



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

MRAe

Mission régionale d'autorité environnementale
NORMANDIE

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

Avis délibéré
Mise en compatibilité du plan local d'urbanisme (PLU)
de la commune de Beuzeville-la-Grenier (76)
dans le cadre d'une déclaration de projet
relative à la création d'un lotissement

N° MRAe 2024-5402

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 22 août 2024, par téléconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Beuzeville-la-Grenier (76).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Edith CHATELAIS, Olivier MAQUAIRE et Christophe MINIER.

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 commune de Beuzeville-la-Grenier pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçu le 24 mai 2024.

Cette saisine étant conforme aux dispositions des articles R. 104-21 et L. 104-6 du code de l'urbanisme relatifs à l'autorité environnementale, il en a été accusé réception.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la Dreal a consulté le 28 mai 2024 le préfet du département de la Seine-maritime et 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 et de la santé humaine 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 à l'adresse suivante :

<https://www.bulletin-officiel.developpement-durable.gouv.fr/notice?id=Bulletinofficiel-0032990&reqId=be9d7cb4-3077-4e98-a1d7-ba6f63fd2852&pos=6>

AVIS

1 La démarche d'évaluation environnementale

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 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.

2 Présentation du projet de mise en compatibilité du PLU et contexte réglementaire de l'avis

L'objectif de la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Beuzeville-la-Grenier est de permettre l'implantation d'un nouveau quartier d'habitations en cœur de bourg, à proximité de l'école et du pôle d'équipements sportifs et de loisirs, sur un terrain d'une surface cadastrale de 25 307 m². La commune, qui compte 1 234 habitants (Insee 2021), a confié le projet à un aménageur privé pour permettre la réalisation d'un lotissement d'au moins 32 logements. Il est prévu une typologie et une offre de logements variées : logements individuels et groupés, accessibles en locatif conventionné « *et peut-être en location-accession* » répartis en 22 lots à bâtir selon un libre choix de constructeurs et un lot composé de 10 à 15 logements destinés à un bailleur social. La superficie des parcelles est comprise entre 336 m² et 783 m². Il est précisé, dans le dossier, que sur les 22 lots à bâtir, 16 ont une surface moyenne de 630 m² et six disposent d'une surface moyenne de 340 m².

Le terrain d'assiette du projet, anciennement exploité en grandes cultures céréalières, est actuellement occupé par un herbage dont une partie sert parfois d'aire de stationnement lors d'évènements communaux.

Ce terrain est actuellement classé en zone urbaine AU2 (zone dédiée à l'accueil d'équipements d'intérêt collectif) depuis l'approbation du PLU en 2007. Afin de permettre la réalisation du projet, il s'avère nécessaire de faire évoluer le PLU. Il est prévu de classer le terrain en zone AU1 (zone à vocation résidentielle). Pour cela, les évolutions du PLU porte sur :

- le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) : la zone AU2 à vocation d'équipements publics devient AU1 afin d'accueillir le projet d'habitat ;
- le règlement graphique : la zone AU2 devient la zone AU1 ;
- le règlement écrit de la zone AU1 : l'article 5 portant sur les caractéristiques des terrains est supprimé afin de ne pas réglementer la densification des parcelles à construire.

La commune de Beuzeville-la-Grenier a décidé de se prononcer par une déclaration de projet sur l'intérêt général de l'opération d'aménagement, conformément à l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme, afin de rendre compatibles les dispositions du PLU avec le projet. La démarche a été engagée par une délibération du conseil municipal du 25 mars 2024. La communauté d'agglomération Caux Seine agglo, désormais compétente en matière d'urbanisme, a donné un avis favorable à la



Projet de répartition des lots au sein du lotissement (source : dossier de déclaration de projet)

3 Contenu du dossier et qualité de la démarche d'évaluation environnementale

Il est à souligner que le présent avis porte sur la mise en compatibilité du PLU et non sur le projet lui-même, bien que les deux soient étroitement liés et auraient pu donner lieu à une évaluation environnementale unique (procédure commune prévue par l'article R. 122-27 du code de l'environnement). L'autorité environnementale sera sollicitée ultérieurement pour émettre un avis sur le projet d'aménagement, qui relève également du régime de la déclaration au titre de la loi sur l'eau. Le présent avis s'attache donc uniquement à l'évolution du PLU qui permet l'implantation d'un lotissement.

