



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 PLU de de la commune de
Rubelles arrêté le 6 juillet 2017**

n°MRAe 2017-87

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La Mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) d'Île-de-France s'est réunie le 30 novembre 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 plan local d'urbanisme (PLU) de Rubelles arrêté le 6 juillet 2017.

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).

Était absent : Jean-Paul Le Divenah (suppléant, 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 la commune de Rubelles, le dossier ayant été reçu le 4 septembre 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 4 septembre 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 6 octobre 2017.

Sur la base des travaux préparatoires de la DRIEE, et sur le rapport de Judith Raoul-Duval, 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 révision du plan local d'urbanisme (PLU) de Rubelles a été soumise à évaluation environnementale par la décision n°MRAe 77-017-2017 du 5 mai 2017 faisant suite à l'examen au cas par cas par l'autorité environnementale dans le cadre de cette procédure.

La MRAe constate que le contenu du rapport de présentation du projet de PLU de Rubelles ne répond pas de façon satisfaisante à l'ensemble des obligations du code de l'urbanisme relatives aux PLU soumis à une évaluation environnementale.

D'une part, il ne présente ni la cohérence entre les différentes composantes du PLU (PADD¹, OAP² et dispositions édictées par le règlement), ni la façon dont l'évaluation environnementale a été effectuée.

D'autre part, il ne traite pas l'ensemble des autres éléments prévus par le code de l'urbanisme de façon suffisamment approfondie. Ainsi :

- les enjeux environnementaux, propres à orienter les choix d'aménagement et à fixer des critères d'évaluation ne sont pas suffisamment caractérisés ;
- l'analyse des incidences ne permet pas de conclure de façon convaincante à la bonne prise en compte des enjeux environnementaux par le document d'urbanisme ;
- les choix retenus pour établir le projet d'aménagement communal porté par le PLU au regard des enjeux environnementaux ne sont pas justifiés ;
- la démarche d'évaluation environnementale n'apparaît pas à la lecture du résumé non technique ;
- les indicateurs présentés sont inopérants.

En particulier, l'analyse des impacts sur l'environnement et sur la santé attendue au regard notamment des motifs visés dans la décision n°MRAe 77-017-2017 du 5 mai 2017 n'est pas correctement traitée :

- l'urbanisation du secteur des Hautes Bornes n'est pas justifiée, notamment au regard de ses incidences environnementales (consommation d'espaces agricoles et effets induits sur l'environnement et la santé) ;
- la réalisation d'un équipement hôtelier n'est pas justifiée au regard de ses incidences sur le site classé du domaine de Rubelles ;
- l'absence d'impact de la réalisation d'une zone destinée à des activités récréatives et sportives de plein air sur des zones humides potentielles et sur un corridor écologique, n'est pas démontrée.

En outre, s'agissant du secteur des Hautes Bornes, la MRAe s'interroge sur la nécessité de maintenir son ouverture à l'urbanisation sur 9 hectares d'espaces agricoles, en l'absence de besoins identifiés, même si le SDRIF le permet.

La MRAe constate que l'évaluation environnementale n'a pas été exploitée comme un outil d'aide à la décision permettant notamment de justifier les choix portés par le projet de PLU.

La MRAe estime que le dossier en l'état ne permet pas d'éclairer de manière satisfaisante le public sur les motivations d'une consommation importante d'espaces encore non artificialisés.

1 Projet d'aménagement et de développement durables

2 Orientations d'aménagement et de programmation

Avis détaillé

1 Préambule relatif au présent avis

En application de l'article R.104-8 du code de l'urbanisme, la révision du plan local d'urbanisme (PLU) de Rubelles a fait l'objet d'un examen au cas par cas ayant conclu à la nécessité de réaliser une évaluation environnementale par décision n°MRAe 77-017-2017 du 5 mai 2017.

Le présent avis, rendu en application de l'article L.104-6 du code de l'urbanisme, porte sur le projet de PLU de Rubelles arrêté par son conseil municipal le 6 juillet 2017. Il est émis de façon indépendante de l'avis de l'État prévu à l'article L.153-16 du code de l'urbanisme.

