



Mission régionale d'autorité environnementale

Normandie

**Avis délibéré de la Mission Régionale d'Autorité
environnementale de Normandie sur
l'élaboration du plan local d'urbanisme
intercommunal de la communauté de
communes de Pont Audemer - Val de Risle (27)**

n° : 2019-3094

<http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/>

Préambule

La MRAe de Normandie, mission régionale d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), s'est réunie le 1^{er} août 2019, par téléconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal de la communauté de communes Pont Audemer – Val de Risle (27).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Denis BAVARD, Marie-Claire BOZONNET, Olivier MAQUAIRE et Michel VUILLOT.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, 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 le présent avis.

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Normandie a été saisie par la communauté de communes Pont Audemer – Val de Risle pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 3 mai 2019.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 104-6 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la DREAL a consulté le 9 mai 2019 l'agence régionale de santé de Normandie.

Sur la base des travaux préparatoires de la DREAL et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

Pour chaque plan et document soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis n'est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Le présent avis est publié sur le site internet des MRAe. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

Synthèse de l'Avis

Le conseil communautaire de la communauté de communes Pont-Audemer Val de Risle (CCPAVR) a arrêté, le 15 avril 2019, le projet d'élaboration de son plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) et l'a transmis à l'autorité environnementale qui en a accusé réception le 3 mai 2019.

Sur le fond, l'objectif du projet de PLUi tel qu'exposé dans le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) est de créer 2 180 logements pour accueillir 6 000 habitants entre 2018 et 2033. Il prévoit une consommation foncière de 120 ha : 75 ha pour l'habitat, 40 ha dédiés aux activités économiques et 5 ha consacrés aux équipements publics.

D'un point de vue formel, le dossier transmis à l'autorité environnementale contient partiellement les éléments attendus en application des codes de l'urbanisme et de l'environnement. En particulier, l'analyse de l'état initial de l'environnement ainsi que l'étude des incidences Natura 2000 ne sont pas suffisantes, l'analyse de solutions de substitution raisonnables n'est pas présentée et, en conséquence, la mise en œuvre de la démarche éviter-réduire-compenser a été partielle.

Par ailleurs, la cohérence entre le PADD de la communauté de communes et sa traduction dans le PLUi doit être explicitée et la compatibilité avec la charte du parc régional des Boucles de la Seine en matière de consommation de l'espace est à démontrer.

Des recommandations sont également formulées pour tenir compte des impacts du projet sur l'environnement et notamment sur les sols, la biodiversité, l'exposition de la population aux risques naturels et le changement climatique.

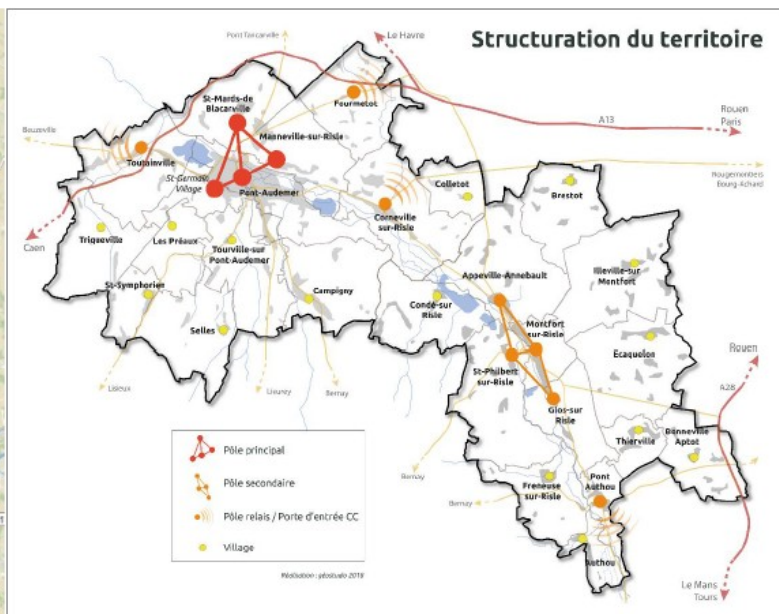


Figure 1 : Localisation de la communauté de communes Pont Audemer-Val de Risle
Figure 2 : Périmètre et polarité du territoire (extrait du dossier)

Avis détaillé

L'évaluation environnementale des projets de documents d'urbanisme est une démarche d'aide à la décision qui permet de décrire et d'apprécier de manière appropriée et proportionnée les incidences du document d'urbanisme sur l'environnement et la santé humaine. Elle est conduite au stade de la planification, en amont des projets opérationnels, et vise à repérer de façon préventive les impacts potentiels des orientations et des règles du document d'urbanisme sur l'environnement, à un stade où les infléchissements sont plus aisés à mettre en œuvre. Elle doit contribuer à une bonne prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux et permettre de rendre plus lisibles pour le public les choix opérés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement. Cette démarche trouve sa traduction écrite dans le rapport de présentation du document.

1. CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE DE L'AVIS

Le 30 novembre 2015, la communauté de communes de Pont-Audemer (CCPA) a prescrit l'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi). Le 1^{er} janvier 2017, la communauté de communes Pont-Audemer et celle de Val de Risle, créées en 1996 et composées chacune de 14 communes, ont fusionné pour donner naissance à l'actuelle communauté de communes Pont-Audemer – Val de Risle. Le 26 juin 2017, le conseil communautaire a approuvé l'extension du périmètre du PLUi de la CCPA pour couvrir l'intégralité du territoire de la CCPAVR et a prescrit l'élaboration du PLUi valant programme local de l'habitat (PLUiH). Au 1^{er} janvier 2018, cette collectivité comptait 26¹ communes et 27 874 habitants.

