



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 modification n°2 du plan local
d'urbanisme (PLU) de Coubron (93)**

n°MRAe 2017-43

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La Mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) d'Île-de-France s'est réunie le 29 juin 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 modification n°2 du PLU de Coubron.

*Étaient présents et ont délibéré : Paul Arnould, Christian Barthod, Nicole Gontier et Jean-Jacques Lafitte
Était également présente : 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 président de l'établissement public territorial Grand Paris Grand Est, le dossier ayant été reçu le 31 mars 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 31 mars 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 11 avril 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 modification n°2 du plan local d'urbanisme (PLU) de Coubron consiste à transformer la zone réglementaire AUA du PLU en vigueur (d'une superficie de 1,8 hectare) en zones UA (constructions denses) et UB (habitat), permettant de l'ouvrir à l'urbanisation. L'objectif de cette modification consiste principalement à pouvoir y construire 39 logements locatifs sociaux (sur un sous-secteur UBa de 7 341 m² au sein de ces 1,8 hectare), tout en ouvrant également à l'urbanisation le reste de la zone .

La zone AUA concernée par la modification du PLU est majoritairement (à 61%) incluse dans le périmètre de l'entité « forêt régionale de Bondy » du site Natura 2000 FR112013 « sites de Seine-Saint-Denis » classé zone de protection spéciale (ZPS) au titre de la directive « Oiseaux » 2009/147/CE relative à la conservation des oiseaux sauvages. La procédure de modification du PLU est donc soumise à évaluation environnementale stratégique compte tenu de la susceptibilité d'incidences significative de sa mise en œuvre sur ce site.

Ladite zone AUA, transition entre la forêt et le tissu urbanisé de Coubron, constitue un écotone¹ dont l'intérêt écologique est clairement établi. Par ailleurs, de part son statut de transition entre ville et forêt, elle présente également des enjeux liés au paysage , à l'eau et à l'assainissement.

Au regard des caractéristiques de la zone concernée par la modification du PLU et du contexte particulier de l'Île-de-France, les enjeux primordiaux à prendre en compte dans la présente procédure sont

- l'état de conservation favorable des espèces d'oiseaux qui ont justifié la désignation de la « forêt régionale de Bondy » comme entité d'un site Natura 2000,
- la limitation de la consommation de terres non encore artificialisées.

Et dans une moindre mesure

- les enjeux liés au paysage ;
- les risques liés aux gonflement et retrait des argiles ;
- les questions liées à l'eau et à l'assainissement

sont également à considérer.

Après examen, la MRAe constate que les compléments apportés au rapport de présentation du PLU de Coubron dans le cadre de la modification n°2 ne contiennent pas l'ensemble des éléments attendus au titre de l'évaluation environnementale. N'est pas complètement exposée l'articulation du projet de PLU avec les autres planifications, en particulier le SDRIF et le SRCE.

Il est d'autant plus nécessaire de prendre en compte les objectifs de densification du SDRIF qu'en parallèle de la présente modification, une mise en compatibilité par déclaration d'utilité publique du PLU est menée afin de permettre la réalisation de la ZAC Montauban mobilisant 15,5 hectares de terres majoritairement boisées et agricoles répartis sur deux sites. Cette autre procédure, sur laquelle la MRAe a émis un avis en date du 5 mai 2017, prévoit notamment la construction de 140 logements. Dans son avis, la MRAe a notamment recommandé de mener la réflexion relative à l'urbanisation et à la densité des espaces d'habitat à l'échelle globale de la commune, afin notamment d'optimiser la consommation d'espaces et de mieux préserver le site Natura 2000 « sites de Seine-Saint-Denis », ce qui constitue un enjeu majeur.

Dans le rapport transmis avec le projet de modification n°2, l'état initial de l'environnement se fonde sur une série d'expertises et de bases de données trop anciennes. Les derniers relevés connus se rapportant aux espèces communautaires protégées peuvent faire douter de la fiabilité du diagnostic réalisé dans le cadre de la présente évaluation environnementale.

L'analyse des incidences semble inadéquate en ce qu'elle se limite au périmètre de l'opération des 39 logements sociaux. Or, la modification du PLU a pour objectif de rendre l'intégralité de la zone AUA constructible (1,8 hectare) et non pas uniquement les 7 341 m² dédiés, « à court terme » aux logements sociaux. Par ailleurs, les autres évolutions réglementaires autorisées par la modification du PLU ne sont pas non plus analysées dans toutes leurs conséquences (déclassement partiel d'un espace boisé classé,

1 Zone de transition écologique entre deux écosystèmes

création d'un sous-secteur UBa).

En outre, aucune solution alternative à l'urbanisation de la zone AUA n'est évoquée. Il convient de réinterroger le choix d'implanter des logements en zone AUA au regard des enjeux environnementaux du secteur et des possibilités de densification offertes sur d'autres opérations de construction, au premier rang desquelles la ZAC Montauban.

En définitive, et compte tenu de l'ensemble de ces éléments, la bonne prise en compte des espaces naturels en général et la préservation du site Natura 2000 en particulier ne semblent pas être assurées par la modification n°2 du PLU de Coubron. Cette incertitude est d'autant plus prononcée que l'évaluation environnementale sur laquelle est saisie pour avis la MRAe n'a pas été achevée, les choix relatifs au règlement du nouveau sous-secteur UBa n'étant pas encore définis.

La MRAe réitère sa recommandation de réinterroger les choix opérés en matière de densité. Elle déplore le manque de coordination entre les deux procédures faisant évoluer les choix stratégiques du PLU, sans une approche globale.

