



Mission régionale d'autorité environnementale

Île-de-France

**Avis délibéré de la Mission Régionale d'Autorité environnementale
d'Île-de-France sur le projet de mise en compatibilité du plan local
d'urbanisme (PLU) de Coubron (93)
par déclaration d'utilité publique de la ZAC de Montauban,**

n°MRAe 2017-32

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La Mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) d'Île-de-France s'est réunie le 5 mai 2017 dans les locaux de la direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie (DRIEE). L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet de mise en compatibilité par déclaration d'utilité publique du PLU de Coubron.

Étaient présents et ont délibéré : Paul Arnould, Christian Barthod, Nicole Gontier et Jean-Jacques Lafitte

Absente : Judith Raoul-Duval (suppléante, sans voix délibérative)

En application de l'article 20 du règlement intérieur du CGEDD s'appliquant aux MRAe, 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 l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

* *

La MRAe a été saisie pour avis par le préfet de Seine-Saint-Denis, le dossier ayant été reçu le 10 février 2017.

Cette saisine étant conforme à l'article R.104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement, il en a été accusé réception par la direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie (DRIEE). Conformément à l'article R.104-25 du même code, l'avis doit être rendu dans le délai de trois mois à compter du 10 février 2017.

Conformément aux dispositions de l'article R.104-24 du code de l'urbanisme, la DRIEE agissant pour le compte de la MRAe a consulté le directeur de l'Agence régionale de santé d'Île-de-France par courrier daté du 20 mars 2017.

Sur la base des travaux préparatoires de la DRIEE, et sur le rapport de Paul Arnould, après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

Il est rappelé ici que pour tous les plans et documents soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public.

Cet avis ne porte pas sur son opportunité mais sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par la personne publique responsable de la procédure, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à permettre d'améliorer la conception du plan ou du document, et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur celui-ci.

Au même titre que les observations et propositions recueillies au cours de l'enquête publique ou de la mise à disposition du public, la personne publique responsable de la procédure prend en considération l'avis de l'autorité environnementale pour modifier, le cas échéant, le plan, schéma, programme ou document avant de l'adopter.

Synthèse de l'avis

La procédure de mise en compatibilité par déclaration d'utilité publique du plan local d'urbanisme (PLU) de Coubron est soumise à évaluation environnementale stratégique compte tenu de la présence, sur le territoire communal de plusieurs entités (bois de Bernouille, forêt de Bondy, coteaux de l'Aulnoye, aqueduc de la Dhuis) du site Natura 2000 : FR112013 « sites de Seine-Saint-Denis », classé zone de protection spéciale au titre de la directive « Oiseaux » 2009/147/CE relative à la conservation des oiseaux sauvages.

La mise en compatibilité, par déclaration d'utilité publique, du PLU de Coubron a pour objectif de permettre la réalisation de la ZAC de Montauban, en gestation depuis 2007. Celle-ci est implantée sur deux sites pour une superficie totale de 15,5 hectares dont 14,4 hectares pour le site nord (terrains aujourd'hui majoritairement agricoles et boisés), et 1,1 hectare pour le site sud (occupé actuellement par un centre de dépôt et de maintenance de bus). La ZAC prévoit une programmation mixte (140 logements, une zone d'activités et de commerces de 4 hectares, un établissement d'hébergement pour les personnes âgées dépendantes de 90 lits (EPHAD), un site d'accueil pour la petite enfance, une zone agricole de 4 hectares et une coulée verte nord-sud). Il est à noter que la création de la ZAC a fait l'objet d'une étude d'impact et d'un avis de l'autorité environnementale en date du 5 février 2016.

Au regard de la nature de la programmation envisagée et du contexte particulier de l'Île-de-France, la consommation des espaces agricoles et naturels ainsi que la densification de l'urbanisation constituent les enjeux premiers de la mise en compatibilité du PLU de Coubron. Par ailleurs, compte tenu des caractéristiques du secteur de projet, la préservation des espaces naturels et agricoles, la qualité des paysages et les risques naturels figurent également parmi les enjeux principaux.

Après examen, la MRAe constate que le rapport de présentation du projet de PLU contient l'ensemble des éléments attendus.

L'articulation du PLU avec le SDRIF et plus précisément avec son objectif de densité des espaces d'habitat (35 logements à l'hectare) doit être mieux explicitée. Il serait par ailleurs nécessaire de réinterroger les choix opérés en matière de densité. Ceci d'autant plus qu'en parallèle de la présente mise en compatibilité, une procédure de modification du PLU de Coubron est conduite par l'établissement public territorial Grand Paris Grand Est. Cette procédure pour laquelle l'autorité environnementale a également été saisie, vise à permettre la réalisation de 39 logements locatifs sociaux sur une superficie de 1,8 hectare majoritairement inclus dans le périmètre de la forêt de Bondy, entité du site Natura 2000 FR112013 « sites de Seine-Saint-Denis ». La MRAe regrette le manque de coordination entre ces deux projets, à tout le moins sous l'angle de l'évaluation environnementale.

Compte tenu des enjeux environnementaux présents sur le territoire communal et de la nécessité d'atteindre les objectifs de production de logements sociaux¹, la MRAe recommande de mener la réflexion relative à l'urbanisation et à la densité des espaces d'habitat à l'échelle globale de la commune, et de dépasser ainsi l'approche par projets ponctuels présentés indépendamment l'un de l'autre. Cette approche permettrait d'optimiser la consommation d'espaces et serait probablement de nature à mieux préserver le site Natura 2000 « sites de Seine-Saint-Denis ».

L'analyse des incidences gagnerait à être menée au regard de l'ensemble des enjeux environnementaux prégnants (notamment les espaces naturels et agricoles, le paysage), sans se focaliser sur les seuls espaces naturels protégés.

