



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 plan local d'urbanisme (PLU) de la
commune d'Annet-sur-Marne (77) arrêté le 28 août 2017**

n°MRAe 2017-91

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La Mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) d'Île-de-France s'est réunie le 11 décembre 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) d'Annet-sur-Marne arrêté le 28 août 2017.

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

Étaient également présents : Judith Raoul-Duval (suppléante, sans voix délibérative) et 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 d'Annet-sur-Marne, le dossier ayant été reçu le 12 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 12 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 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 révision du plan d'occupation des sols (POS) d'Annet-sur-Marne en vue de l'approbation d'un plan local d'urbanisme (PLU) est soumise à la réalisation d'une évaluation environnementale conformément à l'article R.104-9 du code de l'urbanisme, compte tenu de la présence sur le territoire communal du site Natura 2000 des « Boucles de la Marne ».

La MRAe constate que le contenu du rapport de présentation du projet de PLU d'Annet-sur-Marne 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 pas les perspectives d'évolution de l'état initial de l'environnement, notamment dans les zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du PLU. En outre, 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 réalisée.

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

- l'étude de l'articulation du PLU avec les autres plans et programmes reste sommaire ;
- les enjeux environnementaux ne sont pas caractérisés ;
- l'analyse des incidences ne permet pas de conclure de façon convaincante à la bonne prise en compte des enjeux environnementaux par le PLU ;
- les choix retenus pour établir le projet d'aménagement communal porté par le PLU ne sont pas justifiés notamment au regard des enjeux environnementaux ;
- la démarche environnementale ne transparaît pas à la lecture du résumé non technique ;
- les indicateurs de suivi présentés apparaissent peu opérationnels.

À sa lecture, il n'est donc pas possible d'appréhender la majorité des projets de développement portés par le document d'urbanisme communal³ et leur traduction réglementaire, et d'identifier leurs incidences sur l'environnement et la santé humaine.

En particulier, l'analyse de la susceptibilité d'impacts notables du PLU sur le site Natura 2000 des « Boucles de la Marne » n'est pas correctement traitée, et ne démontre donc pas que l'intégrité du site Natura 2000 est garantie.

La MRAe recommande donc que le dossier soit repris pour mieux répondre aux prescriptions du code de l'urbanisme relatives au contenu de l'évaluation environnementale, compte tenu notamment des enjeux environnementaux identifiés par la MRAe :

- protection des milieux naturels (site Natura 2000, ZNIEFF⁴, espaces agricoles et boisés, cours d'eau, zones humides, trame verte et bleue...) ;
- prise en compte des risques d'inondation (par débordement de cours d'eau), de mouvement des sols (retrait/gonflement d'argiles) et d'effondrement de terrains (cavités souterraines).

1 Projet d'aménagement et de développement durables

2 Orientations d'aménagement et de programmation

3 Cf le chapitre 1 du présent avis.

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

Avis détaillé

1 Préambule relatif au présent avis

La commune d'Annet-sur-Marne est située essentiellement en rive droite de la Marne, entre rivière et plateau agricole, en aval de la ville de Meaux, au nord est du département de la Seine et Marne. Elle fait partie de la communauté de commune des Plaines et Monts de France.

Au travers de son projet de plan local d'urbanisme (PLU), la commune d'Annet-sur-Marne, qui compte 3 314 habitants (2014) et 402 emplois (2011), vise, entre autres, à :

- atteindre une population de 3 700 habitants à l'horizon 2025, nécessitant la construction de 82 logements dans l'enveloppe urbaine, et 85 logements en extension urbaine ;
- consolider le tissu économique, en permettant notamment l'implantation d'un parc photovoltaïque au lieu-dit « les Gabots »⁵, le développement (extension) de l'usine d'eau potable à vocation supra-communale présente sur le territoire communal, et la pérennisation des activités existantes (activités des secteurs de « Fontaine Rouge » et des « Champs Pourris ») ;
- renforcer les équipements touristiques de la base de loisirs Jablines-Annet, en partie sur la commune limitrophe de Jablines, au sein de la zone Natura 2000 et les diversifier en permettant notamment l'aménagement d'un golf⁶.

Ce projet de PLU prévoit également la réalisation d'une nouvelle station d'épuration et la pérennisation de l'activité liée au camping implanté sur le territoire communal.

5 Une étude d'impact a été réalisée dans le cadre de ce projet. Cette étude a fait l'objet d'un avis de l'autorité environnementale daté du 16 janvier 2014.