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 Rubelles ;
- la prise en compte de l'environnement par le projet de PLU.

2 Principaux enjeux environnementaux

Pour la MRAe, les principaux enjeux environnementaux à prendre en compte dans le projet de PLU de Rubelles et dans son évaluation environnementale sont :

- la contribution du PLU de Rubelles à l'atteinte des objectifs de réduction de la consommation de terres non encore artificialisées en Île-de-France ;
- les enjeux de biodiversité liés à la présence de corridors de la sous-trame arborée et de la sous-trame bleue identifiés par le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) d'Île-de-France approuvé le 21 octobre 2013, et à la possible présence de zones humides ;
- la préservation du paysage, en lien notamment avec la présence du site classé du domaine de Rubelles ;
- la prise en compte des risques et nuisances (bruit, qualité de l'air, inondation).

Pour rappel, la révision du plan local d'urbanisme (PLU) de Rubelles a fait l'objet d'un examen au cas par cas ayant conclu à la nécessité de réaliser une évaluation environnementale par décision n°MRAe 77-017-2017 du 5 mai 2017, en application de l'article R.104-8 du code de l'urbanisme.

Cette décision était motivée par la susceptibilité d'impacts sur l'environnement et la santé :

- du maintien d'une zone à urbaniser (zonage 2AU), déjà inscrite au PLU en vigueur, sur le secteur des Hautes Bornes, pour la réalisation d'une zone d'activités à vocation commerciale, nécessitant la consommation de 9 hectares d'espaces agricoles, et située à proximité de la ZAC « les trois Noyers » destinée principalement à la construction de 400 logements et de la zone d'activités commerciales Saint Nicolas dont le projet de PLU de Rubelles prévoit une requalification en y permettant notamment la construction de logements ;
- la réalisation d'une zone destinée à des activités récréatives et sportives de plein air (zonage Nb), sur un espace de 10 hectares constitué de terres agricoles et de prairies, concerné par des enveloppes d'alerte de zones humides de classe 3³ alors que la préservation des zones humides constitue l'un des objectifs du SDAGE de Seine-Normandie, ainsi que par un corridor de la sous-trame arborée à préserver, identifié par le schéma

3 Zones pour lesquelles les informations existantes laissent présager une forte probabilité de présence d'une zone humide, qui reste à vérifier et dont les limites sont à préciser ; au sens des enveloppes d'alerte zones humides en Île-de-France, Cf. <http://www.drie.ile-de-france.developpementdurable.gouv.fr/enveloppes-d-alerte-zones-humides-en-ile-de-france-a2159.html>

- régional de cohérence écologique (SRCE) d'Île-de-France ;
- la densification du bourg (zonage UAa), situé en limite du site classé du domaine de Rubelles, et la réalisation d'un équipement hôtelier (zonage UAb) au droit de l'entrée de son château.



Figure 1 : extrait du rapport de présentation du projet de PLU de Rubelles (p.237)

3 Analyse du rapport environnemental

3.1 Conformité du contenu du rapport environnemental

Après examen, il s'avère que le contenu du rapport de présentation du projet de PLU de Rubelles ne répond pas totalement à l'ensemble des obligations du code de l'urbanisme⁴ relatives aux PLU soumis à une évaluation environnementale dans la mesure où il ne comporte pas :

4 Cf. annexe 2 « Contenu réglementaire du rapport de présentation »

- la justification de la cohérence des OAP⁵ avec les orientations et objectifs du PADD⁶ (article R.151-2) ;
- la justification de la nécessité des dispositions édictées par le règlement pour la mise en œuvre du PADD, et la complémentarité de ces dispositions avec l'OAP (article R.151-2) ;
- la description de la manière dont l'évaluation a été effectuée.

En outre, ce rapport de présentation n'aborde pas l'ensemble des autres éléments prévus par le code de l'urbanisme de façon suffisamment approfondie⁷.

