



Mission régionale d'autorité environnementale

Normandie

**Avis délibéré de la mission régionale d'autorité
environnementale (MRAe) de Normandie sur
l'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU)
de la commune de Glisolles (Eure)**

n° : 2019-3371

<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 23 janvier 2020 à Caen. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur l'élaboration du plan local d'urbanisme de la commune de Glisolles (27).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Denis BAVARD, Corinne ETAIX, Olivier MAQUAIRE et François MITTEAULT.

Étaient également présentes sans voix délibératives : Marie-Claire BOZONNET et Sophie CHAUSSI.

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 de Glisolles pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 30 octobre 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 13 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.

Synthèse de l'Avis

Le conseil municipal de Glisolles a arrêté son projet de plan local d'urbanisme (PLU) le 12 septembre 2019 et l'a transmis pour avis à l'autorité environnementale qui en a accusé réception le 30 octobre 2019. Ce projet fait suite à une soumission à évaluation environnementale par décision de l'autorité environnementale en date du 14 février 2019 (décision n°2018-2915), après examen au cas par cas.

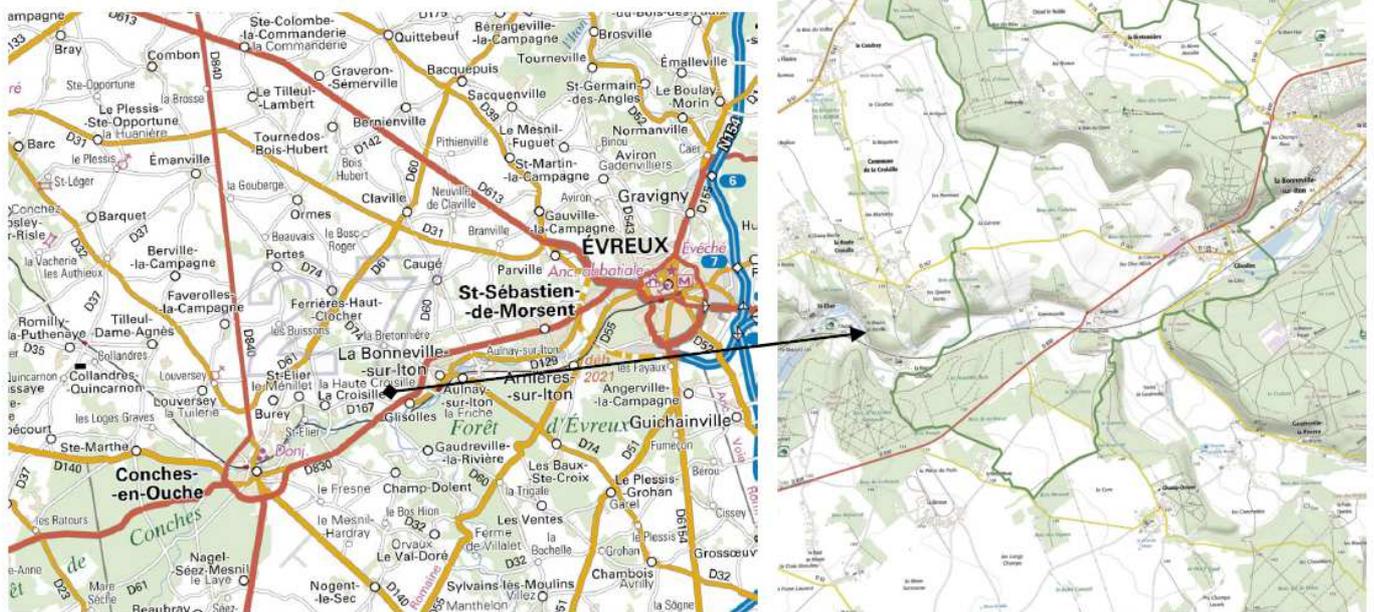
La commune projette d'atteindre une population d'environ 860 habitants d'ici 2030. Cela équivaut à l'accueil de 42 nouveaux habitants et correspond à un besoin de 31 logements entre 2015 et 2030 (dont 11 ont été construits entre 2015 et 2018) ; 12 des 20 logements complémentaires sont prévus d'être construits en dents creuses sur 2,81 hectares. Les huit autres sont issus de la transformation de quatre logements vacants et de quatre résidences secondaires.

Le rapport de présentation doit être complété d'un résumé non technique, ainsi que d'une évaluation des incidences Natura 2000.

