



Mission régionale d'autorité environnementale

**Normandie**

**Avis délibéré de la mission régionale d'autorité  
environnementale (MRAe) de Normandie  
sur la modification n°2 du plan local  
d'urbanisme (PLU) de la commune déléguée de  
Bagnoles-de-l'Orne (Orne)**

**N° : 2020-3534**

**Accusé réception de l'autorité environnementale : 26 février 2020**

<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 14 mai 2020, par audioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la modification n° 2 du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune déléguée de Bagnoles-de-l'Orne (61).

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

Était présente sans voix délibérative : Marie-Claire BOZONNET.

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 communauté de communes Andaine-Passais pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 26 février 2020.

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 4 mars 2020 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.**

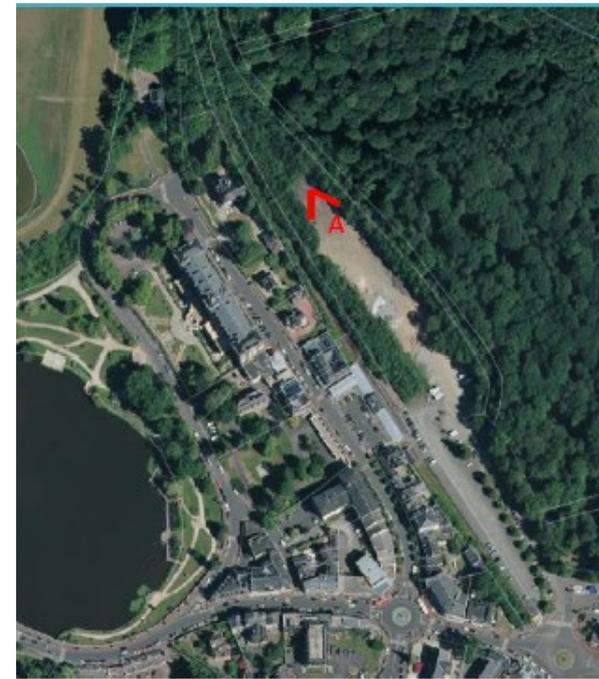
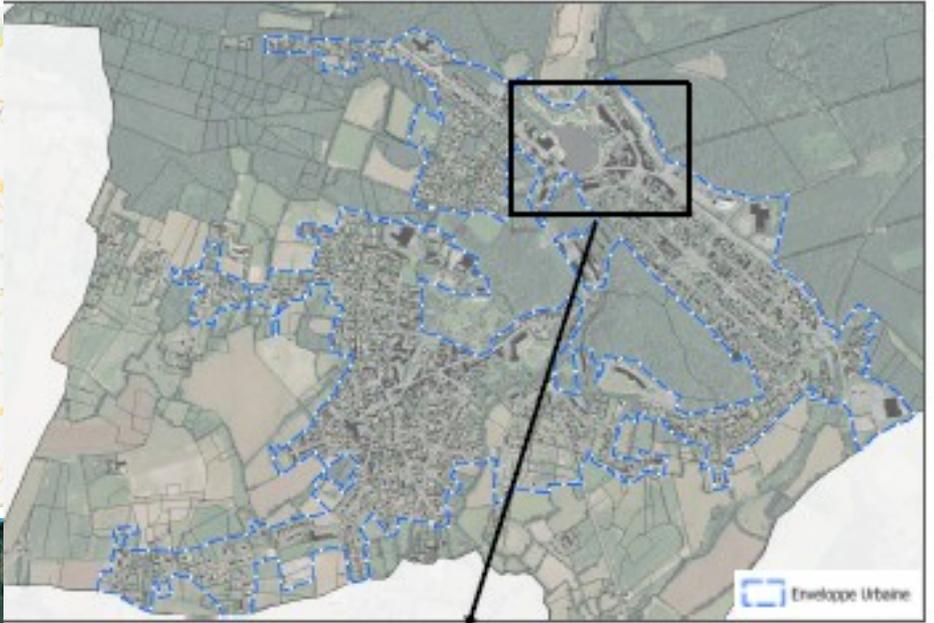
## Synthèse de l'avis

Le 20 septembre 2019, après examen au cas par cas, la mission régionale d'autorité environnementale a décidé de soumettre la modification n° 2 du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune déléguée de Bagnoles-de-l'Orne à évaluation environnementale. La communauté de communes d'Andaine-Passais, compétente en matière d'urbanisme, a transmis l'évaluation environnementale pour avis à l'autorité environnementale qui en a accusé réception le 26 février 2020.

La commune dispose d'un PLU approuvé le 21 février 2008 et qui a connu jusque-là trois évolutions. La modification n° 2 du PLU, prescrite en 2019, prévoit l'ouverture d'une « zone d'urbanisation future à terme » (2AU) de 3,27 ha, au droit de l'ancienne gare désormais en friche, afin de créer un quartier d'une quarantaine de logements pour accueillir environ 76 habitants.