La consommation de 4 hectares de terres agricoles à des fins d'activités économiques ne correspond pas à un objectif d'accueil d'emplois bien défini. Par ailleurs, Courtry, commune voisine de Coubron, a procédé à une extension 18 hectares de sa ZAC existante (ZAC de la Régalle). La MRAe recommande de préciser le besoin en termes de développement économique et de justifier la consommation de 4 hectares d'espaces agricoles dans ce but.

La relocalisation du dépôt de bus de la zone sud dans la zone nord mériterait une analyse plus fouillée en terme de pollution des sols, de pollution sonore et de circulation notamment.

La mise en compatibilité du PLU de Coubron affiche une volonté de préservation du grand paysage (coteaux de l'Aulnoye) et du paysage ordinaire (entrée de ville) dans le secteur de la ZAC, ce qui est positif. Cependant la façon dont cet objectif sera traduit mérite d'être précisée.

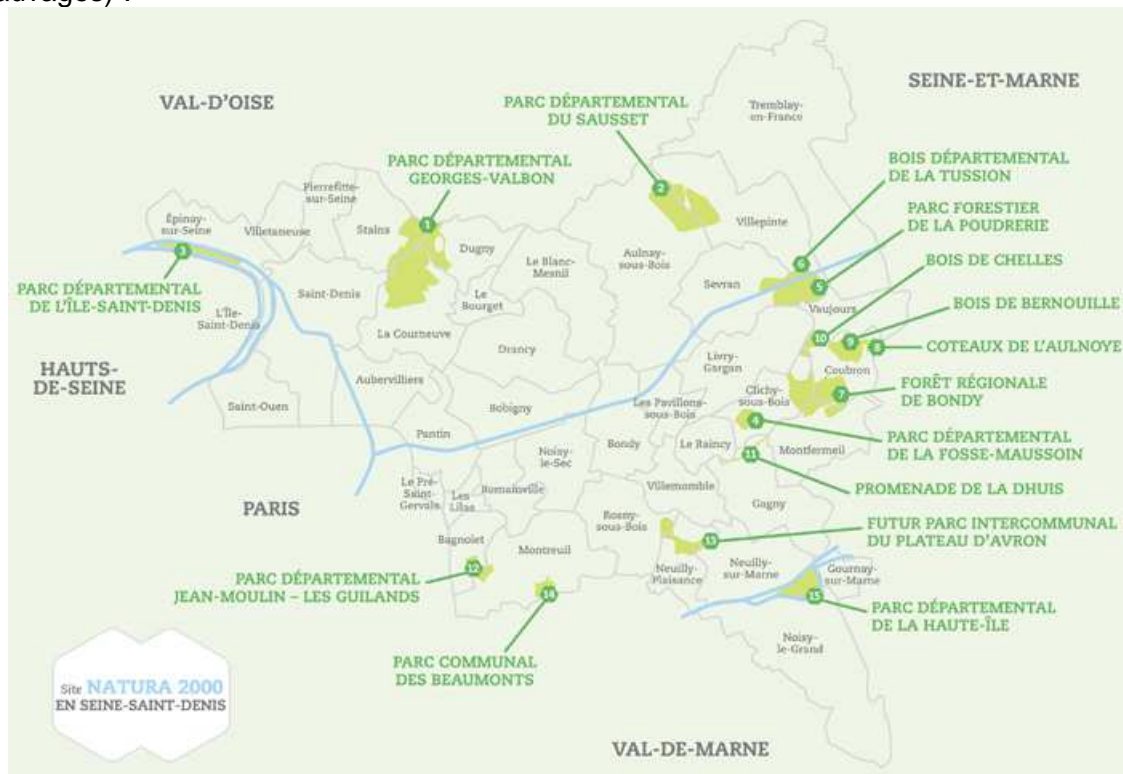
Les risques naturels de mouvements de terrains sont bien pris en compte. En revanche, les mesures nécessaires afin d'éviter sinon réduire et le cas échéant compenser l'exposition des futurs habitants de la ZAC au risque d'inondation par ruissellement pluvial doivent être précisées.

La MRAe formule également d'autres recommandations, précisées dans l'avis détaillé ci-après.

Avis détaillé

1. Préambule relatif au présent avis

La mise en compatibilité par déclaration d'utilité publique du PLU de Coubron est soumise de droit à évaluation environnementale, en raison de la présence sur le territoire communal d'entités (bois de Bernouille, forêt de Bondy, coteaux de l'Aulnoye, aqueduc de la Dhuis) du site Natura 2000 : FR112013 « sites de Seine-Saint-Denis » zone de protection spéciale au titre de la directive oiseaux (directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages)¹.



1 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, faune, flore » 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). En France, le réseau Natura 2000 comprend plus de 1 750 sites.



Coubron et les communes environnantes (source : rapport de l'autorité environnementale, 2016)

Le présent avis, rendu en application de l'article L.104-6 du code de l'urbanisme, porte sur les adaptations du PLU de Coubron nécessaires pour le rendre compatible avec la création de la zone d'aménagement concerté (ZAC) de Montauban.

Conformément à l'article R.104-23 du code de l'urbanisme, cet avis procède d'une analyse de :

- l'évaluation environnementale contenue dans le rapport de présentation du projet de PLU de Coubron ;
- la prise en compte de l'environnement par le projet de document d'urbanisme.

2. Principaux enjeux environnementaux

Commune de Seine-Saint-Denis d'environ 4 700 habitants, située à la limite départementale avec la Seine-et-Marne, le territoire de Coubron est composé pour 67% de terres agricoles, de bois et de forêts.

