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 la mise en compatibilité par déclaration de projet du PLU de la commune de Saint-Nom-la-Bretèche (78) pour la réalisation d'un hébergement pour personnes âgées, d'un bâtiment d'activités et d'un hameau résidentiel

n°MRAe 2018-21

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La Mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) d'Île-de-France s'est réunie le 15 mars 2018 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 la mise en compatibilité du PLU de la commune de Saint-Nom-la-Bretèche.

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

Était également présent : 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.

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

* *

La MRAe a été saisie pour avis par la commune de Saint-Nom-la-Bretèche, le dossier ayant été reçu le 22 décembre 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 22 décembre 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 17 janvier 2018, qui lui a répondu le 26 janvier 2018.

Sur la base des travaux préparatoires de la DRIEE, et sur le rapport de Jean-Jacques Lafitte, 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.

Avis de la MRAe d'Île-de-France

En application de l'article R.104-8 du code de l'urbanisme, le projet de mise en compatibilité par déclaration de projet du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Saint-Nom-la-Bretèche pour permettre notamment la réalisation d'un hébergement pour personnes âgées 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 78-029-2017 du 11 août 2017. Plusieurs éléments motivaient cette décision :

- le fait que le site de l'opération est bordé par le projet de déviation de la RD 307 en cours de réalisation, dont les incidences sur le bruit et la qualité de l'air liées au trafic routier qui sera généré, sont susceptibles d'affecter de manière notable les habitants des futurs logements prévus dans le cadre de la présente mise en compatibilité du PLU de Saint-Nom-la-Bretèche ;
- la dégradation de la zone humide existante, sur le site de l'opération ;
- le fait que le site de l'opération abrite des espèces protégées et que la réalisation du projet entraînera la destruction d'une partie de leurs milieux de vie ;
- l'imperméabilisation, prévue par le projet, d'une partie du site concernée par des risques de remontée de nappe phréatique ;
- la proximité du site de l'opération avec le site classé de la plaine de Versailles, ce qui nécessite une analyse de l'insertion paysagère du présent projet.

Il convient de rappeler ici que le présent avis porte sur l'évaluation environnementale de la mise en compatibilité par déclaration de projet du PLU de Saint-Nom-la-Bretèche, l'étude d'impact du projet lui-même devant faire l'objet d'une saisine et d'un avis distincts.

À la lecture du dossier transmis par la commune, et au terme des observations formulées ci après la MRAe constate que :

- l'évaluation environnementale présentée porte en grande partie sur le projet et non vraiment sur la mise en compatibilité par déclaration de projet du PLU, et ne répond donc pas de manière pleinement satisfaisante aux attendus du code de l'urbanisme ;
- les choix retenus pour établir le projet d'aménagement communal porté par cette mise en compatibilité du PLU (implantation, dispositions réglementaires permettant d'en encadrer la réalisation) au regard des enjeux environnementaux ne sont pas suffisamment justifiés.

La MRAe recommande principalement de reprendre l'évaluation environnementale pour que le dossier de mise en compatibilité soit pleinement conforme aux dispositions du code de l'urbanisme (cf. annexe 2), en s'attachant :

- à mieux justifier le choix d'implantation le long de la déviation de la RD 307 d'un hébergement pour personnes âgées qui motive la mise en compatibilité du PLU,
- à mieux analyser les incidences sur l'environnement et la santé des futurs habitants des modifications apportées aux dispositions du PLU.

La MRAe rappelle que le code de l'environnement prévoit aux articles L.122-13 et -14 la possibilité de réaliser une évaluation environnementale unique, portant à la fois sur le projet et sur la procédure de mise en compatibilité du PLU avec ce projet, opportunité qui n'a pas été retenue.