Sur la forme, le contenu du dossier est assez similaire à celui transmis dans le cadre de la demande d'examen au cas par cas et il ne comprend ni les règlements écrit et graphique, ni le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) ni la présentation de solutions de substitution raisonnables. Sur le fond, au vu des principaux enjeux identifiés sur le territoire (consommation d'espaces agricoles et naturels, biodiversité et paysage, risques naturels et nuisances, air et climat), l'autorité environnementale recommande notamment de :

- justifier la démarche itérative de l'évaluation environnementale par la présentation de solutions de substitution raisonnables, notamment par densification de zones déjà ouvertes à l'urbanisation, quitte à reconsidérer l'ouverture de la zone 2AU ;
- compléter et justifier davantage l'articulation du projet de modification du PLU avec les documents supra-communaux et le PADD (en termes de scénario démographique et de densité) ;
- réaliser un diagnostic écologique sur la zone qu'il est prévu d'ouvrir à l'urbanisation ;
- démontrer que la solution retenue est celle de moindre impact sur l'environnement et la santé humaine ;
- mieux définir les mesures d'évitement, de réduction et de compensation ;
- compléter les indicateurs de suivi avec des valeurs-cibles et des mesures correctrices en cas d'écart avec les cibles ;
- conforter le projet de PLU en matière d'adaptation et de lutte contre le changement climatique ;
- compléter le résumé non technique par les éléments prévus à l'article R. 151-3-7° du code de l'urbanisme.



Localisation de la zone ZAU du secteur de la gare



- OAP
- Principes de desserte et de mobilité**
  - Voie de desserte locale
  - Piste cyclable
  - Voie verte
  - Parking
- Principes urbanistiques et architecturaux**
  - Logement
  - Jardin paysager
- Principes paysagers et environnementaux**
  - Espace végétal et paysager
  - Arbre existant à conserver ou à planter
  - Frange boisée
  - Zone à vocation d'espace public arboré

1. Localisation de la commune de Bagnoles-de-l'Orne (Google Maps)
2. Localisation de la zone concernée par la modification n° 2 du plan local d'urbanisme de Bagnoles-de-l'Orne (notice, page 14)
3. Éléments du paysage de la zone concernée (notice, page 19)
4. L'orientation d'aménagement et de programmation de la zone concernée (notice, page 20)

## 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 mars 2019, la communauté de communes d'Andaine-Passais, compétente en matière de plan local d'urbanisme (PLU), a prescrit la modification n° 2 du PLU de la commune déléguée de Bagnoles-de-l'Orne pour ouvrir à l'urbanisation le secteur de la gare, friche de 3,27 ha située en bordure de la forêt de la Ferté-Macé et classée en zone 2AU (zone d'urbanisation future à terme). Cette modification n° 2 a été arrêtée par le président de la communauté de communes le 24 avril 2019.

Par délibération motivée du 6 juin 2019, le conseil communautaire justifie le projet de modification et l'utilité de cette ouverture à l'urbanisation au « regard des capacités d'urbanisation inexploitées dans les zones déjà urbanisées et la faisabilité opérationnelle de projets dans ces zones ». Le potentiel de densification de 8 ha en dents creuses et/ou par divisions parcellaires, qui existe par ailleurs, ne répondrait pas à « l'objectif communal et communautaire de renforcement de la centralité gare ». Il est même mentionné en page 43 de l'évaluation environnementale que « les zones 1AU du PLU de Bagnoles de l'Orne (commune déléguée) favorisent le mitage et consomment des surfaces agricoles ». À l'inverse, ce secteur 2AU permettrait de revitaliser le quartier et de favoriser l'attractivité de la commune par la production de logements adaptés dans un « cadre résidentiel et un paysage préservé ».

La commune n'étant pas littorale et ne comportant pas de site Natura 2000<sup>1</sup>, son PLU n'est pas soumis de façon systématique à évaluation environnementale, mais à la procédure d'examen au cas par cas. Suite à cet examen, la mission régionale d'autorité environnementale de Normandie a décidé, le 20 septembre 2019, de soumettre le projet de modification n° 2 du PLU à évaluation environnementale (décision n° 2019-3224)<sup>2</sup>.

La modification n° 2 du PLU porte sur la requalification de l'ancien quartier de la gare accessible depuis la route départementale RD 235. Elle comprend le reclassement de la zone 2AU en 1AU (zone à vocation d'urbanisation à court terme), la modification du règlement graphique, la création d'une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) sur la zone concernée comprenant notamment des liaisons douces inter-quartiers. Cette modification du PLU permettrait de réaliser un nouveau quartier d'une quarantaine de logements groupés et collectifs d'une densité de 12 logements à l'hectare, et – comme indiqué en page 15 de l'évaluation environnementale – « induira aussi la création de la route départementale, dite rue de la Lisière sur le secteur ». Le dossier mentionne ensuite que « ce projet annexe sera soumis à une autorisation environnementale unique (incluant l'étude d'impact de ce projet) ».

