



**MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Mission régionale d'autorité environnementale
NORMANDIE

**Conseil général de l'environnement
et du développement durable**

Avis délibéré

**Modification n° 1 du plan local d'urbanisme intercommunal
valant programme local de l'habitat (PLUiH)
de l'ancienne communauté d'agglomération Seine-Eure porté
par la nouvelle communauté d'agglomération Seine-Eure (27)**

N° MRAe 2021-4113

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} octobre 2021, par téléconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la modification n° 1 du plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat (PLUiH) de l'ancienne communauté d'agglomération Seine-Eure (27).

Étaient présents et ont délibéré collégialement : Denis BAVARD, Marie-Claire BOZONNET, Édith CHATELAIS, Corinne ETAIX, Noël JOUTEUR et Olivier MAQUAIRE.

En application du préambule du règlement intérieur de la MRAe de Normandie adopté collégialement le 3 septembre 2020¹, 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 d'agglomération Seine-Eure pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 6 juillet 2021.

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 aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la Dreal a consulté le 16 juillet 2021 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 (rubrique MRAe Normandie). Cet avis est un avis simple qui est joint au dossier de consultation du public.

¹ Consultable sur le site internet des MRAe (rubrique MRAe Normandie) : <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/textes-officiels-de-la-mrae-normandie-r457.html>

AVIS

1 La démarche d'évaluation environnementale

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.

L'évaluation environnementale présente un intérêt majeur au stade d'élaboration des documents d'urbanisme. La démarche s'applique également, de manière proportionnée, à leurs évolutions.

2 Contexte réglementaire de l'avis

Au 1er septembre 2019, l'ancienne communauté d'agglomération Seine Eure (CASE), qui comptait 43 communes, a fusionné avec l'ancienne communauté de communes Eure Madrie Seine pour devenir la nouvelle CASE comptant 60 communes.

Le 16 avril 2021, la CASE a engagé la procédure de modification du plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat (PLUiH), approuvé le 28 novembre 2019, et applicable sur le territoire de l'ancienne communauté d'agglomération.

En application de l'article L. 104-3 du code de l'urbanisme, *« sauf dans le cas où elles ne prévoient que des changements qui ne sont pas 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, les procédures d'évolution des documents mentionnés aux articles L. 104-1 et L. 104-2 donnent lieu soit à une nouvelle évaluation environnementale, soit à une actualisation de l'évaluation environnementale réalisée lors de leur élaboration »*.

Suite à la décision du Conseil d'État du 19 juillet 2017 qui annule les articles R. 104-1 à R. 104-16 du code de l'urbanisme issus du décret du 28 décembre 2015, notamment *« en ce qu'ils n'imposent pas la réalisation d'une évaluation environnementale dans tous les cas où les évolutions apportées au plan d'urbanisme par la procédure de la modification sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement au sens de l'annexe II de la directive 2001/42/ CE du 27 juin 2011 »*, les modifications sont soumises *a minima* à un examen au cas par cas.

