



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 (61)**

N° : 2020-3725

<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 29 octobre 2020, par téléconférence. 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, Marie-Claire BOZONNET, Corinne ETAIX et Noël JOUTEUR.

En application du préambule du règlement intérieur de la MRAe de Normandie adopté collégalement le 3 septembre 2020¹, 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 6 août 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 7 août 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 (rubrique MRAe Normandie). Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

1 Consultable sur le site internet des MRAe (rubrique MRAe Normandie) : <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/textes-officiels-de-la-mrae-normandie-r457.html>

Synthèse de l'avis

Suite à soumission à évaluation environnementale le 20 septembre 2019, la modification n°2 du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune déléguée de Bagnoles-de-l'Orne, présentée par la communauté de communes Andaines-Passais, a fait l'objet d'un avis de l'autorité environnementale en date du 14 mai 2020. Depuis, la communauté de communes, compétente en matière d'urbanisme, a réalisé un second projet portant sur cette même modification du PLU, puis l'a transmis pour avis à l'autorité environnementale qui en a accusé réception le 6 août 2020.

La commune de Bagnoles de l'Orne dispose d'un PLU, approuvé le 21 février 2008, qui a connu trois évolutions. L'arrêté communautaire du 24 avril 2019 prescrivant la modification n° 2 du PLU prévoit le reclassement d'une « zone d'urbanisation future à terme » (2AU) de 3,27 ha, au droit de l'ancienne gare désormais en friche, en une « zone à vocation d'urbanisation à court terme » (1AU) afin de créer un quartier d'une quarantaine de logements pour accueillir environ 76 nouveaux habitants. Par rapport à cette première version de la modification n°2 du PLU, l'évolution introduite consiste en la création d'une zone dédiée intitulée « projet d'aménagement spécifique visant une requalification du site de la gare » (1AUg) car les règles de la zone à vocation d'urbanisation à court terme (1 AU) du PLU en vigueur ne permettent pas l'implantation du projet d'urbanisation de la gare. Ce changement de zonage est accompagné de l'adaptation de l'orientation d'aménagement et de programmation de secteur (OAP) sur la zone concernée.

