



Mission régionale d'autorité environnementale

Normandie

**Avis délibéré de la Mission Régionale d'Autorité
environnementale de Normandie sur
l'élaboration du plan local d'urbanisme de la
commune de Fains (27)**

n° : 2019-3042

<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 le 6 juin 2019, par téléconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur l'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Fains (27).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Denis BAVARD, 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.

Était présent sans voix délibérative : Michel VUILLOT

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Normandie a été saisie par la commune de Fains pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 14 mars 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 29 mars 2019 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. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

Synthèse de l'Avis

La commune de Fains a arrêté le 5 décembre 2018 son projet de plan local d'urbanisme (PLU). Il s'agit d'une commune rurale située dans la vallée de l'Eure et concernée par le site Natura 2000 du même nom, trois zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) et de nombreuses zones humides.

Sur le fond, la commune prévoit un scénario d'évolution de la population modéré et la construction de 24 logements d'ici 2030. Pour cela, outre les possibilités de densification, elle retient environ 1,8 hectare de zones à urbaniser (AU) ainsi qu'un hectare pour l'extension de la zone d'activités (UZ).

S'agissant du contenu du dossier, le résumé non technique est manquant et plusieurs parties mériteraient des compléments, plus particulièrement sur les parcelles concernées par le projet d'urbanisation future (état initial de l'environnement, étude des incidences et mesures d'évitement, de réduction et de compensation liées).

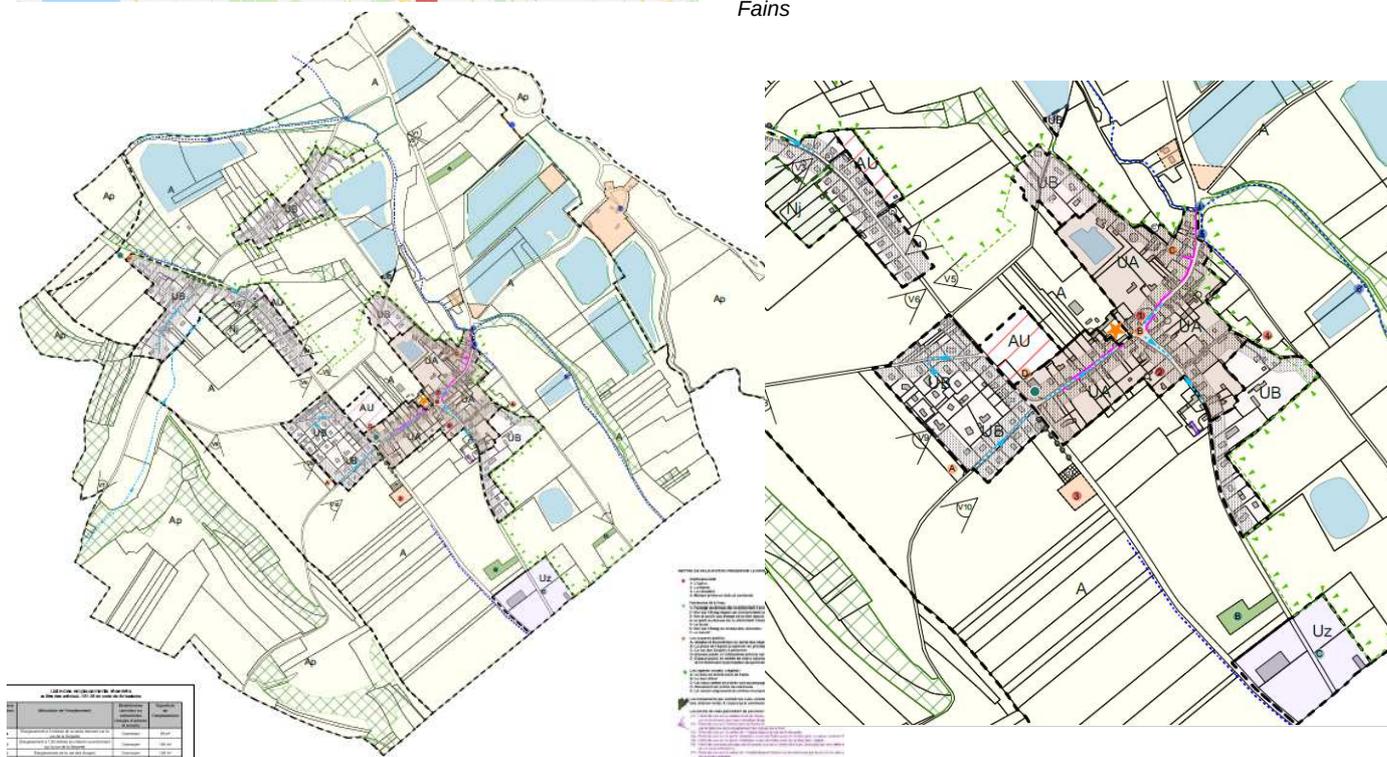
A titre principal, l'autorité environnementale recommande :