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 PLU avec les autres planifications et programmes, soumis ou non à évaluation environnementale, revient à replacer ce document d'urbanisme dans son contexte administratif et son domaine de compétence.

Cette étude doit donc, dans un premier temps, identifier au sein des plans et programmes de rang supérieur, les enjeux environnementaux et les dispositions qui intéressent plus particulièrement le territoire du PLU, et, dans un deuxième temps, présenter la manière dont ces enjeux et dispositions sont pris en compte dans le PLU, de façon à permettre une bonne appréhension de la cohérence de ce document d'urbanisme avec les différentes politiques publiques s'appliquant sur le territoire communal qu'il recouvre.

Pour mémoire, le PLU de Rubelles doit, en application des articles L.131-4 à 7 du code de l'urbanisme, être compatible avec :

- le schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) approuvé le 27 décembre 2013 ;
- le plan de déplacements urbains d'Île-de-France (PDUIF) approuvé le 19 juin 2014 ;
- le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin Seine-Normandie approuvé le 1er décembre 2015 ;
- le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) du bassin Seine-Normandie 2016-2021 approuvé par arrêté ministériel du 7 décembre 2015 ;
- le programme local de l'habitat (PLH) de la communauté d'agglomération Melun-Val-de-Seine approuvé le 26 octobre 2015⁸.

Par ailleurs, le PLU de Rubelles doit également prendre en compte le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) d'Île-de-France approuvé le 21 octobre 2013.

Après examen du rapport de présentation du projet de PLU de Rubelles, la MRAe constate d'une part que les objectifs des documents supra-communaux précités sont simplement rappelés sans mise en perspective au regard de la situation locale, et, d'autre part, que les arguments mis en avant pour justifier la compatibilité du PLU avec lesdits documents, ou leur prise en compte, sont peu développés et affirment plus qu'ils ne démontrent la bonne articulation entre les différents documents précités.

Ainsi, s'agissant des secteurs destinés à évoluer⁹, la MRAe considère qu'en l'état actuel du

5 Orientations d'aménagement et de programmation

6 Projet d'aménagement et de développement durables

7 Cf les autres parties du présent avis.

8 Le rapport de présentation du projet de PLU de Rubelles fait référence au PLH approuvé le 25 janvier 2010, et nécessite d'être mis à jour pour tenir compte de sa révision intervenue le 26 octobre 2015.

9 Zone d'aménagement concerté (ZAC) des trois Noyers classée en zone 1AUa.

Secteur des Hautes Bornes classé en zone 2AU.

Secteur destiné à des activités récréatives et sportives de plein air classé en zone Nb.

Secteur destiné à la réalisation d'un équipement hôtelier classé en zone UAb.

dossier, la compatibilité du PLU de Rubelles avec les documents supra-communaux, ou leur prise en compte, n'est pas démontrée, notamment pour ce qui concerne :

- la consommation d'espace nécessaire à la réalisation de deux projets¹⁰ situés en dehors des « secteurs d'urbanisation préférentielle » définis par le SDRIF, n'est pas justifiée au regard du document¹¹ ;
- la préservation des espaces boisés identifiés par le SDRIF, étant donné que le règlement du projet de PLU ne prévoit pas de disposition particulière pour la protection des lisières¹², protection requise même si les espaces boisés concernés ne constituent pas un massif de plus de 100 ha ;
-



- la préservation des continuités écologiques identifiées par le SDRIF¹³ et le SRCE¹⁴ ;
- la préservation des zones humides au titre du SDAGE Seine-Normandie.

La MRAe rappelle le besoin identifié par la MRAe dans sa décision au cas par cas, de compléter l'analyse de l'articulation du PLU avec le SDRIF et le SRCE et de démontrer la façon dont le PLU prend en compte leurs orientations et objectifs.

3.2.2 État initial de l'environnement

L'état initial de l'environnement aborde l'ensemble des thématiques environnementales nécessaires à l'évaluation du projet de PLU et propose une synthèse hiérarchisant les enjeux selon leur importance (fort, moyen ou faible). Cette partie du rapport de présentation propose également un recensement des enjeux environnementaux présents sur les secteurs destinés à évoluer¹⁵.