Après avoir débattu du projet d'aménagement et de développement durables (PADD) du futur PLUi le 18 juin 2018, le conseil communautaire de Pont-Audemer Val de Risle a décidé d'abandonner le volet habitat a arrêté son PLUi le 15 avril 2019, après concertation publique. Il l'a transmis à l'autorité environnementale qui en accusé réception le 3 mai 2019.

Le territoire de la CCPAVR est concerné par quatre sites Natura 2000², la zone de protection spéciale FR 2310044 « *Estuaire et marais de la basse Seine* », site Natura 2000 protégé au titre de la directive 2009/147/CE « *Oiseaux* » du 30 novembre 2009 et les zones spéciales de conservation FR 2300122 « *Marais Vernier et Risle maritime* », FR 2300150 « *Risle, Guiel et Charentonne* », FR2300149 « *Corbie* », sites Natura 2000 protégés au titre de la directive 92/53/CEE « Habitats-faune-flore » du 21 mai 1992. C'est donc en application de l'article R. 104-9 du code de l'urbanisme que l'élaboration du PLUi de la CCPAVR fait l'objet d'une évaluation environnementale systématique.

2. CONTEXTE ENVIRONNEMENTAL ET PROJET DE LA COLLECTIVITÉ

Le dossier de PLUi remis à l'autorité environnementale comprend les pièces suivantes :

- le *rapport de présentation* (RP) (1 112 pages/pièce N1-A à N1-F) dont le résumé non-technique (26 pages/pièce N1-F) et l'évaluation environnementale (189 pages/pièce N1-E) ;
- le *projet d'aménagement et de développement durables* (PADD) (37 pages/pièce N2) ;
- le *règlement écrit* (154 pages/pièce N3-A) ;
- le règlement graphique (un plan pour chaque commune et chaque pièce) : plans de zonage /pièce N3-B, plans des risques et protections patrimoniales/ pièce N3-C, plans des hauteurs et emprise au sol/pièce N3-D ;
- les *orientations d'aménagement et de programmation sectorielles* (OAP) (187 pages/pièce N5-A) ;
- les orientations d'aménagement et de programmation commerciale (38 pages/ pièce N5-B)

1 Appeville-Annebault, Brestot, Bonneville-Aptot, Authou, Campigny, Colletot, Condé-sur-Risle, Corneville-sur-Risle, Ecaquelon, Fourmetot, Freneuse-sur-Risle, Glos-sur-Risle, Illeville-sur-Montfort, Les Préaux, Maneville-sur-Risle, Montfort-sur-Risle, Pont-Audemer, Pont-Authou, Saint-Mards-de-Blacarville, Saint-Philibert-sur-Risle, Saint-Symphorien, Selles, Thierville, Tourville-sur-Pont-Audemer, Toutainville, Triqueville.

2 Le réseau Natura 2000 est un ensemble de sites naturels européens, terrestres et marins, identifiés pour la rareté ou la fragilité des espèces sauvages, animales ou végétales, et de leurs habitats, en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée e 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 » 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).

- les annexes/pièce N4-A à N4-G (texte et plan des servitudes d'utilité publique, carte du réseau électrique, périmètres des monuments historiques, carte des sites inscrits et classés, cartes et liste des sites patrimoniaux remarquables de Pont-Audemer, périmètres de réciprocité agricole, plans de prévention des risques inondation Risle-Aval et Pont-Audemer).

2.1. CONTEXTE ENVIRONNEMENTAL

Situé en aval de la vallée de la Risle, le territoire de la communauté de communes dispose d'un patrimoine écologique et paysager remarquable caractérisé par des vallées, des vallons, des coteaux, des boisements, des parcelles bocagères et le plateau du Neubourg ainsi que par le bassin versant de la Risle dont l'embouchure s'ouvre dans l'estuaire de la Seine.

De nombreux zonages d'inventaires (27 ZNIEFF³ de type I et deux ZNIEFF de type II), de protection ou de contractualisation (quatre sites Natura 2000, quatre espaces naturels sensibles, des espaces protégés au sein de la Risle et gérés par le conservatoire du littoral, cinq communes font partie du parc naturel régional des Boucles de la Seine : Pont-Audemer, Corneville-sur-Risle, Toutainville, Saint-Mards-de-Blacarville, Fourmetot) confirment la richesse écologique de ce territoire, à la confluence de plusieurs cours d'eau.

Le territoire de la CCPAVR se situe stratégiquement entre les agglomérations de Caen, de Rouen et du Havre et bénéficie d'un maillage routier structurant (A 13 et A 28). Le territoire est organisé en quatre pôles :

- au nord-ouest, le pôle principal (Pont-Audemer et sa première couronne) compte près de 50 % de la population et regroupe la majorité des activités économiques. Il tire profit de des grands axes de communication ;
- au sud-ouest, le pôle secondaire (Montfort-sur-Risle et sa périphérie) accueille des commerces de proximité ;
- au nord-est, les quatre pôles relais sont équipés de quelques commerces ;
- au nord et au sud-est se situent les villages.

Les équipements publics sont répartis entre les pôles principal, secondaire et relais. Les déplacements se font principalement en voiture (88 %), l'offre en transports en commun étant peu développée. Des projets d'amélioration des infrastructures autoroutières sont par ailleurs en cours d'étude (demi-diffuseurs à Bourneville et à Toutainville, p.358 diagnostic territorial) qui viendront encore renforcer l'usage de la voiture individuelle.

