2021, modifiée par la loi du 20 juillet 2023, renforce les outils de lutte contre l'artificialisation. Elle fixe un objectif de « zéro artificialisation nette » (Zan) à atteindre en 2050. Cet engagement dessine une trajectoire de réduction de l'artificialisation qui est progressive. Les territoires concernés devront tout d'abord réduire de 50 % le rythme d'artificialisation et de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers d'ici 2031 par rapport à la consommation mesurée entre 2011 et 2021. Cet objectif sera territorialisé dans le cadre d'une modification en cours du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) de Normandie.

La commune justifie l'urbanisation des trois parcelles du secteur concerné par la révision du PLU en évoquant le besoin d'atteindre un objectif de production de 80 logements à l'horizon 2030 inscrit dans le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) du PLU en vigueur. Cet objectif s'inscrit lui-même, d'après la collectivité, dans celui du schéma de cohérence territoriale (SCoT) Nord Pays d'Auge, qui fixe un objectif de production de 800 logements à échéance de 2040 et à l'échelle du territoire des vingt communes, dont Auberville, sur laquelle il s'applique. Il est précisé que sur les 80 logements dont la création était prévue par le PLU approuvé en 2015, 48 avaient déjà été réalisés en 2020.

L'autre élément de justification avancé par la commune est la localisation du secteur au sein du tissu déjà urbanisé de la commune, et donc son inscription dans une logique de densification de ce tissu plutôt que d'extension foncière. Le dossier met également en avant le fait que la consommation prévisionnelle d'une surface de 1,2 ha s'inscrit dans l'objectif intermédiaire de la loi climat et résilience d'une réduction de moitié de la consommation d'espaces constatée au cours des dix dernières années, celle-ci étant estimée à environ 13 ha entre 2011 et 2020.

Le dossier ne fait pas état des tendances et prévisions démographiques de la commune qui permettraient de mieux justifier ce besoin de production de logements sur son territoire. L'autorité environnementale observe néanmoins que, d'après les données de l'Insee, la commune connaît depuis au moins une décennie une croissance démographique continue de plus d'1 % par an. En revanche, elle relève que les potentialités d'une densification du tissu urbanisé alternatives à celle que retient le projet de révision ne sont pas examinées : divisions parcellaires et intensification à terme de certains secteurs pavillonnaires au profit par exemple d'un habitat individuel groupé, ou mobilisation du parc de logements vacants, qui représente environ 8 % du parc total (45 logements en 2020), après un pic à 11 % en 2014 (Insee).

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 sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

4 https://www.normandie-artificialisation.fr/IMG/pdf/20231006_fiche4_lutte-artificialisation.pdf

Par ailleurs, l'analyse de l'articulation du projet de révision du PLU avec le SCoT Nord Pays d'Auge présentée par le dossier conclut à ce que les évolutions prévues par ce projet sont « globalement compatibles » avec les objectifs du SCoT (p. 64 de l'évaluation environnementale). Or, l'autorité environnementale note que le SCoT, approuvé en 2020, donc postérieurement à l'approbation du PLU et à la fixation de son objectif de production de logements, n'identifie pas la commune d'Auberville comme un des pôles de développement principaux ou locaux du territoire (« pôles d'irrigation ») et qu'il définit par conséquent pour les communes ne relevant pas de ces pôles un objectif de maintien ou de légère augmentation de leur population. Pour autant, l'analyse de la commune est que l'objectif de « renforcer son dynamisme démographique » en créant 80 logements sur la période 2015-2030 est cohérent avec cet objectif du SCoT, sans démontrer cette cohérence ni préciser la clé de répartition par commune, telle que prévue par le SCoT, des 800 logements à créer à l'échelle de ses vingt communes.

L'autorité environnementale souligne que la compatibilité du projet de révision du PLU avec les objectifs du SCoT demande à être d'autant mieux étayée que l'analyse présentée par la commune émet elle-même une réserve sur cette compatibilité en ce qui concerne les orientations et objectifs du SCoT en matière de préservation des zones humides et du maillage bocager (p. 60 de l'évaluation environnementale).

