



Mission régionale d'autorité environnementale

Normandie

**Avis délibéré de la mission régionale d'autorité
environnementale (MRAe) de Normandie sur la
révision du plan local d'urbanisme (PLU) de la
commune d'Ezy-sur-Eure (27)**

n° : 2019-3395

<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 20 février 2020, par téléconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la révision du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune d'Ezy-sur-Eure (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.

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Normandie a été saisie par la commune d'Ezy-sur-Eure pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 22 novembre 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 27 novembre 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.

1. Contexte du projet d'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) d'Ezy-sur-Eure

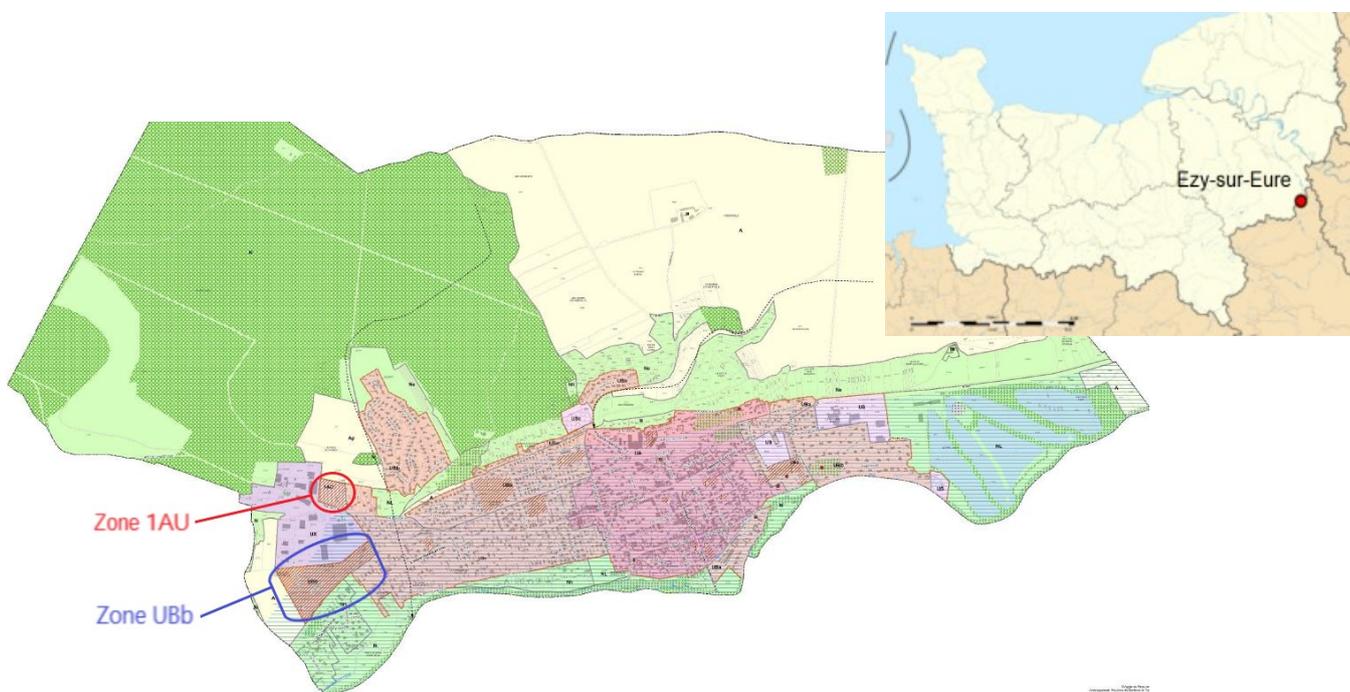
La commune d'Ezy-sur-Eure est située sur les bords de l'Eure, en limite du département du même nom. Elle s'étend sur 892 hectares et comptait 3 658 habitants en 2016. Elle dispose d'un PLU approuvé le 16 décembre 2016. Ce PLU a fait l'objet d'un avis de l'autorité environnementale n° 2016-905 en date du 20 juin 2016¹.

Le conseil municipal de la commune a prescrit la révision de ce PLU le 28 septembre 2018. Le projet de révision a été arrêté le 18 octobre 2019, puis transmis pour avis à l'autorité environnementale qui en a accusé réception le 22 novembre 2019.

La commune d'Ezy-sur-Eure est concernée par le site Natura 2000² « 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, que le projet de révision du PLU doit faire l'objet d'une évaluation environnementale.

Tout comme lors de l'élaboration du PLU, la commune a souhaité mettre en œuvre l'approche environnementale de l'urbanisme (AEU®), outil de l'ADEME³ permettant une approche globale et transversale et l'association des différents acteurs du territoire tout au long de la procédure.