La mise en compatibilité, par déclaration d'utilité publique, du PLU de Coubron a pour objectif de permettre la réalisation de la ZAC de Montauban. Celle-ci est implantée sur deux sites pour une superficie totale de 15,5 hectares dont 14,4 hectares pour le site nord (terrains aujourd'hui majoritairement agricoles et boisés), et 1,1 hectare pour le site sud. La ZAC prévoit la réalisation :

- de 140 logements (90 lots en accession à la propriété) ;
- d'une zone d'activités et de commerces de 4 hectares, intégrant le centre de maintenance et de dépôt de bus localisé jusqu'à présent sur le site sud ;
- d'un établissement d'hébergement pour les personnes âgées dépendantes (EHPAD) de 90 lits ;
- d'un site d'accueil pour la petite enfance ;
- d'une zone agricole de 4 hectares ;
- d'une coulée verte nord-sud.



Extrait dossier _ Répartition des fonctions (TRANS-FAIRE, d'après O'zone architectures, 2015)

Il est à noter que la création de la ZAC de Montauban a fait l'objet d'un avis de l'autorité environnementale en date du 5 février 2016².

La mise en compatibilité par déclaration d'utilité publique du PLU de Coubron consiste essentiellement à modifier le zonage et le règlement existants afin de permettre la réalisation de la ZAC. Ainsi, dans le secteur nord de la ZAC, la mise en compatibilité vise à :

- étendre la zone agricole au nord ;
- modifier le règlement de la zone AUG³ afin de permettre l'implantation de logements collectifs ;
- supprimer la zone AUB⁴ au profit de la zone AUG.

Dans le site sud, la mise en compatibilité crée un sous secteur UBm adapté à la programmation de la ZAC en lieu et place de la zone UB existante dont l'objectif consiste à maintenir le caractère résidentiel à dominante pavillonnaire.

Pour la MRAe, les principaux enjeux environnementaux à prendre en compte dans le cadre de la présente procédure de mise en compatibilité du PLU de Coubron par déclaration d'utilité publique sont :

- la consommation des espaces agricoles et boisés et par corrélation la contribution du PLU de Coubron, via la densification de l'habitat, à l'atteinte des objectifs de limitation de la consommation de terres non encore artificialisées en Île-de-France ;
- la préservation des espaces naturels et agricoles ;
- le paysage (grand paysage et traitement des entrées de villes) ;
- les risques naturels (inondation par ruissellement pluvial et mouvements de terrain) ;
- les nuisances sonores et les pollutions.

² http://www.driee.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/AE_-ZAC_de_Montauban_a_Coubron.pdf

³ La zone AUG est dédiée à une opération d'aménagement d'ensemble ayant vocation à accueillir des équipements privés et publics d'intérêt général ainsi que de l'habitat à dominante maisons de ville.

⁴ La zone AUB est destinée à être aménagée dans le cadre d'une opération d'aménagement d'ensemble et a vocation à accueillir de l'habitat, des commerces, des services et de l'activité économique compatible avec l'habitat en maisons individuelles.

3. Analyse du rapport environnemental

3.1 Conformité du contenu du rapport environnemental

Après examen, la MRAe constate que le rapport de présentation relatif à la mise en compatibilité du PLU (intitulé annexe 1 au rapport de présentation) contient l'ensemble des éléments attendus⁵.

3.2 Avis sur la qualité et la pertinence des informations contenues dans le rapport environnemental

3.2.1 Articulation avec les autres planifications

L'étude de l'articulation du projet de mise en compatibilité du PLU de Coubron avec les autres plans et programmes, soumis ou non à évaluation environnementale, revient à replacer ledit document dans son contexte administratif et son domaine de compétence. Il s'agit plus particulièrement d'identifier les enjeux environnementaux portés par les différentes politiques publiques sur le territoire communal et leur bonne appréhension par le projet de PLU.

Du point de vue méthodologique, l'analyse de l'articulation entre le projet de mise en compatibilité et les autres documents de planification est globalement satisfaisante dans la mesure où le rapport de présentation met en exergue les objectifs de chaque document de rang supérieur et leur traduction dans le projet de mise en compatibilité du PLU. Il évoque lesdits documents en les classant par thématique (réglementaire, milieu naturel, déplacements, risques et nuisances etc), ce qui est de nature à faciliter la compréhension. Sont notamment étudiés :

- le schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) approuvé le 27 décembre 2013 ;
- le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin de Seine-Normandie (SDAGE) ;
- le schéma d'aménagement et de gestion des eaux « Marne Confluence » (SAGE) en cours de validation ;
- le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) de l'Île-de-France approuvé le 21 octobre 2013 ;
- le plan de déplacements urbains d'Île-de-France (PDUIF) arrêté en 2000 ;
- le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) d'Île-de-France arrêté le 14 décembre 2012 ;
- le plan de prévention du bruit dans l'environnement (PPBE) de Seine-Saint-Denis approuvé le 21 mai 2013.

La MRAe attire l'attention sur l'enjeu d'une analyse plus fine de l'articulation du projet de mise en compatibilité du PLU de Coubron avec le SDRIF. Ce dernier identifie les sites nord et sud respectivement comme des espaces agricoles à préserver et des espaces urbanisés à optimiser. La ZAC de Montauban ayant été créée en 2007, soit avant la date d'approbation du SDRIF, elle peut déroger au classement du SDRIF dès lors que l'urbanisation atteint 35 logements par hectare⁶. L'évaluation environnementale gagnerait à expliciter la façon dont cette densité est atteinte et donc la compatibilité avec le SDRIF est assurée. En effet, dans la partie dédiée à l'analyse de l'articulation de la mise en compatibilité avec le SDRIF, les développements se bornent à rappeler le nombre de logements prévus (140) et à énoncer une densité de 35 logements par hectare. En se référant aux détails de la programmation⁷, les chiffres suivants sont à noter :