La communauté de communes a saisi pour avis l'autorité environnementale concernant la modification n° 2 du PLU de la commune déléguée de Bagnoles-de-l'Orne qui en a accusé réception le 26 février 2020.

### 2. ANALYSE DE LA QUALITÉ DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

Le contenu du rapport de présentation est défini aux articles R. 151-1 à R. 151-5 du code de l'urbanisme

Le dossier de PLU remis à l'autorité environnementale comprend les pièces suivantes :

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). Le site Natura 2000 le plus proche est la zone spéciale de conservation au titre de la directive « Habitats, Faune, Flore » le « Bassin de l'Andainette » (FR2500119), situé à 7,5 km environ du secteur de la gare.

2 Consultable à l'adresse suivante : [www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/d\\_2019\\_3224\\_modification\\_plu\\_bagnoles\\_delegue.pdf](http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/d_2019_3224_modification_plu_bagnoles_delegue.pdf)

- 1. le rapport de présentation (RP) constitué d'un fascicule dédié à l'évaluation environnementale (53 pages) ;
- 2. une notice (21 pages) ;
- 3. les délibérations du conseil communautaire de la communauté de communes Andaine-Passais prescrivant la procédure de modification n° 2 du PLU de la commune déléguée de Bagnoles-de-l'Orne (21 mars et 6 juin 2019) et l'arrêté du 24 avril 2019.

La base du dossier est la même que celle du dossier transmis à l'autorité environnementale dans le cadre de l'examen au cas par cas. Quelques compléments, en lien avec l'évaluation environnementale, ont néanmoins été apportés.

Les éléments attendus sont partiellement fournis dans le rapport de présentation.

L'échelle des cartes ou histogrammes utilisés n'est pas toujours adaptée (pages 10-11, notice/ page 39 RP). De plus, confusion est faite entre les orientations du projet d'aménagement et de développement durables (PADD) de la commune déléguée de Bagnoles-de-l'Orne et celles de la commune nouvelle de Bagnoles-de-l'Orne Normandie.

Certains éléments qui devraient être intégrés au rapport de présentation le sont dans la notice (diagnostic, analyse des capacités de densification). D'autres éléments ne sont pas présents (analyse des perspectives d'évolution de l'état initial de l'environnement, présentation des caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du plan).

Enfin, le rapport de présentation ne contient ni le PADD, ni le règlement écrit, ni le règlement graphique intégral (sinon une représentation à une échelle illisible en page 12 de la notice), ni de plans des risques naturels et autres annexes.

***L'autorité environnementale recommande de compléter le dossier afin de le rendre conforme aux attendus des articles R. 151-1 à R. 151-5 du code de l'urbanisme.***

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

#### **3.1. QUALITÉ DE LA DÉMARCHE ITÉRATIVE ET CONCERTATION**

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. Celle-ci consiste à étudier différents partis d'aménagement, à comparer leurs effets sur l'environnement et à en déduire des mesures permettant de les éviter puis de les réduire, voire de les compenser. 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 spécifie que le rapport de présentation comprend une « *description de la manière dont l'évaluation a été effectuée* ».

Dans le cas présent, le rapport de présentation ne présente pas de bilan de la concertation. Cette absence ne permet pas de connaître les conséquences de cette concertation, à supposer qu'elle ait eu lieu, sur les choix finaux.

La méthodologie d'analyse des incidences environnementales est exposée dans un chapitre succinct intitulé « Méthode d'évaluation environnementale (pages 20-21).

Globalement, l'évaluation environnementale a été très partiellement menée. En effet, le dossier ne présente pas de réelles solutions alternatives, qui auraient pu par exemple consister à densifier les zones déjà ouvertes à l'urbanisation. Des confusions existent par ailleurs entre les mesures d'évitement, de réduction et de compensation d'une part, et les mesures d'accompagnement d'autre part. Au final, il n'est pas possible de s'assurer que les choix faits d'ouverture à l'urbanisation sont ceux de moindre impact sur l'environnement et la santé humaine.