6 Ce projet n'est cependant pas localisé par le projet de PLU.

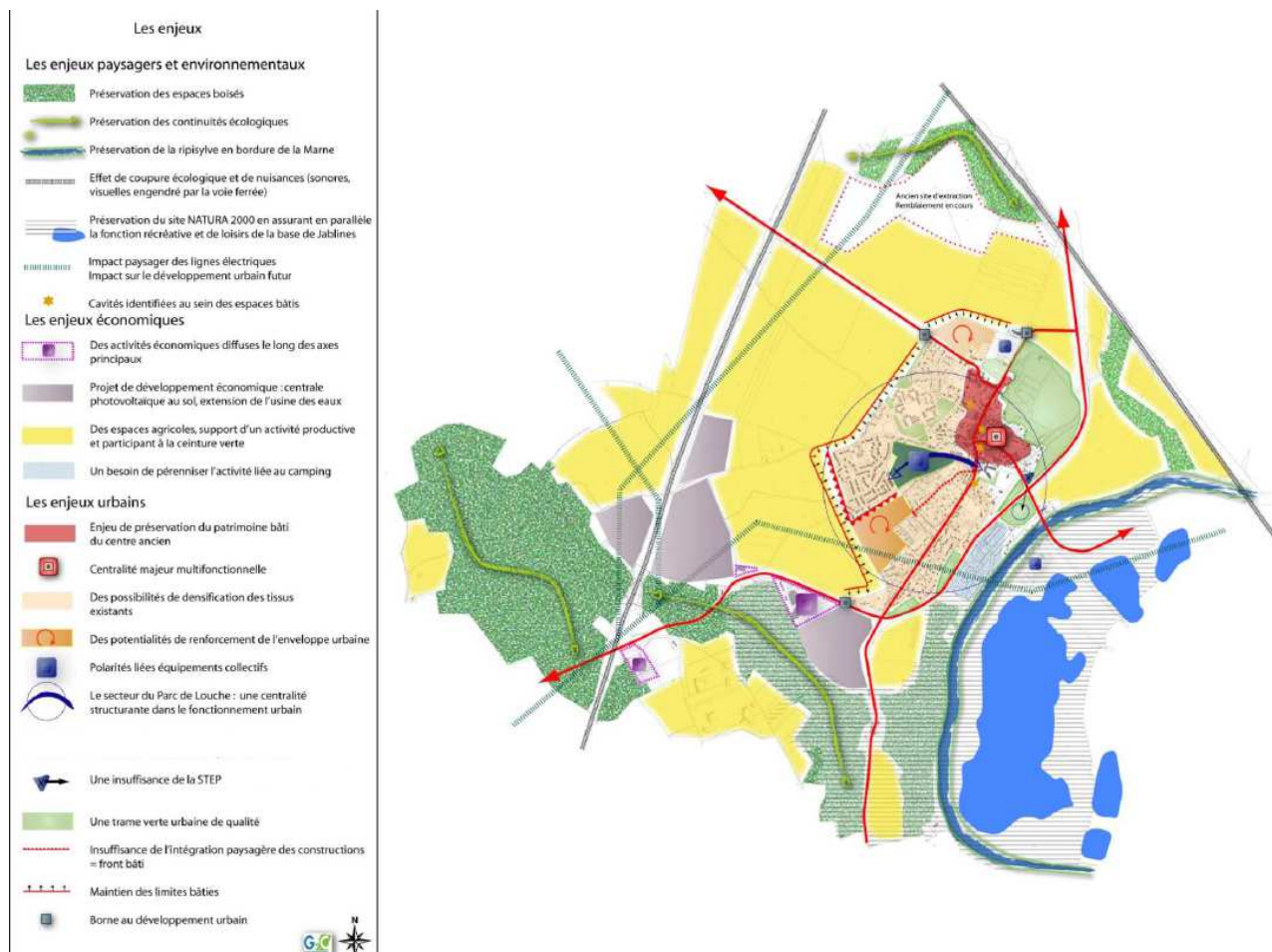


Figure 1 : Les enjeux issus du diagnostic
(extrait du rapport de présentation du projet de PLU, p. 120)

Ce projet de PLU, élaboré par la commune d'Annet-sur-Marne dans le cadre de la révision de son plan d'occupation des sols (POS), est soumis à la réalisation d'une évaluation environnementale conformément à l'article R.104-9 du code de l'urbanisme, compte tenu de la présence sur le territoire communal du site Natura 2000⁷ des « Boucles de la Marne ». La désignation de ce site comme zone de protection spéciale (ZPS) par arrêté du 12 avril 2006 est justifiée par la présence de 252 espèces d'oiseaux dont 10 espèces nicheuses d'intérêt communautaire inscrites à l'annexe I de la directive « Oiseaux » (directive n°79/409/CEE codifiée par la directive n°2009/147/CE) dans un état de conservation défavorable au sein de leur aire de répartition. .