- site nord : 113 logements (63 lots à bâtir + 50 logements sociaux) sur une emprise de 2,87 hectares (2,17 + 0,7) soit une densité de 39,37 logements à l'hectare ;
- site sud : 27 logements sur une emprise de 1,1 hectare soit une densité de 24,54 logements par hectare ;

Le rapport entre le total des logements (140) et la surface dédiée à l'habitat (2,87+1,1=3,97) correspond effectivement à la moyenne définie par le SDRIF. Mais force est de constater que la densité du site sud

5 Cf annexe

6 Moyenne définie par le SDRIF pour les nouveaux espaces d'habitat

7 Page 18 du résumé non technique

reste en deçà dudit objectif, alors que le site nord est légèrement au-dessus. La densité programmée selon les secteurs de la ZAC est donc hétérogène. La réflexion relative à la justification de la densité mériterait d'être mieux appréhendée.

La MRAe recommande de démontrer comment la densité des espaces d'habitat⁸ fixée par le SDRIF à 35 logements à l'hectare est atteinte dans le cadre de la mise en compatibilité du PLU de Coubron.

Cette « réinterrogation des choix effectués en matière de densité » semble d'autant plus importante qu'en parallèle de la présente mise en compatibilité, une procédure de modification du PLU de Coubron est conduite par l'établissement public territorial Grand Paris Grand Est. Cette procédure pour laquelle l'autorité environnementale a également été saisie, vise à permettre la réalisation de 39 logements locatifs sociaux sur une superficie de 1,8 hectare majoritairement inclus dans le périmètre de la forêt de Bondy, entité du site Natura 2000 FR112013 « sites de Seine-Saint-Denis ». La MRAe regrette le manque de coordination entre ces deux projets.

Compte tenu des enjeux environnementaux présents sur le territoire communal et de la nécessité d'atteindre les objectifs de production de logements sociaux⁹, la MRAe recommande de mener la réflexion relative à l'urbanisation et à la densité des espaces d'habitat à l'échelle globale de la commune, et de dépasser ainsi l'approche par projets ponctuels présentés indépendamment l'un de l'autre.

3.2.2 État initial de l'environnement

L'état initial de l'environnement se rapportant à la mise en compatibilité du PLU se décline autour des thématiques retenues pour étudier l'articulation de la mise en compatibilité avec les autres documents de planification, à savoir : contexte socio-économique, environnement physique, milieux naturels (réseaux écologiques, habitat, espèces), milieu urbain et paysage (paysage et usages, énergie et réseaux, déchets), déplacements (réseau routier, transports en commun, réseau piétons et cycles), risques et nuisances (risques naturels et technologiques, pollutions, nuisances). La manière dont l'état initial répond à l'analyse de l'articulation contribue à la cohérence du propos.

Cependant, les développements sont très synthétiques et s'apparentent davantage à ce qui pourrait être attendu du résumé non technique. Il est à noter que les éléments développés dans l'état initial de l'environnement se rapportant à la mise en compatibilité du PLU de Coubron sont un condensé de l'étude d'impact réalisée en 2015 dans le cadre de la soumission de la procédure de création de la ZAC à l'autorité environnementale¹⁰. Il faut se référer à l'étude d'impact réalisée dans le cadre de la création de la ZAC pour avoir un état initial détaillé.

Enfin, il était attendu que l'état initial propose une hiérarchisation des enjeux environnementaux afin de mieux justifier les choix opérés dans le cadre de la mise en compatibilité du PLU de Coubron.

Concernant plus particulièrement les espaces naturels, agricoles et boisés les points ci-après peuvent être relevés. L'état initial de l'environnement évoque les espèces et en particulier la linotte mélodieuse (espèce protégée) ainsi que les composantes naturelles qui intéressent le site (zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique, arrêté de protection du biotope, espace boisé classé etc). Néanmoins, l'analyse de l'articulation avec les autres documents de planification souligne que le périmètre de la ZAC « est [...] concern[é] par un [...] secteu[r] reconn[u] pour son intérêt écologique en contexte urbain », identifié par le SRCE. Or, l'état initial ne comporte aucun élément sur ce point. L'autorité environnementale (préfet de Région) soulignait déjà cette carence dans son avis de février 2016.

8 Rapport entre le nombre de logements et la superficie des espaces d'habitat

9 La commune de Coubron affiche un taux de logements locatifs sociaux de 5,70% en 2015, pour un taux légal fixé à 25% (chiffre ministère du logement et de l'habitat durable).

10 Cette étude d'impact est jointe à la présente saisine de l'autorité environnementale.

De plus, le site est également concerné par la présence de liaisons agricoles et vertes identifiées par le SDRIF ainsi que par des espaces boisés classés. L'état initial de l'environnement gagnerait à approfondir les fonctionnalités de ces composantes naturelles. Cet approfondissement permettrait de mieux se rendre compte de la fonctionnalité des espaces agricoles destinés à être urbanisés et du fonctionnement écologique du site dans son ensemble, et notamment de son interaction avec les autres composantes naturelles qui l'entourent (ZNIEFF¹¹, espaces agricoles, liaisons du SDRIF).

La MRAe recommande de compléter l'état initial se rapportant aux éléments naturels (secteur d'intérêt écologique en contexte urbain, liaisons écologiques) identifiés par le SDRIF et le SRCE.

Le site sud de la ZAC se caractérise par une pollution pérenne aux hydrocarbures, localisée en bordure du site, à trois mètres de profondeur. Cette information figure utilement dans l'étude d'impact 2015. Le rapport de présentation relatif à la mise en compatibilité du PLU aurait gagné à faire état de cet enjeu de pollution des sols sur le site sud, à en identifier l'origine et à veiller à ce que le transfert de TRA-VEOLIA Transdev sur le site nord n'engendre pas ce type de pollution.