- de compléter le dossier par l'ajout d'un résumé non-technique ;
- d'étayer l'état initial par des analyses de terrain sur les parcelles devant être urbanisées (AU, UZ), portant *a minima* sur la faune, la flore et le caractère humide de ces zones, et d'en tirer les conséquences en termes d'étude des incidences (hors Natura 2000 et concernant le site Natura 2000) et de mesures d'évitement, de réduction ou de compensation à mettre en œuvre.



A gauche :
localisation de
la commune de
Fains (source :
GoogleMaps)

Ci-dessous : extraits du règlement graphique du projet de PLU de Fains



Avis détaillé

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.

1. CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE DE L'AVIS

Le 21 novembre 2014, le conseil municipal de Fains a prescrit l'élaboration de son plan local d'urbanisme (PLU) afin de remplacer son plan d'occupation des sols (POS) devenu caduc en mars 2017. Depuis cette date, la commune est soumise au règlement national d'urbanisme (RNU).

La procédure d'élaboration a donc été entamée sous le régime du code de l'urbanisme précédant la réforme du code de l'urbanisme de l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015¹ et du décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015². La commune a fait le choix d'élaborer le PLU en référence aux dispositions du code de l'urbanisme dans leur rédaction en vigueur au 31 décembre 2015, sans recourir aux mesures transitoires prévues au VI de l'article 12 du décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 concernant les plans locaux d'urbanisme élaborés, révisés ou mis en compatibilité avant le 1er janvier 2016.

Le conseil municipal de Fains a arrêté le projet de PLU le 5 décembre 2018. Ce projet a été transmis pour avis à l'autorité environnementale qui en a accusé réception le 14 mars 2019.

La commune de Fains est concernée par le site Natura 2000³ « Vallée de l'Eure » (zone spéciale de conservation n° FR2300128). C'est à ce titre, en application de l'article R. 104-9 du code de l'urbanisme (CU), que le projet de PLU doit faire l'objet d'une évaluation environnementale.

L'évaluation environnementale constitue une démarche itérative visant à intégrer la prise en compte de l'environnement tout au long de l'élaboration du PLU. Cette démarche trouve sa traduction écrite dans le rapport de présentation du document. En application de l'article R. 104-23 du code de l'urbanisme, l'autorité environnementale est consultée sur l'évaluation environnementale décrite dans le rapport de présentation ainsi que sur la prise en compte de l'environnement par le document d'urbanisme. Son avis a également pour objet d'aider à son amélioration et à sa compréhension par le public.

2. QUALITÉ DU DOSSIER TRANSMIS À L'AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE

Les documents présentés sont globalement de bonne qualité rédactionnelle et illustrés (cartes, photographies...). À noter, quelques incohérences de chiffres (voir plus bas, concernant le scénario démographique retenu) ainsi qu'une conclusion manquante (p. 49).

Sur le fond, le résumé non technique est absent et plusieurs parties nécessiteraient des compléments (voir ci-après).

- 1 Ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre 1er du code de l'urbanisme.
- 2 Décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre 1er du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme.
- 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 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).

