



**MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

MRAe

Mission régionale d'autorité environnementale
NORMANDIE

**Inspection générale de l'environnement
et du développement durable**

Avis délibéré

**Modification n° 2 du plan local d'urbanisme intercommunal
valant programme local de l'habitat (PLUiH)
de l'ancienne communauté d'agglomération Seine-Eure portée
par la nouvelle communauté d'agglomération Seine-Eure (27)**

N° MRAe 2022-4752

PRÉAMBULE

La MRAe de Normandie, mission régionale d'autorité environnementale de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD), s'est réunie le 16 mars 2023 par téléconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la modification n° 2 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 collégalement : Marie-Claire BOZONNET, Édith CHATELAIS, Noël JOUTEUR et Sophie RAOUS.

En application du préambule du règlement intérieur de la MRAe de Normandie adopté collégalement 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 28 décembre 2022.

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 5 janvier 2023 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

Le 1^{er} 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 18 mars 2022, la CASE a engagé la procédure de modification n° 2 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. Elle a procédé à une évaluation environnementale volontaire, sous la forme d'une actualisation de l'évaluation initiale. Le projet de modification n° 2 de son PLUiH a été transmis pour avis à l'autorité environnementale, qui l'a reçu le 28 décembre 2022.

Le PLUiH de la communauté d'agglomération Seine-Eure ayant fait l'objet d'une évaluation environnementale, le dossier transmis pour la modification comporte l'actualisation du rapport de présentation du PLUiH approuvé le 28 novembre 2019. La version arrêtée du PLUiH a fait l'objet d'un avis de l'autorité environnementale en date du 25 avril 2019 (avis n° 2019-2976)², de même que la modification n° 1 (avis n° 2021-4113 en date du 1^{er} octobre 2021³).

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 la pièce 1.d du « *rapport de présentation* » du PLUiH, correspondant à son évaluation environnementale et dans laquelle un code couleur indique les changements apportés par le projet de modification. Selon la collectivité (page 9 de la notice des modifications), l'objectif de la modification du PLUiH est de « *faciliter la mise en œuvre de projets urbains et l'instruction de demandes [relatives au] droit des sols* », et « *de procéder à la rectification d'erreurs matérielles [...], de faciliter la lecture, la compréhension et donc l'application du règlement* ».

Les modifications apportées au PLUiH sont relativement nombreuses. Elles sont clairement listées au sein de la notice afférente, ce qui en facilite la compréhension. Elles apportent des évolutions à la

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

3 https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/a_2021-4113_modification-pluih_case_ex-case_delibere.pdf

rédaction du règlement écrit pour le clarifier (par exemple, évolution du lexique), pour l'harmoniser avec l'autre PLUi en application sur le territoire de la CASE⁴ ou pour l'adapter à certains projets locaux (évolution des destinations autorisées sur certains secteurs). La procédure de modification inclut également des évolutions du règlement graphique (reclassement de secteurs entre sous-zonages agricole, naturel ou urbain, évolution du plan des hauteurs, etc.), des modifications (adaptation, extension, réduction) d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP), d'emplacements réservés et de secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (Stecal).

4 Avis sur le projet de modification du PLU

Contenu du dossier et démarche d'évaluation environnementale

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.

Le nombre et la nature très différente des évolutions apportées au PLUiH rendent difficile une appréciation correcte de leurs incidences potentielles, mais pour la grande majorité, il semble que ces évolutions ne devraient pas avoir d'impact notable sur l'environnement et la santé humaine. Néanmoins, l'autorité environnementale relève que le dossier demeure relativement superficiel en se limitant à généraliser ce caractère mineur, sans toujours l'étayer. L'actualisation du rapport de présentation est ainsi très succincte. La pièce 1.d du rapport de présentation, qui traduit l'évaluation environnementale de l'ensemble du PLUiH, est modifiée de façon très anecdotique. La dimension proportionnelle de la démarche d'évaluation environnementale suppose que les modifications les plus à enjeux fassent l'objet d'une analyse plus approfondie.

Par ailleurs, selon la notice de l'actualisation (p. 6), « *chaque modification a été étudiée sous un angle environnemental pour s'assurer que celle-ci n'ait pas de conséquences sur l'environnement du territoire ou, à défaut, mettre en place les mesures adéquates pour éviter, réduire ou compenser ces incidences. Il s'agit de la mise en œuvre d'une démarche itérative.* » Or, ce caractère itératif n'est nullement retranscrit dans le document et aucune mesure d'évitement, de réduction ou de compensation n'est identifiée.

De plus, certaines évolutions apportées au document d'urbanisme constituent un assouplissement des règles de construction, dont il est difficile de mesurer l'ampleur par manque d'information dans le dossier. D'autres évolutions, bien que relativement circonscrites, doivent également faire l'objet de précisions.

L'autorité environnementale attire l'attention sur les évolutions qui suivent.