Le projet nécessitant la mise en compatibilité du PLU objet de l'évaluation environnementale

Ce projet consiste en la réalisation :

- d'un hameau d'une vingtaine de maisons individuelles d'environ 2 800 m² de surface de plancher, (dont il n'est pas précisé s'il sera ou non consacré à l'hébergement de personnes âgées) ;

- de 90 appartements et des locaux communs (services, espace de restauration) sur environ 6 500 m² de surface de plancher (hébergement de personnes âgées);
- d'un espace dédié à la santé d'environ 200 m² de surface de plancher (idem) ;
- d'un bâtiment d'activités en R+1 sur environ 2 000 m² de surface de plancher.

Le secteur d'étude se situe au sud de la commune de Saint-Nom-la-Bretèche, chemin des Cochons, lieu-dit du « Vivier ». Le site d'étude a une superficie d'environ 3,57 hectares.

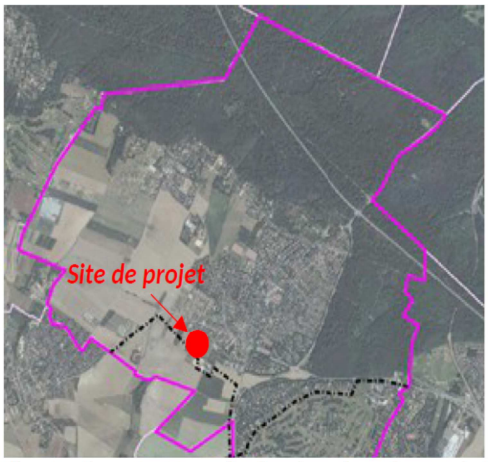

Illustration 1: Extrait du dossier du projet de mise en compatibilité du PLU

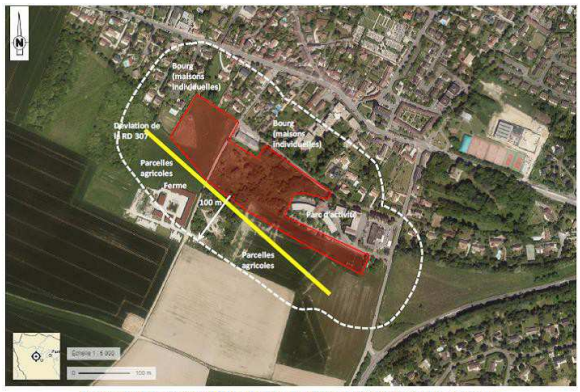

Illustration 2: Localisation du projet de déviation de la route RD307 par rapport au site de projet

Plan masse du projet : illustration donnée à titre indicatif

Illustration 3: Plan masse du projet motivant la mise en compatibilité du PLU

Le site du Vivier est adossé à la déviation de la RD 307 en cours de réalisation qui marquera la frontière sud entre le village et la zone agricole (site classé de la plaine de Versailles).

Dans le cadre de la mise en compatibilité par déclaration de projet du PLU, :

- le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) est modifié afin « d'accueillir dans le secteur du Vivier un programme d'hébergement à destination des seniors » ;
- une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) est créée pour encadrer les constructions sur le secteur du Vivier .
- le site du projet qui est actuellement classé en zone UX avec une vocation d'accueil d'activités économiques, sera reclassé dans deux zones :
  - UXa (activités économiques),
  - UV destinée à accueillir des hébergements et des équipements avec deux secteurs :
    - - UVa (résidence seniors et local de santé dans), comprenant la partie conservée de la zone humide qui était délimitée la zone UX ,
    - - UVb (« hameau résidentiel »).
- la zone humide délimitée sur le règlement graphique (autour de laquelle le règlement écrit interdit toute construction à moins de 10 mètres) est réduite de 60 % de sa surface dans le site du Vivier.