Les autres enjeux principaux du secteur que sont le paysage, les risques naturels (inondation par ruissellement pluvial et aléa retrait-gonflement des argiles), et les nuisances sonores sont bien traités.

Perspectives d'évolution de l'environnement

Les perspectives d'évolution de l'environnement, c'est-à-dire les évolutions dans l'hypothèse où le projet de PLU ne serait pas mis en œuvre, sont très explicitement présentées dans un paragraphe dédié, à la fin de chaque thématique environnementale identifiée dans l'état initial.

La MRAe apprécie l'effort réalisé afin de définir ce scénario au fil de l'eau qui est de nature à mieux mettre en exergue la caractérisation des incidences.

3.2.3 Analyse des incidences

Cette partie du rapport de présentation doit préciser quelles sont les incidences positives et négatives attendues sur l'ensemble des thématiques pertinentes de l'environnement, et notamment celles relevant des principaux enjeux environnementaux mis en évidence dans l'état initial de l'environnement. Cette analyse doit porter sur le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) et les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), mais également sur le zonage et le règlement du PLU.

L'analyse des incidences de la mise en compatibilité du PLU de Coubron porte uniquement sur les espaces naturels protégés (site Natura 2000 de Seine-Saint-Denis, ZNIEFF, espaces boisés classés etc). Elle est décorrélée, sans qu'aucune justification ne soit avancée, des enjeux identifiés dans l'analyse de l'articulation avec les autres documents de planification et dans l'état initial de l'environnement. L'étude d'impact de 2015, bien que plus développée, ne suffit pas à constituer une analyse des incidences de la mise en compatibilité du PLU. En effet, cette dernière comporte des mesures qui doivent être analysées en tant que telles. Par ailleurs, l'autorité environnementale (préfet de Région) avait émis des recommandations sur l'étude d'impact du projet, notamment afin qu'un certain nombre d'enjeux soient approfondis.

Ainsi, compte tenu des enjeux environnementaux et des objectifs de densification, une analyse fine de la consommation des espaces naturels et agricoles est attendue. Celle-ci doit notamment mettre en exergue l'évolution entre le PLU en vigueur et la présente mise en compatibilité. Or les seuls éléments d'analyse présentés portent sur une comparaison des différentes programmations de la ZAC envisagées initialement. Si une telle comparaison est utile en termes de justification des choix opérés, elle ne permet pas de

¹¹ Zone Naturelle d'Intérêt Ecologique Faunistique et Floristique. Lancé en 1982, l'inventaire des Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique Faunistique et Floristique (ZNIEFF) a pour objectif d'identifier et de décrire des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation. On distingue 2 types de ZNIEFF : 1) les ZNIEFF de type I : secteurs de grand intérêt biologique ou écologique ; 2) les ZNIEFF de type II : grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes.

mesurer la façon dont la mise en compatibilité du PLU répond à l'objectif de limitation de la consommation d'espaces.

Par ailleurs, la mise en compatibilité a pour objet de modifier le règlement relatif à la zone AUG de façon à permettre l'implantation de constructions en limite séparative. Or la zone AUG jouxte les ZNIEFF. L'incidence d'une implantation en limite séparative mériterait d'être étudiée au vu de la proximité avec ces espaces protégés. De plus, les constructions sont autorisées en zone AUG jusqu'à un niveau R+1+comble et 10 mètres au faîtage. Etant donné les enjeux paysagers liés au site nord de la ZAC, l'incidence de la mise en compatibilité du PLU sur cet enjeu mériterait d'être interrogée.

Il en va de même pour les espèces protégées et les espaces boisés classés présents dans le périmètre de la ZAC, ainsi que pour les espaces agricoles. Il aurait été utile d'analyser l'impact de la mise en compatibilité sur la préservation desdites espèces et sur la fonctionnalité des espaces agricoles. L'impact sur le maintien des espaces boisés classés, notamment celui situé à l'ouest du site nord, doit également être étudié. Sur cette base, et le cas échéant des mesures ad hoc telle que l'adaptation du plan de zonage, pourraient être mises en place.

La MRAe recommande de procéder à une analyse des incidences de la mise en compatibilité du PLU de Coubron sur les enjeux environnementaux identifiés, particulièrement en termes de préservation des espaces naturels et agricoles d'une part et du paysage d'autre part.

Analyse des incidences sur le site Natura 2000

L'analyse des incidences Natura 2000 constitue une obligation légale conformément à l'article R.151-3 du code de l'urbanisme.

Le rapport de présentation propose une analyse détaillée des incidences de la mise en compatibilité sur les sites Natura 2000 de Seine-Saint-Denis dont des entités sont situées sur le territoire communal ainsi que sur celui dit du bois de Vaires-sur-Marne (FR1100819¹²) distant de 6,5 kilomètres. L'analyse s'appuie utilement sur les incidences de la mise en compatibilité vis-à-vis des espèces ayant justifié le classement des deux sites. La conclusion relative à l'absence d'incidences de la mise en compatibilité du PLU sur ces sites Natura 2000 semble pertinente concernant le bois de Vaires-sur-Marne. En revanche, compte tenu des remarques précédentes relatives à la densité, l'absence d'incidence significative du PLU de Coubron sur le site Natura 2000 de Seine-Saint-Denis doit être mieux étayée.

3.2.4 Justifications du projet de PLU

Cette partie du rapport de présentation doit servir à expliquer les choix effectués par la commune pour aboutir au projet de PLU. Au vu du contenu de la présente mise en compatibilité, cette séquence explicative est à conduire notamment à l'échelle du zonage et du règlement, et gagnerait à s'appuyer sur l'évaluation environnementale menée dans le cadre de la création de la ZAC, incluant l'étude d'impact, l'avis de l'autorité environnementale ainsi que le bilan de la consultation publique sur le projet.