Bien que ces points soient appréciables, l'état initial de l'environnement présenté n'apparaît pas comme un référentiel sur lequel peuvent s'appuyer les étapes successives de l'évaluation environnementale. Son analyse demeure globalement imprécise dans la caractérisation des enjeux environnementaux présentés, et ne permet donc pas d'appréhender au mieux, d'une part, leur hiérarchisation, et, d'autre part, les informations de nature à orienter les choix d'aménagement portés par le projet de PLU sur son territoire, à définir les points sur lesquels l'analyse des impacts de ces choix doit porter, et à élaborer en conséquence des dispositions permettant de répondre de façon satisfaisante aux enjeux de préservation de l'environnement.

10 Zones Nb de 10 hectares et UAb de 0,5 hectare.

11 La commune étant classée en « agglomération centrale », elle ne bénéficie pas des 5% d'extension de la tâche urbaine.

12 Page 41 des orientations réglementaires du SDRIF

13 Liaison verte, agricole et forestière et espace de respiration.

14 Corridor de la sous-trame arborée et cours d'eau à préserver.

15 Cf. annexe 2 « Contenu réglementaire du rapport de présentation »

À titre d'exemples, l'état initial de l'environnement fait état d'un risque d'inondation aux abords de l'étang de la propriété du château de Rubelles en indiquant que la digue qui retient ce plan d'eau présente des pertes qui ont menacé les constructions situées en aval lors des inondations de fin mai 2016, mais ne précise pas s'il y a lieu d'agir par la réalisation de certains aménagements qui nécessiteraient d'être autorisés par le règlement du PLU. Il en est de même concernant le ru du Jard pour lequel le rapport de présentation indique que les zones urbanisées situées à proximité de ce cours d'eau sont peu concernées par le risque d'inondation, mais que ce dernier recueillant les eaux de ruissellement, est actuellement en limite de capacité.

Le ru du Jard également identifié comme continuité écologique par le SRCE, ainsi que la sous-trame herbacée traversant le territoire communal d'est en ouest, sont évoqués dans l'état initial de l'environnement, sans plus de précision sur leur fonctionnalité et leur connexion avec les territoires voisins, et sur la façon dont l'enjeu de leur préservation doit être traduit par le PLU.

Cette dernière remarque est également valable pour ce qui concerne la prise en compte des enveloppes d'alerte des zones humides de classe identifiées sur le territoire communal, et des enjeux paysagers que la commune prévoit de « combiner [avec] le développement de son territoire ». S'agissant de ce dernier enjeu, la MRAe constate en particulier que la préservation du site classé du domaine de Rubelles qu'elle avait estimé nécessaire, dans sa décision au cas par cas, de prendre en compte dans le cadre de la densification du bourg et la réalisation d'un équipement hôtelier, n'est pas abordée dans l'état initial de l'environnement¹⁶, sans que les raisons de ce choix ne soient explicitées.

Sur la thématique du bruit, l'état initial de l'environnement se limite à rappeler les dispositions de l'arrêté préfectoral de classement acoustique des infrastructures de transport terrestre en vigueur depuis le 15 février 1999, sans s'interroger sur la nécessité ou non de mener des études acoustiques sur les secteurs risquant d'être exposés aux nuisances sonores émanant des projets de développement portés par le PLU.

Perspectives d'évolution de l'environnement

L'exposé des perspectives d'évolution de l'environnement, c'est-à-dire les évolutions prévisibles dans l'hypothèse où l'actuel projet de PLU ne serait pas mis en œuvre (les dispositions du PLU en vigueur étant supposées continuer à s'appliquer, en même temps que sont prises en compte les grandes tendances qui affectent le territoire), compare la prise en compte des thématiques environnementales dans le PLU en vigueur et le PLU projeté. Étant peu explicite dans la description des impacts négatifs du PLU de Rubelles en vigueur, et n'en tirant aucune conclusion explicite, il ne permet pas d'appréhender les raisons de la reconduction ou l'évolution de certains choix d'aménagement ou de dispositions réglementaires inscrites au PLU en vigueur.