Les objectifs de cette révision sont notamment la correction d'erreurs matérielles et d'incohérences, ainsi que des modifications et rajouts d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP) afin de les adapter à des projets ayant évolué.



Le bourg d'Ezy-sur-Eure est situé au bord de l'Eure, sur la partie sud du territoire communal. Cette partie sud de la commune se caractérise par la présence de zones humides, de zones inondables et des étangs d'Ezy à l'est. La partie nord-ouest est dominée par des boisements et la ZNIEFF⁴ de type II « la Forêt d'Ivry ». La partie nord-est se compose d'un plateau agricole.

1 http://www.normandie.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Avis_AE_PLU_Ezy_s_Eure_signe.pdf

2 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).

3 Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

4 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.

Outre le site Natura 2000 et la ZNIEFF de type II, le territoire communal comporte trois ZNIEFF de type I : « la Côte Blanche, la Côte aux Brunots » située à l'est de la commune ; « les Coutumelles » située en limite communale au sud-ouest ; « la Forêt du Puits des Forges, la Croix des Vignes » située à l'ouest de la commune. Il est également concerné par de nombreux corridors et réservoirs de biodiversité définis au SRCE⁵ de Haute-Normandie.

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

2. Qualité du dossier transmis à l'autorité environnementale

Tout comme dans son dossier d'élaboration du PLU, la commune a fait le choix d'un rapport de présentation (RP) en trois parties : Diagnostic territorial (1.1), Dispositions du PLU (1.2) et Évaluation environnementale (1.3). Cette organisation, bien que compréhensible, rend la lecture particulièrement fastidieuse et oblige à de nombreux allers-retours et comparaisons entre les trois parties. De plus, les numérotations manquent de rigueur : celle de la partie 1.2 est paginée par items successifs au lieu d'une pagination continue, et la partie 1.3 « Évaluation environnementale » (EE) n'est plus numérotée après la page 19.

Globalement, le dossier de révision du PLU présente les mêmes insuffisances que le dossier d'élaboration du PLU. Il est regrettable de constater qu'il n'a pas été tenu compte des remarques de l'autorité environnementale formulées dans son avis sur le dossier d'élaboration du PLU en 2016. Sont notamment très insuffisants ou absents : l'évaluation des incidences Natura 2000, le résumé non technique (seulement une page) et les indicateurs de suivi (notamment définition de valeurs cibles et identification des mesures envisagées en cas d'écart).

En outre, le dossier fourni ne présente pas clairement les changements apportés par la révision du PLU. Il aurait été utile de présenter à nouveau le projet communal en termes de population, de logements... et de préciser si ce projet a évolué.

L'autorité environnementale recommande de présenter clairement les changements introduits par la révision du PLU, de compléter l'évaluation des incidences Natura 2000, de développer le résumé non technique afin de faciliter l'appropriation du document par le public et de proposer des indicateurs de suivi du PLU. Elle recommande également de préciser les moyens mis à disposition pour réaliser et piloter ce suivi ainsi que les mesures envisagées en cas d'écarts constatés par rapport aux valeurs cibles définies.

3. La consommation d'espace

Pour l'autorité environnementale, la consommation d'espace et l'artificialisation des sols constituent en région Normandie un enjeu fort. En effet, la progression de l'artificialisation des sols y a été, ces dernières années, presque cinq fois supérieure à la croissance démographique⁶. Et selon l'INSEE⁷, la croissance du parc de logements a été cinq fois plus importante que celle de la population.

Le projet de révision du PLU d'Ezy-sur-Eure conserve une majorité de sa superficie en zone naturelle (N) ou agricole (A). Une zone d'ouverture à l'urbanisation (secteur en extension inclus dans l'enveloppe bâtie) est prévue pour la réalisation d'environ 28 logements (zone 1AU de 1,3 ha). Cette zone, dite « des Fonds de Sassay », était précédemment classée en zone 2AU dans le PLU approuvé en 2016. Sa superficie a été réduite et elle constitue une réserve foncière, c'est-à-dire qu'elle ne pourra être urbanisée que lorsque toutes les possibilités à l'intérieur du tissu bâti existant auront été épuisées (p. 13, RP 1.2).

5 Schéma régional de cohérence écologique

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

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

L'autre zone ouverte à l'urbanisation est la zone UBb (zone urbaine – bâti en extension) dans le secteur de développement de Coutumel. Elle était précédemment classée en zone 1AU (4,9 ha) et est destinée à accueillir environ 80 logements.

Les autres secteurs de développement, concernés par des orientations d'aménagement et de programmation (OAP), sont situés dans l'enveloppe urbaine existante (secteurs en renouvellement ou de densification). Au total, 28 logements sont prévus en extension et la commune dénombre un potentiel de 87 logements en densification, de 157 logements en opérations de renouvellement urbain et de 50 logements en reconversion de logements vacants. Trois OAP de cinq logements chacune, prévues par le précédent PLU, n'ont pas été réalisées et sont abandonnées dans le projet de révision du PLU. Il aurait été souhaitable de justifier les raisons de cet abandon.