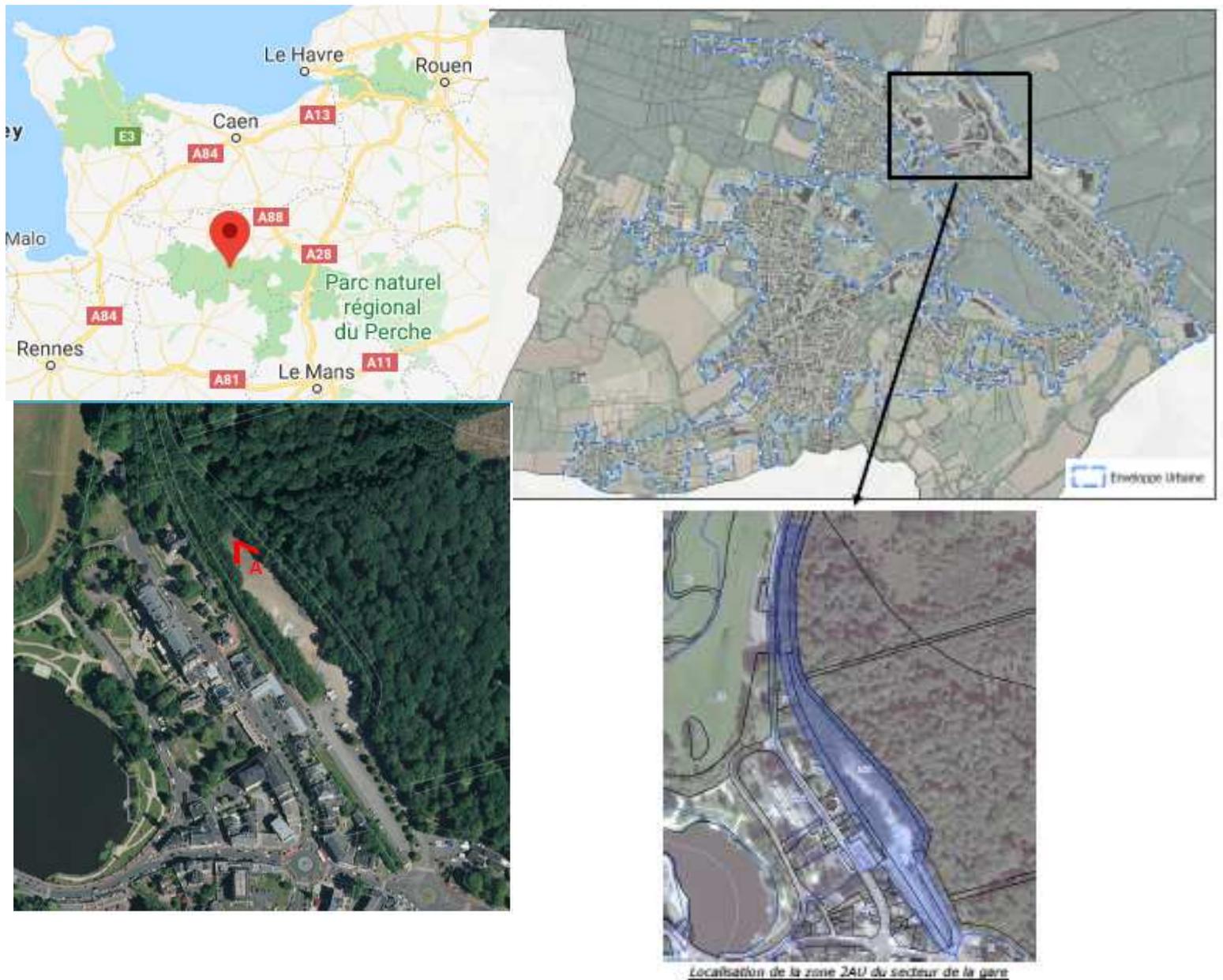
Sur la forme, le contenu du dossier est assez similaire à celui transmis dans le cadre de la première évaluation environnementale et il ne comprend ni les règlements écrit et graphique, ni le projet d'aménagement et de développement durables (PADD), ni la présentation de solutions de substitution raisonnables.

Sur le fond, l'autorité environnementale note une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux dans la nouvelle version de l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) qui intègre les principaux enjeux identifiés sur le territoire et plus particulièrement sur la zone 2 AU (biodiversité, paysage, gestion de la ressource en eau, air et climat). Cependant, certains thèmes ne sont pas ou peu développés (exposition de la population aux risques naturels liés aux cavités souterraines et au radon, impact sur le site patrimonial remarquable). Par ailleurs, les recommandations du premier avis de l'autorité environnementale n'ont pas été assez prises en compte et sont par conséquent largement reprises dans le présent avis.

Au regard 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 (notamment une analyse faune-flore) sur la zone qu'il est prévu d'ouvrir à l'urbanisation ;
- justifier la capacité du projet à être raccordé aux réseaux publics d'eau potable et d'eaux usées ;
- 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 ;
- compléter le résumé non technique par les éléments prévus à l'article R. 151-3-7° du code de l'urbanisme.

1. Localisation de la commune de Bagnoles-de-l'Orne (Google Maps)
- 2 et 3. Localisation de la zone concernée par la modification n° 2 du plan local d'urbanisme de Bagnoles-de-l'Orne (page 14,notice)
4. Éléments du paysage de la zone concernée (page 21, notice)
5. L'orientation d'aménagement et de programmation de la zone concernée (page 22, notice)





