



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

MRAe

Mission régionale d'autorité environnementale
NORMANDIE

**Inspection générale de l'environnement
et du développement durable**

Avis délibéré
**Révisions dites « allégées » n° 1 et 2 du plan local d'urbanisme
intercommunal (PLUi) des Hauts du Perche (61)**

N° MRAe 2024-5311

PRÉAMBULE

La MRAe de Normandie, mission régionale d'autorité environnementale de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD), s'est réunie le 30 mai 2024 par téléconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur les révisions dites « allégées » n° 1 et 2 du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) des Hauts du Perche (61).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Corinne ETAIX, Noël JOUTEUR, Sophie RAOUS et Arnaud ZIMMERMANN.

En application du préambule du règlement intérieur de la MRAe de Normandie adopté collégalement le 27 avril 2023¹, 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 des Hauts du Perche pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçu le 6 mars 2024.

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 aux dispositions de l'article R. 122-21-II du même code, la Dreal a consulté le 14 mars 2024 l'agence régionale de santé de Normandie et le préfet du département de l'Orne.

Sur la base des travaux préparatoires de la Dreal et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit, dans lequel les recommandations sont portées en italique gras pour en faciliter la lecture

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). Cet avis est un avis simple qui est joint au dossier de consultation du public.

¹ Consultable sur le site internet des MRAe (rubrique MRAe Normandie) : <https://www.bulletin-officiel.developpement-durable.gouv.fr/notice?id=Bulletinofficiel-0032990&reqId=be9d7cb4-3077-4e98-a1d7-ba6f63fd2852&pos=6>

Avis

1 Contexte

1.1 La démarche d'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale des plans et programmes est une démarche d'aide à la décision qui permet de décrire et d'apprécier de manière appropriée et proportionnée les incidences du document sur l'environnement et la santé humaine. Elle est conduite dès la planification, en amont des projets opérationnels, et vise à repérer de façon préventive les impacts potentiels des orientations et des règles du document sur l'environnement et la santé humaine, 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 réalisés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement et la santé humaine.

1.2 Contexte réglementaire

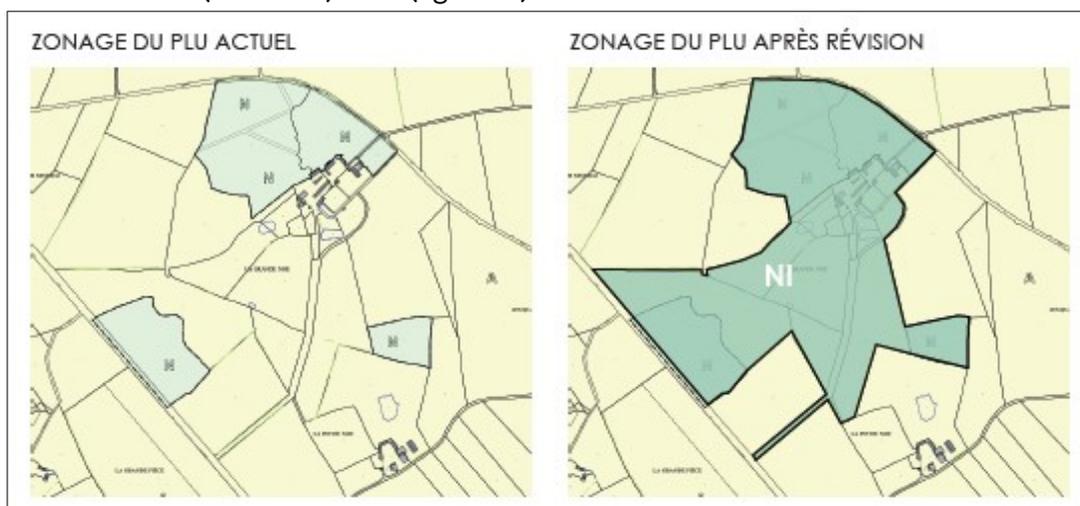
Le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de communes des Hauts du Perche a été approuvé le 4 mars 2020.

Ce projet de révisions dites « allégées »² est soumis à évaluation environnementale systématique en application de l'article R. 104-11 du code de l'urbanisme.

1.3 Présentation du projet de modification du PLU

Le présent projet présente deux révisions.