La MRAe recommande également d'actualiser l'état initial de l'environnement se rapportant aux milieux naturels en général et au site Natura 2000 en particulier, afin de s'assurer de la pertinence de l'analyse des incidences.

La MRAe recommande enfin de reprendre et compléter l'analyse des incidences Natura 2000 pour les trois espèces concernées d'oiseaux, avant toute conclusion sur l'absence d'incidences significative de la modification du PLU sur l'intégrité du site.

Si une telle démonstration n'était pas possible dans l'état des connaissances et méthodologies disponibles, l'Ae rappelle que la présomption d'effet significatif devrait conduire :

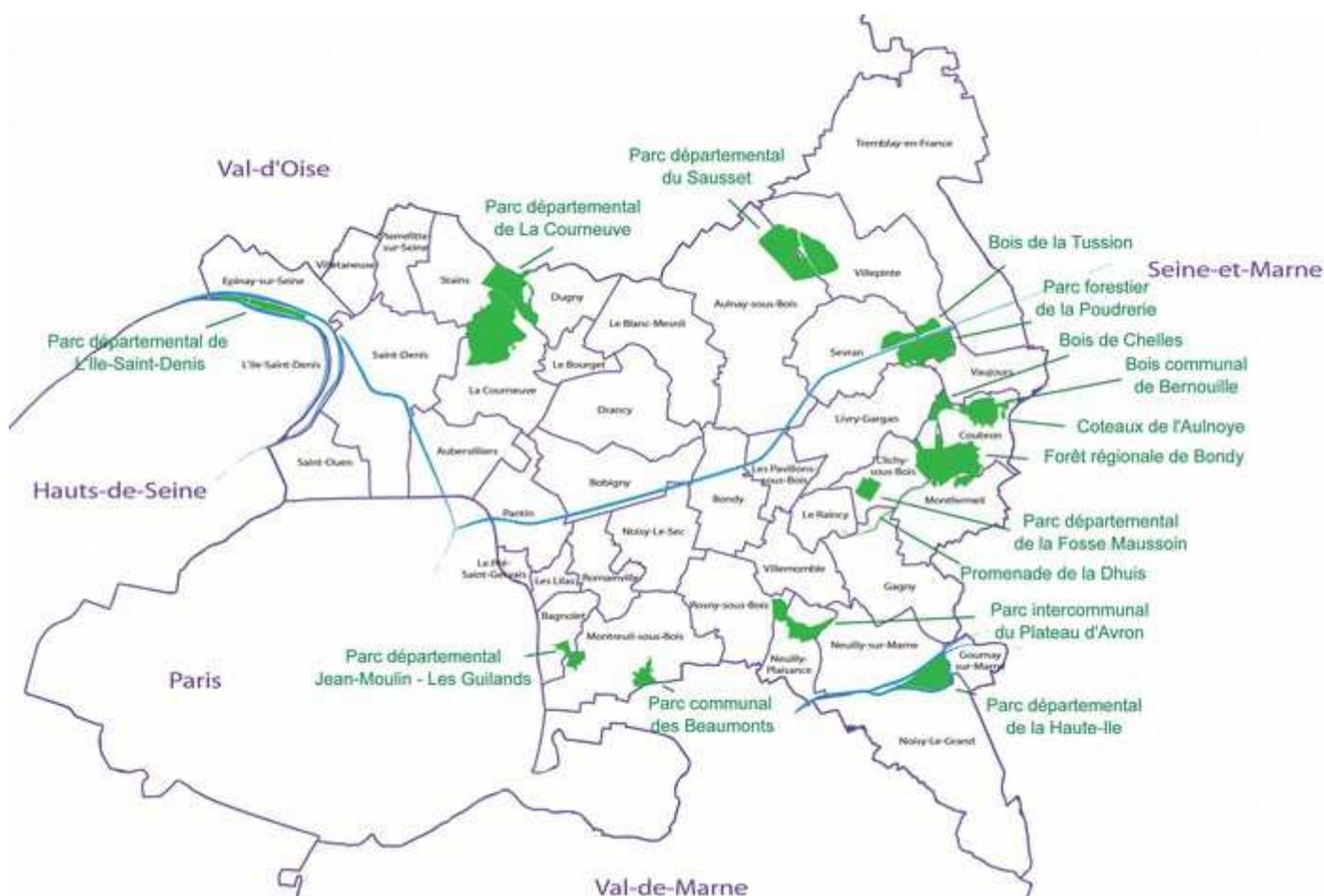
- soit au refus de l'autorité décisionnaire d'autoriser le projet ;
- soit à devoir démontrer que les trois conditions mises par la directive européenne sont effectivement réunies, et à en informer la Commission européenne.

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

Avis détaillé

1. Préambule relatif au présent avis

La modification n°2 du PLU de Coubron est soumise de droit à évaluation environnementale, en ce qu'elle permet « la réalisation de travaux, aménagements, ouvrages ou installations susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000 »². En l'espèce, il s'agit d'une atteinte potentielle à l'entité « forêt régionale de Bondy » du site Natura 2000 : FR112013 « sites de Seine-Saint-Denis » zone de protection spéciale (ZPS) 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)³. Il est à noter que le territoire communal accueille d'autres entités de ce site Natura 2000 (bois de Bernouille, coteaux de l'Aulnoye, aqueduc de la Dhuis).



Extrait document d'objectifs Natura 2000 « sites de la Seine-Saint-Denis »

Le présent avis est rendu en application de l'article L.104-6 du code de l'urbanisme.