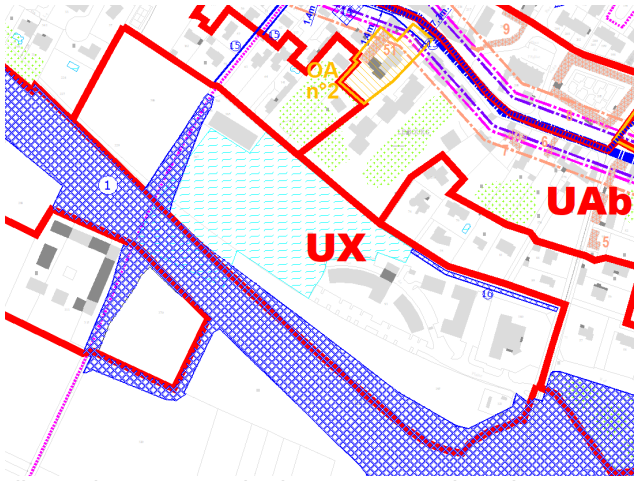

Illustration 4: Extrait du rapport : plan de zonage avant mise en compatibilité par déclaration de projet

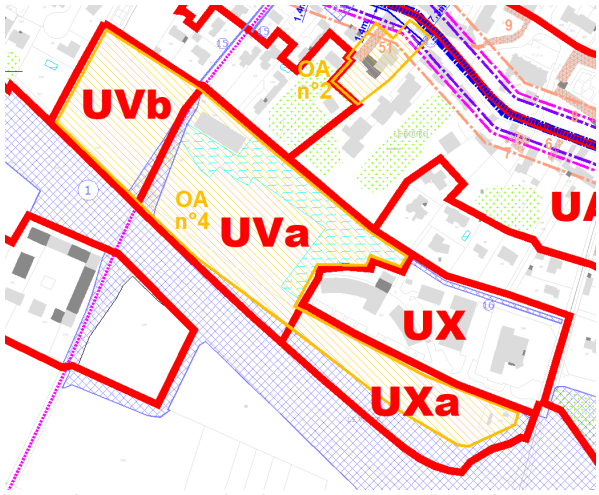

Illustration 5: Extrait du rapport : plan de zonage après mise en compatibilité par déclaration de projet

Illustration 6: Projet d'OAP sur le site du projet

Pour la MRAe, les principales incidences du projet de PLU mis en compatibilité sont liées à la suppression, par rapport au PLU en vigueur, de la protection de la zone humide présente sur le site du Vivier et à la possibilité ouverte de construire une résidence de personnes âgées et des logements au lieu d'activités économiques dans ce secteur.
Les principaux enjeux environnementaux à prendre en compte sont donc la préservation des zones humides et la limitation de l'exposition des futurs usagers du site au bruit et à la pollution du tronçon de route qui jouxtera le site du projet. Un autre enjeu est l'insertion du secteur du Vivier dans le paysage, notamment par rapport au site classé de la plaine de Versailles, de l'autre côté de la déviation de la RD 307.

Il est dès lors attendu que l'évaluation environnementale explicite la façon dont sont pris en compte ces enjeux prégnants, en même temps que sont limitées les incidences sur le paysage.

<u>État initial de l'environnement et incidences du projet</u>

Dans la partie du rapport consacrée à l'évaluation environnementale, l'état initial de l'environnement dans le site du Vivier, l'analyse des incidences du projet et les mesures prises pour corriger les incidences négatives sont succinctement décrits et résumés sous forme d'un tableau.

Les principaux enjeux environnementaux sont évoqués mais leur caractérisation demeure imprécise. Il est en particulier à noter que l'analyse des incidences porte sur le projet et les mesures correctrices d'incidences négatives du projet ne sont pas traduites dans le projet de PLU mis en compatibilité.

Pour rappel, l'évaluation environnementale de la mise en compatibilité par déclaration de projet du PLU de Saint-Nom-la-Bretèche doit montrer :

- que les nouvelles dispositions du document d'urbanisme sont élaborées en connaissance des incidences sur l'environnement et sur la santé humaine susceptibles de provenir des activités et constructions qu'elles permettent,
- que les mesures correctrices d'incidences négatives (éventuellement définies dans l'étude d'impact du projet) trouvent une traduction réglementaire qui s'imposera non seulement au présent projet mais également à toutes les constructions permises par le PLU modifié sur ce site, y compris si le présent projet n'était pas réalisé.