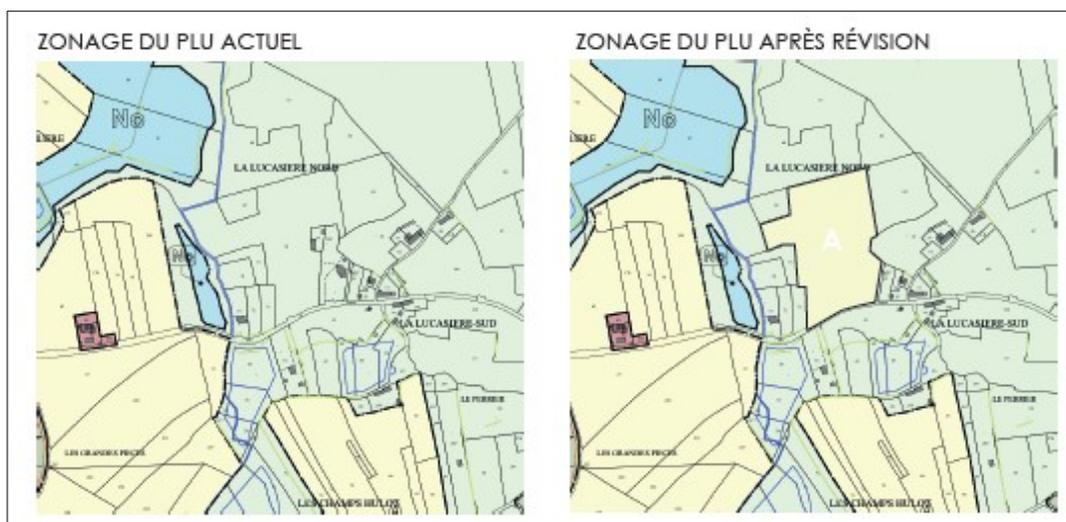
La première révision est motivée par le projet de développement touristique de « la Grande Noë », sur la commune déléguée de Moulicent. Elle prévoit la création d'un secteur de taille et de capacité d'accueil limitées (Stecal), correspondant à un sous-secteur NI « zone naturelle permettant l'accueil des projets touristiques », sur une superficie de 37 hectares. Cette révision vise, d'une part, à corriger une erreur de zonage lors de l'élaboration du PLUi pour prendre en compte une activité d'hébergement touristique déjà existante et, d'autre part, à permettre l'installation de nouvelles cabanes dans les arbres et créer une activité de loisir (parcours sans baudrier). Cette révision du PLUi consiste ainsi à reclasser en sous-secteur NI plusieurs parcelles (296 Zj 15 à 25, 29, 31 à 35, 37 et 38) actuellement classées N (naturelle) ou A (agricole).



Révision n° 1 : création d'un Stecal - sous-secteur NI, à Moulicent
(Source : évaluation environnementale)

2 Désignées dans la suite du présent avis par le terme de « révisions ».

La seconde révision est justifiée par le développement d'une activité de maraîchage sur le site de la Lucasière (nord) sur la commune déléguée de Prépotin. La révision consiste à ajuster le plan de zonage par le reclassement en zone A d'un secteur actuellement classé en zone N, sur une surface d'environ deux hectares, correspondant aux parcelles d'une activité maraîchère actuellement existante et dont l'installation des premières serres était « concomitante avec l'approbation du PLUi » (p. 16 notice de présentation des révisions allégées).



Révision n° 2 : reclassement en zone A d'un secteur classé en zone N sur le site de La Lucasière à Prépotin
(Source : évaluation environnementale)

1.4 Contexte environnemental

Le territoire de la communauté de communes des Hauts du Perche se compose de dix communes pour 8 500 habitants. Le périmètre de la communauté de communes s'étend sur 39 000 hectares.

Les communes des Hauts du Perche s'inscrivent dans plusieurs structures paysagères. Le paysage se compose de vallées bocagères, de forêts, de coteaux boisés et de plaines agricoles ouvertes.

Les deux secteurs visés par les révisions du PLUi se trouvent dans le périmètre du parc naturel régional (PNR) du Perche. Ils s'inscrivent dans la trame verte identifiée par le PNR, notamment au titre de leurs boisements et corridors de la trame boisée. Le secteur du projet lié à l'activité de maraîchage faisant l'objet de la révision n° 2 se situe au sein de la zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (Znieff)³ de type I « Forêts domaniales du Perche et de la Trappe », du site Natura 2000⁴, la zone de protection spéciale FR2512004 « Forêts et étangs du Perche » et à moins de 600 mètres de la Znieff de type II « zones humides forêts et coteaux du Haut-Perche ». Le secteur du projet de développement touristique, objet de la révision n° 1, est localisé à environ 500 mètres du site Natura 2000 « Forêts et étangs du Perche », à moins d'un kilomètre de la Znieff de type I « Bois de Moulicent » et à moins de 500 m de la Znieff de type II « zones humides forêts et coteaux du Haut-Perche ».