Selon la collectivité, l'évolution du PLU reste mineure au regard des modifications apportées au PADD et au règlement de la zone AU1. Pour l'autorité environnementale, ces évolutions, en permettant l'implantation d'un lotissement à vocation d'habitat dans le secteur concerné, sont susceptibles de générer des impacts notables.

Qualité du dossier et de la démarche d'évaluation environnementale

Le dossier transmis à l'autorité environnementale contient un rapport de présentation valant évaluation environnementale de la mise en compatibilité du PLU qui comporte l'analyse des enjeux et des impacts, une notice de présentation de la déclaration de projet comprenant notamment des plans, un extrait du PADD et des règlements écrit et graphique modifiés et un résumé non technique.

Cependant, l'évaluation environnementale s'avère trop succincte concernant le volet faune-flore ainsi que l'analyse de l'impact du projet sur les sols et le paysage. De plus, le tableau de synthèse des mesures « éviter-réduire-compenser » (ERC), (EE, p. 107), renvoie à des dispositions à prendre avant et pendant les travaux d'aménagement du lotissement. Pour l'autorité environnementale, il convient d'analyser les impacts potentiels des projets rendus possibles par l'évolution des documents d'urbanisme le plus en amont et aussi précisément que possible, afin d'encadrer leurs conditions de réalisation compte tenu de leurs potentiels enjeux sur l'environnement et la santé humaine.

Par ailleurs, l'analyse de l'articulation de la mise en compatibilité du PLU avec le schéma de cohérence territoriale (SCoT) Caux Seine agglo, approuvé le 20 février 2024, interroge. En effet, le SCoT Caux Seine agglo a identifié la commune de Beuzeville-la-Grenier comme étant une commune rurale. A ce titre, cette dernière doit répondre aux principes directeurs du PADD du SCoT qui prévoient « *un développement du territoire polarisé pour enrayer et maîtriser l'étalement urbain, en particulier le mitage, et son pendant l'artificialisation des sols, et pour renforcer les pôles urbains* » (p. 82 de l'évaluation environnementale). Par conséquent, le choix de la commune d'ouvrir à l'urbanisation un secteur actuellement à l'état naturel apparaît contraire aux prescriptions du SCoT.

Concertation avec le public

La commune a défini des modalités de concertation préalable, précisées dans la délibération du conseil municipal du 25 mars 2024. Cependant, le dossier ne fait mention d'aucune démarche de concertation avec le public, même succinctement. Pour l'autorité environnementale, il conviendra de préciser *a minima* les principales conclusions de cette concertation et les enseignements qui en ont été tirés.

4 Analyse de la prise en compte de l'environnement

Les observations qui suivent ne prétendent pas à l'exhaustivité mais portent sur les thématiques identifiées comme à fort enjeu par l'autorité environnementale.

4.1 Les sols et la consommation d'espace

L'autorité environnementale rappelle les enjeux liés à la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et à l'artificialisation des sols. En plus de réduire la surface des terres consacrées à la production alimentaire, elles affaiblissent le bon fonctionnement des sols, affectent notamment, par voie de conséquence, leur fertilité, la biodiversité, le cycle et la qualité de l'eau, et contribuent au réchauffement climatique.

En effet, les sols stockent, sous forme de matières organiques, deux à trois fois plus de carbone que l'atmosphère. En France, 3 à 4 milliards de tonnes de carbone sont stockés dans les 30 premiers centimètres de sols, soit trois fois plus de carbone que dans le bois des forêts. À l'échelle mondiale, cette fonction de puits de gaz carbonique est du même ordre de grandeur que celle des océans (2,6 milliards de tonnes de CO₂ absorbé entre 2000 et 2009, contre 2,3 milliards de tonnes pour les océans). Limiter l'imperméabilisation des sols est ainsi une manière de lutter activement contre le réchauffement climatique².