Ce n'est pas le cas ici.

Sur la pollution des sols et les eaux souterraines, le dossier mentionne les bases de données BASOL et BASIAS. il indique que le projet est situé sur des zones en friche ayant hébergé des ouvrages d'assainissement des eaux pluviales (page 12), un diagnostic du sol devra donc être réalisé afin de valider la compatibilité du sol avec les usages envisagés. Ce diagnostic est, pour la MRAe, attendu au stade de l'étude d'impact du projet.

Sur le plan de la qualité de l'air et des nuisances sonores, le dossier indique que la bande réglementaire due au bruit de la déviation de la RD 307, large de 100m de part et d'autre de la voie affecte totalement le site du projet. Il souligne que les trafics générés par les hébergements permis par les nouvelles dispositions du PLU seront très faibles par rapport aux trafics qui sera supporté par la déviation.

Ce trafic sera source de bruit et de pollutions auxquels seront exposés les futurs usagers du site du Vivier. Alors que le rapport évoque l'intérêt du projet de déviation de la route RD307, qui est d'atténuer les nuisances liées au trafic routier de transit dans le centre bourg, il est a priori surprenant que le tableau d'analyse des incidences ne fasse pas état d'incidences négatives résiduelles (en termes d'exposition au bruit et à la pollution de l'air) d'une adaptation du PLU qui permet l'implantation d'un hébergement destiné à une population sensible de 11 000 m² à proximité immédiate de la déviation.

Le conseil départemental a adopté des dispositions pour réduire le bruit de la déviation (merlons végétalisés et écrans acoustiques, l'objectif de ces protections étant de limiter la contribution sonore de la déviation à 60 décibels le jour et à 50 décibels la nuit en façade des « riverains actuels » (lors de la conception du projet). La carte reproduite p 101 est peu lisible mais montre que les habitations qui seront permises par l'adaptation du PLU ne sont pas prises en compte.

Outre la réduction du bâti à R+1, le dossier évoque, comme mesure de réduction du bruit, une marge de recul de 15 m des bâtiments par rapport à la déviation, qui ne paraît pas reprise dans le règlement modifié du PLU.

La MRAe recommande de compléter l'étude de bruit réalisée lors de la conception de la déviation de la RD307 pour la faire porter sur les façades des hébergements permis par la mise en compatibilité du PLU et d'adapter en conséquence le recul des locaux d'hébergement par rapport à la déviation (recul à inscrire dans le règlement).

Le tableau de présentation des impacts conclut p 93 à une dispersion « significative » des polluants émis par les merlons végétalisés de la déviation. Les développements p 102 issus d'une « « étude spécifique » dont les références ne sont pas produites, n'apportent pas une justification convaincante de cette affirmation en concluant que « la majorité des travaux réalisés montre que l'effet des haies végétales est incertain et probablement faible. »

La MRAe recommande de réévaluer l'impact de la mise en compatibilité du PLU sur l'exposition aux polluants atmosphériques de la déviation des futurs résidents du site du Vivier.

Par ailleurs, la MRAe observe que la commune est située dans la zone C du Plan d'exposition au bruit (PEB) de l'aérodrome de Chavenay-Villepreux approuvé le 03 juillet 1985, que d'après les informations dont dispose la MRAe ce PEB est actuellement en cours de révision et qu'une partie du projet se trouvera vraisemblablement intégrée dans la zone D du nouveau PEB, avec seulement des prescriptions en matière d'isolation phonique. Ce plan et ses dispositions s'imposant au site du Vivier doit être présenté dans l'état initial de l'environnement .