Sur le fond, il est recommandé à la collectivité de :

- préciser la densité moyenne des constructions nouvelles sur la durée du PLU, déjà réalisées ou prévues et, le cas échéant, de justifier la non atteinte de celle prévue par le plan d'aménagement et de développement durables ;
- conforter son projet en matière de transition écologique et énergétique, notamment de mobilité décarbonée, 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.

GLISOLLES, une commune de l'ouest de L'Eure sur axe EVREUX – CONCHES EN OUCHE. Cartographie : www.geoportail.gouv.fr.



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 23 septembre 2010, le conseil municipal de Glisolles a prescrit l'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) pour remplacer le plan d'occupation des sols (POS) en vigueur. Le projet de PLU a été arrêté le 12 septembre 2019 par le conseil municipal. Ce projet a été transmis pour avis à l'autorité environnementale qui en a accusé réception le 30 octobre 2019.

Le territoire ne comportant pas de site Natura 2000¹ et n'étant pas littoral, le PLU n'était pas soumis d'emblée à évaluation environnementale mais à la procédure d'examen au cas par cas, en application des articles R. 104-28 à R. 104-33 du code de l'urbanisme, La demande d'examen au cas par cas déposée par le maire de la commune a été reçue le 20 décembre 2018 par l'autorité environnementale. L'examen a conclu à la nécessité de réaliser une évaluation environnementale. La décision de soumission a été prise par la mission régionale d'autorité environnementale en date du 14 février 2019 (décision n°2018-2915)².

L'évaluation environnementale constitue une démarche itérative visant à intégrer la prise en compte de l'environnement tout au long de l'élaboration du plan local d'urbanisme. 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. ANALYSE DE LA QUALITÉ DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

Les documents présentés sont globalement d'assez bonne qualité rédactionnelle et illustrés (cartes, photographies...).

Le projet de PLU se limite à densifier les dents creuses en zone U (urbaine). Le document présenté expose clairement les zones de densification concernées ainsi que leurs incidences sur l'environnement immédiat, les raisons des choix opérés pour élaborer le PLU et les liens avec les documents supra-communaux dont le futur schéma de cohérence territoriale d'Évreux Portes de Normandie et de la communauté de communes du Pays de Conches, arrêté le 3 juillet 2019.

- 1 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. Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen 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).
- 2 Consultable à l'adresse internet suivante : http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/d_2018-2915_plu_glisolles_delibere_s.pdf

Néanmoins, diverses rubriques décrites aux articles R. 161-2 et R. 161-3 du code de l'urbanisme sont absentes ou incomplètes. En particulier, le dossier ne comporte pas de résumé non technique. En outre, l'évaluation des incidences Natura 2000, élément obligatoire en application de l'article R. 414-19 du code de l'environnement pour tous les PLU soumis à évaluation environnementale, n'est pas intégrée au dossier. Pour rappel, le contenu du dossier d'évaluation des incidences Natura 2000 est défini à l'article R. 414-23 du code de l'environnement. Il comprend *a minima* une cartographie et une présentation illustrée des sites (de la commune, ou à défaut des sites les plus proches de la commune), accompagnées d'une analyse des effets – permanents et temporaires, directs et indirects – du PLU sur les espèces animales et végétales et les habitats d'intérêt communautaire qui ont justifié la désignation des sites Natura 2000. Ce contenu est obligatoire même en l'absence de site Natura 2000 sur la commune.

Les indicateurs de suivi (p. 231-232) auraient également nécessité davantage de précisions : ceux appelés « indicateurs d'état » ne semblent ainsi porter que sur des aspects quantitatifs (surfaces...) au détriment des aspects qualitatifs (état des milieux, fonctionnalités, etc.).

L'autorité environnementale rappelle l'importance que revêt le résumé non-technique pour la bonne information du public et recommande de compléter le rapport de présentation par l'ajout de ce document. Elle recommande également de compléter le dossier par une analyse des incidences du projet de PLU sur les sites Natura 2000, réglementairement requise, et de rendre cette partie identifiable dès le sommaire. L'autorité environnementale recommande enfin d'améliorer les indicateurs de suivi des effets du projet de PLU sur l'environnement et la santé humaine afin de mieux prendre en compte les aspects qualitatifs.