En 2014, la CCPAVR accueillait 27 711 habitants sur une superficie de 236,3 km², soit une densité de 117 habitants au km² (94 habitants au km² dans le département de l'Eure). La démographie est en croissance modérée mais constante depuis 1968 (0,8 % entre 1999 et 2014). Cette évolution n'est pas homogène à l'échelle du territoire (croissance négative pour certaines communes et croissance de +5,4 % annuelle pour certaines autres entre 2009 et 2014). La répartition du nombre de logements créés entre 2009 et 2014 n'a pas toujours été adaptée à la demande (augmentation du nombre de logements dans des communes qui enregistrent une diminution de sa population). Le parc immobilier est composé à 73 % de logements individuels, 88 % des résidences principales comportant plus de trois pièces, et compte dans les quartiers prioritaires 48 % de logements sociaux. Les équipements publics (santé, culture...) et les zones économiques sont concentrés dans la commune de Pont-Audemer (p.157, 162, 183 diagnostic territorial) et 14 communes n'ont pas ou plus de commerces (p.177 diagnostic territorial).

Ces dernières années ont été marquées par le phénomène d'étalement urbain. Entre 2005 et 2015, 195,73 ha ont été artificialisés dont 81,85 % en extension : 85,1 % dédiés aux logements et 10,7 % pour des activités économiques (p.234 diagnostic territorial).

3 ZNIEFF : zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique. Lancé en 1982 à l'initiative du ministère chargé de l'environnement, l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique 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 deux types de ZNIEFF : les ZNIEFF de type I : secteurs de grand intérêt biologique ou écologique ; les ZNIEFF de type II : grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes.

2.2. LE PROJET DE PLAN LOCAL D'URBANISME INTERCOMMUNAL

Le projet urbain porté par les élus de la communauté de communes Pont-AudemerVal de Risle est décliné dans le projet d'aménagement et de développement durables (PADD). Il s'appuie sur les objectifs-clés suivants : accueillir 6 000 nouveaux habitants entre 2018 et 2033 ce qui correspond à une croissance annuelle de + 1,05 % et construire 2 440 nouveaux logements (après déduction des 283 logements construits entre 2014 et 2017). Sur les 149,5 ha dédiés à l'habitat, l'intercommunalité prévoit 50 % de logements en densification (dents creuses, divisions parcellaires, opérations de regroupements de logements). Ce projet démographique s'accompagne d'un objectif de développement économique qui se traduit par l'ouverture à l'urbanisation de 40 hectares, et de développement des équipements publics à hauteur de 5 ha.

L'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones s'appuie sur la polarisation suivante :

- 66,7 % des logements et 42 % du foncier sur les communes des pôles principaux et secondaires ;
- 15,8 % des logements dans les pôles relais ;
- 17,5 % des logements dans les « villages ».

3. QUALITÉ DU DOSSIER TRANSMIS À L'AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE

En dehors de la présentation de solutions de substitution raisonnables, tous les éléments attendus du rapport de présentation (définis aux articles R. 151-1 à R. 151-4 du code de l'urbanisme) et de l'évaluation environnementale (définis à l'article R. 104-18 du même code) sont présents.

Les documents présentés sont de bonne qualité rédactionnelle et pédagogique mais le rapport de présentation est constitué de six fascicules dont la numérotation des pages ne suit pas l'évolution du rapport. Par ailleurs, même si la lecture du règlement graphique par commune permet une bonne visibilité des projets, des plans récapitulants chaque enjeu de ce règlement (zonage, risques et protections patrimoniales, hauteurs et emprise au sol) et l'indication de l'échelle retenue auraient permis de mieux appréhender le territoire dans son ensemble et d'apprécier sa polarité. Les annexes nécessiteraient par ailleurs d'être complétées par un recensement des sites pollués BASIAS⁴/BASOL⁵ et des réseaux d'eau potable et d'assainissement, pour mieux prendre en compte ces enjeux dans le dossier des OAP.

Il serait également intéressant de joindre le bilan de la concertation et les délibérations communautaires.

Le **résumé non-technique** présenté dans le fascicule N1-F est clair et pédagogique. Pour une meilleure information du public, il aurait dû présenter les espaces remarquables du territoire ainsi que les éléments principaux du projet de la communauté de communes : chiffres clés, scénario démographique retenu, polarité des communes.

L'autorité environnementale recommande de compléter le résumé non technique en matière d'espaces remarquables, d'y intégrer les éléments principaux du projet poursuivi par la collectivité et de le faire évoluer en tenant compte des observations du présent avis.

4. QUALITÉ DE LA DÉMARCHE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE ET DE LA MANIÈRE DONT ELLE EST RETRANSCRITE

4.1. QUALITÉ DE LA DÉMARCHE ITÉRATIVE

L'évaluation environnementale vise une amélioration de la prise en compte de l'environnement dans les documents d'urbanisme au travers d'une démarche itérative structurée. Elle implique également une concertation et une information renforcées avec le public. L'alinéa 7° de l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme en prescrit une description.

4 Inventaire historique des sites industriels et activités de service

5 Base de données sur les sites et sols pollués ou potentiellement pollués appelant une action des pouvoirs publics, à titre préventif ou curatif

Le rapport de présentation présente partiellement les sensibilités environnementales du territoire, les mesures d'évitement et de réduction prévues dans le cadre des OAP et la justification des choix de la collectivité.

Le diagnostic territorial (pages 137-138) se réfère à la typologie des communes de l'ex-Haute Normandie dans le domaine de l'habitat, établie par la DREAL en 2010, qui permet d'apprécier la manière de polariser le territoire ainsi que les attentes en termes de typologie de logements.