3.2.3 Analyse des incidences

Le projet de PLU de Rubelles prévoit un accroissement démographique permettant d'atteindre une population d'environ 3 500 habitants (pour 2 091 habitants en 2014) qui nécessitera la construction de 500 logements dont 400 seront réalisés dans le cadre de l'aménagement de la ZAC des trois Noyers¹⁷ d'une superficie de 21,5 hectares (zone 1AUa). Le rapport de présentation indique que des logements pourront également être réalisés dans le cadre de la requalification de la zone d'activités Saint-Nicolas, mais n'en précise pas le nombre.

En matière de développement économique, le projet de PLU prévoit notamment d'urbaniser le

¹⁶ Cf décision n°MRAe 77-017-2017 du 5 mai 2017.

¹⁷ L'étude d'impact de cette ZAC a fait l'objet de deux avis d'autorité environnementale datés du 24 février 2011 et du 7 mai 2015.

secteur des Hautes Bornes en vue de la réalisation d'une zone d'activités à vocation commerciale, nécessitant la consommation de 9 hectares d'espaces agricoles. Le projet de PLU prévoit également la réalisation d'un équipement hôtelier en limite du site classé du domaine de Rubelles.

En matière d'équipement public, le projet de PLU prévoit la réalisation d'une zone destinée à des activités récréatives et sportives de plein air nécessitant la consommation d'un espace de 10 hectares constitué de terres agricoles et de prairies.

Analyse générale des incidences

Cette partie du rapport de présentation doit préciser quelles sont les incidences positives et négatives du projet de PLU 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. Elle doit également présenter les mesures retenues pour éviter, réduire et compenser les incidences négatives identifiées. 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'étude présentée dans le rapport de présentation répond globalement, sur la forme, aux exigences précitées, mais son contenu est relativement sommaire dans la caractérisation des incidences et des composantes du PLU (PADD, OAP ou règlement) auxquelles elles sont associées, et ne permet pas d'appréhender la pertinence des mesures proposées pour les éviter, les réduire ou les compenser, d'autant que les incidences de ces mesures annoncées ne sont pas elles-mêmes analysées. Aussi, compte tenu des remarques sur l'état initial de l'environnement, la MRAe s'interroge sur l'utilisation effective de la présente évaluation environnementale pour éclairer les choix d'aménagement portés par le PLU.

En particulier, s'agissant des secteurs destinés à évoluer¹⁸, cette étude ne démontre pas que les enjeux environnementaux évoqués dans la décision n°MRAe 77-017-2017 du 5 mai 2017 ont été suffisamment étudiés :

- la consommation d'espaces agricoles et les effets induits sur l'environnement et la santé humaine de l'urbanisation du secteur des Hautes Bornes sont évoqués sans être étudiés ;
- la réalisation d'un équipement hôtelier du fait de leur proximité avec le site classé du domaine de Rubelles, n'est pas abordée ;
- les conclusions quant à l'absence d'impact de la réalisation d'une zone destinée à des activités récréatives et sportives de plein air sur des zones humides potentielles et sur un corridor écologique paraissent hâtives¹⁹.

Analyse des incidences sur le site Natura 2000

Le rapport de présentation indique qu'« aucune zone NATURA 2000 n'étant située à proximité de Rubelles, le [PLU] ne présente pas d'incidence sur ce type d'espaces (si l'on excepte la forêt de Fontainebleau – au sud de la Seine – la zone NATURA 2000 la plus proche est celle de la forêt de Villefermoy, à environ 15 km à l'Est, FR1112001) », et n'appelle pas d'observation particulière de la MRAe.