2 Article R.104-8 alinéa 2 du code de l'urbanisme

3 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.

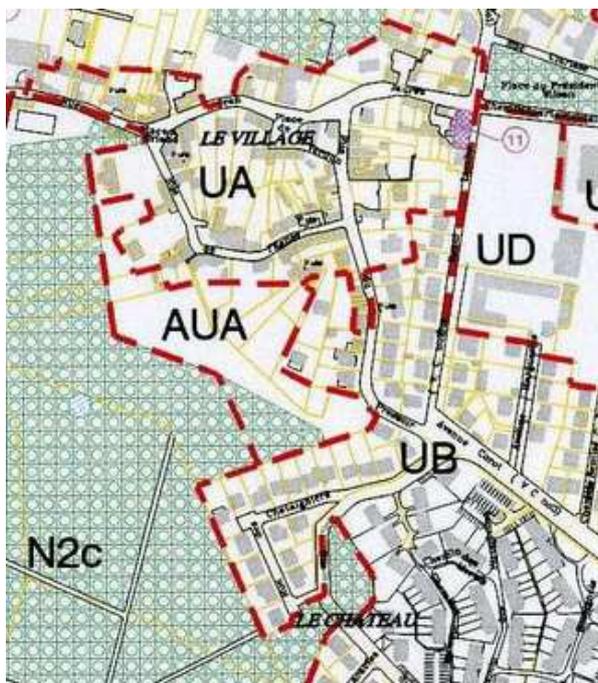
Conformément à l'article R.104-23 du code de l'urbanisme, il procède d'une analyse de :

- l'évaluation environnementale contenue dans le rapport de présentation du 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, situation totalement originale par rapport aux autres villes en lisière ouest de la forêt de Bondy : Montfermeil, Clichy sous Bois et Livry Gargan, densément urbanisées.

La modification n°2 du PLU de Coubron a pour objectif de transformer la zone AUA (secteur compris au sud de la rue de l'église et en lisière de la forêt de Bondy destiné à être ouvert à l'urbanisation dans le cadre d'un aménagement d'ensemble cohérent) en zones UA (constructions denses) et UB (habitat). L'objectif de cette modification consiste notamment à pouvoir édifier 39 logements locatifs sociaux répartis en 7 maisons de ville de 4 logements chacune et 11 maisons individuelles, et situés 42 rue du Pressoir. Ces 39 logements seront construits dans un sous-secteur dédié : UBa. L'ensemble de la zone AUA couvre une superficie de 1,8 hectare dont 7 341 m² sont dévolus à l'opération de logements locatifs sociaux. Selon le dossier, le reste de la zone sera urbanisé à moyen ou long terme.



zonage du PLU en vigueur

Source : service de l'urbanisme de Coubron

La zone AUA concernée par la modification du PLU est majoritairement (61%) incluse dans le périmètre de l'entité « forêt régionale de Bondy » du site Natura 2000 FR112013 « sites de Seine-Saint-Denis » (voir photographie aérienne). Ladite zone AUA, transition entre la forêt et le tissu urbanisé de Coubron, constitue un écotone dont l'intérêt écologique est clairement établi. Par ailleurs, de par son statut de transition entre ville et forêt, des enjeux liés au paysage et à l'assainissement existent. La zone est également concernée par des mouvements de terrains liés au phénomène de retrait-gonflement des argiles.



*Photographie aérienne du secteur concerné par la modification
Source Google maps*

Par conséquent, la MRAe estime que les principaux enjeux à prendre en compte dans le cadre de la présente procédure de modification n°2 du PLU de Coubron sont :

- l'état de conservation favorable des espèces d'oiseaux qui ont justifié la désignation de la « forêt régionale de Bondy » comme entité d'un site Natura 2000 ;
- la consommation des espaces naturels 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 ;

et dans une moindre mesure :

- les risques naturels liés aux retraits et gonflements des argiles ;
- le paysage ;
- l'eau et l'assainissement.

3. Analyse du rapport environnemental

3.1 Conformité du contenu du rapport environnemental

Après examen, il apparaît que le rapport environnemental relatif à la modification n°2 du PLU ne contient pas l'ensemble des éléments attendus dans le cadre d'un tel exercice.

En effet, le dossier présenté à l'appui de la saisine de l'autorité environnementale est composé de trois documents. Le premier intitulé « évaluation environnementale » contient notamment un état initial de l'environnement, une analyse des incidences et les mesures pour éviter sinon réduire et le cas échéant compenser les incidences de la mise en œuvre du PLU modifié sur l'environnement, la justification des choix, les indicateurs et modalités de suivi. Les deux autres documents intitulés « évaluation environnementale, volet milieux naturels » et « évaluation environnementale, volet milieux naturels - diagnostic écologique » visent essentiellement à approfondir l'état initial se rapportant aux milieux naturels. Aucun des trois documents précités n'expose d'analyse portant sur l'articulation du projet de modification du PLU avec les autres documents d'urbanisme. L'article R.151-3 du code de l'urbanisme définit cette

analyse comme une composante de l'évaluation environnementale.

La MRAe recommande d'analyser l'articulation avec les autres documents d'urbanisme.