Pour la période 2020-2030, la consommation foncière prévue pour l'habitat est de 5,60 ha, dont 4,30 ha en densification et 1,30 ha en extension (RP 1.2) avec une densité moyenne affichée de 53 logements/ha, densité qui mériterait d'être mieux justifiée. A titre de comparaison, 9,49 ha ont été consommés sur la période 2009-2019 (5,7 ha pour l'habitat avec une densité moyenne de 23 logements/ha ; 3,79 ha pour l'activité économique). Il aurait cependant été utile de disposer d'une comparaison entre les objectifs du PLU de 2016 avec ceux de la révision, afin de pouvoir déterminer si la consommation d'espace prévue l'était déjà en 2016 ou si elle vient s'y ajouter.

Les incidences de la consommation d'espace prévue ne sont pas évaluées. Tout d'abord, l'état initial ne comporte pas d'état des lieux des zones dont l'urbanisation est prévue, notamment un descriptif des milieux et espèces en présence. Cette analyse aurait été nécessaire afin d'en déduire les incidences prévisibles et, le cas échéant, les mesures d'évitement, de réduction et de compensation (ERC) adéquates.

Le dossier identifie ainsi l'urbanisation de la zone 1AU comme « *incidence prévisible négative* », mais ne la détaille pas (milieux, espèces impactées...). Par conséquent, la séquence ERC ne fait pas l'objet d'une analyse appropriée.

Globalement, cette séquence n'est pas appréhendée correctement par le dossier : chaque fois qu'une incidence négative est mentionnée, le paragraphe suivant concerne les « *mesures compensatoires* », sans s'intéresser au préalable aux mesures d'évitement et de réduction.

L'autorité environnementale recommande de compléter l'état initial de l'environnement par une analyse ciblée sur les zones ouvertes à l'urbanisation, et par conséquent de déterminer les incidences potentielles du projet de révision du PLU sur ces zones, puis de définir les mesures d'évitement, de réduction et de compensation appropriées. Elle recommande également de justifier l'abandon des orientations d'aménagement et de programmation du PLU en vigueur prévoyant la réalisation de logements dans l'enveloppe urbaine existante, et de préciser l'évolution de la consommation d'espace prévue entre le PLU en vigueur et la présente révision.

4. Les risques

La zone UBb, destinée à l'établissement d'un nouveau quartier résidentiel, est majoritairement située en zone inondable. L'OAP de cette zone mentionne cette contrainte, mais renvoie à sa prise en compte par l'aménageur qui sera en charge de la réalisation du projet. Cette approche n'est pas satisfaisante, car c'est bien au stade du document d'urbanisme que les incidences de l'ouverture de la zone à l'urbanisation doivent être évaluées et que le choix de cette zone doit être justifié, compte tenu des contraintes existantes et au regard des autres solutions envisageables.

L'autorité environnementale recommande d'explicitier les raisons du choix de l'urbanisation de la zone UBb, majoritairement située en zone inondable, compte-tenu des nombreuses contraintes générées par l'aléa inondation et au regard des autres options envisageables.

5. Les milieux et la biodiversité

Le PLU identifie des éléments de paysage à protéger au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme, notamment des étangs et certaines parcelles boisées.

Il aurait été souhaitable que les éventuelles mares et haies présentes sur la commune soient protégées et figurent au règlement graphique.

Les boisements de la partie nord-ouest sont identifiés au titre des espaces boisés classés (EBC) en application de l'article L. 113-1 du code de l'urbanisme.

Le PLU identifie également un périmètre de non-constructibilité de 50 m autour du massif forestier de la forêt du Puits des Forges. Ce périmètre aurait également pu utilement apparaître au règlement graphique.

L'autorité environnementale recommande d'ajouter et de protéger au règlement graphique les éventuelles mares et haies de la commune, ainsi que le périmètre de non-constructibilité autour de la forêt du Puits des Forges.

6. La lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement

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

Au-delà des modes de déplacement et des modalités de maîtrise énergétique sur la commune, des mesures peuvent être mises en place dans les PLU pour atténuer les impacts sur le climat et favoriser l'adaptation au changement climatique. Sur la base des articles L. 151.21⁸ et R. 151.42 du code de l'urbanisme, et dans le cadre des orientations d'aménagement et de programmation (OAP), une ambition plus affirmée de réduction des émissions de gaz à effet de serre (avec des actions et des objectifs clairs pour les aménageurs) aurait pu être affichée. Le PLU aurait ainsi pu être complété par des recommandations en faveur d'un habitat durable et énergétiquement performant.

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

8 « *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.* »