3.2.4 Justifications du projet de PLU

Cette partie est essentielle pour comprendre la démarche d'évaluation environnementale mise en œuvre dans le cadre de l'élaboration du PLU. Comme rappelé en annexe, le code de l'urbanisme demande que soient expliqués les choix réalisés au regard notamment des objectifs de protection

18 Secteur des Hautes Bornes classé en zone 2AU.

Secteur destiné à des activités récréatives et sportives de plein air classé en zone Nb.

Secteur destiné à la réalisation d'un équipement hôtelier classé en zone UAb.

19 Cf paragraphe 3.2.4 du présent avis.

de l'environnement établis aux niveaux 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.

Dans le cas présent, les motifs avancés pour justifier les choix retenus par la commune pour établir le PADD, et les motifs justifiant les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), les règles, et le zonage ne permettent pas d'appréhender en quoi les options retenues constituent un choix argumenté du projet d'aménagement communal, après prise en compte des enjeux environnementaux et sanitaires hiérarchisés et compte tenu des mesures retenues d'évitement, de réduction de ses impacts et, le cas échéant de compensation de ses impacts résiduels.

S'agissant des secteurs destinés à évoluer²⁰, il paraît difficile d'attester, à la lecture du dossier, que la réflexion sur des alternatives possibles, présentées en outre de façon très succincte, ou sur l'affinement de certaines dispositions réglementaires, a permis de conduire à des choix prenant en compte les enjeux environnementaux.

Concernant l'aménagement du secteur des Hautes Bornes (zone 2AU), le choix communal n'est pas justifié au regard de ses incidences environnementales. Le rapport de présentation n'apporte pas en outre, suffisamment d'éléments d'information permettant de comprendre le besoin d'un tel projet²¹.

Concernant la réalisation d'un équipement hôtelier (zone UAb) à proximité du site classé du domaine de Rubelles, le rapport de présentation indique que la commune a retenu ce programme de construction car il présentait notamment « l'avantage, par rapport aux deux autres [propositions alternatives] de respecter les continuités écologiques [et] de mettre en valeur l'allée Royale », alors que la prise en compte de ces enjeux environnementaux était, selon le dossier, également prévue dans les deux autres propositions présentées.

Concernant l'aménagement du secteur destiné à des activités récréatives et sportives de plein air (zone Nb), sa justification n'apparaît pas suffisamment développée au regard des enjeux environnementaux de réduction de la consommation de terres non encore artificialisées, et de préservation des zones humides et des corridors écologiques²², alors que la prise en compte de ces derniers s'avère indispensable dans le cadre de l'aménagement précité. En effet, d'une part le rapport de présentation n'apporte aucune justification quant à la nécessité de consommer 10 hectares de terres agricoles et de prairies pour la réalisation d'un tel équipement. D'autre part le même rapport souligne la volonté communale « *de n'autoriser sur ce site que des aménagements légers et en lien avec l'activité agricole [afin d'éviter [...] la consommation d'espaces et tous les impacts liés à une urbanisation plus importante du secteur (imperméabilisation des sols, destruction d'habitats...)]* ». Or, le règlement de PLU offre plus de libertés que ce qui est annoncé dans le rapport de présentation. En effet, il autorise les constructions et installations qui sont nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif encadrées par des dispositions réglementaires peu ou pas contraignantes²³, et précise que « les constructions et extensions [peuvent] être autorisées sous réserve qu'elles n'impactent pas une superficie de plus de 1000 m² de zone humide ». Le

20 Secteur des Hautes Bornes classé en zone 2AU.

Secteur destiné à des activités récréatives et sportives de plein air classé en zone Nb.

Secteur destiné à la réalisation d'un équipement hôtelier classé en zone UAb.