L'autorité environnementale recommande de compléter l'évaluation environnementale du projet de révision du PLU par une analyse plus précise et mieux étayée de la compatibilité de ce projet avec les objectifs du schéma de cohérence territoriale (SCoT) Nord Pays d'Auge, notamment en matière de développement démographique et de production de logements, de préservation des zones humides et du maillage bocager. Elle recommande également de mieux justifier le projet de révision du PLU au regard des solutions de substitution raisonnables envisageables pour répondre aux besoins identifiés, en particulier des potentialités de densification alternatives du tissu urbanisé et de la mobilisation éventuelle d'une partie des logements vacants.

4.2 La biodiversité et les zones humides

L'évaluation environnementale indique qu'une partie de la commune d'Auberville, y compris une surface d'environ 500 m² du secteur concerné par le projet de révision du PLU, est incluse dans une zone d'importance pour la conservation des oiseaux (Zico). Cette Zico a permis la désignation, sur un périmètre du littoral plus restreint excluant le territoire communal, de la zone de protection spéciale du « Littoral augeron », site Natura 2000 dont l'intérêt écologique majeur repose sur la présence d'oiseaux hivernants et migrateurs. Le dossier précise que le secteur du projet est distant d'environ 1,3 km de ce site, qu'il est également localisé à environ 600 m au sud de la zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (Znieff)⁵ de type I « Falaises des Vaches noires » et à 350 m d'un réservoir de biodiversité identifié par le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) de l'ex Basse-Normandie, désormais intégré au schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sradet) de Normandie.

Il est fait état, par ailleurs, de la réalisation d'un inventaire des zones humides ayant conclu à la présence de 2 425 m² de zones humides sur les parcelles concernées par le projet de révision du PLU. Une étude « faune » a également été menée sur la base d'un seul passage sur site en mai 2023, qui a permis d'identifier la présence de 18 espèces, dont la Turquoise, espèce de papillon rare et en régression à l'échelle régionale. L'évaluation environnementale note que ce « seul passage sur le terrain ne permet pas d'avoir une lecture exhaustive des enjeux pressentis » (p. 23). L'autorité environnementale partage cette observation, tout en constatant l'absence dans le dossier de toute étude complémentaire, l'étude réalisée en 2023 n'étant elle-même pas jointe en annexe.

5 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.

L'autorité environnementale recommande de compléter l'état initial de l'environnement par des inventaires faune-flore avec des passages aux différentes saisons afin qu'ils soient représentatifs des enjeux susceptibles d'être présents sur le secteur concerné par le projet de révision du PLU, et d'annexer les rapports à l'évaluation environnementale.

D'après le dossier, pour éviter la destruction de l'ensemble des zones humides identifiées sur le secteur, l'aménageur pressenti a fait le choix d'en préserver près de 70 % sous la forme d'espaces verts intégrés à son projet (figure 3 ci-dessus). Le projet ainsi conçu pour limiter à 731 m² environ l'impact sur les zones humides a fait l'objet d'une déclaration au titre de la « loi sur l'eau ». Toutefois, l'autorité environnementale observe que l'OAP présentée dans le cadre du projet de révision du PLU, qui devrait entériner une telle mesure d'évitement, se limite à faire figurer dans son schéma de principe l'emplacement approximatif des zones humides à préserver et à prévoir l'obligation pour le futur maître d'ouvrage du projet de « respecter les règles de préservation ou de compensation édictées par la Police de l'Eau ».

En outre, dans l'analyse des incidences potentielles du projet de révision et la présentation des mesures envisagées pour y répondre (p. 43 de l'évaluation environnementale), il est mentionné plusieurs prescriptions et recommandations issues d'une première version de l'évaluation environnementale qui n'ont pas été intégrées dans l'OAP, mais qui sont dans le même temps présentées comme « [pouvant y] être intégrées afin de renforcer la place de la biodiversité et des milieux naturels au sein de l'opération ». Parmi ces prescriptions ou recommandations, il est envisagé d'imposer une marge de recul ou une bande tampon enherbée d'au moins 5 m entre les éléments naturels à préserver (haies, mare) et les terrains d'assiette des futures constructions, ainsi que des mesures d'adaptation de ces constructions pour maîtriser leur impact sur les milieux humides. Pour l'autorité environnementale, ces mesures risquent de se révéler insuffisantes pour maintenir les fonctionnalités écologiques de ces zones humides. Il incombe à cet égard à l'évaluation environnementale du projet de révision du PLU d'évaluer leurs effets prévisibles et de démontrer qu'elles seront de nature à préserver ces éléments naturels et ces milieux ou, à défaut, de les renforcer. Un suivi de ces effets sur le long terme est également nécessaire. Enfin, il importe en tout état de cause que ces mesures soient effectivement reprises dans l'OAP ou le règlement du futur PLU.