Le présent avis, rendu en application de l'article L.104-6 du code de l'urbanisme sur le projet de PLU d'Annet-sur-Marne arrêté par son conseil municipal du 28 août 2017, porte en particulier sur les secteurs destinés à évoluer pour permettre la réalisation des projets précités p. 5. 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 d'Annet-sur-Marne ;

7 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.

- la prise en compte de l'environnement par le projet de document d'urbanisme.

2 Principaux enjeux environnementaux

Pour la MRAe, les principaux enjeux environnementaux à prendre en compte dans le projet de PLU d'Annet-sur-Marne et dans son évaluation environnementale sont :

- la contribution du PLU d'Annet-sur-Marne à l'atteinte des objectifs de réduction de la consommation de terres non encore artificialisées en Île-de-France ;
- la protection des milieux naturels (site Natura 2000, ZNIEFF⁸, espaces agricoles et boisés, cours d'eau, zones humides...) ;
- la préservation du paysage (points de vue et perspectives) et du patrimoine (châteaux de Sannois, de Louche et d'Etry) ;
- la préservation des fonctionnalités écologiques des espaces naturels et agricoles ;
- la prise en compte des risques d'inondation (par débordement de cours d'eau), de mouvement des sols (retrait/gonflement d'argiles) et d'effondrement de terrains (cavités souterraines).

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 d'Annet-sur-Marne ne répond pas totalement à l'ensemble des obligations du code de l'urbanisme⁹ relatives aux PLU soumis à une évaluation environnementale dans la mesure où il ne comporte pas :

- l'analyse des perspectives d'évolution de l'état initial de l'environnement, notamment dans les zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du plan. ;
- la justification de la cohérence de l'OAP¹⁰ relative au secteur de développement avec les orientations et objectifs du PADD¹¹ ;
- la justification de la complémentarité des dispositions édictées par le règlement avec l'OAP ;
- la description de la manière dont l'évaluation a été réalisée.

En outre, ce rapport de présentation n'aborde pas l'ensemble des autres éléments prévus par le code de l'urbanisme de façon suffisamment approfondie¹².

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

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

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

10 Orientation d'aménagement et de programmation

11 Projet d'aménagement et de développement durables

12 Cf les autres parties du présent avis.

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 d'Annet-sur-Marne 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.

En outre, le PLU d'Annet-sur-Marne doit également prendre en compte le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) d'Île-de-France approuvé le 21 octobre 2013.

Après examen, la MRAe constate que l'étude figurant au rapport de présentation du projet de PLU d'Annet-sur-Marne, ne s'approprie pas les objectifs portés par les documents supra-communaux précités. Ils sont simplement rappelés sans aucune mise en perspective au regard de la situation locale, certains émanant même de documents devenus obsolètes¹³.

Par ailleurs, les arguments mis en avant pour justifier la compatibilité du PLU avec les plans et schémas précités, ou leur prise en compte, sont peu développés et affirment plus qu'ils ne démontrent la bonne articulation entre ces différents documents.

S'agissant en particulier des secteurs destinés à évoluer¹⁴, la MRAe considère qu'en l'état actuel du dossier, la compatibilité du PLU d'Annet-sur-Marne avec les documents supra-communaux, ou leur prise en compte, n'est pas démontrée, notamment pour ce qui concerne :

- la réalisation du parc photovoltaïque et de la station d'épuration au regard des dispositions réglementaires du SDRIF¹⁵ ;
- la prise en compte des espaces verts et espaces de loisirs identifiés au SDRIF par le règlement de PLU¹⁶ ;
- la préservation des zones humides¹⁷ et des captages¹⁸, et la prévention du risque d'inondation¹⁹ au titre du SDAGE²⁰ ;

13 Le rapport de présentation fait notamment référence au SDAGE Seine-Normandie approuvé le 20 novembre 2009 (et non au SDAGE 2016-2021 approuvé en 2015), et au PDUIF approuvé en 2000 (et non le PDUIF approuvé en 2014)

14 Cf le chapitre 1 du présent avis.

15 Le rapport de présentation doit préciser le mode d'occupation des sols des emprises foncières destinées à la réalisation de ces équipements, et justifier au titre de quelles dispositions du SDRIF, ils sont autorisés.

16 Le rapport de présentation doit justifier en quoi le règlement des zones naturelles NL et Nz, au vu de son caractère très peu contraignant, répond aux orientations réglementaires du SDRIF en matière de préservation desdits espaces verts et de loisirs.

17 Au sens des enveloppes d'alerte zones humides en Île-de-France, Cf. <http://www.driee.ile-de-france.developpementdurable.gouv.fr/enveloppes-d-alerte-zones-humides-en-ile-de-france-a2159.html>).