La Normandie est particulièrement concernée par le phénomène avec environ 18 000 hectares (ha) d'espaces naturels, agricoles et forestiers consommés entre 2011 et 2021. Cette surface représente l'équivalent de trois fois la surface de la commune du Havre et correspond à l'artificialisation d'environ

2 https://doc.cerema.fr/Default/doc/SYRACUSE/593630/sols-et-adaptation-au-changement-climatique-de-la-comprehension-des-mecanisme-aux-pistes-d-actions-e?_lg=fr-FR

un hectare toutes les six heures. De plus, l'analyse territoriale croisée de l'artificialisation des sols, d'une part, et de l'évolution de la population ou du nombre d'emplois, d'autre part, montre une forte décorrélation entre ces phénomènes. L'artificialisation des sols n'est pas systématiquement un facteur d'attractivité des ménages ou des emplois et peut entraîner un transfert de ceux-ci entre les différents territoires normands, générant notamment une augmentation de la vacance des logements³.

Pour lutter contre l'artificialisation des sols, la loi climat et résilience du 22 août 2021, dont les dispositions ont été modifiées et complétées par la loi du 13 juillet 2023, fixe un objectif de « *zéro artificialisation nette* » (Zan) à atteindre en 2050. Cet engagement dessine une trajectoire de réduction de l'artificialisation progressive. En effet, les territoires concernés devront tout d'abord réduire de 50 % le rythme de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers d'ici 2031 par rapport à la consommation mesurée entre 2011 et 2021.

La mise en compatibilité du PLU présentée par la commune ne tient pas suffisamment compte des orientations prévues par le SCoT Caux Seine agglo en matière de réduction de l'artificialisation des sols. En effet, ce dernier précise, dans son PADD, que « *L'artificialisation des sols liée à l'urbanisation doit y être [dans les communes rurales] nettement plus modérée, plus économe en foncier. L'accueil résidentiel y est donc limité quantitativement et maîtrisé qualitativement. L'urbanisation nouvelle doit s'opérer sur le centre-bourg.* » Le document d'orientation et d'objectifs (DOO) du SCoT limite à deux hectares le seuil maximal d'emprise foncière net en extension de l'urbanisation pour la commune de Beuzeville-la-Grenier. Le PADD du PLUi de Caux Seine agglo en cours d'élaboration prévoit que pour les communes rurales, l'aménagement du territoire doit porter notamment sur la reconquête et la valorisation des centre-bourgs « *en optimisant l'usage des terrains constructibles (dents creuses, terrains mutables, divisions)* », le développement résidentiel et la protection des ressources agricoles, alors que la mise en compatibilité du PLU présentée prévoit d'ouvrir à l'urbanisation des parcelles actuellement enherbées et ne permet pas une valorisation et une reconquête du centre-bourg. Dans le respect du principe « *zéro artificialisation nette* », l'artificialisation et la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers pourraient être diminuées à l'aide d'actions endiguant la vacance de logements ou la production de logements vertueux sur un espace plus restreint ou encore le recours aux parcelles en dents creuses⁴ situées plus en cœur de bourg, afin d'y développer un habitat mixte. Afin de justifier la mise en compatibilité du PLU présentée, la commune considère l'emprise foncière comme étant une dent creuse. Pour l'autorité environnementale, il s'agit plutôt d'une extension du bâti existant.

En outre, le dossier met en avant un besoin de diversification des logements existants ; or le dossier présenté à l'appui de la mise en compatibilité du PLU semble proposer peu de nouvelles formes d'habitats (par exemple des habitats participatifs) et reste surtout focalisé sur une forme d'habitat pavillonnaire.

L'autorité environnementale recommande de réexaminer la mise en compatibilité du PLU présentée, en ce qui concerne sa conformité par rapport aux dispositions du SCoT Caux Seine agglo tant en ce qui concerne le respect de l'objectif de « zéro artificialisation nette » des sols, que la densité des futurs lots envisagés.

3 https://www.normandie-artificialisation.fr/IMG/pdf/20231006_fiche4_lutte-artificialisation.pdf

4 Les dents creuses se définissent comme un espace résiduel, de taille limitée, entre deux bâtis existants.

4.2 La biodiversité et le paysage

L'analyse des incidences sur l'environnement (EE, p. 88) évalue les impacts potentiels de la mise en compatibilité du PLU sur les différentes composantes environnementales. Si elle apparaît, dans l'ensemble, proportionnée en ce qui concerne la plupart des thématiques, elle est insuffisante s'agissant de la biodiversité. Une étude faune-flore a été réalisée sur la base d'une seule visite de terrain réalisée le 7 avril 2024 (EE, p. 51). Cette étude faune-flore trop succincte qualifie de « faibles » les enjeux en termes de biodiversité, étant donné que « *Le sol de la parcelle était initialement une culture agricole pendant de nombreuses années.* » (EE, p. 90) et que les relevés faune-flore sur le site ont révélé la présence de très peu d'espèces dont le statut varie de très commun à commun. Pour sa part, l'autorité environnementale considère que le diagnostic faune-flore effectué est insuffisant et ne saurait être représentatif de l'état initial de la biodiversité, compte tenu de l'unique visite de terrain sur laquelle il se fonde, au lieu de visites réparties sur les quatre saisons d'une année.