3 Lancé en 1982 à l'initiative du ministère chargé de l'environnement, l'inventaire des 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 et les Znieff de type II, grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes.

4 Le réseau Natura 2000 est un ensemble de sites naturels européens, terrestres et marins, identifiés pour la rareté ou la fragilité des espèces sauvages, animales ou végétales, et de leurs habitats, en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive « Habitats » sont des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui sont au titre de la directive « Oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).



Secteurs des révisions n° 1 (à gauche) et n° 2 (à droite)
 (Source : évaluation environnementale)

Compte tenu de la nature des révisions du PLUi et des sensibilités environnementales des milieux concernés, les principaux enjeux environnementaux identifiés par l'autorité environnementale sont :

- les milieux naturels (biodiversité, habitats) ;
- la ressource en eau et les zones humides ;
- le paysage.

2 Qualité de la démarche d'évaluation environnementale et de la manière dont elle est retranscrite

Le dossier transmis à l'autorité environnementale comprend un rapport d'évaluation environnementale et la notice de présentation des révisions envisagées. Une évaluation des incidences Natura 2000 est jointe.

Si le dossier est bien illustré sur la forme, il présente en revanche des lacunes sur le fond qui sont précisées dans la partie 3 de l'avis. Des indicateurs de suivi sont proposés (p. 46 du rapport de l'évaluation environnementale). L'un d'entre eux porte sur « l'analyse de l'intégration paysagère des nouveaux bâtiments » ; il aurait cependant été nécessaire de mener une telle analyse et d'en intégrer les conclusions en amont, dès le stade des révisions du PLUi.

Enfin, le dossier ne contient pas les pièces du PLUi (règlements écrit et graphique) modifiées par le projet de révisions. Seuls des extraits des plans de zonage, actuel et après révision, sont insérés dans la notice de présentation et le rapport d'évaluation environnementale ; le règlement écrit applicable aux secteurs de projet concernés par les révisions du PLUi, notamment le sous-secteur NI, ne semble pas modifié, mais le dossier gagnerait à le préciser.

3 Justification des projets de révisions du PLUi

L'autorité environnementale rappelle qu'un Stecal est une dérogation au droit commun applicable aux zones naturelles, qui doit rester exceptionnelle et d'ampleur limitée. Elle doit donc être dûment justifiée, notamment au regard de son périmètre et des caractéristiques du projet qu'il permet. Or, le

dossier ne précise pas le type et l'importance des installations ou aménagements envisagés (nombre de cabanes à créer par exemple). En outre, le périmètre de 37 ha prévu pour ce secteur n'est pas cohérent avec la notion même de « taille limitée » qui doit être considérée de manière stricte pour l'application de l'article L. 151-13 du code de l'urbanisme.

L'autorité environnementale recommande de reconsidérer l'importance du Stecal envisagé dans le cadre de la révision n° 1 du PLUi, compte tenu des conditions prévues par l'article L. 151-13 du code de l'urbanisme notamment liées à la taille limitée de tels secteurs. Elle recommande également de justifier la création du Stecal au regard des besoins et des caractéristiques du projet envisagé et du caractère exceptionnel auquel doit répondre un tel secteur en application de l'article précité.

4 Analyse du projet de révisions du PLUi et la manière dont il prend en compte l'environnement

4.1 Le milieu naturel (biodiversité, habitats)

L'état initial de l'environnement rappelle les caractéristiques environnementales des périmètres de protection ou d'inventaire (Natura 2000, Znieff) dans lesquels ou à proximité desquels se situent les secteurs concernés par les révisions, notamment les espèces inféodées à ces périmètres, mais aucun inventaire de terrain n'a été réalisé sur ces secteurs. Par conséquent, l'analyse des enjeux environnementaux et des incidences potentielles des évolutions du PLUi sur ces enjeux demeure générique et insuffisante pour tenir compte des sensibilités environnementales susceptibles d'être présentes. De plus, il aurait été souhaitable, dans l'état initial, de relever la présence d'un linéaire de haies entre les parcelles 142 et 70, notamment dans le cadre de la préservation des continuités écologiques en site Natura 2000.

L'autorité environnementale recommande de compléter l'analyse de l'état initial de l'environnement par des inventaires faunistiques et floristiques permettant de caractériser le milieu naturel des secteurs concernés par le projet de révisions du PLUi. Elle recommande également de reprendre en conséquence l'évaluation des incidences potentielles du projet de révisions du PLUi sur la biodiversité et les milieux naturels.