18 Le rapport de présentation mentionne la localisation des captages en zone naturelle stricte N, alors que ces derniers semblent se trouver en zone Nz.

19 Le rapport de présentation doit notamment justifier le choix communal de continuer à autoriser les constructions dans les secteurs exposés à ce risque, et ne pas se limiter à rappeler que le plan de prévention des risques d'inondation (PPRI) de la Vallée de la Marne figure au règlement de PLU, car, dans tous les cas, ce plan s'applique indépendamment du PLU.

20 La MRAe estime qu'il pourrait également être intéressant de regarder si certains éléments des deux schémas d'aménagement et de gestion des eaux en amont (SAGE des deux Morin) et en aval (SAGE Marne Confluence) du secteur des boucles de la Marne sont pertinents pour bien identifier les enjeux liés à l'eau et aux milieux aquatiques.

- la préservation des éléments constitutifs de la trame verte et bleue identifiés par le SRCE²¹.

3.2.2 État initial de l'environnement

L'état initial de l'environnement s'apparente à une succession de données dont l'analyse apparaît imprécise dans la caractérisation et la localisation des enjeux environnementaux présents sur le territoire communal. Il ne permet pas d'appréhender au mieux 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, et ne constitue donc pas un référentiel sur lequel peuvent s'appuyer les étapes successives de l'évaluation environnementale.

S'agissant des risques, l'état initial de l'environnement se limite à rappeler l'existence des plans de prévention des risques d'inondation (PPRI) de la Vallée de la Marne, approuvé le 27 novembre 2009, et de mouvements de terrain (PPRM), approuvé le 6 juin 2000, sans traiter les thématiques environnementales associées.

Il en est de même concernant les installations de stockage de déchets inertes (ISDI) évoquées dans le rapport de présentation sans indication de la façon dont il convient de les prendre en compte dans le cadre de l'élaboration du document d'urbanisme communal²².

S'agissant des enjeux de biodiversité, l'état initial de l'environnement :

- présente une déclinaison des enjeux de préservation du site Natura 2000 des « Boucles de la Marne » sur le territoire communal, mais leur localisation manque de précision²³, et leur état actuel sur les secteurs destinés à évoluer, et en particulier la base de loisirs Jablines-Annet²⁴, n'est pas renseigné ;
- reprend les éléments constitutifs de la trame verte et bleue identifiés par le SRCE d'Île-de-France, mais n'apporte aucune information permettant d'appréhender leur fonctionnement et leur connexion avec les territoires voisins, notamment la forêt régionale des Vallières;
- indique l'existence de ZNIEFF mais se limite à n'en rappeler que la définition ;
- ne traite pas la thématique des zones humides, alors que la partie du rapport de présentation dédiée à la justification du projet de PLU fait notamment état de la nécessité de leur restauration.

S'agissant des enjeux paysagers, l'état initial de l'environnement fait état de la diversité des unités paysagères du territoire communal, présentant pour certaines des « cônes de vues remarquables », sans illustration graphique permettant notamment d'appréhender les enjeux liés à la préservation des vues.

Par ailleurs, comme indiqué précédemment, l'état initial de l'environnement n'analyse pas les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du PLU. La MRAe s'étonne en particulier que l'étude d'impact du parc photovoltaïque n'ait pas été utilisée dans le cas présent.

21 Le rapport de présentation fait essentiellement référence au règlement des zones NL et Nz, alors que ce dernier paraît trop permissif pour préserver les éléments de la trame verte et bleue.

22 A noter également que leur localisation nécessiterait d'être précisée graphiquement.

23 La localisation des habitats nécessiterait d'être précisée sur la base de l'atlas cartographique du document d'objectifs (DOCOB).

24 À noter que la réflexion sur l'évolution de cette base de loisirs Jablines-Annet (mentionnée dans le document d'objectifs (DOCOB) du site Natura 2000) n'est pas abordée dans le rapport de présentation du projet de PLU dans sa partie définissant les besoins issus du diagnostic communal.

La MRAe recommande que l'état initial de l'environnement soit approfondi, mieux illustré et complété par une caractérisation des enjeux sur lesquels devra porter l'analyse des incidences dans les secteurs susceptibles d'être touchés par la mise en œuvre du PLU.

3.2.3 Analyse des incidences

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 du PLU d'Annet-sur-Marne est relativement sommaire dans la caractérisation des incidences et des composantes du PLU (PADD, OAP ou règlement) auxquelles elles sont associées. À sa lecture, il n'est pas possible d'identifier, en particulier, les incidences sur l'environnement des projets de développement portés par le document d'urbanisme communal²⁵, hormis celles liées à l'extension urbaine destinée à la construction de 85 logements. Mais pour ces incidences sur l'environnement, le manque de précision des informations servant à décrire les impacts ne permet pas d'apprécier la pertinence des mesures proposées pour les éviter, les réduire ou les compenser.