***L'autorité environnementale recommande de compléter le rapport de présentation en étudiant des solutions alternatives, parmi lesquelles une solution de densification des zones déjà ouvertes à l'urbanisation. Elle recommande également de mieux caractériser les mesures d'évitement, de réduction et de compensation. Elle recommande enfin de démontrer que la solution retenue est celle de moindre impact sur l'environnement et la santé humaine.***

### 3.2. PRISE EN COMPTE DES AUTRES PLANS ET PROGRAMMES

La commune n'est pas couverte par un schéma de cohérence territoriale (SCoT) ; le rapport aurait dû préciser que le SCoT du Pays du Bocage est en cours d'élaboration au lieu de mentionner incidemment dans l'état initial (p. 27) que le SCoT n'est pas approuvé. L'articulation du PLU avec les documents supra-communautaires est traitée dans le rapport de présentation (pages 16-19). Ainsi la compatibilité du PLU avec le Sage<sup>3</sup>, le Sdage<sup>4</sup>, la charte du parc naturel régional Normandie-Maine et le PGRI<sup>5</sup> Loire-Bretagne a été examinée.

Cependant, le rapport de présentation aurait également dû comporter une analyse de la bonne prise en compte du Sraddet<sup>6</sup> qui intègre notamment le SRCE<sup>7</sup>, le SRCAE<sup>8</sup> et le PRPGD<sup>9</sup>.

***L'autorité environnementale recommande de conforter l'analyse de la bonne prise en compte par la modification n° 2 du PLU des plans et programmes de rang supérieur, y compris s'agissant des orientations déjà connues du futur SCoT.***

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

- **Le diagnostic territorial** (pages 5-11 RP) : le rapport de présentation présente le territoire dans son contexte socio-économique (croissance démographique, potentiel de densification, parc de logements).

L'évolution démographique de la commune de Bagnoles-de-l'Orne Normandie a été en constante croissance entre 1975 et 2008 (+58 %). Entre 2008 et 2013, la population a en revanche diminué de 143 habitants pour atteindre 2359 habitants.

Cependant, le diagnostic ne présente pas l'évolution démographique de la commune déléguée de Bagnoles-de-l'Orne, ce qui fragilise la justification du choix retenu. En l'espèce, la notice indique seulement qu'entre 2007 et 2014, 335 logements ont été construits et qu'entre 2008 et 2018, 235 logements l'ont été sans préciser la consommation de l'espace que ces constructions ont entraînée.

En outre, il n'est présentée aucune analyse de la vacance des logements, et la notice expose des éléments contradictoires quant aux besoins. Ainsi, en page 8 la commune souhaite « *renforcer son offre en logements afin de répondre au mieux aux besoins primaires du parc résidentiel d'une part et aux besoins de logements adaptés pour les personnes âgées d'autre part* » ; il y est question « *d'adapter l'offre de logements aux besoins des habitants, à savoir des logements de petites tailles ou des logements adaptés* ». Inversement, en page 9, il est dit au sujet des objectifs du PADD : « *L'offre en logements de grande taille était à favoriser sur le territoire, car les logements de petites tailles sont actuellement excédentaires sur la commune de Bagnoles-de-l'Orne* ».

***L'autorité environnementale recommande de compléter le rapport de présentation avec les données relatives à la commune déléguée de Bagnoles-de-l'Orne, tant en termes démographiques que de consommation d'espace. Elle recommande également de clarifier et mieux étayer les besoins en logements, sur les plans tant qualitatif que quantitatif incluant l'analyse des logements vacants.***

- **L'état initial de l'environnement** (pages 22-41 RP) : le rapport de présentation aborde les thèmes du patrimoine naturel et bâti, de la biodiversité et des milieux naturels, de la ressource en eau, de la surface agricole utile du territoire, des exploitations agricoles, des risques et des nuisances, de l'air, de l'énergie et du climat. Le contexte physique (topographie, géologie, hydrographie) n'est pas présenté. Concernant la biodiversité, aucune analyse terrain ne semble avoir été menée.

3 Schéma d'aménagement et de gestion des eaux de Mayenne approuvé le 10 décembre 2014.

4 Schéma directeur d'aménagement et de gestion Loire-Bretagne 2016-2021 adopté le 12 décembre 2013.

5 Plan de gestion des risques inondation Loire-Bretagne approuvé par arrêté du 23 novembre 2015.

6 Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires de la région Normandie adopté le 16 décembre 2019 par le Conseil régional de Normandie.

7 Schéma régional de cohérence écologique de Basse-Normandie adopté le 29 juillet 2014.

8 Schéma régional climat-air-énergie de Basse-Normandie approuvé par le préfet de région le 30 décembre 2013.

9 Plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD) adopté le 15 octobre 2018 qui concerne toutes les catégories de déchets, hors nucléaire et militaire : les déchets dangereux, ménagers, organiques, économiques (dont ceux issus du BTP).

L'état initial correspond aux éléments qui figuraient dans le dossier d'examen au cas par cas, complétés par des synthèses relatives aux enjeux pour chacune des thématiques abordées.