La justification des choix opérés dans le cadre de la mise en compatibilité se décline sur la base des trois scénarios de programmation de la ZAC Montauban initialement envisagés. La justification est présentée au regard de la densité, de la destruction des milieux naturels et semi-naturels, de la consommation des espaces agricoles et de l'exposition aux risques et nuisances. Là encore, bien que l'approche comparative soit intéressante, elle ne prend en compte que de façon partielle les enjeux environnementaux identifiés. Par exemple, le rapport de présentation affirme page 92 que « *[l']optimisation de l'emprise des surfaces urbanisées permet de limiter l'impact paysager* », sans préciser en quoi.

De plus, la ZAC de Montauban dédie 4 hectares de terres agricoles à de l'activité économique. En dehors de la nécessité de relocaliser le centre bus sur le site nord, il aurait été intéressant de préciser sur la base de quels besoins la superficie de 4 hectares a été définie. Cette justification doit être présentée à une échelle pertinente. En effet, il est à noter que la ZAC de la Régalle dans la commune voisine de Courtry

12 Zone spéciale de conservation au titre de la directive « Habitats, faune, flore »

d'une superficie de 13 hectares a fait l'objet d'une extension de 18 hectares. L'extension porte sur des espaces agricoles et est destinée à accueillir des activités en partie similaires à celles de la ZAC de Montauban (artisanat, petite industrie, commerces etc)¹³.

La MRAe recommande particulièrement de justifier la mobilisation de 4 hectares de terres agricoles pour des activités économiques, en tenant compte des projets sur les territoires limitrophes.

3.2.5 Suivi

Concernant le suivi de la mise en œuvre du PLU, l'article L.153-27 du code de l'urbanisme précise qu'un bilan doit être effectué au plus tard à l'expiration d'un délai de neuf ans à compter de l'approbation du PLU. Les indicateurs de suivi sont présentés sous la forme de tableaux synthétiques indiquant par thématiques une série d'indicateurs. L'autorité environnementale note la corrélation entre l'état initial de l'environnement et les objets à évaluer. La périodicité ainsi que le service ressource chargé de renseigner chaque indicateur auraient pu être indiqués.

Des précisions quant aux valeurs initiales pour chaque indicateur ont également été apportées. L'objectif visé s'exprime principalement en « tendance souhaitée ». Des objectifs chiffrés auraient pu être définis afin d'évaluer plus finement les résultats de la mise en compatibilité. La MRAe note que l'objectif pour le nombre d'emplois de la ZAC consiste en une « augmentation », dans un domaine où un objectif quantifié semble s'imposer. Or, l'étude d'impact affiche 150 emplois projetés (page 290). Cet objectif d'accueil d'emplois qui oscille entre 150 et non défini, souligne davantage la nécessité de préciser le besoin en termes de développement économique et ainsi de justifier de la mobilisation des 4 hectares de terres agricoles afin d'y créer de l'activité.

3.2.6 Résumé non technique et méthodologie suivie

Le résumé non technique est cohérent, dans la mesure où il synthétise les éléments développés dans le rapport de présentation. Cependant, il est trop littéral. A titre d'exemple, les indicateurs de suivi présentés sous forme d'un tableau synthétique dans le corps du rapport de présentation, sont simplement listés dans le résumé non technique. De plus, le résumé non technique ne comporte aucune cartographie, photographies ou schéma.

La MRAe tient à souligner que la volonté de synthèse ne doit pas l'emporter sur ce qui facilite la compréhension du résumé non technique. En effet, ce résumé étant en premier lieu destiné au grand public, il se doit d'être didactique de façon à ce que tout un chacun puisse se l'approprier.

4. Analyse de la prise en compte de l'environnement dans le projet arrêté de plan local d'urbanisme

4.1 Consommation d'espaces, densité et préservation des espaces naturels et agricoles

Comme souligné en amont, la ZAC de Montauban a vocation à mobiliser de façon dérogatoire des espaces essentiellement agricoles et définis comme à préserver dans le cadre du SDRIF. Aussi est-il nécessaire d'être rigoureux et précis en termes à la fois de densification et de consommation d'espaces et également de préservation des espaces naturels et agricoles maintenus.

Or des éclaircissements sont attendus concernant :

- la densité des espaces d'habitat et l'atteinte de l'objectif de 35 logements à l'hectare ;

13 Cf http://www.driee.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Avis_de_l_AE_-_Projet_ZAC_de_la_Regalle-DUP_a_Courtry_-_17_janvier_2014_cle66f85d.pdf

- la différence de densité entre les deux parties ;
- le bilan de la consommation des espaces au regard du PLU en vigueur (et non par rapport aux différents scénarios de programmation de la ZAC) ;
- la nécessité de mobiliser 4 hectares de terres agricoles à des fins économiques ;
- le fonctionnement écologique du site dans sa globalité, et en particulier la fonctionnalité des espaces agricoles ainsi que le maintien des espaces boisés classés.

Compte tenu des incertitudes sur ces questions, il est difficile de conclure à une bonne prise en compte des espaces naturels et agricoles par la mise en compatibilité du PLU de Coubron.

4.2 Paysage

Le périmètre objet de la présente mise en compatibilité, et notamment sa partie nord, s'inscrit dans un lien de co-visibilité fort avec les coteaux de l'Aulnoye. De plus il se situe en entrée de ville. L'enjeu est donc important tant vis-à-vis du grand paysage que du paysage quotidien, comme indiqué dans le rapport de présentation. La mise en compatibilité ambitionne de mettre en place un traitement paysager des limites de la zone d'activités incluant une incitation en faveur des toitures végétalisées, et de façon plus globale ambitionne de valoriser le grand paysage au nord de la ZAC, ce qui est positif. Cependant la façon dont ces objectifs seront traduits mérite d'être précisée.