L'autorité environnementale rappelle l'importance que revêt le résumé non-technique pour la bonne information du public et recommande de compléter l'étude par l'ajout de ce document.

Toutes les pages citées se réfèrent au rapport de présentation.

3. QUALITÉ DE LA DÉMARCHE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE ET DE LA MANIÈRE DONT ELLE EST TRANSCRITE

Les rubriques de l'évaluation environnementale traduisent les différentes séquences de l'évaluation environnementale. Leur qualité reflète celle de la démarche d'évaluation environnementale.

3.1. QUALITÉ DE LA DÉMARCHE ITÉRATIVE

L'évaluation environnementale vise une amélioration de la prise en compte de l'environnement dans les documents d'urbanisme au travers d'une démarche itérative structurée. Elle implique également une concertation et une information renforcées avec le public. L'alinéa 7° de l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme en prescrit une description.

Le bilan de la concertation est joint au dossier (affichages, réunions publiques...). Toutefois, la démarche itérative n'apparaît pas clairement. Ainsi, le bilan ne permet pas d'apprécier la façon dont ses résultats ont été pris en compte et la façon dont le projet de PLU s'est construit (scénarios alternatifs envisagés, etc.).

L'autorité environnementale recommande de développer davantage la présentation de la démarche itérative ayant été menée pour l'élaboration du projet de PLU.

3.2. PRISE EN COMPTE DU CADRE LÉGISLATIF ET DES AUTRES PLANS ET PROGRAMMES

L'articulation du PLU avec les documents d'urbanisme supra-communaux et les plans/programmes qui concernent le territoire est présentée à partir de la p. 170. La liste de documents présentée est exhaustive.

Le SCoT⁴ de la communauté d'agglomération Seine Normandie Agglomération (SNA) est en cours d'élaboration. Entre temps, c'est le SCoT de la communauté d'agglomération des Portes de l'Eure (qui fait partie des intercommunalités ayant fusionné pour créer SNA) qui s'applique. La conformité avec ce SCoT est particulièrement détaillée. Au regard du schéma présenté p. 175, la zone AU prévue sur le hameau « La Noë du Bois » semble cependant faire partie des extensions non autorisées.

3.3. OBJET ET QUALITÉ DES PRINCIPALES RUBRIQUES DU RAPPORT DE PRÉSENTATION

- **Le diagnostic** communal est présenté p. 76 à 85. La commune de Fains est une commune rurale qui s'étend sur 3,77 km² et comptait 426 habitants en 2017. La densité de logement est globalement faible : 7,6 logements/ha (p. 58).

68 % du territoire est utilisé pour l'agriculture (p. 82). On recense également une zone d'activités de 4,8 ha « La Roncette 2 » sur la commune, associée à la zone d'activités de « La Roncette » sur la commune voisine de Gadencourt.

La tendance de la population est globalement à la hausse. Le scénario d'évolution démographique retenu correspond à une augmentation d'environ 0,5 % par an entre 2015 et 2030, en conformité avec les orientations du SCoT (p. 99), pour atteindre environ 474 habitants en 2030. Pour cela, la construction de 24 logements est nécessaire (dont 5 pour répondre aux besoins du point mort). Toutefois, l'autorité environnementale note une incohérence car à la page 97, c'est le chiffre de 464 habitants en 2030 qui est annoncé (pour une croissance de 0,5 % par an). Le chiffre final retenu apparaît ainsi surévalué par rapport au scénario de croissance retenu.

4 Schéma de cohérence territoriale

- **L'état initial de l'environnement** est présenté p. 25 à 48. Le territoire communal est marqué par la présence de la vallée de l'Eure, qui s'écoule en limite nord-est de la commune. Au sud-ouest, le paysage est composé de coteaux en partie boisés. Le bourg est implanté entre les deux, dans la plaine alluviale. Du fait de cette situation, la commune comporte de nombreuses zones humides et zones de prédisposition (faible à forte) à la présence de zones humides. En matière de risques, elle est traversée par des axes de ruissellement (sud-ouest/nord-est) et concernée par le plan de prévention des risques d'inondation (PPRI) de l'Eure moyenne. Les risques de remontée de nappe phréatique sont très présents sur la majeure partie du territoire de la commune (la totalité des zones urbanisées est concernée).