Bagnoles-de-l'Orne est située dans le département de l'Orne, dans le Pays du Bocage, à 100 km au sud de Caen. Elle présente de nombreux enjeux paysagers (trois sites inscrits, trois sites classés, un site de l'inventaire du patrimoine géologique, un site patrimonial remarquable, une réserve naturelle régionale), de biodiversité (zones humides et secteurs à forte prédisposition de zones humides, corridors écologiques humides et boisés, réservoirs de biodiversité boisés, réservoirs et corridors de cours d'eau, arrêté préfectoral de protection de biotope du ruisseau de Mousse, deux Znieff de type II). Elle est soumise à des risques naturels (zones inondables, remontée de nappes phréatiques, cavités souterraines, chutes de blocs) et est couverte par le plan de prévention des risques inondation de la vallée de la Vée.

La zone 2AU présente elle-même des enjeux en termes de biodiversité (la Znieff<sup>10</sup> de type II « *Forêts de la Ferté-Macé de Magny et de la Motte* » (250013538), des réservoirs de biodiversité ouverts et boisés, des corridors écologiques boisés), de paysage (site patrimonial remarquable) et de risques naturels (périmètres de sécurité de cavités souterraines).

***L'autorité environnementale recommande de compléter l'état initial de l'environnement sur la biodiversité afin de couvrir l'ensemble des composantes environnementales.***

- La notice (pages 9-20) et le rapport de présentation (pages 42-43) présentent la **justification du projet de modification et les dispositions pour sa mise en œuvre**. Dans le cadre du PLU en vigueur, l'objectif était d'atteindre 3 000 habitants et de réaliser 200 logements entre 2008 et 2018. Le maître d'ouvrage précise dans la notice (page 9) que les objectifs de construction de logements inscrits au PADD ont été atteints sur cette période, contrairement aux objectifs d'évolution démographique. C'est pourquoi, afin d'atteindre l'objectif d'accroissement de la population visée, la collectivité prévoit de construire 200 nouveaux logements. Toutefois, la démonstration chiffrée du scénario retenu n'est pas présentée (calcul du point mort, nombre de logements dédiés à la croissance démographique et au desserrement des ménages) et aucun scénario démographique alternatif n'est présenté.

Sur les 3,27 ha de la zone 2AU, la collectivité a procédé à l'acquisition de 2,35 ha. Les constructions porteront potentiellement sur ces 2,35 ha (page 13). Le choix de la collectivité porte sur une offre de logements adaptée et diversifiée (logements de grande taille pour notamment accueillir les familles et la population jeune) aménagée de jardins paysagers et de cheminements piétons inter-quartiers. Le potentiel de densification de 8 ha présenté et illustré par une carte dans la notice (pages 10-13) ne présente pas d'analyse sectorielle. La justification de l'ouverture de la zone 2AU, de l'évolution du zonage et de la création d'une OAP est liée aux « *difficultés de faisabilité et dureté du foncier* » dans les dents creuses et divisions parcellaires, aux acquisitions foncières de la commune sur la zone 2AU, à sa proximité avec le bourg, à son contexte paysager et au programme de revitalisation du secteur de la gare identifié dans le PADD. Cette modification induira la création d'une route départementale dite « *rue de la Lisière* », projet qui figure dans l'OAP et qui est présenté comme assurant la desserte des logements, sans qu'aucune solution alternative ne soit exposée dans le dossier. Or, l'état initial (p. 30) montre que la zone 2AU intersecte une Znieff de type II sur une bande de 0,7 ha, mais n'éclaire pas sur la localisation de la nouvelle voie par rapport à la limite de la Znieff, ni sur la manière dont le projet de modification dans son ensemble – voie de desserte comprise – prend en compte les enjeux qui s'attachent à ce zonage environnemental spécifique. Ce choix de desserte n'est pas justifié non plus au regard de ses impacts sur les habitants futurs.

***L'autorité environnementale recommande de justifier davantage le choix d'ouverture à l'urbanisation de la zone 2AU par une analyse sectorielle du potentiel de densification et la présentation de solutions de substitution raisonnables. Elle recommande également d'aborder les impacts de l'ensemble du projet de modification, y compris la voie de desserte prévue dans l'OAP, et d'exposer des alternatives de moindre impact, notamment pour les secteurs sensibles les plus proches et pour les habitants futurs.***

---

<sup>10</sup> 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.

- **L'évaluation environnementale et les mesures d'évitement, de réduction et de compensation (ERC)** (pages 44-50) reprennent une partie des thématiques traitées dans l'état initial de l'environnement. Les mesures ERC sont identifiées mais avec une certaine confusion dans le vocabulaire utilisé. À titre d'illustration, une étude complémentaire sur la caractérisation des sols et la prise en compte des risques naturels dans l'aménagement du site ne constituent pas des mesures compensatoires. Par ailleurs, la qualification des impacts (impacts permanents, temporaires, directs, indirects...) et les éventuels impacts résiduels notables ne sont pas précisés.