4.3 Risques naturels

La commune de Coubron est concernée par les risques d'inondation notamment par ruissellement pluvial et de mouvements de terrain liés au retrait-gonflement des argiles et aux anciennes carrières.

Risque d'inondation par ruissellement pluvial

Il est qualifié d'assez fort sur le territoire communal¹⁴.

Le site nord de la ZAC de Montauban intercepte un large bassin versant agricole topographique de 39 hectares, avec une pente moyenne de 4,6%. Un réseau de drainage agricole et des fossés de récupération des eaux de ruissellement contribuent à assécher les sols et limiter la remontée de la nappe superficielle. La destruction des boisements et des dispositifs hydrauliques agricoles conjuguée à l'imperméabilisation des sols par l'urbanisation du site nord risquent d'amplifier fortement le phénomène.

Dans la partie justification des choix opérés (page 94), il est indiqué que 113 logements sont exposés au risque de ruissellement pluvial. Or cette incidence n'est pas traitée dans le cadre de l'élaboration des mesures destinées à éviter sinon réduire et le cas échéant, compenser les effets sur l'environnement de la mise en compatibilité du PLU.

La MRAe recommande de préciser les mesures nécessaires afin d'éviter sinon réduire et le cas échéant compenser l'exposition des futurs habitants de la ZAC au risque d'inondation par ruissellement pluvial.

Risques de mouvements de terrain

Le périmètre de la ZAC de Montauban est situé dans une zone d'aléa retrait-gonflement des argiles moyen¹⁵ pour le site sud ainsi que pour la quasi-totalité du site nord et dans zone d'aléa faible pour deux parties très réduites au sud du site nord. Ces risques sont évoqués dans l'étude d'impact liée à la création de la ZAC.

De plus, l'étude d'impact mentionne que le site de la ZAC est exposé à un risque possible lié à la dissolution du gypse. Ainsi, il est précisé que, dans la zone de construction de l'EHPAD sur le site nord, des sondages réalisés dans le cadre d'une mission géotechnique en 2013 ont mis en évidence des passages de dissolution de gypse nécessitant un système de fondations profondes de type pieux et, dans les zones non bâties, la réalisation de travaux de comblement par injection gravitaire.

¹⁴ Cf Dossier Départemental des Risques Majeurs du département de Seine-Saint-Denis

¹⁵

Pour tenir compte du risque d'instabilité des sols lié à l'aléa moyen de retrait-gonflement des argiles et à la présence éventuelle de gypse, il est indiqué que d'autres études géotechniques préliminaires sont prévues afin d'établir les prescriptions à mettre en œuvre pour adapter les constructions et les aménagements. Par ailleurs, en raison de ce risque, la mise en compatibilité modifie le règlement du PLU afin de mettre en place des mesures spécifiques dans les zones concernées (aménagements devant permettre l'évacuation des eaux pluviales dans le réseau dédié, bassins étanches pour permettre la rétention des eaux pluviales, prioriser les rétentions à ciel ouvert etc).

Les risques de mouvements de terrain sont bien pris en compte.

4.4 Nuisances sonores et pollution

Comme évoqué, le site sud est concerné par une pollution aux hydrocarbures. Il est destiné à accueillir des logements. L'étude d'impact souligne la nécessité d'éviter d'exposer la population aux pollutions du sol et a prévu une dépollution. Une analyse des conséquences de la pollution des sols, et des recommandations de "mise en compatibilité du site" avec l'usage « logement » étaient également envisagées. L'évaluation environnementale de la mise en compatibilité du PLU ne précise pas si cette analyse et ces recommandations ont été établies. Si tel n'est pas le cas, il convient de réaliser cette analyse et de définir les recommandations évoquées. Ces dernières pourraient utilement trouver une traduction dans le règlement.

La crèche existante Woopitoo, l'EHPAD et l'accueil petite enfance devront faire l'objet d'une attention particulière. En effet, comme le souligne l'autorité environnementale dans son avis de février 2016, l'exposition de ces établissements sensibles à la pollution atmosphérique et aux nuisances sonores doit être analysée finement. Cette analyse permettra de définir des mesures d'évitement sinon de réduction, des effets de l'exposition des enfants, des personnes âgées et du personnel de ces établissements à la pollution atmosphérique et aux nuisances sonores.

La route départementale 136 longe le site nord de la ZAC. Cette infrastructure routière est classée en catégorie 4 par l'arrêté préfectoral n° 00-0784 du 13 mars 2000 sur une échelle de 1 à 5 (1 étant la catégorie d'infrastructures de transports terrestres la plus bruyante et 5 la moins bruyante). La mise en compatibilité du PLU prévoit un certain nombre de mesures de nature à limiter l'exposition des futurs habitants de la ZAC aux nuisances sonores et à la pollution atmosphérique telles que la mise à distance des habitations ou la création d'écran végétal, ce qui est positif. Les effets de ces mesures auraient pu utilement faire l'objet de modélisations. Le centre bus générant des nuisances sonores sur son site actuel, il aurait été opportun d'analyser les impacts de sa relocalisation sur le site nord.

5. Information du public

Le présent avis doit être joint au dossier d'enquête publique du projet de PLU de Coubron, conformément à l'article R.104-25 du code de l'urbanisme.

Pour l'information complète du public, au-delà de l'obligation réglementaire sus-mentionnée, la MRAe invite également le porteur du PLU à joindre au dossier d'enquête publique un mémoire en réponse au présent avis. Ce mémoire en réponse devrait notamment préciser comment le porteur du PLU envisage de tenir compte de l'avis de la MRAe, le cas échéant en modifiant son projet de plan local d'urbanisme.