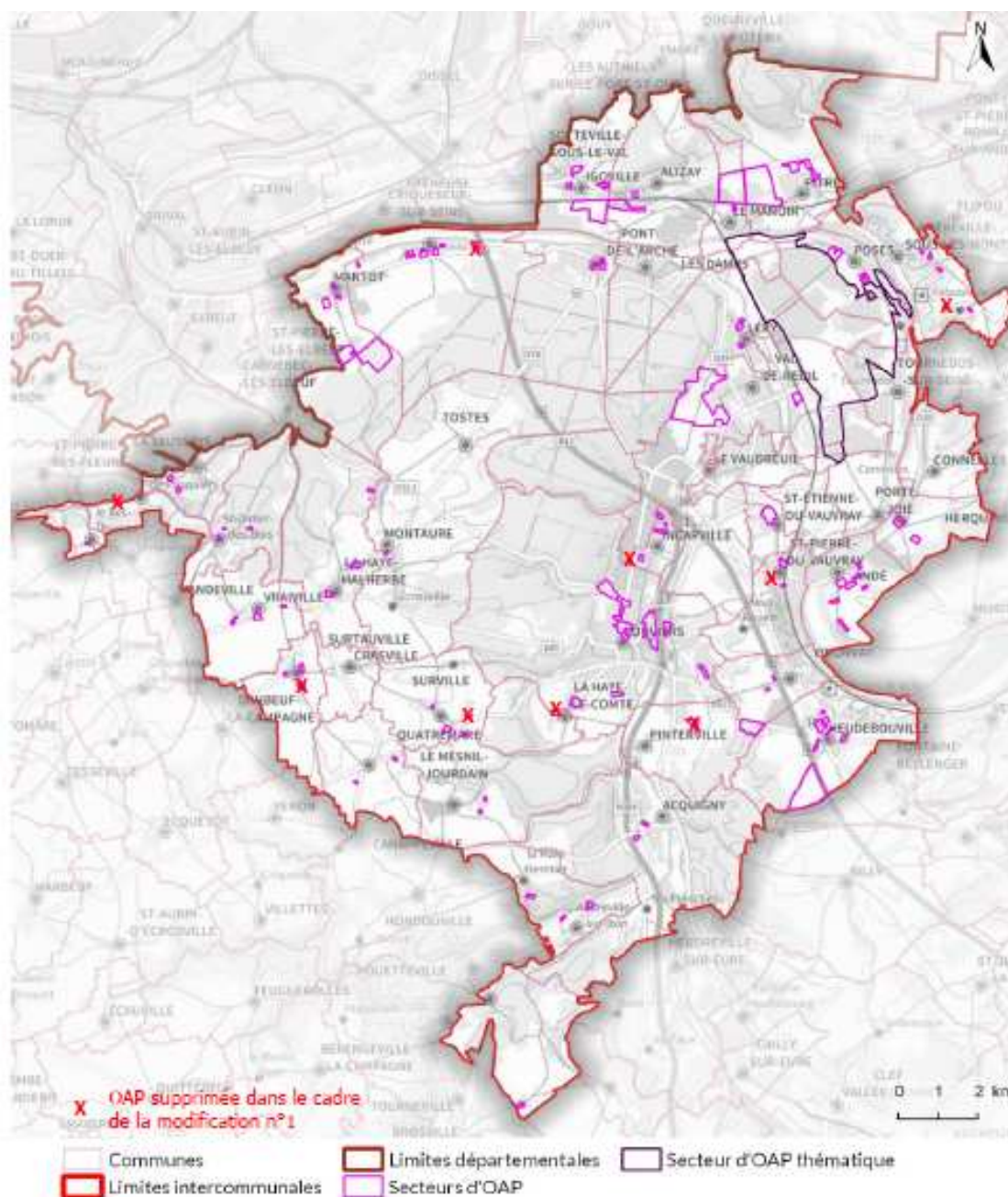
La communauté d'agglomération Seine-Eure ayant opté pour une évaluation environnementale volontaire, le projet de modification n° 1 de son PLUiH a été transmis pour avis à l'autorité environnementale, qui en a accusé réception le 6 juillet 2021.

3 Présentation du projet de modification du PLU

Le dossier présenté comporte trois documents : une *« notice des modifications apportées et justifications »*, une *« notice de l'actualisation de l'évaluation environnementale »* et le *« rapport de présentation (évaluation environnementale) »* du PLUiH, dont un code couleur (rouge) indique les changements apportés par le projet de modification. L'objectif principal de la modification du PLUiH est de prendre en compte les observations du préfet de l'Eure émises dans le cadre du contrôle de légalité sur le document approuvé le 28 novembre 2019. Elle vise à reclasser en zone naturelle ou en zone agricole des secteurs classés constructibles afin de réduire la consommation foncière. La modification prévoit aussi la correction d'erreurs matérielles ainsi que des ajustements du règlement écrit pour faciliter l'application du PLUiH.

Concernant le premier point, la modification consiste à réduire ou supprimer des zones ouvertes à l'urbanisation (zones urbaines U ou à urbaniser AU) sur onze secteurs, sur les communes d'Amfreville-sous-les-Monts, Andé, Criquebeuf-sur-Seine, Herqueville, La-Haye-le-Comte, La-Haye-Malherbe, Martot, Pinterville, Surtauville, Surville et Terre-de-Bord. Les modifications apportées au règlement graphique nécessitent aussi des ajustements d'autres pièces du PLUi comme le règlement écrit et les orientations d'aménagement et de programmation (OAP). Les grandes orientations du projet d'aménagement et de développement durables (PADD) restent inchangées, conformément aux limites de la procédure de modification. Au total, ce sont ainsi 23 hectares qui sont reclassés en zone agricole (A) (pour 20 hectares) ou en zone naturelle (N) (pour 3 hectares).