Enfin, la collectivité indique que « *l'analyse des incidences porte uniquement sur la modification du zonage et la création d'une OAP dédiée à l'ouverture du secteur 2AU de la gare* » (page 7 RNT) et que « *c'est au sein de l'OAP que les principales mesures d'évitement et de réduction ont été mises en place* » (page 9). Or, la proposition d'OAP qui figure dans la notice n'a pas été modifiée depuis la demande d'examen au cas par cas pour y intégrer les mesures évoquées par la collectivité. En outre, les mesures d'évitement peuvent trouver place dans d'autres dispositions du PLU concernant d'autres secteurs que la zone 2AU (par exemple certaines zones 1AU pour en favoriser la densification).

***L'autorité environnementale recommande de préciser les impacts résiduels du projet de modification du PLU, de mieux définir les mesures d'évitement, de réduction et de compensation et de compléter l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) par les mesures d'évitement et de réduction envisagées.***

- **L'évaluation des incidences Natura 2000** (page 47), élément obligatoire en application de l'article R. 414-19 du code de l'environnement pour tous les PLU soumis à évaluation environnementale, est présentée dans le dossier (page 54 du fascicule 1.3). 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 du (des) site(s), 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 du (des) site(s) Natura 2000. En l'espèce, l'analyse présentée dans le rapport est incomplète. Il conviendrait de reprendre des éléments de l'état initial de l'environnement (pages 27-29).

***L'autorité environnementale recommande de compléter l'analyse des incidences Natura 2000 par une description du site Natura le plus proche, à savoir le « Bassin de l'Andainette » (FR2500119), situé à plus de 7 km, et de conforter la conclusion d'absence d'impact par une analyse spécifique.***

Les **indicateurs et modalités de suivi** sont présentés dans le rapport de présentation (pages 51-52). Les risques naturels et les nuisances ne sont pas traités. Les indicateurs ne disposent ni de fréquence de suivi, ni de valeurs de référence et de valeurs cibles, ni de mesures correctrices en cas de dépassement des seuils. Ils ne permettent pas de suivre l'urbanisation des zones 1AU, la vacance des logements sur la commune ainsi que les impacts des constructions à venir sur la fonctionnalité des réservoirs de biodiversité et corridors écologiques et sur la Znieff de type II. Enfin, il n'est pas précisé les moyens prévus pour réaliser et piloter le suivi du PLU.

***L'autorité environnementale recommande de compléter les indicateurs de suivi afin d'apprécier, notamment, d'une part l'évolution de la vacance des logements, d'autre part les impacts des constructions à venir sur la biodiversité. Elle recommande également de compléter les indicateurs par des valeurs-cibles, des mesures correctrices en cas d'écart avec les cibles et de préciser les moyens mis à disposition pour réaliser et piloter le suivi du PLU.***

- **Le résumé non technique**, figurant au début du fascicule dédié à l'évaluation environnementale, est proportionné (pages 6-10). Il présente toutefois les mêmes lacunes que le rapport de présentation et la notice.

***L'autorité environnementale rappelle que le résumé non technique est une pièce importante qui doit permettre de faciliter l'appropriation du dossier par le public et recommande de le compléter afin de tenir compte des recommandations formulées dans le présent avis.***

## 4. 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.

### 4.1. CONSOMMATION D'ESPACES AGRICOLES ET NATURELS

La commune déléguée de Bagnoles-de-l'Orne n'est pas couverte par un SCoT approuvé, ce qui entraîne la mise en œuvre du principe d'urbanisation limitée conformément à l'article L. 142-4-1 du code de l'urbanisme qui précise que « dans les communes où un schéma de cohérence territoriale n'est pas applicable, les zones à urbaniser délimitées après le 1er juillet 2002 ainsi que les zones naturelles, agricoles ou forestières d'un plan local d'urbanisme ou d'un document en tenant lieu ne peuvent être ouvertes à l'urbanisation à l'occasion de l'élaboration ou d'une procédure d'évolution d'un document d'urbanisme ».

En application de l'article L. 142-5 du code de l'urbanisme, il est possible de déroger à ce principe avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'État après avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers prévue à l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime et, le cas échéant, de l'établissement public prévu à l'article L. 143-16. « La dérogation ne peut être accordée que si l'urbanisation envisagée ne nuit pas à la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers ou à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques, ne conduit pas à une consommation excessive de l'espace, ne génère pas d'impact excessif sur les flux de déplacements et ne nuit pas à une répartition équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services ». L'accord permettant de lever cet obstacle législatif a été donné par arrêté préfectoral du 20 novembre 2019.