En revanche, il n'est pas présenté, et encore moins évalué, de scénarios de développement démographique et économique alternatifs permettant de justifier celui retenu par la collectivité. De la même manière, en matière de zonage, aucune solution de substitution raisonnable n'a été étudiée. Ainsi, il n'est pas possible de s'assurer que le scénario retenu par la CCPAVR est celui de moindre impact environnemental.

L'autorité environnementale recommande d'étudier différents scénarios démographiques, de développement économique et urbain et d'expliquer les choix opérés parmi ces différents scénarios. Elle recommande également, en matière de zonage, d'étudier différentes solutions de substitution, d'évaluer leurs impacts sur l'environnement et la santé humaine et de retenir au final celle de moindre impact.

4.2. PRISE EN COMPTE DES AUTRES PLANS ET PROGRAMMES

Les rapports de compatibilité ou de prise en compte entre le PLUi et les plans et programmes de rang supérieur qui concernent le territoire sont présentés dans différentes parties du dossier : diagnostic territorial (N1-A/pages 15-30), état initial de l'environnement (N1-B/pages 135-144) et évaluation environnementale (N1-E/ pages 157-182). Ces éléments auraient été attendus dans un chapitre unique.

Le PLUi n'étant pas couvert par un schéma de cohérence territoriale (SCoT) approuvé, il doit, conformément à l'article L. 131-7 du code de l'urbanisme, être compatible avec les documents énumérés aux 1° à 10° de l'article L. 131-1 et prendre en compte les documents énumérés à l'article L. 131-2 du code de l'urbanisme. Conformément à l'article L. 151-6 du code de l'urbanisme, il doit également présenter un dossier OAP « Aménagement commercial » précisant les localisations préférentielles des commerces et les dispositions relatives à l'équipement commercial et artisanal.

L'articulation du PLUi avec les documents de rang supérieur est partiellement traitée. En effet, l'analyse des objectifs de ces documents appliqués au territoire n'est pas systématique. L'analyse de l'articulation avec le PACER (Plan Air Climat Énergie Régional) de la région Haute-Normandie, adopté le 13 octobre 2014 sur la période 2015-2020, mériterait d'être complétée. De plus, le plan climat-air-énergie territorial (PCAET) du Territoire de Pont-Audemer Val de Risle, en phase d'élaboration, est évoqué mais le travail conduit sur ce plan n'a pas été utilisé dans le cadre du PLUi.

Sur le fond, le projet de PLUi est incompatible avec certaines dispositions de la charte du parc naturel régional des boucles de la Seine Normande, notamment en matière d'artificialisation des sols. Cette charte fixe en effet des objectifs d'artificialisation plafond entre 2 % et 4 % selon la typologie de la commune, sur la période 2013-2025. En extrapolant ces objectifs sur la période 2013-2033, le parc naturel régional estime, dans l'avis qu'il a rendu sur le PLUi, que l'artificialisation devrait être inférieure à environ 63 hectares, alors qu'il estime à 93,75 ha en étalement urbain et 68,91 ha à l'intérieur du contour urbain l'artificialisation qui résultera de la mise en œuvre du PLUi (p.162, N1-E/évaluation environnementale).

L'autorité environnementale recommande d'approfondir l'analyse de l'articulation du projet de PLUi avec l'ensemble des dispositions des documents de rang supérieur et la compatibilité avec la charte du parc naturel régional des boucles de la Seine Normande.

4.3. OBJET ET QUALITÉ DES PRINCIPALES RUBRIQUES DU RAPPORT DE PRÉSENTATION

• **Le diagnostic** prévu à l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme est présenté dans le fascicule dédié au diagnostic territorial (pages 31-369 du rapport de présentation) et dans celui dédié au diagnostic agricole (pièce N1-C). Le diagnostic est clair et permet notamment de mettre en évidence l'insuffisance des espaces mutables pour répondre aux besoins économiques (p.184-185). Il indique la consommation foncière des dix dernières années (p.234) et présente le potentiel de densification, sur 94,1 ha, pour permettre la construction de 807 logements (51,7 % en dents creuses, 48,3 % sur des parcelles mutables) (p.295-324). Cependant, les chiffres cités présentent quelques incohérences avec ceux cités par ailleurs. Des

corrections mériteraient en particulier d'être apportées en termes de sites classés (9 et non 7) et inscrits (8 et non 9). Chaque chapitre du diagnostic présente une synthèse (p.64, 86-87, 144-146, 165-168, 193-194, 325-326, 369). Une synthèse plus globale permet par ailleurs une vision d'ensemble des enjeux du territoire (pages 370-389).

- **L'état initial de l'environnement** présenté dans le fascicule N1-B du rapport de présentation ne traite pas de toutes les composantes environnementales et apparaît succinct dans le traitement de certaines d'entre elles (biodiversité, climat, risques technologiques).

Il ne prend pas en compte les espaces naturels sensibles (les zones humides du parc des étangs à Toutainville, Pont-Audemer, Saint-Germain-Village et de Saint-Philbert-sur-Risle, la forêt de Monfort-sur-Risle). Aucun inventaire faunistique et floristique n'a été réalisé. Il n'identifie pas le parc naturel régional des Boucles de la Seine, le site Ramsar « Marais Vernier de la Risle maritime », les sites inscrits et classés, les périmètres d'intervention du conservatoire du littoral, le patrimoine bâti remarquable dont le site patrimonial remarquable (SPR) de Pont-Audemer approuvé le 13/07/2009. Il ne traite pas du paysage. Il ne mentionne pas les périmètres de réciprocité agricole, n'identifie pas les risques technologiques (incendie et l'explosion de poussières) liés à un établissement industriel générant des zones de dangers (Nutrea Purina Petcare à Saint-Philbert-sur-Risle) et à des canalisations de transport de gaz exploitées par GRT Gaz ainsi que d'hydrocarbures TRAPIL « Port-Jérôme/Vernon ». Les risques liés à la submersion marine et à l'éboulement de falaises ne sont pas présentés. La différenciation entre zones humides avérées et secteurs à forte prédisposition de zones humides n'est pas faite. Le captage d'eau potable situé sur la commune de Freneuse-sur-Risle (p.59) n'est pas identifié. Enfin, le schéma régional de cohérence écologique de Haute-Normandie n'est pas décliné à l'échelle de chacune des communes.