- Périmètre du site**
 [---] OAP
- Principes de desserte et de mobilité**
 — Voie de desserte locale et stationnement
 - - - Piste cyclable
 - - - Voie douce partagée
 Arrêt de transport en commun
- Principes urbanistiques et architecturaux**
 Lots
 Logements
 Accès aux logements
 Jardin paysager
 Commerce et halle couverte
 Mixité d'usages : stationnement et place de marché
- Principes paysagers et environnementaux**
 Espace végétal et paysager
 Frange boisée
 Zone à vocation d'espace public
 Noue paysagère

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

Créée le 1^{er} janvier 2016, la commune nouvelle de Bagnoles-de-l'Orne-Normandie est née du regroupement de deux communes, Bagnoles-de-l'Orne (9,26 km²) et Saint-Michel-des-Andaines (6,44 km²), devenues des communes déléguées. Elle compte 2693 habitants, dont 2368 sur la commune déléguée de Bagnoles-de-l'Orne.

Le 21 mars 2019, le conseil communautaire de la communauté de communes Andaine-Passais, compétente en matière d'urbanisme, a prescrit la modification n°2 du plan local d'urbanisme (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 « friche » urbaine, située au nord-est du centre-bourg, est en partie occupée par des places de parking suite à l'abandon de la ligne de chemin de fer et de la gare. Cette modification n° 2 a été arrêtée par le président de la communauté de communes le 24 avril 2019 en vue de la requalification de l'ancien quartier de la gare. 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 ».

La commune n'étant pas littorale et ne comportant pas de site Natura 2000², 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, l'autorité environnementale (mission régionale d'autorité environnementale de Normandie) a décidé le 20 septembre 2019 de soumettre la modification n° 2 du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune déléguée de Bagnoles-de-l'Orne à évaluation environnementale (décision n°2019-3224³). Un premier avis de l'autorité environnementale (avis n° 2020-3534⁴ en date du 14 mai 2020) a mis en exergue les enjeux de la zone 2AU en termes de consommation d'espaces naturels, de biodiversité (Znieff⁵ de type II « Forêts de la Ferté-Macé de Magny et de la Motte », réservoirs de biodiversité ouverts et boisés, corridors écologiques boisés), de paysage (site patrimonial remarquable) et de risques naturels (périmètres de sécurité de cavités souterraines).

Après avoir apporté des modifications au projet initial, la communauté de communes d'Andaine-Passais a soumis le 30 juillet 2020 une seconde évaluation environnementale du projet de modification n° 2 du PLU à l'avis de l'autorité environnementale, qui en a accusé réception le 6 août 2020.

Cette nouvelle version de 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 1AUg (projet d'aménagement spécifique visant une requalification du site de la gare), initialement prévue en zone 1AU qui ne permettait pas l'implantation du projet, une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) adaptée étant nécessaire pour fixer les principes d'aménagement souhaités et prendre en compte de nouvelles mesures d'évitement et de réduction. La modification du règlement graphique mériterait d'être mieux mentionnée dans le dossier. Cette modification du PLU permettra de réaliser un nouveau quartier d'une quarantaine de logements groupés et collectifs, d'une densité de 12 logements à l'hectare, pouvant accueillir environ 76 habitants.

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 rapport de présentation (RP) constitué d'un fascicule dédié à l'évaluation environnementale (55 pages) ;
- 2. une notice (22 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 la première évaluation environnementale. Des compléments, en lien avec les recommandations de l'autorité environnementale, ont néanmoins été apportés (pages 7, 12 et 20 du RP) :

- le classement de la zone 2 AU en 1 AUg ;
- la modification des règlements écrit et graphique ;
- la justification renforcée du projet d'urbanisation ;
- la consommation agricole des dix dernières années ;
- la qualification de certaines incidences sur l'environnement ;

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. 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 « Anciennes carrières de la vallée de la Mue » (FR2502004), situé à 4 km environ de la ZAC.

3 Consultable à l'adresse suivante :

www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/d_2019_3224_modification_plu_bagnoles_delegue.pdf

4 Consultable à l'adresse suivante :

www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/a_2020_3534_plu_modification_bagnoles_delibere.pdf

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.