De plus, alors que les documents présentés sont datés des 18 et 24 janvier 2017, la MRAe note que les ressources cartographiques, les expertises de terrain ou autres chiffres sont bien plus anciens, Ainsi, le CORINE Land Cover⁴ ou le MOS⁵ utilisés dans le rapport environnemental datent respectivement de 2006 et 2008, alors que ces bases de données ont été actualisées en 2012. Les expertises de terrain ont été réalisées entre 2010 et 2013. Le rapport environnemental se fonde donc sur des sources et des relevés dont l'ancienneté ne peut qu'alimenter des doutes sur la fiabilité et la pertinence des analyses qu'ils sous-tendent. La MRAe estime que le dossier présente des données dépassées et insuffisantes, de nature à notamment invalider la pertinence de l'évaluation environnementale, dans son volet concernant les incidences sur le site Natura 2000, et que la modification du PLU aurait dû conduire à une actualisation appropriée des données et des analyses qu'elles permettent.

La MRAe recommande d'actualiser les données et expertises utilisées dans le rapport environnemental afin de consolider l'analyse environnementale.

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 modification n°2 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.

Comme évoqué précédemment, l'analyse de l'articulation du projet de PLU avec les autres planifications est inexistante dans le dossier transmis à l'autorité environnementale. Cette absence est d'autant plus regrettable que tant le schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) que le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) de l'Île-de-France⁶ intègrent le secteur concerné par la modification dans un ensemble destiné à être préservé et valorisé en tant qu'espace naturel et boisé. Ainsi, le SRCE définit le secteur comme réservoir de biodiversité. Il aurait, par conséquent, été nécessaire d'analyser en quoi le projet de PLU prend en compte le SRCE. Cette analyse aurait pu utilement alimenter l'analyse des incidences et la définition des mesures d'évitement, sinon de réduction et le cas échéant de compensation des incidences négatives de l'urbanisation qui motive la présente procédure. Dans le rapport environnemental, le SRCE est encore évoqué comme un document dont « les orientations et recommandations pour les collectivités territoriales afin d'améliorer et préserver [les] continuités écologiques » sont en cours d'élaboration (page 30 « évaluation environnementale »), ce qui confirme la nécessité de mettre à jour les analyses sur la base du SRCE arrêté.

Par ailleurs, le rapport environnemental cite le SDRIF page 103 (document « évaluation environnementale ») en ce qu'il définit des protections pour l'ensemble du patrimoine naturel communal. Aucune précision n'est apportée sur le secteur objet de la modification n°2 du PLU. Or, en parallèle de mesures de protection des espaces naturels, le SDRIF fixe également des objectifs de densification de l'habitat, notamment pour répondre aux objectifs de limitation de la consommation de terres non encore artificialisées, enjeu prégnant à l'échelle de l'Île-de-France. Le rapport environnemental gagnerait donc à

4 Base de données européennes concernant l'occupation des sols

5 Le Mos (Mode d'occupation du sol) est l'atlas cartographique numérique de l'occupation du sol de l'Île-de-France.

6 Approuvés respectivement le 27 décembre 2013 et le 21 octobre 2013

expliciter la façon dont la compatibilité avec le SDRIF est assurée.

Cette réflexion s'impose d'autant plus qu'en parallèle de la présente modification n°2, une procédure de mise en compatibilité du PLU de Coubron par déclaration d'utilité publique est conduite, et que le PLU tel qu'approuvé après ces deux évolutions cumulées doit demeurer compatible avec les dispositions du SDRIF. La première procédure de mise en compatibilité a pour objectif de permettre la réalisation de la ZAC de Montauban, implantée sur deux sites (dont l'un est distant de quelques centaines de mètres de la zone AUA) pour une superficie totale de 15,5 hectares, très majoritairement boisés et agricoles. Ladite mise en compatibilité a fait l'objet d'un avis de la MRAe en date du 5 mai 2017⁷ dans lequel l'autorité environnementale a souligné l'enjeu d'une analyse plus fine de l'articulation avec le SDRIF. En outre, la MRAe y notait que la densité du site sud restait en deçà des objectifs fixés par le SDRIF.

La MRAe recommande une meilleure coordination entre les deux projets d'évolution du PLU de Coubron.

En effet, au vu de ces enjeux environnementaux et de la nécessité d'atteindre les objectifs de production de logements sociaux⁸, il est souhaitable de porter la réflexion relative à l'urbanisation et à la densité à l'échelle globale de la commune, et dépasser ainsi l'approche par projets ponctuels présentés indépendamment l'un de l'autre. Une telle approche s'impose d'autant plus qu'elle pourrait permettre, le cas échéant, de ne pas porter atteinte à l'intégrité du site Natura 2000.

3.2.2 État initial de l'environnement

L'état initial de l'environnement se rapportant à la modification du PLU est clair, fourni et illustré, ce qui facilite la lecture du dossier. Il s'articule, pour chaque thématique (milieu physique, patrimoine culturel, architectural et archéologique, biodiversité et milieux naturels, sol et sous-sol, eau et assainissement etc) autour de données générales à l'échelle du territoire communal et de quelques focus thématiques sur le secteur classé en zone AUA dans le PLU en vigueur. Néanmoins, les données générales prennent le pas sur les focus thématiques relatifs à la zone AUA, objet de la présente modification. Ceci est de nature à diluer le propos se rapportant aux enjeux prégnants de la zone AUA.

L'état initial de l'environnement aborde de façon suffisante les enjeux liés au paysage, à l'assainissement et aux mouvements de terrains.

Concernant les milieux naturels et plus particulièrement le site Natura 2000, enjeu central de la modification n°2 du PLU de Coubron, l'état initial de l'environnement nécessite d'être approfondi.