21 Le rapport de présentation indique que trois propositions de centralités commerciales ont été présentées à la commune (**1ère proposition** : renforcement de la zone d'activités Saint Nicolas ; **2ème proposition** : implantation d'une nouvelle zone commerciale sur le secteur des Hautes Bornes ; **3ème proposition** : implantation d'une centralité commerciale dans la ZAC des trois Noyers), et que la collectivité a retenu la 1ère proposition, tout en estimant que cette dernière ne répondait pas totalement au manque de commerces sur Rubelles, et nécessitait en complément, l'ouverture à l'urbanisation du secteur des Hautes Bornes. Le rapport de présentation n'apporte toutefois aucun élément d'explication permettant d'appréhender les faiblesses de la 1ère proposition, et, en conséquence, les raisons pour lesquelles la commune a également retenu, parmi les 2 options restantes, la 2ème proposition.

22 Évoqués dans la décision n°MRAe 77-017-2017 du 5 mai 2017.

23 Absence de coefficient d'emprise au sol par exemple.

règlement de la zone Nb autorise donc des occupations et utilisations du sol pouvant impacter des zones humides et des corridors écologiques.

La MRAe rappelle le besoin identifié par la MRAe dans sa décision au cas par cas, d'expliquer les choix d'aménagement sur les secteurs destinés à évoluer, au regard des enjeux environnementaux et de limitation de consommation d'espace.

3.2.5 Suivi

La définition d'indicateurs de suivi est nécessaire pour permettre à la commune de se prononcer sur la nécessité de faire évoluer son PLU si l'atteinte des objectifs de préservation de l'environnement fixés lors de l'approbation du document d'urbanisme n'est pas satisfaisante.

Au regard de ce principe, les indicateurs de suivi proposés par le projet de PLU de Rubelles apparaissent peu opérants. En effet :

- ils ne précisent pas les dispositions réglementaires du PLU visant à atteindre les objectifs de préservation de l'environnement auxquels ils se rattachent, et qu'il serait nécessaire de revoir si ces objectifs n'étaient pas atteints ;
- aucune valeur initiale et valeur cible, à l'échéance du PLU, ainsi que, le cas échéant, une valeur qui déclencherait un ré-examen des dispositions réglementaires par le conseil municipal, ne leur est associée.

3.2.6 Résumé non technique

Le résumé non technique présenté sans un effort de synthèse suffisant, procède à une simple juxtaposition d'éléments contenus dans le rapport de présentation, et ne permet pas de montrer la manière dont la dimension environnementale a été intégrée au fur et à mesure de l'élaboration du projet de PLU. La démarche d'évaluation environnementale ne transparaît pas à sa lecture.

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

Après examen du rapport de présentation, la MRAe constate que l'évaluation environnementale imposée par sa décision n°MRAe 77-017-2017 du 5 mai 2017 n'a pas été exploitée comme un outil d'aide à la décision permettant notamment de justifier les choix portés par le projet de PLU.

En particulier, le projet de PLU prévoit une extension urbaine de 30 hectares, dont 9 seront utilisés pour l'aménagement du secteur des Hautes Bornes²⁴, mais sans qu'aucun besoin n'ait été identifié pour ce secteur dans son rapport de présentation. Bien que cette ouverture à l'urbanisation soit permise par le SDRIF (secteur d'urbanisation préférentielle), elle n'apparaît pas, dans l'état actuel du dossier, justifiée au regard de ses incidences environnementales (consommation d'espaces agricoles et effets induits sur l'environnement et la santé).

Dans ces conditions, et compte tenu que la limitation de l'étalement urbain et de la consommation d'espaces agricoles et naturels est un enjeu prégnant pour l'ensemble de la région Île-de-France, la MRAe invite la commune à se réinterroger sur la nécessité de maintenir le classement de ce secteur en zone à urbaniser 2AU et à justifier son choix sur la base d'un besoin. Elle note par ailleurs que l'aménagement dudit secteur n'est pas prévu avant 2030, et nécessitera obligatoirement la révision du PLU conformément à l'article L.153-31 du code de l'urbanisme²⁵.