3. ANALYSE DU PROJET DE PLU ET DE LA MANIÈRE DONT IL PREND EN COMPTE L'ENVIRONNEMENT ET LA SANTÉ HUMAINE

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

3.1. CONSOMMATION D'ESPACE

L'autorité environnementale rappelle les enjeux liés à la consommation d'espace, notamment par artificialisation des sols. En Normandie, la progression de l'artificialisation des sols a été, ces dernières années, presque cinq fois supérieure à la croissance démographique³. De la même manière et dans le même temps, selon l'INSEE⁴, la croissance du parc de logements a été cinq fois plus importante que celle de la population. Ainsi, le contraste démographie faible/artificialisation forte est particulièrement marqué en Normandie⁵.

La commune projette d'atteindre une population d'environ 860 habitants d'ici 2030, soit un taux de croissance moyen de 0,3 % par an (p. 183 du rapport de présentation). Cela représente l'accueil d'environ 42 habitants, ce qui correspond à un besoin de construire 31 logements, en tenant compte du desserrement des ménages, entre 2015 et 2030 (dont 11 déjà comptabilisés entre 2015 et 2018, soit un reliquat de 20 logements à créer).

La réponse à ce besoin de 20 logements se fera essentiellement par la construction de 12 logements en dents creuses sur 2,81 hectares (soit 4,3 logements/ha) et par la transformation de quatre logements vacants et de quatre résidences secondaires d'ici 2030 (page 203 du rapport de présentation). La densité mise en œuvre ne correspondrait ainsi pas à celle indiquée dans l'objectif 1.2 du projet d'aménagement et de développement durables (PADD) du PLU, ni à celle prescrite par le futur schéma de cohérence territoriale d'Évreux Portes de Normandie et de la communauté de communes du Pays de Conches, qui est de 10 logements/ha pour les bourgs ruraux, quand bien même elle permet de s'inscrire dans le paysage communal existant, composé notamment de grandes parcelles boisées dans le lotissement du Bois des chênes.

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

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

5 Théma du Commissariat général au développement durable d'octobre 2018 : Objectif « zéro artificialisation nette » Éléments de diagnostic.

Pour plus de lisibilité, il aurait été opportun d'estimer par parcelle le nombre de logements éventuellement réalisables sur les 10 prochaines années, de préciser les densités des 11 logements déjà réalisés et d'expliquer éventuellement les difficultés rencontrées pour maximiser les densités envisagées.

L'autorité environnementale recommande de préciser la densité moyenne des constructions nouvelles sur la durée du PLU, déjà réalisées ou prévues et, le cas échéant, de justifier la non atteinte de celle prévue par le plan d'aménagement et de développement durables.

La commune fait le choix de localiser ces constructions dans les secteurs déjà urbanisés dans le centre bourg et les trois hameaux principaux de la Bretonnière, du Bois du Chêne et du bois des Fortières (p. 205 – 208 du rapport de présentation), en dehors de toutes zones protégées ou à risque. Ce choix participe à la modération de l'artificialisation des sols.

3.2 LA BIODIVERSITÉ

Le territoire communal est largement dominé par une agriculture de labours (42 % du territoire) et des bois, bosquets et forêts (42 % du territoire). La commune se caractérise par l'importance et la diversité de ses espaces naturels ; outre sa forte couverture forestière, elle compte deux cours d'eau (le Rouloir et l'Iton), des ballastières, des mares et autres zones humides, des ZNIEFF⁶, trois de type I et une de type II, et des continuités écologiques. En particulier, le sud du territoire communal est recouvert entièrement par la ZNIEFF de type II « *Forêt d'Évreux* » (en partie site classé « *Vallée du Sec Iton* ») ainsi que par des corridors écologiques et réservoirs de biodiversité définis au SRCE⁷ (notamment trame verte).

Toutes ces zones sont préservées des futurs secteurs d'urbanisation par densification prévus par le projet de PLU, par leur classement en zonages A (agricoles) ou N (naturels) appropriés. Les espaces naturels boisés font également l'objet d'une protection en totalité au titre de l'article L. 113.1 (espaces boisés classés) et d'autres secteurs et éléments naturels au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme.