En premier lieu, il convient de rappeler que l'entité du site Natura 2000 concernée par la modification n°2 du PLU de Coubron fait partie d'un site désigné par la France au titre de ses obligations communautaires en raison de la présence de cinq espèces d'oiseaux : le Blongios nain, le Martin-pêcheur, le Pic mar, le Pic noir et la Bondrée apivore. Les deux premiers sont familiers des milieux humides tandis que les trois autres privilégient un milieu forestier. La zone AUA se caractérise par un secteur de lisière progressive et étagée, à proximité de vieux arbres mûres, à cavités. Ce type d'habitat constitue un territoire de prédilection pour la nidification des pics et pour leur nourriture, et de chasse pour la Bondrée apivore.

L'analyse ayant permis d'élaborer l'état initial de l'environnement se fonde, entre autres, sur six jours d'observation de l'avifaune (page 41 « évaluation environnementale, volet milieux naturels - diagnostic écologique ») qui s'étalent de mars à juillet 2013. Il aurait été pertinent de justifier le choix de cette période et le nombre de jours retenus par rapport à la diversité des espèces à observer, notamment celles ayant conduit au classement Natura 2000 du site. Par ailleurs, le rapport environnemental souligne les

7 Avis délibéré n°2017-32 adopté lors de la séance du 5 mai 2017 par la MRAe _ Disponible sur http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/170505_mrae_avis_mecdu_plu_coubron_93_delibere.pdf

8 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).

« conditions météorologiques particulières du printemps 2013 [qui ont perturbé] le planning des différents passages des naturalistes et [entraîné] des retards [...] et des perturbations comportementales des espèces » (page 157 « évaluation environnementale », volet « milieux naturels - diagnostic écologique »). Compte tenu de ces difficultés et de l'impact potentiel de la modification envisagée dans le document d'urbanisme, il apparaît nécessaire de justifier pourquoi il n'a pas été jugé opportun de réaliser de nouvelles observations de terrain.

Enfin, l'étude est trop ancienne pour que ses conclusions soient validées sans autre analyse. Ainsi, l'inventaire se rapportant spécifiquement aux espèces d'intérêt communautaire et réalisé en 2011 dans le cadre de l'évaluation environnementale de la modification n°2 du PLU de Coubron diffère sensiblement des derniers relevés effectués dans le cadre du suivi écologique du site Natura 2000 FR112013 « sites de Seine-Saint-Denis » par le conseil départemental de Seine-Saint-Denis.

Sur le plan faunistique l'évaluation environnementale parle de façon extrêmement vague du rôle de la lisière pour les chauves souris sans aucune notation précise sur les espèces impliquées et leur comportement alimentaire et de reproduction.

Sur le plan floristique la présence de l'ornithogale des Pyrénées ou aspergette des bois (*Ornithogalum pyrenaicum* L.), qu'il est prévu de déplacer, confirme l'intérêt de la flore peu banale du secteur concerné par le projet de construction.

La MRAe recommande dès lors d'actualiser l'état initial de l'environnement se rapportant aux milieux naturels en général et au site Natura 2000 en particulier, afin de s'assurer de la pertinence de l'analyse des incidences.

Il est à noter par ailleurs que la zone AUA comprend 0,38 hectare d'espace boisé classé (EBC) partie prenante de la « forêt régionale de Bondy ». Cet EBC est appelé, selon le dossier de saisine de la MRAe, à être déclassé voire défriché, le dossier n'étant néanmoins pas clair sur le défrichement. Dès lors, il convient de procéder à son inventaire écologique et de préciser sa destination et la compensation éventuelle envisagée.

De plus, le rapport environnemental évoque le rôle de la zone AUA en tant que corridor écologique « en partie limit[é] par la présence de clôtures » (page 20 « évaluation environnementale », volet « milieux naturels – diagnostic écologique ») entre la forêt de Bondy et les espaces naturels communaux (jardins individuels, parc de la mairie etc). Il aurait été pertinent d'élargir l'échelle d'analyse. Cette fonctionnalité doit être prise en compte, d'autant plus que ce corridor fonctionnel dessert la zone dite de « Pâture à ânes » qui constitue un secteur complémentaire de nourrissage pour la Bondrée apivore.

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, ne sont pas abordées. La définition de ce scénario au fil de l'eau aurait permis de mieux caractériser les incidences prévisibles sur l'environnement dues à l'évolution de l'usage des sols.

3.2.3 Analyse des incidences

Cette partie du rapport de présentation doit préciser quelles sont les incidences positives et négatives attendues de la modification du PLU 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. Elle conditionne l'efficacité de la démarche d'évaluation environnementale en ce qu'elle peut alimenter les choix relatifs aux nouvelles dispositions du document d'urbanisme permettant de répondre aux objectifs initiaux, minimisant autant que possible les incidences négatives et maximisant

celles qui sont positives.

L'analyse des incidences réalisée dans le cadre de l'évaluation environnementale relative à la modification n°2 du PLU de Coubron semble inadéquate dans la mesure où elle correspond plutôt à ce qui serait attendu dans le cadre d'une étude d'impact du projet de construction. En effet, sans que cela ne soit clairement explicité, le parti pris consiste à analyser les incidences sur l'environnement de la construction des 39 logements locatifs sociaux⁹. Or, si elle permet bien la réalisation du programme de 39 logements, la modification du PLU est plus large en emprise : elle porte sur l'intégralité de la zone AUA, soit 1,8 hectare. Même s'il est intéressant d'évaluer les effets de la construction des logements sociaux, les impacts potentiels de la modification dépassent donc ceux de la seule construction envisagée à ce stade. Il en va de même pour l'analyse des incidences Natura 2000.