La MRAe note que cette étude semble ne pas avoir été menée comme un outil d'aide à la décision permettant de démontrer que les enjeux environnementaux présents sur le territoire d'Annet-sur-Marne ont été suffisamment étudiés dans le cadre de la définition du projet d'aménagement communal.

Concernant en particulier la réalisation du parc photovoltaïque, appelée usine solaire (p. 129 et 194), comme souligné par ses observations sur l'état initial de l'environnement, la MRAe s'étonne que les éléments de l'étude d'impact de ce projet n'aient pas été utilisés pour procéder à l'analyse des incidences du PLU sur l'environnement.

Analyse des incidences sur le site Natura 2000

L'« exposé sommaire des raisons pour lesquelles le [PLU n'est pas] susceptible d'avoir une incidence sur » le site Natura 2000, paraît succinct au regard des informations exigées par l'article R.414-23 du code de l'environnement relatif au contenu d'une évaluation des incidences sur le site Natura 2000.

S'agissant en particulier du renforcement des équipements touristiques de la base de loisirs Jablines-Annet située à l'intérieur du site Natura 2000, les incidences du PLU ne sont pas traitées, alors que le rapport de présentation, indique que « *le projet communal vise un développement équilibré prenant en compte les besoins fonctionnels du patrimoine biologique local [et que] cet objectif se traduit notamment par la préservation des espaces naturels remarquables mais également par le maintien des connexions écologiques permettant d'assurer les échanges de populations entre les réservoirs de biodiversité et notamment ceux repérés au titre du site NATURA 2000 des Boucles de la Marne* ».

Les « espaces naturels remarquables » précités ne sont pas identifiés sur le plan de zonage, et les seuls espaces naturels identifiés dans le site Natura2000 en sus du zonage naturel N (Nz et

25 Cf le chapitre 1 du présent avis.

NL) sur ce document graphique sont les « espaces boisés non classés ». Mais, à la lecture du règlement de PLU, il est possible de les réduire ou d'y autoriser notamment le stationnement de véhicules.

Concernant les « connexions écologiques », le rapport de présentation n'explique pas comment les différentes composantes du PLU (PADD, OAP ou règlement) permettent leur maintien.

Les éléments contenus dans cette analyse ne démontrent donc pas que l'intégrité du site Natura 2000 est garantie. La MRAe suggère qu'un rapprochement avec l'Agence des espaces verts de la région Île-de-France, gestionnaire du site Natura 2000 permette de mener l'évaluation des incidences Natura 2000 de manière plus approfondie et argumentée, en identifiant les points sensibles et en cadrant l'évaluation des incidences Natura 2000 au stade des « travaux » envisagés.

La MRAe recommande que :

- ***l'analyse générale des incidences du PLU soient approfondies, et reliées aux projets de développement portés par le document d'urbanisme communal ;***
- ***l'étude des incidences sur le site Natura 2000, prenant tout particulièrement en compte les orientations inscrites au projet de PLU concernant l'évolution de la base de loisirs, soit menée sur la base des données et orientations disponibles dans le document d'objectifs (DOCOB), en prenant en considération l'ensemble des données disponibles sur la fonctionnalité du site Natura 2000 et la localisation des zones de repos, de nourrissage et de nidification des espèces, et conclue de manière argumentée sur les précautions à prendre pour garantir l'absence d'incidences significatives sur l'intégrité du site des dispositions permises au sein de la zone NL.***

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 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 en particulier de la partie du rapport de présentation dédiée à la justification du « parti d'aménagement », les motifs avancés traitent essentiellement des objectifs de croissance démographique et de construction de logements. Lorsque les enjeux environnementaux sont évoqués, ils ne sont pas suffisamment mis en regard des enjeux de développement.

S'agissant de l'exposé des choix retenus pour établir le règlement du PLU, bien que globalement clair, il décrit plus qu'il n'explique le choix des dispositions réglementaires.

Par ailleurs, la MRAe constate que les projets de développement portés par le document d'urbanisme communal, ne sont pas suffisamment abordés, notamment dans cette partie du rapport de présentation du projet de PLU, que ce soit dans leur description ou dans la justification des dispo-

sitions réglementaires du document d'urbanisme nécessaires à leur mise en œuvre, absentes ou très succinctes. À la lecture du rapport de présentation, il n'est pas possible en particulier d'appréhender :

- la justification des règles édictées dans la zone naturelle NL et dans les sites Natura 2000 pour permettre le renforcement des équipements touristiques de la base de loisirs Jablines-Annet ;
- la justification des règles édictées dans la zone naturelle Ns qui permette des installations plus importantes que celles décrites dans l'étude d'impact²⁶ du projet de parc photovoltaïque²⁷ ;
- la nécessité de réserver une emprise de 7 hectares pour la réalisation d'une station d'épuration rue Paul Valentin.