Annexes

1 Fondement de la procédure

La directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certaines planifications sur l'environnement¹⁶ a pour objectif de contribuer à l'intégration de l'environnement dans l'élaboration et l'adoption de planifications susceptibles d'avoir des incidences importantes sur l'environnement.

En amont du processus décisionnel, il s'agit d'examiner la teneur de la planification, ses principaux objectifs, les caractéristiques environnementales de la zone susceptible d'être affectée, les objectifs de protection environnementale pertinents, les incidences environnementales susceptibles de découler de la mise en œuvre de cette planification et, surtout, toutes les alternatives et mesures envisageables pour éviter, réduire et compenser les incidences négatives sur l'environnement ainsi que les mesures de suivi proposées.

La directive 2001/42/CE a ainsi établi un système d'évaluation fondé sur :

- une auto-évaluation du plan effectuée sous la responsabilité du maître d'ouvrage, l'incitant ainsi à s'approprier la démarche ;
- une évaluation externe grâce à la consultation d'une autorité compétente indépendante en matière environnementale et à la consultation du public, associé à la démarche et mis en capacité d'exprimer son opinion.

Cette directive a été transposée dans le droit français par l'ordonnance n°2004-489 du 3 juin 2004, codifiée notamment à l'article L.121-10 ancien du code de l'urbanisme, et complétée par l'article 16 de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle II ». Cet article, dont le contenu a été remplacé aux articles L.104-1 à L.104-3 du code de l'urbanisme par ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015¹⁷, précise que les plans locaux d'urbanisme (PLU) « susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement, au sens de l'annexe II à la directive 2001/42/ CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001, compte tenu notamment de la superficie du territoire auquel ils s'appliquent, de la nature et de l'importance des travaux et aménagements qu'ils autorisent et de la sensibilité du milieu dans lequel ceux-ci doivent être réalisés », doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale.

Les références législatives du code de l'urbanisme pour ce qui concerne l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme, ont été transcrites dans la partie réglementaire du code par décret n°2012-995 du 23 août 2012, modifié par le décret n°2015-1783 du 28 décembre 2015 dont l'article R.104-9 précise que « *les plans locaux d'urbanisme dont le territoire comprend en tout ou partie un site Natura 2000, font l'objet d'une évaluation environnementale à l'occasion [...] de leur mise en compatibilité, dans le cadre d'une déclaration d'utilité publique* ».

2 Contenu réglementaire du rapport de présentation

Depuis le 1er janvier 2016, date d'entrée en vigueur du décret n°2015-1783 du 28 décembre 2015, le contenu du rapport de présentation du PLU est défini aux articles R.151-1, R.151-2, R.151-4 et R.151-5 du code de l'urbanisme. Lorsque le PLU est soumis à une évaluation environnementale, le contenu de son rapport de présentation doit également répondre aux exigences de l'article R.151-3 dudit code.

16 L'environnement devant être compris au sens de la directive communautaire 2001/42/CE sur l'évaluation environnementale des plans et programmes. L'environnement couvre notamment les champs thématiques suivants : la diversité biologique, la population, la santé humaine, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, les facteurs climatiques, les biens matériels, le patrimoine culturel, y compris le patrimoine architectural et archéologique, les paysages et les interactions entre ces facteurs (annexe I, point f)

17 Entrée en vigueur le 1er janvier 2016.

Le décret susvisé précise toutefois que « les dispositions des articles R. 123-1 à R. 123-14 du code de l'urbanisme dans leur rédaction en vigueur au 31 décembre 2015 restent applicables aux plans locaux d'urbanisme dont la mise en compatibilité [...] a été engagée avant le 1er janvier 2016. Sont en outre applicables [...] les dispositions du 2° de l'article R. 151-1, de l'article R. 151-4, du 1° de l'article R. 151-23 et du 1° de l'article R. 151-25 du code de l'urbanisme dans leur rédaction en vigueur à compter du 1er janvier 2016. »¹⁸.

Dans le cas présent, la mise en compatibilité du PLU de Coubron a été engagée en 2016. Les dispositions de l'article R.151-3 du code de l'urbanisme sont donc applicables.

Le rapport de présentation du PLU communal doit donc être conforme audit article. Ainsi ce rapport :

1° Décrit l'articulation du plan avec les autres documents d'urbanisme et les plans ou programmes mentionnés à l'article L. 122-4 du code de l'environnement avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte ;

2° Analyse les perspectives d'évolution de l'état initial de l'environnement en exposant, notamment, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du plan ;

3° Expose les conséquences éventuelles de l'adoption du plan sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement, en particulier l'évaluation des incidences Natura 2000 mentionnée à l'article L. 414-4 du code de l'environnement ;

4° Explique les choix retenus mentionnés au premier alinéa de l'article L. 151-4 au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national, ainsi que les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan ;

5° Présente les mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser, s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du plan sur l'environnement ;

6° Définit les critères, indicateurs et modalités retenus pour l'analyse des résultats de l'application du plan mentionnée à l'article L. 153-27 et, le cas échéant, pour le bilan de l'application des dispositions relatives à l'habitat prévu à l'article L. 153-29. Ils doivent permettre notamment de suivre les effets du plan sur l'environnement afin d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées ;

7° Comprend un résumé non technique des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée.

Le rapport de présentation au titre de l'évaluation environnementale est proportionné à l'importance du plan local d'urbanisme, aux effets de sa mise en œuvre ainsi qu'aux enjeux environnementaux de la zone considérée.

Le rapport de présentation peut se référer aux renseignements relatifs à l'environnement figurant dans d'autres études, plans ou documents.

¹⁸ Article 12 du décret n°2015-1783 du 28 décembre 2015.