S'agissant d'une entité d'un site Natura 2000 « éclaté », la MRAe rappelle que le raisonnement lié aux incidences sur cette seule entité doit nécessairement être complété par un raisonnement plus large prenant en compte les effets cumulés de tous les plans, programmes et projets, depuis la désignation du site¹⁰ (26 avril 2006), sur l'état de conservation des trois espèces présentes dans la zone concernée, qui ont notamment justifié la désignation du site Natura 2000 (composé de 14 entités) et qui sont susceptibles d'être affectées par la présente modification du PLU. C'est en effet à l'échelle du site que s'apprécie l'intégrité du site, dont parle la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

Le raisonnement en surface, ne prenant pas en compte la fonctionnalité écologique, actuelle et potentielle (après restauration), des surfaces analysées (surface concernée par la modification du PLU, surface des habitats d'espèces à l'échelle de l'entité et à celle de l'ensemble du site « éclaté » Natura 2000), ne permet actuellement pas de conclure « en l'absence de tout doute raisonnable », comme le demande la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

Compte tenu des caractéristiques propres de ce site Natura 2000 « éclaté », situé en zone urbanisée, la MRAe appelle l'attention sur l'impérative rigueur du raisonnement et sur la nécessaire prise en compte des incertitudes sur la résilience des populations d'oiseaux à une réduction de leur habitat d'espèces dans le contexte urbain environnant : elle invite donc le porteur du PLU à s'entourer de compétences ornithologiques reconnues pour reprendre et compléter l'évaluation des incidences Natura 2000, et à associer les associations d'ornithologues travaillant en Île-de-France et si possible dans cette zone.

La MRAe recommande de reprendre et compléter l'analyse des incidences Natura 2000 pour les trois espèces concernées d'oiseaux, avant toute conclusion rigoureusement argumentée sur l'absence d'incidences significative de la modification du PLU sur l'intégrité du site.

Par ailleurs, nonobstant un problème méthodologique lié à l'évaluation des incidences Natura 2000, développé plus bas dans le présent avis, la MRAe note que le dossier fait état d'une compensation qui repose sur le postulat selon lequel 0,58 hectare du site Natura 2000 est concerné par le projet de construction (page 97 du document « évaluation environnementale »). En réalité, la zone AUA est incluse à 61% dans le site Natura 2000¹¹. C'est donc 1,13 hectare de la zone Natura 2000 qui sont touchés directement par l'ouverture à l'urbanisation portée par la modification du PLU de Coubron. Compte tenu de la connectivité des milieux, il est fortement probable que l'ampleur des espaces inclus dans la zone Natura 2000 et susceptibles d'être concernés par la modification du PLU soit potentiellement plus importante.

En outre, la modification du PLU crée un sous-secteur spécifique (UBa) dédié à l'opération de construction. Les règles se rapportant à ce secteur ne sont pas précisées dans le dossier fourni en appui de la présente saisine de l'autorité environnementale. Il aurait été attendu que la procédure d'évaluation serve justement à ce que ces règles soient clairement établies, justifiées au regard de l'environnement et que leurs incidences sur l'environnement soient analysées.

Par ailleurs, la modification permettra le déclassement voire le défrichement de 0,38 hectares d'EBC. Les

9 Cf page 79 document « évaluation environnementale »

10 Recommandation du guide interprétatif de la Commission européenne portant sur l'évaluation des incidences Natura 2000.

11 Cf page 37 document « évaluation environnementale »

incidences de ce déclassement et de l'éventuel défrichement du boisement doivent être analysées. La MRAe rappelle que, conformément aux articles L.341-1 et suivants du code forestier, tout défrichement d'un espace boisé classé doit faire l'objet d'une autorisation administrative préalable.

Afin de proposer une analyse plus robuste que celle effectuée de façon partielle des incidences sur l'environnement de la modification du PLU, la MRAe recommande :

- **de retenir une échelle pertinente correspondant a minima à l'ensemble de la zone AUA ;**
- **de prendre en compte les évolutions portées par la procédure de modification, et en particulier l'ouverture à l'urbanisation de l'intégralité de la zone AUA, le déclassement partiel d'un EBC, ainsi que la création d'un sous-secteur UBa.**

Le rapport environnemental évoque une série de mesures de réduction ou compensatoires (pages 81 et suivantes du document « évaluation environnementale »). Cependant, il est malaisé de saisir le lien avec la caractérisation des incidences. Par exemple, afin de compenser l'urbanisation d'une partie du site Natura 2000, la mesure de compensation MC4 propose de renforcer les « continuités boisées adjacentes »¹² en procédant au reboisement ou en protégeant par un classement en EBC onze parcelles¹³. Le rapport environnemental n'explique pas la façon dont cette compensation a été définie. Comment s'est effectué le choix des parcelles ? Lesquelles sont destinées à être reboisées ? Quelles fonctionnalités sont rétablies par le projet, compte tenu des choix identifiés par exemple en termes d'essences d'arbres retenues ?

Enfin la MRAe rappelle qu'une évaluation des incidences Natura 2000 doit conclure à la présence ou non d'incidences significatives après les mesures d'évitement et de réduction des impacts, mais avant toute mesure de compensation. Toute approche intégrant une mesure compensatoire dans le raisonnement sur la caractérisation des incidences serait irrecevable. Ce n'est qu'après avoir démontré l'absence d'incidence significative que le porteur du PLU pourra librement proposer, le cas échéant, une mesure compensatoire articulée avec le document d'objectif (DOCOB) du site. Mais si la démonstration (actuellement insatisfaisante) ne permettait pas de démontrer avec un niveau de certitude suffisant l'absence d'incidences significatives, la MRAe rappelle, en application des textes communautaires et nationaux, que la présomption d'effet significatif doit impérativement conduire :

- soit au refus de l'autorité décisionnaire d'autoriser le projet ;
- soit à devoir démontrer que les trois conditions mises par la directive européenne¹⁴ sont effectivement réunies, et à en informer la Commission européenne.