La MRAe recommande , notamment pour une bonne information du public, que la justification des choix du PLU soit argumentée, en prenant en compte leurs incidences sur l'environnement.

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.

Au regard de ce principe, les indicateurs de suivi proposés par le projet de PLU d'Annet-sur-Marne apparaissent peu opérationnels. En effet :

- ils ne précisent pas les dispositions réglementaires visant à atteindre les objectifs de préservation de l'environnement auxquels ils se rattachent, dispositions qu'il serait nécessaire de revoir si ces objectifs n'étaient pas atteints ;
- aucune valeur initiale et valeur cible, à l'échéance du PLU par exemple, 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 du projet de PLU d'Annet-sur-Marne se limite à présenter une synthèse de l'état initial de l'environnement et des indicateurs de suivi, alors qu'il est nécessaire de reprendre l'ensemble des éléments du rapport de présentation, conformément aux exigences du code de l'urbanisme, afin d'appréhender à sa lecture le projet communal dans sa globalité au travers de ses enjeux, et la manière dont la dimension environnementale a été intégrée au regard de ces enjeux, au fur et à mesure de l'élaboration du projet de PLU.

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 au titre de l'article R.104-9 du code de l'urbanisme, 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.

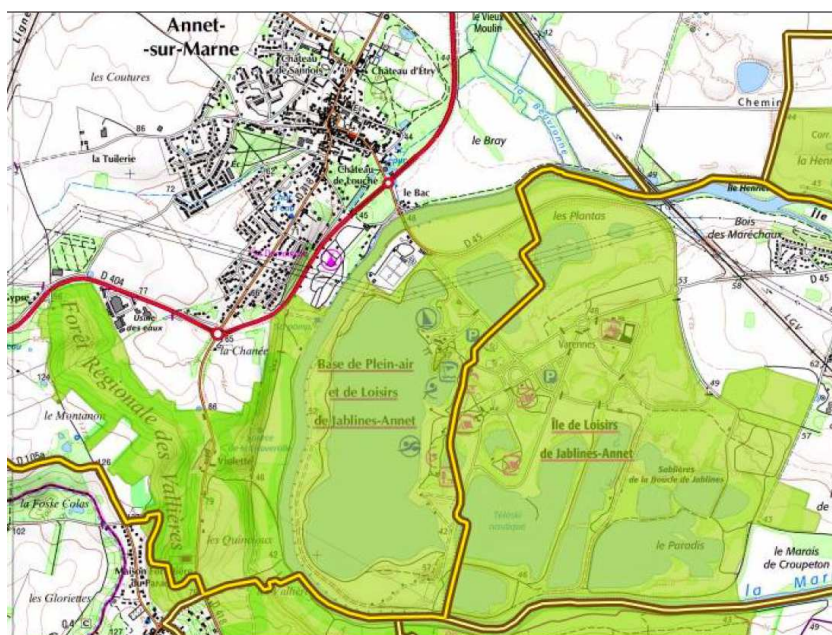
26 A titre d'exemple, les règles d'implantation par rapport aux emprises publiques et limites séparatives définies dans la zone Ns, semblent ignorer les principes d'implantation figurant au plan masse du projet contenu dans l'étude d'impact. Il en est de même concernant les hauteurs de constructions autorisées jusqu'à 10 mètres dans le règlement de la zone Ns, alors que selon le plan de masse susvisé, la hauteur maximale des constructions ne dépassera pas 2,8 mètres.

27 A titre d'exemple, les règles d'implantation par rapport aux emprises publiques et limites séparatives définies dans la zone Ns, semblent ignorer les principes d'implantation figurant au plan masse du projet contenu dans l'étude d'impact. Il en est de même concernant les hauteurs de constructions autorisées jusqu'à 10 mètres dans le règlement de la zone Ns, alors que selon le plan de masse susvisé, la hauteur maximale des constructions ne dépassera pas 2,8 mètres.