De façon générale, il conviendrait de cibler davantage les zones susceptibles d'être impactées par la mise en œuvre du PLUi et d'approfondir, sur ces zones, l'état initial de l'environnement. Ainsi, l'état initial de l'environnement gagnerait à être complété des annexes du dossier (N4-A à G).

En revanche, les sections relatives à l'énergie (p.84-92), à la qualité de l'air (p.103-108) et aux pollutions lumineuses (p.113-114) paraissent pertinentes.

Au final, l'état initial révèle partiellement la richesse de l'environnement du territoire intercommunal, marqué tout particulièrement par la présence de la Risle. La forte densité de population et d'activités dans les pôles principaux est ainsi à l'origine d'exposition accrue aux aléas liés à l'eau (inondations, submersion marine et ruissellements notamment).

L'autorité environnementale recommande de compléter l'état initial de l'environnement notamment sur les habitats, la faune et la flore, et sur les risques naturels et technologiques pour y traiter de l'ensemble des composantes environnementales et d'approfondir les analyses, en particulier sur les secteurs susceptibles d'être impactés par le PLUi.

- Le fascicule dédié aux « justifications » (pièce N1-D) permet de comprendre **les choix opérés** pour établir le projet d'aménagement et de développement durables (PADD), les règlements écrit et graphique ainsi que les orientations d'aménagement et de programmation (OAP).

Le projet de PLUi, qui ne présente pas de scénarios alternatifs, se situe en deçà de l'estimation du PADD en termes de logements à produire (2 180 *versus* 2 400 logements, p.238-240). Le projet retenu accentue la polarité du territoire sans toutefois analyser complètement les impacts en termes de mobilités de cette organisation territoriale et sans favoriser véritablement les mobilités actives⁶.

Les enjeux environnementaux (p.108-119) gagneraient à être pris en compte dans l'identification du potentiel foncier mobilisable pour le logement (biodiversité, eau potable, paysage, risques naturels...). Des précisions gagneraient à être apportées en matière de justification des densités retenues, ainsi que sur les éléments du patrimoine à conserver au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme.

- **L'analyse des incidences sur l'environnement et la présentation des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation qui y sont associées** figurent dans le fascicule « Évaluation environnementale » (p.7-119). Cette analyse doit permettre à la collectivité d'évaluer les impacts de son projet sur l'environnement et de faire la preuve de la bonne mise en œuvre de la démarche éviter-réduire-

⁶ La mobilité active est une forme de transport de personnes, et parfois de biens, qui n'utilise que l'activité physique humaine comme source d'énergie. Les formes de mobilité active les plus connues sont la marche à pied et la bicyclette.

compenser (ERC).

Cette analyse est déclinée en deux volets : analyse des incidences des orientations du PADD et analyse des incidences du règlement, des OAP et des choix stratégiques d'aménagement sur l'environnement. Elle comporte les mêmes faiblesses que l'état initial de l'environnement et n'est donc pas complète.

La première partie décrit de façon superficielle et de manière globale, sans reprendre les différents axes d'orientation du PADD, les incidences négatives et positives du PLUi sur les composantes environnementales.

La deuxième partie présente une analyse sous forme de tableaux mettant en évidence les incidences, les mesures prévues ainsi que les impacts résiduels, faibles à forts, pour chaque OAP. Il aurait été intéressant de qualifier les mesures (éviter, réduire ou compenser). Certains sujets sont peu traités : conception bioclimatique des bâtiments, développement des énergies renouvelables...

Pour certaines zones, il ressort de ces analyses, complétées de l'analyse des incidences Natura 2000, qu'il subsiste des impacts modérés à forts sur l'environnement : sols, biodiversité, mobilité, risques naturels et technologiques. Il paraîtrait par conséquent opportun de reconsidérer pour ces zones, les conditions de leur ouverture à l'urbanisation.

L'analyse de l'évolution de l'environnement en l'absence de mise en œuvre du projet est décrite de façon succincte (p.183-186) et conclut que la mise en œuvre du PLUi sera « favorable en de nombreux points » (trame verte et bleue préservée, consommation d'espace raisonnée, meilleure protection du paysage et du patrimoine, meilleure prise en compte de l'adaptation aux changements climatiques, meilleure gestion de la ressource en eau) par rapport à la situation dans laquelle seraient reconduits les plans d'occupation des sols et les cartes communales actuels, peu prescriptifs. Il convient de nuancer cette analyse dans la mesure où, le territoire n'étant pas couvert par un SCoT approuvé, l'ouverture à l'urbanisation n'est possible que si une dérogation est délivrée par le préfet après avis de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) et dans la mesure où, selon les termes de l'article L. 142-5 du code de l'urbanisme « l'urbanisation envisagée ne nuit pas à la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers ou à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques, ne conduit pas à une consommation excessive de l'espace, ne génère pas d'impact excessif sur les flux de déplacements et ne nuit pas à une répartition équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services ». Par ailleurs, si le PLUi n'était pas adopté d'ici le 31 décembre 2019, les documents d'urbanisme en vigueur seraient caducs et les communes seraient ainsi soumises au règlement national d'urbanisme.