Sur la thématique des zones humides, le rapport indique que le site du Vivier est concerné par une zone humide avérée résultant de la topographie et de la nature des sols (argiles peu perméables), qui favorisent l'accumulation d'eaux pluviales. Il n'est pas fait référence aux modalités d'alimentation en eau de cette zone humide. La mise en compatibilité du PLU en réduisant de 60 % la superficie de la zone humide figurée sur le plan de zonage permet la destruction de la plus grande partie de cette zone humide. Le dossier présente les compensations prévues de cet impact significatif, qui seront mises en œuvre sur le même bassin versant sur la commune voisine de Chavenay (remise à ciel ouvert du ru de fond de Berthe, avant sa confluence avec le ru de Gally permettant la création d'une zone humide de 1,6 ha correspondant à 1,5 fois la superficie détruite au Vivier). Le dossier ne précise pas comment la préservation de cette future zone humide est ou sera assurée dans le document d'urbanisme de cette commune.

Justification des choix

Il est attendu que les choix du projet de mise en compatibilité du PLU (adaptations du PADD et du règlement, création d'une OAP) fassent l'objet d'une justification au regard des incidences prévisibles de leur mise en œuvre compte tenu des principaux enjeux environnementaux à prendre en compte.

Or, dans le rapport, seuls sont exposés les motifs des évolutions nécessaires du PLU pour permettre le projet de résidence pour personnes âgées, sans prise en compte dans ces choix des nuisances sonores et de pollution atmosphérique caractérisant le site retenu.

Ainsi, le chapitre 2 du rapport (« Localisation du projet et contexte ») indique que le site du Vivier constitue la seule parcelle de plus de 3 hectares libre de constructions à l'échelle de la commune. Or, pour la MRAe la nécessité d'implanter un hébergement pour personnes dépendant de services divers relativement à l'écart du centre-ville, ainsi que le besoin, compte tenu de la surface de plancher estimée à 11 000 m², de mobiliser un terrain d'assiette de 30 000 m² doivent être argumentés, et ce n'est pas le cas dans le rapport.

La MRAe recommande de justifier le choix de permettre dans le PLU l'implantation d'un équipement sensible à côté de la déviation de la RD 307 au regard des incidences sur l'environnement et la santé humaine de cette implantation.

Information du public

Le présent avis doit être joint au dossier d'enquête publique du projet la mise en compatibilité du PLU de Saint-Nom-la-Bretèche, conformément à l'article R.104-25 du code de l'urbanisme.

Pour l'information complète du public, au-delà de cette obligation réglementaire , la MRAe invite 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 projet de mise en compatibilité du PLU envisage de tenir compte de l'avis de la MRAe, le cas échéant en modifiant son projet de mise en compatibilité du PLU .

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'environnement[1] 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 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-du code de l'urbanisme par ordonnance n°2015-1174 du 2septembre 2015[2], 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 2août 2012, modifié par le décret n°2015-178du 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 mise en compatibilité dans le cadre […] d'une déclaration de projet, 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.* ».

1 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)

2 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°2015-178du 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-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. 151-2 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.* »[3].

Dans le cas présent, le PLU de Saint-Nom-la-Bretèche a été approuvé par délibération datée du 20 décembre 2012 puis modifié le 26 juin 2014. 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, sauf délibération explicite.

Le rapport de présentation du PLU communal doit donc être conforme à l'article R.123-2-1 ancien[4] 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 du a 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 ;

6° [Identifie les indicateurs nécessaires à l'analyse des résultats de l'application du plan mentionnée à l'article L. 153-27][5] ;

3 Article 12 du décret n°2015-178du 28 décembre 2015.
4 Issu du décret n°2012-995 du 2août 2012.
5 Cf article R.151-4 du code de l'urbanisme issu du décret n°2015-178du 28 décembre 2015.

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 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.

En cas de modification, de révision ou de mise en compatibilité dans les cas prévus aux articles R. 123-23-1, R. 123-23-2, R. 123-23-et R. 123-23-4, du plan local d'urbanisme, le rapport de présentation est complété par l'exposé des motifs des changements apportés.

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

En outre, au titre du 2° de l'article R. 151-1 du code de l'urbanisme, le rapport de présentation identifie et « analyse les capacités de densification et de mutation des espaces bâtis ».