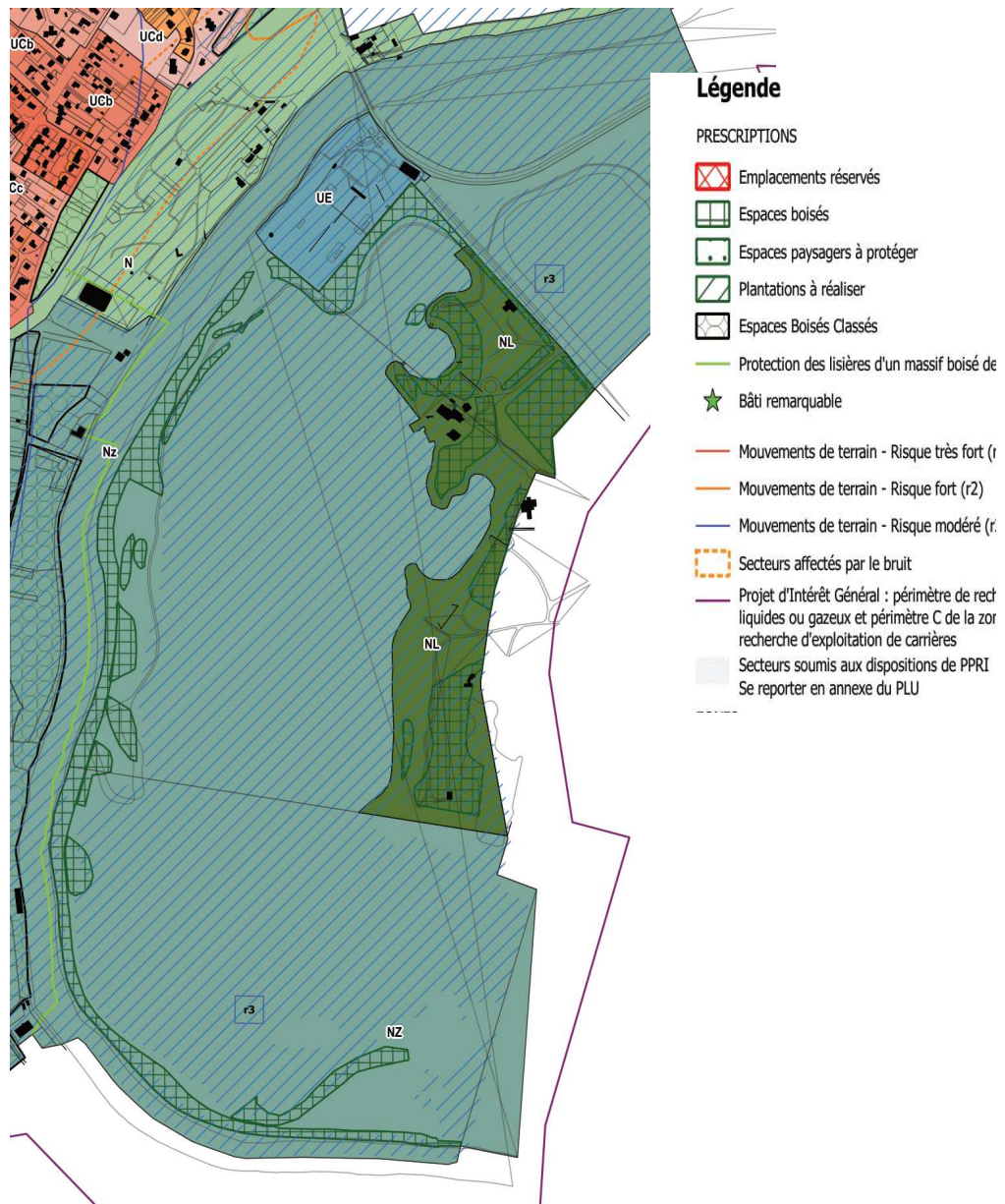
4.1 Site Natura 2000

L'un des objectifs inscrits au PADD du projet de PLU d'Annet-sur-Marne vise à renforcer et diversifier les équipements touristiques, notamment ceux présents dans la base de loisirs Jablines-Annet située au sein du site Natura 2000 des « Boucles de la Marne », et classée, pour ce faire, en zone naturelle NL.

Le rapport de présentation ne donne aucune indication sur la nature des travaux d'aménagement et de construction qui seraient nécessaires à l'évolution de la base de loisirs. Les réflexions amorcées sur l'évolution de cette base, selon le DOCOB du site Natura 2000, ne sont pas évoquées dans ce rapport, que ce soit dans sa partie définissant les besoins issus du diagnostic communal ou dans sa partie justifiant le projet d'aménagement communal. IL n'est donc pas possible d'appréhender la justification des dispositions réglementaires de la zone NL dans le règlement de PLU.



Site Natura 2000



Zonage de la base de loisirs (NZ et NL)

Le règlement de la zone NL du projet de PLU autorise un certain nombre d'occupations et d'utilisations du sol²⁸ dont la compatibilité avec les enjeux de préservation du site Natura 2000 n'a pas été démontrée par l'analyse des incidences Natura 2000. Elles sont notamment autorisées sans contrainte d'implantation, et peuvent ainsi porter atteinte aux habitats potentiels ou avérés d'espèces d'intérêt communautaire.