L'autorité environnementale recommande de tirer les conséquences de l'analyse des incidences sur l'environnement du projet de PLUi pour réévaluer la pertinence des choix faits en matière d'urbanisation.

- **L'évaluation des incidences Natura 2000**, élément obligatoire en application de l'article R. 414-19 du code de l'environnement, est définie à l'article R. 414-23 du CE. Elle comprend *a minima* une cartographie et une présentation illustrée des sites, accompagnées d'une analyse des effets – permanents et temporaires, directs et indirects – du PLU sur les espèces animales et végétales et les habitats d'intérêt communautaire qui ont justifié la désignation des sites Natura 2000.

Cette évaluation est présentée de façon partielle dans le fascicule « Évaluation environnementale » (p.122-156). L'analyse des sites omet celui de « Corbie » (FR2300149), protégé au titre de la directive européenne « Habitats-faune-flore », ce qui ne permet pas d'apprécier notamment les incidences de l'OAP n°37 située à 200 m environ de ce site, sur la commune de Toutainville.

Par ailleurs, l'évaluation ne porte que sur l'analyse des incidences de quatre OAP (n°37/Toutainville, n°18/Les Préaux, n°24 et 28/Pont-Audemer). Il est à noter quelques erreurs dans le tableau de la page 143 (confusion dans les appellations des OAP). En l'absence d'inventaire faunistique et floristique sur les secteurs d'OAP, les conclusions de l'absence d'impact significatif paraissent peu étayées. Il conviendrait donc de conduire ces inventaires, d'analyser les incidences du PLUi sur l'environnement, et, le cas échéant, de modifier le zonage et de proposer des mesures adaptées pour pallier les impacts résiduels.

D'une manière générale, l'évaluation des incidences Natura 2000 n'a été conduite que sur quelques OAP et non sur le document d'urbanisme dans sa globalité. Les pressions croissantes exercées sur les sites Natura 2000, de manière directe ou indirecte, du fait de la hausse de la population, du développement de l'activité

économique et du tourisme et, en conséquence de l'artificialisation et de l'imperméabilisation des sols, de la réduction et du morcellement des habitats naturels, des rejets des stations d'épuration, des émissions de polluants, ne sont pas évaluées.

L'autorité environnementale recommande de conduire l'évaluation des incidences Natura 2000 au travers du projet global et non uniquement au travers de certaines orientations d'aménagement et de programmation (OAP), d'intégrer l'ensemble des sites Natura 2000 susceptibles d'être impactés, et de reconsidérer le cas échéant les choix de localisation des zones ouvertes à l'urbanisation au regard de leurs incidences sur ces sites dans le cadre d'une démarche « éviter, réduire, compenser ».

- Comme prévu au 6° de l'article R. 151-3 et à l'article R. 151-4 du code de l'urbanisme, **les indicateurs et les modalités de suivi** retenus pour analyser les résultats de l'application du PLUiH doivent être identifiés dans le rapport de présentation. En l'occurrence, des indicateurs pertinents sont présentés dans le fascicule « Évaluation environnementale » (pièce N1-E, p.187-189). Néanmoins, ils ne sont pas assortis de valeurs-cibles et la périodicité de suivi est parfois insuffisante pour anticiper d'éventuelles incidences négatives. Par ailleurs, le dispositif mériterait d'être complété par des mesures correctrices à apporter en cas d'écart aux objectifs ou d'impacts négatifs imprévus.

L'autorité environnementale recommande de compléter les indicateurs de suivi des incidences du PLUi sur l'environnement par des valeurs-cibles et de prévoir la possibilité de mesures correctrices en cas d'écart aux objectifs ou d'impacts négatifs imprévus.

5. ANALYSE DU PROJET DE PLUI ET DE LA MANIÈRE DONT IL PREND EN COMPTE L'ENVIRONNEMENT

Au regard des sensibilités multiples du territoire et de l'ampleur des aménagements prévus par le projet de PLUi de la CCAPVR, les observations qui suivent portent sur les thématiques identifiées « à fort enjeu » par l'autorité environnementale, sans rechercher l'exhaustivité.

5.1. ARTIFICIALISATION DES SOLS

Pour accueillir 6 000 nouveaux habitants sur le territoire, le PADD prévoit 2 400 nouveaux logements à échéance 2033. En termes de surfaces consommées, le foncier nécessaire à ces logements est de 149,5 ha (50 % en densification et 50 % en extension). Le PADD présente un objectif de consommation future de l'espace (hors densification) limitée à 120 hectares d'ici 2033, soit -28 % par rapport aux 166 hectares de terres agricoles ou naturelles consommées par l'urbanisation au cours de la période 2005-2015.

Le projet de PLUi prévoit quant-à lui 2180 logements (p.239-240 du dossier des justifications). Ces 2180 logements sont ventilés ainsi : 865 logements dans le potentiel densifiable, 420 logements à restaurer, 825 logements identifiés dans les OAP et 70 changements de destination. Le foncier nécessaire à ces logements est de 246,89 ha (163,40 ha de potentiel de densification et 83,5 ha dédiés aux zones à urbaniser) dont 68,52 ha sur des terres agricoles et naturelles. La cohérence entre le PADD, qui prévoit 149,5 ha pour l'habitat (densification et extension) et le projet de PLUi mériterait donc d'être davantage justifiée. Cette consommation de l'espace pourrait être limitée notamment en retenant une densité plus exigeante au sein des villages (10 logements à l'ha contre 15 logements à l'ha pour l'ensemble des autres communes du territoire, p.23 du PADD).

L'autorité environnementale recommande de revoir pour la consommation d'espace la cohérence entre le PADD et sa traduction dans le PLUi, et de manière plus générale, avec les objectifs nationaux de modération de la consommation d'espaces naturels et agricoles.