Concernant la biodiversité, trois ZNIEFF⁵ sont localisées sur la commune : les ZNIEFF de type I « *Les Hauts Champs, l'île de Bas et l'île de Fains à Gadencourt* » et « *Les coteaux de Saint-Aquilin-de-Pacy à Gadencourt* » et la ZNIEFF de type II « *Le bois de Garennnes, la forêt de Merey, le Val David* ». On dénombre également de nombreux corridors et réservoirs de biodiversité définis au SRCE⁶ (corridors et réservoirs humides, boisés, calcicoles...).

Les zones d'urbanisation future (AU, ainsi que la zone d'activités UZ qui est étendue) sont situées hors des principales zones d'aléas (axes de ruissellement, zones les plus à risques du PPRI). Elles se situent cependant en zone de prédisposition faible à forte à la présence de zones humides. Les zones AU sont en outre incluses dans un corridor écologique pour espèces à fort déplacement ainsi que dans le périmètre de protection éloignée du captage d'alimentation en eau potable de La Noë, situé sur la commune voisine de Saint-Aquilin-de-Pacy. Aucun relevé de terrain n'est mentionné concernant ces parcelles. Des inventaires concernant la faune et la flore présente auraient dû être menés, ainsi que des sondages permettant d'établir ou d'infirmier leur caractère humide.

L'autorité environnementale recommande de compléter l'état initial par des analyses de terrain sur les parcelles devant être urbanisées (AU, UZ), portant a minima sur la faune, la flore et le caractère humide de ces zones.

- **L'analyse des incidences des orientations du PLU sur l'environnement et la santé humaine** est très succincte (trois pages).

Il est indiqué que les secteurs concernés par le développement de l'urbanisation « *ne présentent aucune caractéristique remarquable d'un point de vue paysager ou botanique* » (p. 207). Or, au regard de ce qui a été dit précédemment, il apparaît que cette affirmation n'est pas étayée.

Le PLU identifie et protège sur son plan de zonage les mares, plans d'eau, arbres, alignements d'arbres, boisements, etc. Il semble toutefois y avoir (p. 113) une confusion entre la protection des éléments arborés au titre des espaces boisés classés (article L. 113-1 du code de l'urbanisme) et celle au titre des articles L. 151-19 et L. 151-23 du même code. Les espaces boisés classés (EBC) y sont ainsi mentionnés alors qu'il est ensuite indiqué que la commune ne comporte pas d'EBC (p. 167). Le document graphique manque également de clarté sur ce point. Cette thématique mériterait d'être éclaircie quant aux régimes de protection des éléments visés.

Aucun impact n'étant relevé, aucune mesure d'évitement, de réduction ou de compensation n'est donc proposée.

L'autorité environnementale recommande, en lien avec les compléments à apporter à l'état initial, d'étayer davantage les potentielles incidences du projet de PLU et, le cas échéant, de prévoir les mesures d'évitement, de réduction et de compensation adaptées.

L'autorité environnementale recommande également d'apporter des précisions quant aux régimes de protection choisis pour les différents éléments boisés et arborés identifiés au règlement graphique du projet de PLU.

- **L'évaluation des incidences Natura 2000**, élément obligatoire en application de l'article R. 414-19

⁵ Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique. 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.

⁶ Schéma régional de cohérence écologique

du code de l'environnement et présentée aux pages 210 à 221, est conforme aux exigences du code de l'environnement. Elle conclut de façon argumentée à l'absence d'incidence de projet de PLU sur le site Natura 2000 le plus proche.

Précédemment (p. 207), il était cependant indiqué que le PLU protège, « *par un classement en zone naturelle N, [...] la zone Natura 2000* ». Cette phrase apparaît inexacte puisque le site Natura 2000 est classé en zone agricole protégée (Ap).