28 Article 2.3 – Dans le secteur NL sont autorisées sous conditions que soient prises toutes dispositions permettant que ces activités n'entraînent pas de nuisances pour les zones contiguës les constructions liées à des activités de loisirs et sous conditions que soit préservée la sensibilité écologique de la ZPS des Boucles de la Marne :

- les constructions à usage de bureaux, de commerces, d'entrepôts,
- les constructions destinées à l'hébergement des personnes dont la présence est indispensable au gardiennage et à la sécurité,
- les hôtels et les restaurants,
- les installations classées ou non sous réserve qu'elles satisfassent la réglementation en vigueur et à la condition expresse qu'elles soient liées à l'exercice des activités autorisées dans le secteur,
- les aires de stationnement, y compris celles affectées aux camping-cars,
- les constructions nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif.

Sur ce point, le règlement de PLU précise que les types d'occupations et d'utilisations du sol précitées « *sont admises sous conditions que soit préservée la sensibilité écologique de la ZPS des Boucles de la Marne* ». La décision de permettre ou non certaines occupations et utilisations du sol sur le site Natura 2000 est un choix du PLU, et doit donc être analysée au stade de son élaboration, s'agissant en particulier de l'ensemble des règles de la zone NL, la préservation de la ZPS ne pouvant être renvoyée, sans plus de précision, à l'appréciation du respect de cette disposition de portée très générale, lors de chaque permis de construire ou d'aménager.

En l'état actuel du dossier, il n'est pas possible, pour la MRAe, de conclure à l'absence d'incidences notables du projet le PLU sur le site Natura 2000.

La MRAe recommande à nouveau d'approfondir l'analyse des incidences Natura 2000 du projet de PLU et d'adapter le règlement en conséquence.

4.2 Eau et milieux aquatiques

Pour la MRAe l'enjeu de préservation des zones humides n'a été suffisamment pris en compte par le PLU.

Aussi, bien que le règlement de PLU interdise « *tous travaux, toute occupation et utilisation du sol, ainsi que tout aménagement susceptible de compromettre [leur] existence [ainsi que leur] qualité hydraulique et biologique* », il est difficile d'appréhender les raisons pour lesquelles cette interdiction ne s'applique que dans une partie de la zone naturelle N (hormis dans les secteurs NL, Ns et Nz) et pas ailleurs :²⁹.

De plus, les contours des zones humides ne sont pas reportés sur le plan de zonage, et il n'est donc pas certain que l'efficacité de cette règle d'interdiction soit atteinte de façon optimale. La MRAe suggère donc d'établir un zonage spécifique³⁰ assorti de prescriptions assurant la préservation de ces zones humides.

Un tel zonage spécifique pourrait utilement porter sur les zones humides identifiées dans l'étude d'impact du projet de réalisation du parc photovoltaïque,.

L'étude d'un tel zonage spécifique s'avère en particulier nécessaire pour ce qui concerne la préservation des zones humides identifiées dans l'étude d'impact du projet de réalisation du parc photovoltaïque, et dont les contours ont été précisés sur plan masse du projet contenu dans cette dernière.

5 Information du public

Le présent avis doit être joint au dossier d'enquête publique du projet de PLU d'Annet-sur-Marne, 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.

29 Des enveloppes d'alerte de zones humides de classe 3 au sens des enveloppes d'alerte zones humides en Île-de-France, Cf. <http://www.driee.ile-de-france.developpementdurable.gouv.fr/enveloppes-d-alerte-zones-humides-en-ile-de-france-a2159.html>) présentes sur le territoire communal, sont classées en zones urbaine UE ou agricole A dont les dispositions n'abordent pas leur présence potentielle.

30 L'article L.151-23 du code de l'urbanisme autorise les PLU à « délimiter les [...] sites et secteurs à protéger pour des motifs d'ordre écologique [...] et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation ».

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'environnement³¹ 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 2015³², 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, dont le territoire comprend en tout ou partie un site Natura 2000, font l'objet d'une évaluation environnementale à l'occasion [...] de leur révision* » ».

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,

31 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)

32 Entrée en vigueur le 1er janvier 2016.

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. »³³.

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 POS d'Annet-sur-Marne en vue de l'approbation d'un PLU a été engagée par délibération de son conseil municipal du 18 novembre 2010. Toutefois, la délibération du conseil municipal datée du 28 août 2017 arrêtant le projet de PLU précise que la commune a décidé d'élaborer son nouveau document d'urbanisme « sous le régime des nouvelles dispositions du code de l'urbanisme en vigueur au 1er janvier 2016 ».

Dans ces conditions, le rapport de présentation du PLU communal doit répondre aux conditions suivantes:

(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 ;

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

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

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.