Localisation des secteurs d'OAP (source : dossier)



Concernant les autres points, la modification du PLUiH consiste à introduire des évolutions au plan de zonage et au règlement écrit, soit pour les adapter afin de faciliter la compréhension et l'application réglementaire du PLUiH ou pour mener à bien des projets répondant aux objectifs du PADD, soit pour rectifier des erreurs matérielles. Ces changements consistent par exemple à introduire la possibilité de créer des hébergements hôteliers par changement de destination de constructions existantes, ou des locaux et bureaux d'administrations accueillant du public au sein de la zone naturelle (p. 40 de la notice des modifications), à créer un emplacement réservé (p. 43), ou à ajuster des règles sur les pentes de toiture (p. 38). Une autre série de modifications porte sur les secteurs d'OAP et les zonages correspondants, qui visent notamment à faire évoluer, en général à la baisse, leur périmètre, ainsi que les objectifs de logements à réaliser. Les servitudes et annexes sont également modifiées. Des modifications réglementaires applicables aux zones A et N et à leurs secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (Stecal) sont également prévues, sur lesquelles la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) a émis un avis favorable.

4 Avis sur le projet de modification du PLU

Le PLUiH de la communauté d'agglomération Seine-Eure ayant fait l'objet d'une évaluation environnementale, la modification comporte l'actualisation de l'évaluation du document approuvé le 28 novembre 2019. La version arrêtée du PLUiH avait fait l'objet d'un avis de l'autorité environnementale en date du 25 avril 2019 (avis n° 2019-2976)².

Les documents présentés dans le cadre du projet de modification sont globalement de bonne qualité rédactionnelle et bien illustrés. Les modifications apportées au PLUiH initial sont bien expliquées dans la notice des modifications apportées. Il aurait toutefois été utile de disposer d'un plan de zonage d'ensemble, plus précis que la carte de localisation des secteurs d'OAP (reproduite ci-dessus) pour permettre de localiser les modifications introduites et en percevoir la cohérence. Par ailleurs, il aurait été utile de disposer du chiffrage de la réduction de la consommation d'espaces pour tous les secteurs d'OAP et pas seulement pour certains d'entre eux (indiqué par exemple sur le secteur OAP de la vallée p. 24 mais pas pour le secteur du Coudray p. 29).

Plusieurs scénarios de réduction de la consommation d'espaces ont été étudiés pour deux secteurs de projets (Andé et La-Haye-Malherbe ; p. 7 et 8 de la notice d'actualisation de l'évaluation environnementale) mais le choix retenu n'est pas nécessairement celui du moindre impact environnemental (cf. ci-dessous).

Sur la réduction des zones ouvertes à l'urbanisation

Dans la mesure où l'objet principal de la modification du PLUiH consiste à réduire des zones à urbaniser, aucun impact négatif notable sur l'environnement et la santé humaine n'est identifié. Pour autant, il est rappelé que la présente modification vise notamment à répondre au recours gracieux formulé par le préfet de l'Eure sur le PLUiH approuvé, dans le cadre du contrôle de légalité. Ce recours était motivé notamment par le fait que le PLUiH était trop consommateur d'espaces agricole et naturel, malgré une réduction (estimée encore trop faible³) opérée entre la version arrêtée et la version approuvée. La modification n°1 permet ainsi de réajuster le PLUiH pour répondre aux attentes de l'État en matière de réduction de consommation d'espace et de préservation de la biodiversité.

Certaines modifications apportées sont bénéfiques du fait de l'impact fort des ouvertures à l'urbanisation initialement envisagées ; ainsi, par exemple, la suppression de la zone AUz du secteur de Rougemont à Criquebeuf-sur-Seine, ou celle du secteur du cœur de bourg à La-Haye-le-Comte sont à souligner, étant donné les impacts sur la qualité des sols (à forte valeur agronomique) et sur le paysage que ces ouvertures à l'urbanisation auraient générés. D'autres modifications réduisent les impacts mais dans une moindre mesure : ainsi les OAP des secteurs de la vallée à La-Haye-Malherbe ou de Grand Repos à Martot, malgré la réduction de leurs périmètres, conservent un schéma d'urbanisation peu cohérent et sont par conséquent susceptibles de générer des impacts sur l'activité agricole et la biodiversité.