3.3 LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ET L'ATTÉNUATION DU CHANGEMENT CLIMATIQUE

La loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte rappelle les engagements internationaux de la France pour conduire la politique d'atténuation du changement climatique. Elle a pour objectif de réduire de 40 % les gaz à effet de serre (GES) en 2030 et de 75 % en 2050, par rapport à 1990, de réduire de 50 % la consommation d'énergie en 2050, par rapport à 2012, de réduire de 30 % la consommation des énergies fossiles d'ici 2030, par rapport à 2012 et de porter à 23 % les énergies renouvelables dans la consommation d'énergie finale en 2020 et 32 % en 2030 (40 % d'énergies renouvelables dans la consommation électrique)⁸.

Dans ce cadre, 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* ».

Le PADD traite de ces thématiques dans plusieurs orientations de son objectif 3.2. Le rapport de présentation fournit des analyses sommaires et essentiellement à partir de données disponibles (mais souvent anciennes) aux niveaux régional, départemental, ou de la communauté de communes du pays de Conches, en matière d'émissions de gaz à effet de serre, d'incidences du changement climatique et de production d'énergie renouvelable.

6 ZNIEFF : Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique. Lancé en 1982 à l'initiative du ministère chargé de l'environnement, l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (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 ; les ZNIEFF de type II : grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes.

7 Schéma régional de cohérence écologique

8 Dispositions codifiées à l'article L. 100-4 du code de l'énergie

Pour la qualité de l'air, comme il n'existe pas de station de mesure sur le territoire de la communauté de communes, la qualité de l'air et son évolution sont analysées sur Évreux, permettant de comparer les tendances des émissions de polluants dans les espaces urbains, périurbains et ruraux, notamment pour ces derniers en soulignant la place de l'agriculture.

Concernant la consommation d'énergie, la communauté de communes a l'ambition de s'investir dans des projets économes en énergie. Elle a participé à cet égard à un appel à projets départemental « territoire à énergie positive dans l'Eure » et, fin 2016, a signé avec l'État une convention « territoire à énergie positive pour la croissance verte ».

Considérant la surface agricole de la commune de Glisolles, le rapport de présentation indique que la biomasse pourrait être valorisée mais sans analyse précise. S'agissant de la filière bois-énergie, il est estimé que les boisements sur le territoire communal sont préservés pour leur rôle écologique et paysager, mais souligné toutefois leur capacité à procurer une ressource énergétique significative, sans précision. Il n'est en particulier pas indiqué comment Glisolles pourrait contribuer à la production de biomasse pour la chaufferie bois de Conches-en-Ouches ainsi qu'au projet d'unité de méthanisation à l'étude sur la communauté de communes. Concernant le mode de chauffage, le bois-énergie et l'électrique dominant dans la commune de Glisolles.

Le dossier présenté ne permet pas de rendre compte de l'efficacité des leviers de diagnostic et d'action mis en œuvre ou envisagés à l'échelle communale et dont il est indiqué qu'ils semblent dépendre de ceux mis en place par la communauté de communes (p 117).

Par ailleurs, en matière de mobilité et de transports, Glisolles est marquée par des flux de déplacements domicile-travail importants en raison du grand nombre d'actifs travaillant hors de la commune. La population bénéficie de la liaison ferroviaire Paris-Caen, accessible sur la commune voisine de Bonneville-sur-Iton, donnant notamment accès aux pôles urbains d'Évreux et de Conches-en-Ouche, mais les déplacements en voiture sont prépondérants. Certaines actions telles que le développement du covoiturage méritent sans doute également d'être explorées.

Concernant les modes doux, Glisolles ne dispose d'aucun réseau propre de voie verte ou de pistes cyclables quand bien même sa proximité avec Conches-en-Ouche lui permet d'accéder à des modes doux au sein de la communauté de communes au départ de cette commune. Un tronçon de véloroutes entre Conches et Évreux est par ailleurs en projet.

Le projet d'aménagement et de développement durables de la commune a retenu dans son objectif 1.5 de « *développer une trame de circulations douces (piétons et cycles)* ». Néanmoins, seul le projet de création d'une voie verte, qui reliera entre autres, le bourg à la gare de Bonneville-sur-Iton à moins d'un kilomètre de distance, et le maintien des chemins de randonnées actuels sont évoqués. Ainsi, la commune n'a pas prévu de développer d'autres aménagements, supports de mobilités « actives »⁹ entre le bourg et les hameaux ou même au sein du bourg, permettant le cas échéant de relier la voie verte projetée.

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 transition écologique et énergétique, notamment en matière de mobilité décarbonée.

9 Une mobilité « active » est une forme de transport de personnes, et parfois de biens, qui n'utilise que l'activité physique humaine comme source d'énergie.