- l'intégration de mesures d'évitement et de réduction dans l'OAP ;
- l'analyse des incidences Natura 2000 plus étayée ;
- la modification de certains indicateurs de suivi.

Les éléments attendus sont partiellement fournis dans le rapport de présentation. L'échelle des cartes ou histogrammes utilisés n'est pas toujours adaptée. 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 (au lieu d'une représentation à une échelle illisible en pages 12 et 18 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 contient pas de bilan de la concertation. Cette absence ne permet pas de connaître les conséquences de cette concertation, sur les choix finaux. Toutefois, la méthodologie d'analyse des incidences environnementales est plus étayée que dans le premier projet (pages 4, 10, 20 du RP). La collectivité motive l'ouverture à l'urbanisation de ce secteur (page 42 du RP) pour sa nature (friche dénuée d'espaces à vocation agricole), sa localisation (en cœur de centre-ville), son aménagement qui limitera les déplacements en voiture et donc les émissions de gaz à effets de serre, son attractivité (redynamiser le secteur qui comprend un marché, permettre une mixité intergénérationnelle sur un secteur en entrée de ville qui est situé à 100 m de la polarité commerciale principale de la commune, répondre aux besoins futurs de la commune en termes de dynamique économique et de renforcement de l'offre de services, de commerces et de mobilités).

Globalement, l'évaluation environnementale a été 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, et ne présente pas de scénario au fil de l'eau (en l'absence de modification n° 2 du PLU de Bagnoles-de-l'Orne dans l'attente du PLU en cours d'élaboration de Bagnoles-de-l'Orne Normandie). 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 par la collectivité d'ouvrir 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 et pas seulement qu'il n'est pas approuvé (état initial, p. 26). L'articulation du PLU avec les documents supra-communaux est traitée dans le rapport de présentation (pages 15-18). Ainsi la compatibilité du PLU avec le Sdage⁶, le Sage⁷, la charte du parc naturel régional Normandie-Maine et le PGRI⁸ Loire-Bretagne a été examinée.

Cependant, le rapport de présentation aurait également dû comporter une analyse de la bonne prise en compte du Sraddet⁹ qui intègre notamment le SRCE¹⁰, le SRCAE¹¹ et le PRPGD¹².

Enfin, la modification du PLU permet le reclassement de la zone 2 AU en 1 AUg. Le dossier gagnerait à être agrémenté du règlement écrit de cette zone aux fins de constater si les mesures d'évitement et de réduction de l'OAP ont bien été prises en compte.

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 du Pays du Bocage.

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

- **Le diagnostic territorial** (pages 5-11, notice) : il présente le territoire dans son contexte socio-économique (croissance démographique, potentiel de densification, parc de logements). L'évolution démographique de la commune déléguée de Bagnoles-de-l'Orne 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. Toutefois, il existe une incohérence entre ces données et celles de l'Insee. De ce fait, le diagnostic sur l'évolution démographique fragilise la justification du choix retenu.

En outre, la notice (page 9) indique 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. La collectivité a, par ailleurs, informé par écrit l'autorité environnementale que la commune déléguée de Bagnoles-de-l'Orne a consommé 4ha d'espaces naturels et agricoles à vocation habitat et 3,2 ha à vocation d'équipements sur les dix dernières années.

Enfin, il n'est présenté 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 parcours 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 de mieux étayer les besoins en logements, sur les plans tant qualitatif que quantitatif en incluant l'analyse des logements vacants.

- **L'état initial de l'environnement** (pages 21-40, 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, hydrographique) n'est pas présenté. Concernant la biodiversité, aucune analyse terrain ne semble avoir été menée.

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

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

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

9 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.

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

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

12 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 d'inondation de la vallée de la Vée.