Il est indiqué que « *les secteurs de projet concernent des zones agricoles ouvertes, qui n'ont pas d'impact sur les lieux de nichage et de reproduction des espèces recensées* » (p. 220). La réalisation d'un inventaire faune-flore sur les zones AU et UZ du projet de PLU aurait pu utilement compléter ce chapitre par des données de terrain, qui auraient permis d'exclure la présence des espèces concernées ou leur utilisation des zones à des fins autres que le nichage ou la reproduction (chasse par exemple).

De plus, certains boisements faisant partie du site Natura 2000 sont protégés. Or, cette protection peut se révéler incompatible avec la gestion du site, également concerné par des milieux ouverts (pelouses calcicoles par exemple) à préserver.

L'autorité environnementale recommande, en lien avec les compléments à apporter à l'état initial, d'étayer davantage les potentielles incidences du projet de PLU sur le site Natura 2000.

L'autorité environnementale recommande en outre d'analyser la compatibilité du régime de protection choisi pour les boisements en site Natura 2000 avec les objectifs de gestion du site (document d'objectifs du site Natura 2000 « Vallée de l'Eure »).

- **Les indicateurs et modalités de suivi** retenus afin de suivre les effets du PLU sur l'environnement (p. 224-225) sont diversifiés et d'ordre tant quantitatif que qualitatif. Afin d'apporter une information aussi complète que possible, la fréquence de suivi aurait pu être précisée.

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 LE SOUS-SOL

- *La consommation d'espace*

Les dents creuses et les possibilités de mutation ont été analysées (p. 90).

Au total, il est retenu environ 1 hectare pour l'extension de la zone d'activités UZ et environ 3,4 hectares pour la production de logements et d'équipements publics (dont 1,6 hectares en dents creuses et 1,8 hectares de zones AU en extension urbaine). En tenant compte d'un coefficient de rétention foncière de 30 %, la densité moyenne prévue est de 12 logements/hectare, en accord avec les orientations du SCoT (p. 90).

L'autorité environnementale rappelle les enjeux liés à la consommation d'espace. En effet, la consommation d'espace et l'artificialisation des sols constituent en région Normandie un enjeu fort. La progression de l'artificialisation des sols y a été, ces dernières années, presque cinq fois supérieure à la croissance démographique⁷. Et selon l'INSEE⁸, la croissance du parc de logements a été cinq fois plus importante que celle de la population.

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

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

Les deux zones AU retenues correspondent à la création d'environ 16 logements (p. 100). Il n'est pas présenté d'alternatives à ces zones.

Le projet de PLU considère que les deux zones AU s'inscrivent dans l'enveloppe urbaine du village et qu'il s'agit d'extensions limitées du tissu urbain (p. 92 et 94).

L'autorité environnementale considère que la zone AU prévue sur le hameau « La Noë du Bois » (la plus petite des deux) est située *a minima* en extension de l'enveloppe urbaine. En outre, au regard du SCoT de la communauté d'agglomération des Portes de l'Eure et du schéma présenté p. 175, cette zone AU semble faire partie des extensions hors continuité non autorisées.

L'autorité environnementale recommande de reconsidérer les zones AU prévues au regard des prescriptions du SCoT. Elle invite par ailleurs la collectivité à se placer encore plus résolument dans une perspective de limitation de l'artificialisation des sols.

4.2. L'AIR ET LE CLIMAT

• Les déplacements actifs

La voiture individuelle est le mode de déplacement le plus utilisé sur le territoire communal. Il n'existe pas de voies de circulation douce telles que des pistes cyclables, et il n'est pas prévu d'en aménager à court terme (p. 73). Seuls les transports scolaires sont présentés comme alternative à la voiture individuelle.

• Le climat

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 (déjà mentionnés ci-dessus), 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. 151.21⁹ 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 de l'usage de matériaux énergétiquement performants.

Afin de s'engager dans la trajectoire nationale de réduction des 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.

9 « 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. »