5.2. LA BIODIVERSITÉ

Le maintien et le renforcement des continuités écologiques constituent l'un des axes de la première orientation du PADD. Cependant, le projet de PLUi ne traduit pas de façon satisfaisante la protection de ces continuités.

Les corridors écologiques pour espèces à faible déplacement (calcicoles, humides et sylvo-arborés) sont protégés du fait de leur classement en zones naturelles. Les corridors pour espèces à fort déplacement sont classés en zones naturelles et agricoles ; l'essentiel des OAP sont concernées par de tels corridors. Aucune ZNIEFF de type I n'est incluse dans une OAP ; ces ZNIEFF sont majoritairement protégées du fait de leur classement en zones naturelles. Les ZNIEFF de type II sont également classées en zones naturelles et agricoles et sont concernées par cinq OAP (OAP n°21 et 22 de Montfort-sur-Risle, OAP n°2 d'Authou, OAP n°7 de Condé-sur-Risle, OAP n°37 de Toutainville). Il faut noter qu'en zone agricole, la création de nouvelles carrières ou sablières reste possible, avec des impacts potentiels sur l'environnement.

Les sites Natura 2000 sont situés en zones naturelles mais six OAP sont situées à proximité (OAP n° 2 d'Authou, OAP n°8 et 9 de Corneville-sur-Risle, OAP n°16 de Glos-sur-Risle, OAP n°21 et 22 de Montfort-sur-Risle, OAP n°37 de Toutainville). Ils auraient mérité, pour une meilleure identification, d'être classés en zone Np (zone naturelle à caractère patrimonial ou paysager affirmé) ou identifiés dans un sous-secteur Nr (secteur naturel remarquable). Par ailleurs, le site de Corbie n'a pas été intégré à l'évaluation Natura 2000 alors même qu'une procédure d'extension sur plusieurs centaines d'hectares de ce site vers le lit majeur de la rivière est en cours de réflexion. Les impacts du PLUi sur ce site, dans la perspective de son extension, mériteraient d'être évalués ; des mesures d'évitement, de réduction (réglementation des bords de rivières et ruisseaux pour la préservation des berges, gestion des eaux pluviales, protection des espèces remarquables telles que l'Écrevisse à pattes blanches...) mériteraient d'être proposées.

Le dossier des OAP prend en partie en compte la biodiversité, certaines OAP prévoyant l'implantation de haies bocagères ou d'alignements d'arbres, la mise en place de clôtures perméables à la faune, des espaces tampons entre certains sites Natura 2000 et les zones à urbaniser, le maintien de jardins - espaces de respiration ; en revanche ce dispositif mériterait d'être renforcé sur certaines OAP, en particulier l'OAP 37, proche d'un site Natura 2000.

Les zones humides, selon les données du SRCE Haute-Normandie et du PNR des Boucles de la Seine, sont protégées du fait de leur classement en zone naturelle. Elles sont identifiées dans le règlement graphique par une trame spécifique mais il conviendrait de les protéger au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme. Six OAP sont situées à proximité (OAP n°2 d'Authou, OAP n°9 de Corneville-sur-Risle, OAP n°16 de Glos-sur-Risle, OAP n° 25 de Pont-Audemer, OAP n°22 de Montfort-sur-Risle, OAP n°37 de Toutainville) et une zone humide est incluse à l'OAP n° 26 de Pont-Audemer.

Les espaces boisés du territoire, qui présentent notamment un intérêt pour la biodiversité, mériteraient d'être protégés plus largement en espaces boisés classés (EBC).

Les zones NI (zones naturelles à destination de loisirs et d'activités économiques) sont situées partiellement dans des réservoirs aquatiques, humides et des espaces naturels sensibles. Il convient par conséquent d'évaluer les impacts potentiellement forts de ces zones sur l'environnement et, en fonction du résultat des analyses, d'opter pour d'autres choix de localisation.

Le site Ramsar est classé en zones naturelles mais l'OAP n° 26 de Pont Audemer est située à proximité.

Au final, l'absence d'inventaires faunistiques et floristiques dans les zones d'ouverture à l'urbanisation et la faible prise en compte des espaces naturels d'importance conduisent à positionner bon nombre de secteurs dédiés aux logements ou aux activités à proximité ou dans des zones de forte sensibilité écologique. Il convient à ce titre d'analyser plus précisément les impacts du projet de PLUi sur ces secteurs.

L'autorité environnementale recommande de revoir le projet de PLUi en prenant en compte la trame verte-et-bleue et les secteurs sensibles sur le plan de la biodiversité.

5.3. RISQUES NATURELS

Le territoire de la CCPAVR, situé dans le bassin de la Risle, est marqué par l'aléa inondation par

débordement de cours d'eau, par remontée de nappes phréatiques, par ruissellements et par submersion marine. Il est également soumis à l'aléa éboulement de falaises et effondrement de cavités souterraines. Ces enjeux sont partiellement pris en compte ; seules les zones concernées par les PPRI sont cartographiées.

En ce qui concerne le risque d'inondation, deux plans de prévention des risques inondation (PPRI) ont été arrêtés sur la communauté de communes concernant Pont-Audemer et la Risle aval et font l'objet d'une annexe (pièce N4-G). Ces documents, qui définissent des zones inconstructibles et des zones constructibles sous conditions dans le lit majeur des cours d'eau, sont globalement respectés. Mais deux OAP sont situées dans le périmètre des PPRI en vigueur (OAP n°2 d'Authou et OAP n°26 de Pont-Audemer). Ces deux OAP ainsi que le règlement écrit rappellent que les projets doivent respecter les règles de ces plans. Par ailleurs, le territoire compte d'autres secteurs concernés par un risque de remontée de nappes phréatiques qui mériterait d'être pris en compte dans les règlements.