De ce point de vue, la MRAe note que dans l'état actuel du dossier qui lui a été soumis, il lui semble a priori très difficile de considérer que l'intérêt public majeur (au sens de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne) et l'absence d'alternative raisonnable sont actuellement démontrés.

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 modification du PLU. En l'espèce, la démonstration se fonde sur la nécessité pour la commune d'atteindre ses objectifs en termes de construction de logements sociaux. D'autres sites de projets sont mentionnés mais seulement au motif qu'ils participent à l'atteinte de l'objectif de construction. Aucune solution alternative à l'urbanisation de la zone AUA n'est évoquée que ce soit par l'urbanisation d'autres secteurs¹⁵ ou la densification de programmes de logements, tels que ceux de la ZAC de

12 Cf page 97 document « évaluation environnementale »

13 La compensation porte sur le reboisement et la protection en EBC de différentes parcelles sur les territoires de Coubron et Clichy-sous-Bois pour une superficie totale de 1,35 hectare.

14 Cf. article 6-4 de la directive "Habitats, faune, flore" (article valable également pour le champ couvert par la directive « Oiseaux ») : "Si, en dépit de conclusions négatives de l'évaluation des incidences sur le site et en l'absence de solutions alternatives, un plan ou projet doit néanmoins être réalisé pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, l'État membre prend toute mesure compensatoire nécessaire pour assurer que la cohérence globale de Nature 2000 est protégée. L'État membre informe la Commission des mesures compensatoires adoptées. "

15 La MRAe note que le rapport environnemental évoquait en amont (page 17 document « évaluation

Montauban. De plus, les enjeux environnementaux identifiés en amont ne sont pas repris sauf pour souligner la volonté « de réduire autant que possible » les incidences de la modification du PLU. Enfin, il est attendu que la justification des choix porte également sur le zonage et le règlement.

La MRAe déplore que la justification des choix ne soit appréhendée que sous l'angle de l'atteinte de l'objectif de construction de logements sociaux. Ceci d'autant plus que la possibilité d'optimiser la densification des autres opérations de logements (en particulier la ZAC Montauban) concourant à l'atteinte de l'objectif de construction est éludée.

La MRAe recommande de réinterroger, à l'échelle communale, le choix d'implanter des logements dans le présent site classé AUA, au regard des enjeux environnementaux du secteur et des possibilités de densification offertes sur d'autres opérations de construction, au premier rang desquelles la ZAC Montauban.

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 d'un tableau synthétique indiquant par enjeu environnemental une série d'indicateurs. L'autorité environnementale note l'effort de corrélation entre l'état initial de l'environnement et les objets à évaluer.

Pour plus d'efficacité, il aurait été utile de préciser les valeurs initiales ainsi que l'objectif poursuivi afin de pouvoir adapter le PLU si nécessaire.

Certains indicateurs méritent d'être explicités. Par exemple, le lien entre l'enjeu de préservation de la qualité des eaux et le choix d'un indicateur consistant à inventorier le nombre de fissures sur les bâtiments de la zone AUA paraît obscur.

3.2.6 Résumé non technique et méthodologie suivie

Le résumé non technique est succinct et ne reprend pas l'ensemble des composantes de l'évaluation environnementale (par exemple les mesures de compensation). Il conclut à une incidence non notable de la modification n°2 du PLU sur le site Natura 2000, ce qui semble peu cohérent avec les développements antérieurs du rapport de présentation.

La MRAe tient à souligner que la volonté de synthèse ne doit pas l'emporter sur ce qui facilite la compréhension et la cohérence. En effet, le résumé non technique 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. Il doit également être fidèle à l'analyse développée dans l'évaluation environnementale.

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 du site Natura 2000

Comme souligné en amont, les évolutions portées par la modification n°2 du PLU de Coubron aboutissent à une ouverture à l'urbanisation de 1,8 hectare d'espaces naturels dont 1,13 hectare relèvent de la forêt régionale de Bondy, entité du site Natura 2000 FR112013 « sites de Seine-Saint-Denis ».

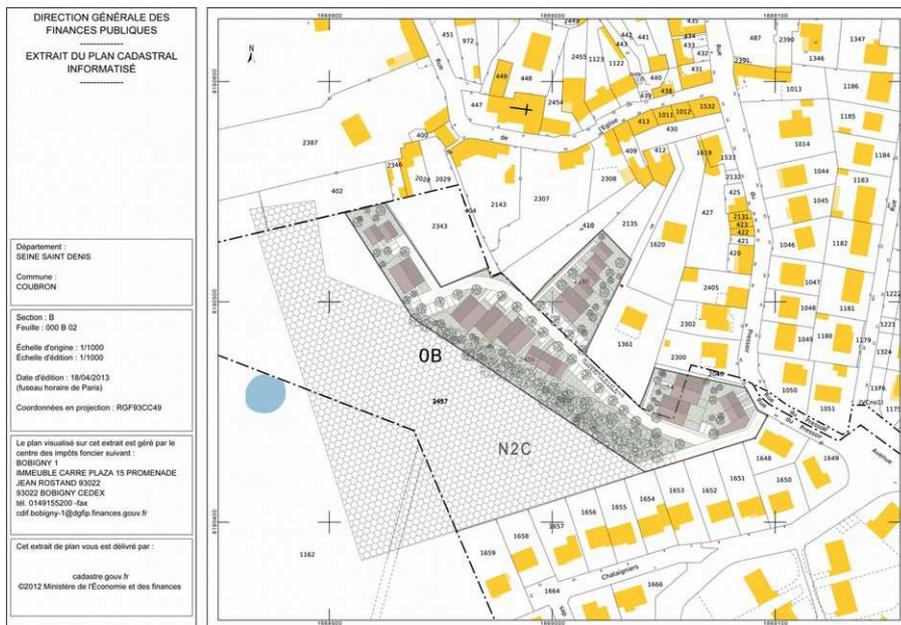
Le rapport environnemental se concentre sur la partie de la zone AUA qui sera construite à court terme afin