Le projet de développement de l'activité d'hébergement touristique et de loisirs, situé dans la trame verte, est considéré, selon le dossier, comme étant « une garantie suffisante pour la préservation des fonctionnalités écologiques du secteur » (p. 32 du rapport environnemental). Or, cette affirmation n'est pas justifiée, car les volumes de fréquentation, d'hébergements, les types d'aménagements et d'interventions dans les parties boisées mais également dans les espaces ouverts ne sont pas indiqués.

En l'absence de prescriptions dans le règlement écrit du Stecal Na créé, il n'est pas possible de considérer que les impacts potentiels du projet qui serait rendu possible par la révision du PLUi sur les fonctionnalités écologiques du secteur seront limités, compte tenu des aménagements et de la fréquentation d'avril à octobre. Le choix d'un périmètre de Stecal de 37 hectares implique la possibilité, à plus ou moins long terme, de permettre de nouvelles activités ou extensions d'activités, au-delà du projet actuel décrit.

Selon le dossier (p. 38 du rapport d'évaluation environnementale), le projet de révision n° 1, lié à l'extension d'activité touristique présente un impact « faible » au regard du nombre limité de cabanes, ce dernier étant présenté comme la principale mesure de réduction. Néanmoins, d'après les informations que l'autorité environnementale a obtenues en consultant le PLUi en vigueur, le règlement écrit de la zone NI ne comprend aucune prescription limitant le nombre de constructions susceptibles d'être autorisées (seule leur emprise au sol est limitée à 150 m²). En outre, la création d'un nouveau parcours, cumulée au développement des cabanes, se traduira par une augmentation de la fréquentation des bois, susceptible d'avoir des impacts sur la biodiversité présente.

Le site du projet concerné par la révision n° 1 est localisé à moins de 600 mètres de la Znieff de type II « zones humides forêts et coteaux du Haut-Perche » et dans un rayon d'un kilomètre de la zone de protection spéciale (ZPS) « Forêts et étangs du Perche » qui comporte, en son sein, des espèces protégées et menacées, à l'instar de la Barbastelle d'Europe, espèce de chauve-souris susceptible de fréquenter les bois et les haies situés dans le Stecal (déplacement dans un rayon de cinq kilomètres), ou encore les nombreuses espèces d'oiseaux qui pourraient nicher dans les espaces boisés du site du projet. L'évaluation des incidences, sur la base notamment des inventaires à réaliser, devrait identifier les potentielles interactions entre les périmètres d'inventaire ou de protection et ceux du site du projet.

En ce qui concerne la révision n° 2, liée au projet de développement de l'activité de maraîchage, l'analyse des impacts potentiels sur les continuités écologiques nécessite également d'être complétée. Ce secteur s'inscrit, selon les termes du dossier, dans un « vaste écosystème à forte dominance d'habitats forestiers (...) renfermant aussi des landes et de nombreux milieux humides » (rapport d'évaluation environnementale, p. 23) et constitue un milieu ouvert (type prairie) susceptible d'offrir pour certaines espèces des ressources alimentaires et en eau ou un terrain de chasse. La disparition ou la dégradation de ce milieu ouvert, du fait des installations liées à l'activité de maraîchage et à cette activité elle-même, pourrait ainsi avoir des conséquences notables sur leurs fonctionnalités écologiques, et notamment sa fonction de stockage de carbone dans le sol.

L'évaluation des incidences sur la ZPS et les espèces qui lui sont inféodées est lacunaire. En effet, cette évaluation renvoie d'une part à l'analyse de l'état initial de la ZPS, sans contextualisation spécifique au secteur concerné (p. 22 et 23 du rapport d'évaluation environnementale), et d'autre part à une analyse des incidences (p. 30 et 31) qui se limite à une rapide présentation topographique des deux sites.

L'autorité environnementale recommande de compléter l'analyse des incidences potentielles du projet de révisions de PLUi sur la biodiversité, en s'appuyant sur des inventaires permettant de caractériser les interactions potentielles avec les sites à proximité, notamment en termes de connexion et de maintien des fonctionnalités associées aux continuités écologiques. Elle recommande également de réaliser une analyse complète et rigoureuse des incidences du projet de révision n°2 sur le site Natura 2000 concerné et les enjeux qu'il recouvre.