En dehors du risque de submersion marine, les autres risques sont pris en compte dans le règlement écrit et les OAP. Toutefois, pour une meilleure prise en compte réglementaire, ils mériteraient d'être intégrés au règlement graphique, sachant que parmi les 37 OAP, certaines sont effectivement concernées par ces risques.

L'autorité environnementale recommande de revoir le projet d'élaboration du PLUi en prenant mieux en compte les risques d'inondation, notamment dans un contexte de changement climatique. Elle recommande également de reconsidérer les secteurs constructibles dans les zones d'expansion des crues identifiées par les PPRI et d'intégrer l'ensemble des risques naturels dans l'évaluation environnementale.

5.4. LES PAYSAGES ET LE PATRIMOINE

La première orientation du PADD porte notamment sur la valorisation de « la diversité paysagère » du territoire.

Celui-ci comprend en effet un patrimoine important et présente de forts enjeux paysagers que traduisent notamment l'existence de huit sites inscrits et de neuf sites classés. Les éléments remarquables du paysage, bâtis ou naturels, sont listés pour chaque commune dans le règlement écrit (p. 127 à 142). Ces éléments mériteraient d'être intégrés dans l'état initial de l'environnement.

La volonté de préservation et de valorisation du caractère patrimonial dans les secteurs agricoles, naturels et urbains est traduite dans le règlement du PLUi qui crée des sous-secteurs spécifiques (Ap, Np, Up), dans une OAP dédiée au patrimoine d'Ecaquelon (n°10) et dans l'adoption d'une trame relative aux éléments naturels protégés pour leur intérêt paysager et écologique au titre de l'article L. 151-23 du code de l'environnement. Cette trame interdit les carrières, sablières et aires de stationnement imperméabilisées. Elle conditionne par ailleurs tout déboisement à la plantation d'arbres.

En complément, la commune de Pont-Audemer bénéficie de zonages spécifiques liés au site patrimonial remarquable (Nspr et Uspr). Les secteurs Ap et Np sont par ailleurs inconstructibles.

Cependant, les légendes qui figurent sur les zonages ne permettent pas de différencier les éléments du patrimoine naturel selon qu'il s'agisse d'une mare, d'une haie, d'un alignement d'arbres, d'arbres isolés... et ne permettent pas de les raccrocher à la liste figurant au règlement écrit. Par ailleurs, le travail d'identification n'a pas été conduit de manière homogène sur le territoire.

Il conviendrait enfin de renforcer la protection des mares conformément au programme régional d'action en faveur des mares et compte tenu des 151 mares recensées par le parc naturel régional des Boucles de la Seine. Seules 14 d'entre elles sont protégées dans les pièces réglementaires et elles ne sont évoquées dans le dossier des OAP que pour leur rôle hydraulique.

Enfin, il est à noter que trois OAP (OAP n°16 de Glos-sur-Risle, OAP n°21 et 22 de Montfort-sur-Risle) sont situées en bordure de sites classés. Il conviendrait de prendre en compte les sites classés et inscrits aux règlements écrit et graphique.

L'autorité environnementale recommande de mieux protéger les éléments du patrimoine naturel et en particulier les mares, et de prendre en compte les sites classés et inscrits dans les règlements.

5.5. L'EAU

Le dossier ne traite pas de la capacité des nappes phréatiques et des réseaux à répondre aux besoins des 6000 habitants supplémentaires que le projet prévoit d'accueillir sur le territoire. Il ne traite pas non plus de la capacité des stations d'épuration et des réseaux à répondre à ces besoins.

L'autorité environnementale recommande d'évaluer l'impact de l'accroissement de la population, de l'activité et du tourisme sur la ressource en eau potable et sur les dispositifs d'épuration des eaux usées, afin de justifier de la soutenabilité du projet urbain.

5.6. CHANGEMENT CLIMATIQUE

L'un des axes du PADD consiste à accompagner le territoire face au changement climatique. Or, le projet de PLUi ne traduit pas cette ambition. En effet, le potentiel sur l'implantation des énergies renouvelables n'est pas évalué (parcs photovoltaïques, méthanisation, réseaux de chaleur, panneaux solaires thermiques ou photovoltaïques). La réduction des gaz à effet de serre (GES) n'est que peu abordée et aucun objectif précis de réduction des émissions n'est déterminé. Enfin, aucune OAP ne comporte de règles permettant de limiter les consommations énergétiques (orientation du bâti, valorisation énergétique, choix de matériaux biosourcés...). Sur 37 OAP, toutes évoquent des objectifs de places de stationnement mais seulement sept indiquent la présence d'un réseau de transports en commun à proximité. L'urbanisation du territoire n'est jamais conditionnée à l'ouverture ou la densification de nouvelles lignes sur ce territoire à dominante rurale.

Ainsi, le projet de PLUi est susceptible d'engendrer une consommation énergétique plus importante liée à l'augmentation du nombre d'habitants, de logements, de déplacements, et, par voie de conséquence augmentera les émissions de GES. L'imperméabilisation des sols, l'absence de réelles alternatives à la mobilité automobile et la prise en compte partielle des sensibilités environnementale ne permettent pas au projet de PLUi de s'inscrire dans la trajectoire nationale de réduction des GES.

L'autorité environnementale recommande à la collectivité, pour s'engager dans la trajectoire nationale de réduction des gaz à effet de serre et d'atténuation du changement climatique, de conforter son projet en matière de mobilité décarbonée, de recours aux énergies renouvelables et d'économies d'énergies dans le bâtiment.