La consommation de 10 hectares de terres agricoles et de prairies en vue de la réalisation d'un équipement destiné à des activités récréatives et sportives paraît excessive à la MRAe. En outre, le règlement de PLU autorise sur l'emprise de ce futur équipement des occupations utilisations du

24 Les 21 hectares restants concernent l'aménagement de la ZAC des trois Noyers.

25 Cf. rapport de présentation

sol susceptibles d'affecter des zones humides, ainsi que des corridors écologiques. Aussi, la MRAe recommande une délimitation et un règlement de ces zones mieux adaptés à la préservation de ses enjeux environnementaux (zones humides et continuités écologiques).

5 Information du public

Le présent avis doit être joint au dossier d'enquête publique du projet de PLU de Rubelles, 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'environnement²⁶ 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 2015²⁷, 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 révision [...], s'il est établi, après un examen au cas par cas, que [cette] procédure [est] susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement au sens de l'annexe II de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.* ».

26 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)

27 Entrée en vigueur le 1er janvier 2016.

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.

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 révision [...] 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.* »²⁸.

Ce même décret indique également que « *le conseil municipal peut décider que sera applicable au document l'ensemble des articles R. 151-1 à R. 151-55 du code de l'urbanisme dans leur rédaction en vigueur à compter du 1er janvier 2016, par une délibération expresse qui intervient au plus tard lorsque le projet est arrêté* ».

Dans le cas présent, la révision du PLU de Rubelles a été engagée par délibération de son conseil municipal le 27 juin 2013. Toutefois, la délibération du conseil municipal daté du 6 juillet 2017 arrêtant le projet de PLU précise « qu'il y a lieu de mettre le [PLU] en conformité avec les articles R.151-1 et suivants du code de l'urbanisme tels qu'issus du décret du 28 décembre 2015 précité ».

Dans ces conditions, le rapport de présentation du PLU communal :

(R.151-1)

1° Expose les principales conclusions du diagnostic sur lequel il s'appuie ainsi que, le cas échéant, les analyses des résultats de l'application du plan prévues par les articles L. 153-27 à L. 153-30 et comporte, en annexe, les études et les évaluations dont elles sont issues ;

2° Analyse les capacités de densification et de mutation des espaces bâtis identifiés par le schéma de cohérence territoriale en vertu du deuxième alinéa de l'article L. 141-3 ainsi que des autres espaces bâtis identifiés par le rapport lui-même en vertu du troisième alinéa de l'article L. 151-4 ;

3° Analyse l'état initial de l'environnement, expose la manière dont le plan prend en compte le souci de la préservation et de la mise en valeur de l'environnement ainsi que les effets et incidences attendus de sa mise en œuvre sur celui-ci.

(R.151-2)

[...] comporte les justifications de :

1° La cohérence des orientations d'aménagement et de programmation avec les orientations et objectifs du projet d'aménagement et de développement durables ;

2° La nécessité des dispositions édictées par le règlement pour la mise en œuvre du projet d'aménagement et de développement durables et des différences qu'elles comportent, notamment selon qu'elles s'appliquent à des constructions existantes ou nouvelles ou selon la dimension des constructions ou selon les destinations et les sous-destinations de constructions dans une même zone ;

3° La complémentarité de ces dispositions avec les orientations d'aménagement et de programmation mentionnées à l'article L. 151-6 ;

4° La délimitation des zones prévues par l'article L. 151-9 ;

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

5° L'institution des zones urbaines prévues par l'article R. 151-19, des zones urbaines ou zones à urbaniser prévues par le deuxième alinéa de l'article R. 151-20 lorsque leurs conditions d'aménagement ne font pas l'objet de dispositions réglementaires ainsi que celle des servitudes prévues par le 5° de l'article L. 151-41 ;

6° Toute autre disposition du plan local d'urbanisme pour laquelle une obligation de justification particulière est prévue par le présent titre.

Ces justifications sont regroupées dans le rapport.

(R.151-3)

Au titre de l'évaluation environnementale lorsqu'elle est requise, [il] :

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.

(R.151-4)

[...] identifie les indicateurs nécessaires à 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 prévue à l'article L. 153-29.

(R.151-5)

Le rapport de présentation est complété par l'exposé des motifs des changements apportés lorsque le plan local d'urbanisme est révisé.