Il convient néanmoins de souligner que – bien que partiellement anthropisée (« friche » urbaine en partie occupée par des places de parking suite à l'abandon de la ligne de chemin de fer et de la gare) – la zone 2AU comprend des enjeux en termes de continuités écologiques. Il s'agit donc pour partie de consommation d'espaces naturels. D'ailleurs, cette zone n'est pas identifiée dans les zones bâties du schéma régional de cohérence écologique de Basse-Normandie, et les éléments paysagers constituant le site – présentés dans le rapport (page 25) – confortent cette analyse. Or, le dossier ne justifie pas suffisamment cette consommation d'espaces naturels.

Il conviendrait également de justifier davantage la cohérence de l'ouverture de la zone 2AU avec les orientations du PADD qui portent sur l'accueil de 200 nouveaux habitants, de décliner le scénario démographique de la commune nouvelle de Bagnoles-de-l'Orne à l'échelle de la commune déléguée et de justifier le choix d'une densité de 12 logements à l'hectare, inférieure à celle identifiée dans le PADD débattu le 19 juillet 2019 dans le cadre de l'élaboration du PLU de la commune nouvelle de Bagnoles-de-l'Orne Normandie (objectif de densité moyenne de 16 logements par hectare).

**L'autorité environnementale recommande de justifier davantage l'ouverture à l'urbanisation d'une zone 2AU (secteur d'urbanisation future à terme) sur un territoire qui compte 8 hectares de secteurs de densification dont des zones d'urbanisation future à dominante d'habitat (1AU). Elle recommande également de mieux justifier la cohérence avec les orientations du PADD en termes de croissance démographique et de densité des nouveaux logements.**

### 4.2. BIODIVERSITÉ ET PAYSAGE

#### Biodiversité

L'OAP prévoit une insertion paysagère et la préservation du caractère arboré du site et de ses abords (frange boisée, arbres existants à conserver ou à planter, espace végétal et paysager, zone à vocation d'espace public arboré). Cependant, des arbres seront abattus notamment du fait de la création de la nouvelle route départementale. La collectivité s'engage à mettre en place des mesures compensatoires suite à la suppression d'arbres sans pour autant les détailler (fonctionnalité, nombre d'arbres et nature des espèces, avenir de la frange boisée...).

Une analyse faune-flore préalable aurait permis de mieux cerner les enjeux de biodiversité du site, compte tenu notamment de la présence de la Znieff de type II « *Forêts de la Ferte-Macé de Magny et de la Motte* » (250013538) et des corridors et des réservoirs boisés. Elle aurait pu conduire, le cas échéant, à reconsidérer tout ou partie des aménagements.

### **Paysage**

La zone 2AU (secteur d'urbanisation future à terme) se situe entre une zone N (zone naturelle) à l'est et des zones Uba (secteur urbain de moyenne densité lié à la protection du patrimoine du lotissement), Uab (secteur urbain de centre bourg respectant l'architecture du début du XXe siècle) et NI (zone naturelle, secteur de loisirs et d'activités collectives de plein air) à l'ouest. Elle est concernée par le périmètre de l'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP), servitude d'urbanisme qui existe depuis 2008, valant site patrimonial remarquable (SPR) et opposable depuis le 13 novembre 2019 sur l'ensemble du territoire communal de Bagnoles de l'Orne Normandie. Selon la collectivité, la présence du SPR garantirait la préservation architecturale du secteur en tant que servitude d'utilité publique qui s'applique au PLU. Or, l'OAP est muette sur le sujet.

***L'autorité environnementale recommande de compléter l'OAP par les mesures d'évitement et de réduction prenant en compte les enjeux de biodiversité et paysagers identifiés.***

## **4.3. GESTION DE LA RESSOURCE EN EAU**

### **Eau potable / Eaux usées**

La commune nouvelle de Bagnoles-de-l'Orne Normandie est alimentée par le captage de Saint-Ursin, situé sur la commune de Lignéres-Orgères en Mayenne, dont la capacité résiduelle est de 30 %.

Elle est raccordée à la station d'épuration de Bagnoles-de-l'Orne Normandie d'une capacité nominale de 9 000 équivalents-habitants (EH) et d'une capacité résiduelle de 3 450 EH.

Toutefois, pour l'eau potable comme pour l'assainissement, le dossier n'expose pas d'analyse propre à permettre de conclure que ces capacités résiduelles sont suffisantes pour couvrir l'ensemble des besoins supplémentaires à anticiper sur les secteurs desservis.

### **Eaux pluviales**

La collectivité précise que la gestion des eaux pluviales se fera par le biais de noues, de bassins paysagers, de cheminements perméables avec une possible utilisation du réseau d'eau pluviale, rénové et redimensionné en 2013-2014 (page 18 RP), réseau dont il n'est en revanche pas fait mention dans l'OAP.