La zone 2AU présente elle-même des enjeux en termes de biodiversité (la Znieff¹³ 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 9-22) et le rapport de présentation (page 12 et 42) 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. La collectivité précise, dans la notice (page 9) et le rapport de présentation (page 12), que les objectifs de construction de logements inscrits au PADD ont été atteints sur cette période, contrairement aux objectifs d'évolution démographique. La collectivité évoque également le PADD qui permet une opération de revitalisation urbaine du secteur de l'ancienne gare. C'est pourquoi, afin d'atteindre l'objectif d'accroissement de la population visée, sans déterminer d'objectifs à l'échelle de chaque commune déléguée, la commune nouvelle de Bagnoles-de-l'Orne Normandie prévoit, dans le cadre de son projet de PLU en cours d'élaboration, de construire 200 logements à l'horizon 2030 (objectif défini dans le PADD débattu le 18 juillet 2019, non joint au dossier). Toutefois, la démonstration chiffrée du scénario retenu pour atteindre les objectifs escomptés 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, RP). 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 à l'urbanisation, 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 devait induire la création d'une route départementale dite « *rue de la Lisière* » qui ne figure plus dans l'OAP et dont le plan de revêtement de sols et les incidences pressenties sur les espaces naturels, trame verte et bleue et espaces de biodiversité ne sont plus identifiés dans le dossier. La collectivité a fait le choix d'utiliser des voies de desserte existantes pour accéder au site depuis la route départementale RD 235 (page 21, notice).

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'étayer le choix du scénario démographique retenu.

- **L'évaluation environnementale et les mesures d'évitement, de réduction et de compensation (ERC)** (pages 50-53 RP) reprennent une partie des thématiques traitées dans l'état initial de

¹³ 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'environnement. Les mesures ERC sont identifiées mais avec une certaine confusion dans le vocabulaire utilisé. À titre d'illustration, la prise en compte des risques naturels dans l'aménagement du site ne constitue pas une mesure compensatoire. Par ailleurs, les éventuels impacts résiduels notables ne sont pas précisés. Par rapport au premier projet, la qualification des incidences (négatives, positives, indirectes, directes, permanentes, temporaires) a été ajoutée pour certaines mesures.

Enfin, la proposition d'OAP qui figure dans la notice a été modifiée depuis la demande d'examen au cas par cas pour y intégrer les mesures évoquées par la collectivité. En outre, des 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.

- **L'évaluation des incidences Natura 2000** (pages 46-50, RP), 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 plus exhaustive que la précédente évaluation environnementale. Cependant, la carte du site Natura 2000 « Bassin de l'Andainette » (FR2500119), situé à plus de 7 km de l'actuelle zone 2 AU, ne permet pas d'appréhender la distance du site Natura 2000 avec le secteur concerné et devrait être complétée par la carte de ce site Natura 2000 identifiée dans l'état initial de l'environnement (page 27). De plus, l'analyse des effets – permanents et temporaires, directs et indirects – de la modification 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 est absente.

L'autorité environnementale recommande de conforter la conclusion d'absence d'impact par une analyse spécifique concernant le site Natura 2000 « Bassin de l'Andainette » (FR2500119). Les indicateurs et modalités de suivi sont présentés dans le rapport de présentation (pages 54-55). En plus des thèmes initialement abordés (milieux naturels et biodiversité, paysage et patrimoine, ressource en eau, énergie et changement climatique), le thème de la consommation d'espace a été ajouté et prévoit de suivre l'évolution des logements vacants. En outre, le projet de modification de PLU intègre les transports en commun dans le thème dédié à l'énergie et au changement climatique (nombre de bus par jour et de voyageurs). L'indicateur portant sur le trafic de véhicules individuels sur les routes menant au site de projet a été supprimé. Enfin, des objectifs, cependant non chiffrés, ont été ajoutés pour chaque thème.

Toutefois, les risques naturels et les nuisances ne sont toujours 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, 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 de la modification du PLU.