Par ailleurs, la biodiversité des sols n'a pas du tout été inventoriée, alors qu'elle représente un potentiel de valorisation agro-écologique qu'il importe de préserver comme indiqué précédemment, ce potentiel étant compromis dans une très large mesure par l'artificialisation des sols autorisée par la mise en compatibilité du PLU présentée. Pour l'autorité environnementale, il convient que le règlement du PLU prévoit, *a minima*, les dispositions nécessaires pour limiter l'artificialisation et l'imperméabilisation des sols engendrées par l'ouverture à l'urbanisation qu'elle permet.

Bien qu'aucune espèce particulière n'ait été recensée, la mise en compatibilité du PLU présentée engendre l'artificialisation d'un espace prairial utile pour la biodiversité quotidienne, et pour de nombreux autres services écosystémiques (infiltration des eaux, stockage du carbone, etc.).

L'autorité environnementale recommande de compléter l'état initial de la biodiversité par un diagnostic faune-flore complet, réalisé sur les quatre saisons d'une année et portant également sur la biodiversité des sols, afin qu'il soit représentatif des potentiels enjeux environnementaux, et de reconsidérer en conséquence l'analyse des incidences de la mise en compatibilité du PLU présentée.

Selon le dossier, la réalisation du projet de lotissement permise par la mise en compatibilité du PLU présentée s'accompagnera d'aménagements d'espaces verts composés d'arbustes et d'arbres d'essences locales nécessitant peu d'arrosage et de plantes aux vertus épuratrices dans les zones d'infiltration des eaux pluviales. Il est également envisagé de « *diversifier les milieux pour offrir plusieurs stations de biodiversité.* » Il est prévu de créer une mare qui, en plus de son rôle d'abri d'espèces « *patrimoniales* » (EE, p. 93), contribuera, avec des noues tampons paysagères, à la gestion des eaux pluviales sur le site du projet (EE, p. 105). D'après la commune, compte tenu de la pauvreté du site en habitats naturels, ces aménagements devraient être profitables pour la biodiversité ordinaire. Pour l'autorité environnementale, cette analyse doit être revue après la complétude de l'état initial de la biodiversité citée précédemment et la séquence « éviter-réduire-compenser » (ERC) doit être complétée en conséquence.

L'autorité environnementale recommande de compléter les mesures « éviter-réduire-compenser » (ERC) à partir des résultats de l'analyse approfondie des incidences de la mise en compatibilité du PLU présentée qui doit être réalisée après la complétude de l'état initial de la biodiversité.

S'agissant du paysage, la future zone AU1 concernée par la mise en compatibilité du PLU est située à proximité de quartiers résidentiels et d'équipements sportifs et n'a pas, actuellement, d'usage précisément défini. La collectivité qualifie de positif sur le volet paysager l'impact du projet de mise en compatibilité du PLU et indique que les aménagements prévus en faveur de la biodiversité

contribueront à l'insertion paysagère du projet de lotissement envisagé. Cependant, ces aménagements (plantations d'arbres, de haies, créations de noues, et.) ne seront précisés que par le projet d'aménagement. Pour l'autorité environnementale, l'intégration de ces réflexions dès la mise en compatibilité du PLU avec une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) permettrait de s'assurer de la bonne intégration paysagère du projet de lotissement. De même, aucune prescription architecturale s'appliquant aux logements de la future zone AU1 afin de garantir une bonne intégration paysagère du projet de lotissement dans son environnement n'est prévue, que ce soit dans le cadre du règlement du PLU ou par une OAP.

L'autorité environnementale recommande d'intégrer, dans les évolutions du document d'urbanisme concernant la future zone AU1 (règlement et opération d'aménagement et de programmation), les dispositions nécessaires pour s'assurer de la bonne intégration paysagère du futur projet d'aménagement permis par la mise en compatibilité du PLU présentée.