Enfin, l'évaluation environnementale présente des mesures dites « compensatoires » (p.38 et suivantes). Toutefois, le tableau synthétique n'évoque que des mesures d'évitement et de réduction, sans faire état d'impacts résiduels qui justifieraient, d'après le dossier, la mise en place de mesures de compensation.

L'autorité environnementale recommande de corriger l'intitulé du chapitre VI de l'évaluation environnementale et le tableau présentant les mesures d'évitement et de réduction envisagées, compte tenu du caractère inadéquat du terme de « mesures compensatoires ». Elle recommande de reprendre, à la lumière des compléments à apporter à l'analyse des incidences potentielles du projet de révisions du PLUi, la mise en œuvre de la séquence « éviter, réduire, ou compenser » (ERC) afin d'identifier le cas échéant les impacts résiduels du projet. L'autorité environnementale recommande également de traduire les mesures ERC réglementairement dans le document d'urbanisme.

4.2 La ressource en eau et les zones humides

Zones humides

Selon le dossier, le secteur de la révision n° 1 est en dehors de la trame bleue de la communauté de communes des Hauts du Perche, élaborée avec le PNR et inscrite au PLUi ; le secteur de la révision n° 2 se situe à proximité de zones tampons favorables aux milieux humides (p. 24 de l'évaluation environnementale). Or, d'après les données de la Dreal Normandie, le secteur s'inscrit dans des zones répertoriées en tant que milieux fortement prédisposés à la présence de zones humides (parcelle 15 au sud, parcelle 21 au sud, parcelles 24 à 28, parcelle 32 au nord, et la parcelle 34).

L'autorité environnementale recommande de réaliser des inventaires de zones humides dans le secteur concerné par la révision n° 2 et d'y délimiter le cas échéant les zones tampons favorables aux milieux humides.

Ressource en eau

Le dossier n'analyse pas les impacts potentiels de la révision n° 1 sur la ressource en eau au regard de l'extension des hébergements et de la fréquentation touristique du secteur concerné. Cet enjeu est uniquement abordé dans le tableau synthétique des mesures (p. 39 du rapport) où, selon le dossier, « ce projet va permettre l'accueil d'un nombre très limité de touristes, le besoin en eau supplémentaire sera donc réduit ».

S'agissant de la seconde révision, le dossier précise que « l'activité agricole est de type maraîchage, ce qui réduit nécessairement les impacts sur le milieu » (p. 31 du rapport d'évaluation environnementale). Cette conclusion ne prend pas en compte la gestion de la ressource en eau en lien avec l'activité de maraîchage envisagée, en plein site Natura 2000. Les éléments présentés dans le dossier à cet égard ne sont pas suffisamment caractérisés pour permettre de conclure à l'absence d'impact sur la ressource en eau, dans le contexte aggravant du changement climatique.

L'autorité environnementale recommande de mieux caractériser les impacts potentiels des projets rendus possibles par les révisions du PLUi sur la ressource en eau, au regard d'une estimation des besoins ainsi générés, dans le contexte de changement climatique et d'augmentation des sécheresses.

Risque de ruissellement

S'agissant du projet de révision n° 2, la gestion du risque de ruissellement n'est pas évoquée. Le ruisseau du Cerny (profil altimétrique p. 31 du rapport d'évaluation environnementale) se situe en contrebas du terrain accueillant l'activité de maraîchage. Il apparaît nécessaire d'analyser l'état initial et les incidences potentielles du projet de maraîchage en ce qui concerne la gestion des eaux de ruissellement et de définir, le cas échéant, des mesures ERC adaptées, tenant compte du risque associé de pollution des eaux superficielles et souterraines.

L'autorité environnementale recommande de compléter l'analyse de l'état initial et des incidences potentielles de la révision n° 2 du PLUi concernant la gestion des eaux de ruissellement et de déterminer le cas échéant les mesures d'évitement, de réduction ou de compensation adaptées.

4.3 Paysage

La révision n° 1 prévoit le développement de cabanes d'hébergement de loisirs et de parcours dans les arbres. Le rapport d'évaluation environnementale n'intègre aucune analyse des potentielles incidences paysagères de ce développement, tel qu'il pourrait être autorisé dans le cadre du PLUi une fois révisé, en particulier sur les espaces boisés du site.

S'agissant de la révision n° 2, le développement de l'exploitation de maraîchage qu'il permet est peu documenté, notamment compte tenu de la proximité de quelques habitations et la co-visibilité avec l'exploitation.

L'autorité environnementale recommande de présenter l'analyse de l'intégration paysagère des aménagements et installations permis par le projet de révisions du PLUi.