environnementale ») le secteur des Grands Champs, à l'ouest du territoire communal, comme dernières disponibilités foncières à Coubron. Ce secteur a-t-il été urbanisé ?

de permettre notamment la réalisation des 39 logements sociaux. La question de l'ouverture à l'urbanisation du reste de la zone, permise par la présente modification, n'est pas prise en compte dans l'évaluation des incidences de l'option retenue par le porteur du PLU modifié.

De plus, au vu des enjeux environnementaux, le rapport environnemental ne démontre pas la pertinence de construire en zone AUA. La question de la densification n'est évoquée ni à l'échelle de l'ensemble de la zone AUA ni à l'échelle communale. Par conséquent, il est légitime de douter de l'absence d'alternative raisonnable au fait d'autoriser des constructions sur un site naturel d'importance et de porter ainsi atteinte à une entité Natura 2000.

Par ailleurs, l'évaluation environnementale préconise le classement en zone naturelle de la lisière située entre la forêt de Bondy et le projet de logements sociaux. Si cette mesure semble aller dans le bon sens, on peut s'interroger sur le fait qu'elle se limite au périmètre de l'opération de 39 logements alors que c'est toute la zone AUA, donc toute la lisière de la forêt en contact avec le tissu urbain à cet endroit, qui est ouverte à l'urbanisation. Par ailleurs, le zonage retenu in fine, tel qu'il apparaît dans le dossier de saisine de la MRAe, ne reprend pas cette préconisation. La délimitation de l'espace naturel jouxtant la zone AUA reste inchangée.



Plan cadastral informatisé – Extrait dossier – Évaluation environnementale de la modification n°2 du PLU de Coubron - VF1 - Janvier 2014

France Habitation¹⁶ s'engage à assurer, pendant 40 ans, le maintien de l'espace naturel présent sur le secteur UBa et situé en contact direct de la forêt. Une telle initiative peut être soulignée. Cependant, elle ne saurait remplacer des dispositions du règlement graphique et écrit du PLU.

Enfin, le rapport environnemental n'apporte pas d'élément sur la valeur écologique de la partie de l'EBC appelée à être déclassé et éventuellement défriché.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, la bonne prise en compte des espaces naturels en général, et la préservation en état de conservation favorable des populations d'oiseaux ayant justifié la désignation du site Natura 2000 éclaté en 14 entités en particulier ne semblent pas être assurées par la modification n°2 du PLU de Coubron (Cf. supra).

4.2 Paysage, mouvements de terrain et assainissement

La modification n°2 du PLU affirme une volonté de bonne intégration paysagère des constructions. Il aurait

¹⁶ Bailleur en charge de l'opération de logements sociaux et propriétaire des parcelles de la future zone UBa

été utile de préciser les modalités ou prescriptions concrètes permettant d'assurer cette intégration tant pour la réalisation des 39 logements sociaux que pour les constructions à moyen ou long terme de la zone AUA.

Le risque de mouvements de terrain lié au phénomène de retrait-gonflement des argiles (aléa moyen) est identifié et pris en compte par des mesures de constructions ad hoc. Là encore, ces mesures non précisées ou non décrites de façon détaillées devront s'appliquer à l'ensemble des constructions de la zone et pas uniquement à l'opération de logements sociaux.

Le raccordement à l'assainissement collectif est prévu dans le cadre de la construction des 39 logements, ce qui est positif mais l'ensemble de ces préconisations restent marquées d'un caractère général et passablement flou.

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'environnement¹⁷ 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 replacé aux articles L.104-1 à L.104-3 du code de l'urbanisme par ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015¹⁸, 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.104-8 précise que « *les plans locaux d'urbanisme font l'objet d'une évaluation environnementale à l'occasion [...] de leur modification [...] lorsqu'elle permet la réalisation de travaux, aménagements, ouvrages ou installations susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000* ».

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.

17 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)

18 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 modification [...] 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. »¹⁹.

Dans le cas présent, la révision du PLU de Coubron a été engagée par délibération du conseil municipal du 4 juillet 2011. 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 lui sont donc applicables.

Le rapport de présentation du PLU communal doit donc être conforme à l'article R.123-2-1 ancien²⁰ du code de l'urbanisme. Ce rapport :

1° Expose le diagnostic prévu au deuxième alinéa de l'article L. 123-1-2 et 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 considération ;

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

3° Analyse les incidences notables prévisibles de la mise en œuvre du plan sur l'environnement et 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 pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national, et, le cas échéant, 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. Il expose les motifs de la délimitation des zones, des règles qui y sont applicables et des orientations d'aménagement. Il justifie l'institution des secteurs des zones urbaines où les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement sont interdites en application de l'article L. 123-2 ;

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 ;

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

20 Issu du décret n°2012-995 du 23 août 2012.