Enfin, le rapport de présentation indique que, dans l'hypothèse initialement envisagée de compenser la destruction de l'ensemble des zones humides du secteur, plusieurs terrains de compensation situés sur le territoire communal avaient été examinés par l'aménageur pressenti. Une liste de ces terrains est fournie avec leurs principales caractéristiques (p. 22) mais sans que les conclusions de cet examen ne soient précisées. L'évitement de la plus grande partie des zones humides du secteur a finalement été retenu, ce qui pour l'autorité environnementale est positif même si ce choix aurait dû être examiné en priorité. En revanche, il n'est pas fait mention dans le dossier d'une mesure de compensation des quelque 30 % de zones humides qui seront détruites, voire des autres fonctionnalités écologiques liées aux sols de la prairie actuelle, appelées également à disparaître. Pour l'autorité environnementale, l'évaluation environnementale et le projet de PLU doivent impérativement être complétés sur ce point.

L'autorité environnementale recommande de renforcer les orientations de l'OAP et les prescriptions réglementaires du futur PLU pour assurer la préservation effective des zones humides et des autres éléments naturels (haies, mare) dont il est prévu le maintien, ainsi que de leurs fonctionnalités écologiques. Elle recommande d'identifier et de mettre en œuvre des mesures de compensation relatives à la destruction de 731 m² de zones humides, ainsi que les indicateurs de suivi de leur efficacité fonctionnelle dans le temps. Elle recommande également de compléter l'évaluation environnementale par une analyse des incidences potentielles du projet de révision du PLU sur la biodiversité, compte tenu des compléments nécessaires à apporter à l'analyse de l'état initial relative à cet enjeu, et de définir des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation en conséquence. Elle recommande enfin de compléter le dispositif de suivi des effets du PLU par la mise en place d'indicateurs dédiés au suivi des impacts sur la biodiversité, les zones humides et la consommation des sols.

4.3 La santé humaine

Une partie du secteur concerné par le projet de révision du PLU se situe dans la bande d'exposition au bruit routier liée à la route départementale (RD) 513, située à moins de 100 m au sud du secteur et classée sur ce tronçon en catégorie 3 du classement sonore départemental des infrastructures de transport terrestre. Les niveaux de bruit auxquels le secteur est exposé ne sont pas précisés dans le dossier. La commune estime que la limitation de la vitesse à 50 km/h en zone urbanisée et la présence de ralentisseurs suffisent à caractériser l'absence ou le caractère négligeable de l'impact du bruit sur les futures populations.

L'autorité environnementale estime que cette qualification devrait être davantage étayée par une mesure plus précise des niveaux de nuisances sonores sur le secteur et, le cas échéant, par la définition de dispositions dans le PLU permettant d'éviter l'exposition des futures populations à des valeurs de bruit supérieures aux seuils à partir desquels, selon les recommandations établies par l'organisation mondiale de la santé (OMS), des effets sur la santé sont documentés⁶.

L'autorité environnementale recommande d'effectuer des mesures des niveaux sonores à l'état initial ainsi qu'une projection tenant compte des aménagements rendus possibles par la révision du PLU, afin de définir le cas échéant des dispositions permettant aux populations de ne pas être exposées à des niveaux de bruit excessifs, au regard des recommandations de l'organisation mondiale de la santé, y compris fenêtres ouvertes et dans les espaces de vie extérieurs.

⁶ L'OMS recommande que l'exposition moyenne aux bruits routiers, mesurée sur 24 heures, ne soit pas supérieure à 53 décibels (dB) Lden (niveau moyen pondéré jour-soirée-nuit) et l'exposition nocturne à 45 dB Lnight.