² http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2976_pa_elaboration_pluih_case_delibere.pdf

³ Réduction portant sur 9,5 ha, soit 2 % de la consommation foncière totale prévue par le PLUiH d'après l'avis de l'État sur ce projet.

Certains secteurs non concernés par la modification proposée auraient pourtant gagné à l'être. Ainsi, sur la commune d'Andé par exemple, la collectivité a fait le choix de ne pas réduire le secteur d'urbanisation des Courtains, mais a préféré réduire la zone AU sur le secteur du Clos Benoist. Malgré les explications fournies (p. 12 de la notice des modifications et p. 7 de la notice d'actualisation de l'évaluation environnementale) et l'évaluation des incidences menée (p. 66 du rapport de présentation), l'autorité environnementale rappelle l'observation formulée dans son avis du 25 avril 2019 concernant la menace que représente cette extension d'urbanisation autorisée sur une emprise située au sein de la Znieff⁴ de type I « Les pelouses silicoles des champs Haley » et d'un réservoir boisé identifié par le schéma régional de cohérence écologique de l'ex-Haute-Normandie⁵.

L'autorité environnementale recommande de compléter le projet de modification du PLUiH en prenant davantage en compte l'objectif de préservation des secteurs les plus sensibles du point de vue de la biodiversité et des continuités écologiques, tant dans les secteurs concernés par les réductions de consommation d'espaces que dans ceux qui auraient dû l'être compte tenu de leurs sensibilités (notamment les secteurs en zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique de type I).

Au total, la réduction des zones ouvertes à l'urbanisation (AU en très grande majorité) porte sur environ 23 hectares. Bien que cette réduction soit considérée comme « non négligeable » par le maître d'ouvrage, l'autorité environnementale souligne que la consommation d'espaces prévue pour les zones à urbaniser (AU), ramenée de 570 à 552 hectares par rapport au PLUiH en vigueur, reste particulièrement élevée.

À cet égard, les principales observations et recommandations formulées par l'autorité environnementale dans son avis du 25 avril 2019, qui soulignait notamment la forte consommation d'espace et ses impacts en particulier sur les sols et la biodiversité, ainsi que les insuffisances dans la démarche d'évaluation environnementale, restent d'actualité.

Sur les autres points de la modification

Concernant les évolutions visant à ajuster le règlement et les OAP du PLUiH, à rectifier des erreurs matérielles ou à corriger des « oublis », leur nombre et leurs natures très différentes rendent difficile une appréciation correcte de leurs incidences potentielles, mais dans l'ensemble, il semble que ces modifications ne devraient pas avoir d'impact notable sur l'environnement.

Néanmoins, l'autorité environnementale relève que plusieurs modifications vont au-delà du simple toilettage ou de l'ajustement mineur, notamment en ce qui concerne les modifications du règlement visant à augmenter la constructibilité dans les zones agricoles et naturelles, au profit de certaines catégories de bâtiments, d'extensions ou d'annexes.

Par ailleurs, plusieurs modifications visent à réduire non seulement les périmètres mais également la densité de certaines opérations, à l'image du secteur des Forières à Incarville dont les objectifs de logements sont divisés par deux (p. 66 notice des modifications), mais aussi du quartier de la gare à Louviers dont l'objectif passe de 400 à 300 logements, ainsi que le secteur de Labelle à Saint-Pierre-du-Vauvray qui passe de 90 à 80 logements. Dans la mesure où les prévisions de croissance démographique et de production de logements du PLUiH en vigueur ne semblent pas remises en cause, il conviendrait que la collectivité explique comment ces objectifs pourront être atteints compte tenu de l'ensemble des réductions de droits à construire qu'elle envisage d'introduire dans son PLUiH⁶, sans laisser envisager le risque d'ouvrir à l'avenir de nouveaux secteurs à l'urbanisation.

L'autorité environnementale recommande de confirmer les objectifs globaux de logements sur le territoire et de démontrer que la réduction des droits à construire envisagée dans le cadre de la présente modification reste compatible avec ces objectifs et ne laisse pas envisager à l'avenir l'ouverture de nouveaux secteurs à l'urbanisation .

4 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.

5 Intégré depuis dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) de la région Normandie approuvé le 2 juillet 2020.

6 malgré une opération dans laquelle ces droits augmentent (le secteur de projet de la rue Neuve à La-Haye-Malherbe voit son objectif passer de 20 à une fourchette de 25 à 40 logements).