## **4.4. RISQUES NATURELS ET NUISANCES**

La commune déléguée de Bagnoles-de-l'Orne est soumise à des risques naturels (zones inondables, remontées de nappes phréatiques, cavités souterraines, chutes de blocs) et est couverte par le plan de prévention des risques d'inondation de la Vallée de la Vée (débordement lent de cours d'eau) approuvé le 11 janvier 2002 et modifié le 31 janvier 2017. La zone 2AU est située à 140 m de zones inondables, à 150 m de secteurs concernés par des chutes de blocs (pentes fortes) et à 40 m de deux cavités souterraines. Elle est localisée partiellement dans le périmètre de sécurité de ces cavités, ce qui n'est pas explicité dans l'OAP. La collectivité indique qu'elle doit « *réaliser une étude complémentaire sur la caractérisation des sols* » concernant les cavités souterraines (page 49) mais sans en préciser le calendrier. Il est à noter que le règlement graphique ne prend pas en compte les risques naturels, que le règlement écrit ne prend en compte que le PPRI datant de 2002 et son zonage réglementaire qui figure dans les plans des servitudes d'utilité publique annexés au PLU .

La commune nouvelle de Bagnoles-de-l'Orne Normandie est classée en zone 3 au titre de l'arrêté du 27 juin 2018 portant délimitation des zones à potentiel radon du territoire français. La collectivité précise qu'elle est concernée par le radon sans qu'il en soit tenu compte dans les pièces réglementaires. L'autorité environnementale rappelle que la zone à potentiel radon significatif est définie en fonction des flux d'exhalation du radon des sols (article R. 1333-29 du code de la santé publique). Au titre de l'article L. 1333-22 du code de la santé publique, une surveillance est attendue lorsque l'exposition au radon est « susceptible de porter atteinte à la santé », et il est précisé à ce même article « qu'au-dessus de certains niveaux d'activité volumique en radon, les propriétaires ou à défaut les exploitants sont tenus de mettre en œuvre les mesures nécessaires pour réduire l'exposition et préserver la santé des personnes ». La collectivité devrait prendre en compte ce risque dans le règlement du PLU et encourager à la mise en œuvre des techniques de prévention pour les constructions neuves et les rénovations.

La collectivité signale que les risques naturels seront « pris en compte » dans le projet d'aménagement (page 50 RP), ce qui n'apparaît pourtant pas dans l'OAP (page 20 de la notice).

Par ailleurs, l'OAP prévoit de desservir la zone par une route départementale à créer, mais sans préciser le trafic que supportera cette nouvelle voie ni examiner les impacts qu'elle aura en termes de nuisances, notamment le bruit pour les futurs habitants du quartier. Aucune alternative pour la desserte du secteur n'a été présentée dans le dossier, ni aucune mesure pour éviter ou réduire les impacts de telles dispositions pour la desserte, alors même que le bruit est reconnu comme ayant un impact fort sur la santé humaine et que les autres éléments de l'OAP laissent à penser que d'autres solutions seraient envisageables.

***L'autorité environnementale recommande de renforcer la prise en compte des risques naturels d'un point de vue réglementaire (règlement écrit et graphique) ainsi que dans l'OAP portant sur la zone concernée par la modification du PLU. L'autorité environnementale recommande également de prendre en compte dans le règlement du PLU le risque sanitaire lié à la présence de radon. Enfin, l'autorité environnementale recommande d'examiner les impacts, notamment sonores, que générera la voie départementale prévue par l'OAP pour desservir la zone.***

#### **4.5. CLIMAT**

L'OAP (pages 18-20, notice) s'intéresse aux aspects architecturaux, paysagers et aux voies de desserte du quartier. Elle ne traite ni des énergies renouvelables, ni du bio-climatisme<sup>11</sup>. Les seules mesures prises en faveur de l'atténuation du changement climatique concernent la création de cheminements doux (page 49).

L'autorité environnementale rappelle que 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 ». Sur la base des articles L. 151.21<sup>12</sup> et R. 151.42 du code de l'urbanisme, et dans le cadre de la modification du PLU en lien notamment avec le secteur' de l'OAP qu'elle prévoit de créer, 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 dû être affichée. Le PLU aurait ainsi pu être complété par des dispositions en faveur d'un habitat durable, et de l'usage de matériaux énergétiquement performants.

<sup>11</sup> Le bio-climatisme (ou la bioclimatique, suivant les ouvrages) regroupe l'ensemble des techniques et méthodes permettant une gestion frugale de l'énergie dans le bâtiment en tirant parti de son environnement et du climat, tout en améliorant sensiblement le confort de vie.

<sup>12</sup> « 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. »

***Afin de s'engager véritablement dans la trajectoire nationale de réduction des gaz à effet de serre et d'atténuation du changement climatique, l'autorité environnementale recommande à la collectivité de conforter son projet en matière de performance énergétique des bâtiments et de fixer dans le règlement du PLU des obligations renforcées.***