L'autorité environnementale recommande de compléter les indicateurs de suivi afin d'apprécier, notamment 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) – l'actuelle 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 24) – confortent cette analyse. Ainsi, les mesures d'évitement et de réduction proposées dans le cadre de l'OAP (80 % d'espaces libres aménagés en espaces verts plantés et engazonnés, emprise au sol maximale des constructions de 50 %, création de jardins partagés entre les logements) limitent la consommation des espaces naturels.

Il conviendrait cependant de justifier davantage la cohérence de l'ouverture à l'urbanisation de l'actuelle zone 2AU avec la disponibilité foncière de 8ha sur le territoire, ainsi que la nécessité d'accueillir 200 nouveaux habitants (PADD débattu en juillet 2019) ; il conviendrait également de décliner le scénario démographique de la commune nouvelle de Bagnoles-de-l'Orne Normandie 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). Cet objectif est à mettre en cohérence avec l'objectif de production de 100 logements entre 2008 et 2018 à l'intérieur de l'enveloppe urbaine (page 10, RP).

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 huit 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 du futur PLU de la commune nouvelle de Bagnoles-de-l'Orne-Normandie en termes de croissance démographique et de densité des nouveaux logements.

4.2. BIODIVERSITÉ ET PAYSAGE

Biodiversité

L'OAP prévoit une insertion paysagère, une emprise au sol maximale des constructions de 50 % 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). La collectivité prévoit que tout

arbre arraché nécessaire aux aménagements devra être compensé sans mettre l'accent sur sa fonctionnalité. 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.

L'autorité environnementale recommande de réaliser une analyse faune-flore afin de mieux cerner les enjeux de biodiversité en présence sur le secteur du projet et mieux les prendre en compte dans les aménagements envisagés.

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 (secteurs urbains de moyenne densité liés 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. L'OAP (pages 20-21, RP) prend en compte l'aspect architectural du site par la hauteur maximale du bâti (R+2 avec combles), la préservation d'une marge entre le massif boisé et le secteur du projet, la création de jardins partagés entre les logements, 80 % d'espaces libres aménagés en espaces verts plantés et engazonnés.

Cependant, l'impact sur le site patrimonial remarquable n'est pas traité et la mesure liée aux arbres existants à conserver ou à planter a été supprimée dans le schéma de l'OAP par rapport au premier projet sans justification.

Le plan masse du projet et celui de la redynamisation du quartier nord de la gare ont été supprimés au profit de deux plans de modélisation numérique de ce quartier (page 16, notice) qui permettent de mieux visualiser l'environnement du projet d'urbanisation.

4.3. GESTION DE LA RESSOURCE EN EAU

La commune nouvelle de Bagnoles-de-l'Orne Normandie est alimentée par le captage de Saint-Ursin, situé sur la commune de Lignièrès-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.

L'autorité environnementale recommande de justifier la capacité du projet à être raccordé aux réseaux publics d'eau potable et d'eaux usées.

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. L'actuelle 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. 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, notamment le radon et les cavités souterraines, devront être « *pris en compte* » à l'échelle communale (page 51, RP), ce qui n'apparaît pourtant pas dans l'OAP (pages 20-21, notice).

En outre, la nécessité de réaliser une étude complémentaire sur la pollution des sols au droit du secteur 2 AU a été supprimée. En effet, la collectivité indique qu'elle « *a réalisé une étude sur la caractérisation des sols et conclut que le site ne présente pas d'enjeu en termes de pollution des sols* » (page 52, RP).

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.

4.5. CLIMAT

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* ». En l'espèce, l'OAP (pages 20-21, notice) dispose dorénavant de mesures favorables aux énergies renouvelables et au bio-climatisme¹⁴. Les mesures prises en faveur de l'atténuation du changement climatique concernent la création de cheminements piétons inter-quartiers, la création de jardins partagés, la réglementation environnementale 2020 pour les nouvelles constructions, la mise en place d'une navette de transport public qui dessert le secteur par la rue de la Lisière. Cependant, il conviendrait de justifier la suppression de la piste cyclable.

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