Autorisation des industries en zones urbaines U, Uvr et Uh

Le projet de modification n° 2 prévoit d'autoriser les constructions industrielles en zones urbaines U, Uvr et Uh. Cette autorisation est limitée aux installations déjà présentes au moment de l'approbation du PLUiH. L'objectif n'est pas d'accueillir de nouvelles industries, mais de permettre l'extension d'entreprises déjà présentes. Cependant, la notice ne comporte ni l'analyse des enjeux de ces zones en termes d'environnement et de santé humaine, ni le nombre d'installations potentiellement concernées par cette évolution, ni la manière dont sont encadrées les futurs changements dans la nature des activités présentes. Il est donc difficile d'évaluer si le caractère proportionnel de l'évaluation environnementale est respecté en l'absence de ces éléments.

Reclassement de la zone des Pâtis sur la commune d'Acquigny

Le reclassement de la zone des Pâtis à Acquigny d'un zonage initial Uza (limité à des activités artisanales) en un zonage Uz (autorisant également les industries) ne fait pas l'objet d'un croisement

4 Il s'agit du PLUi valant schéma de cohérence territoriale (SCoT) de l'ex-communauté de communes Eure Madrie Seine, qui s'applique sur dix-sept communes de la CASE. Ce PLUi fait également, par ailleurs, l'objet d'une procédure de modification avec des évolutions similaires.

avec les enjeux du secteur. La zone est localisée en bordure de quartiers résidentiels et est partiellement couverte par la zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique⁵ de type II « La vallée de l'Eure d'Aquigny à Ménilles, la basse vallée de l'Iton » (230009110).

Suppression d'un emplacement réservé sur la commune du Vaudreuil

Sur la commune du Vaudreuil, le projet de modification prévoit la suppression de l'emplacement réservé n° 4, dévolu à la création d'ouvrages pour la gestion des eaux pluviales : le dossier ne décrit pas quel est l'objectif initial de ces ouvrages, ni de quelle façon l'enjeu de la gestion des eaux pluviales sera pris en compte après cette suppression.

Modification de l'OAP des Monts sur la commune de Louviers

L'OAP des Monts, sur la commune de Louviers, est modifiée et l'objectif d'une densité minimale de 12 logements par hectare est supprimé, sans précision sur la densité minimale désormais attendue.

Extension de l'OAP de la Lisière sur la commune de Val-de-Reuil

En réduisant la zone Ue au niveau de la chaussée de Ritterhude sur la commune de Val-de-Reuil, le projet augmente mécaniquement de deux hectares environ la surface de la zone à urbaniser voisine. Il s'agit de la zone de la Lisière, qui constitue un projet d'urbanisation important (115 ha) à vocation mixte (logements et activités économiques). Les conséquences de ce reclassement en matière d'urbanisation ne sont pas décrites.

Extension du zonage agricole Ac sur les communes de Criquebeuf-sur-Seine et Porte-de-Seine

Le projet de modification n° 2 étend le périmètre de la zone agricole Ac sur les communes de Criquebeuf-sur-Seine et Porte-de-Seine. Cette zone correspond aux secteurs où l'exploitation de carrières est autorisée. Quelques parcelles initialement en zone Ac sont reclassées en zone agricole A, mais de nouvelles zones sont dédiées à l'exploitation de carrières. Les surfaces concernées ne sont pas évaluées, mais les plans joints au dossier montrent une extension globale du zonage Ac. Selon la collectivité, il s'agit d'« actualiser le règlement graphique du PLUi avec l'état d'exploitation des carrières et les besoins liés au développement de l'activité dans les années à venir » (p. 36 de la notice des modifications apportées).

L'exploitation de carrières est une activité générant des incidences notables pour l'environnement et la santé humaine. Or, les nouveaux secteurs dédiés à cette activité ne font pas l'objet d'une analyse. Le dossier ne contient aucune justification relative à l'identification de ces secteurs, en dehors des besoins économiques. L'évaluation environnementale doit être approfondie sur ce point.

Autorisation de nouvelles destinations en zone naturelle NI

Le projet de modification n° 2 prévoit d'autoriser de nouvelles destinations en zone naturelle NI, « à vocation du développement d'activités de tourisme et de loisirs » : les exploitations agricoles et les établissements d'enseignement, de santé et d'action sociale. Selon le dossier (p. 11 de la notice des modifications), « l'objectif est de permettre la réalisation de projet en lien avec les activités équinnes et de sensibilisation à la vie animale ». En l'absence de description des zones NI sur le territoire du PLUiH (localisation, surfaces, sensibilités environnementales), il est difficile d'envisager les incidences potentielles d'un tel assouplissement.

Ce projet fait suite à la modification n° 1, qui a déjà nettement étendu les catégories de destinations autorisées dans ces secteurs. Dans son avis du 1^{er} octobre 2021, l'autorité environnementale a déjà souligné que cet assouplissement allait au-delà d'un simple ajustement, nécessitant de ce fait une analyse plus approfondie des incidences potentielles sur l'environnement, particulièrement au regard de la vocation naturelle de la zone. Selon la collectivité, malgré cet assouplissement, « les conditions fixées ensuite s'attachent à s'assurer de la préservation du caractère naturel de la zone » (p. 11 de la

⁵ Lancé en 1982 à l'initiative du ministère chargé de l'environnement, l'inventaire des 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 et les Znieff de type II, grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes.

notice). Le paragraphe 1.2 du règlement de la zone naturelle prévoit que « en zone NI, les constructions autorisées doivent être liées directement au fonctionnement d'une activité de tourisme ou de loisirs, sous réserve d'une bonne insertion de ces constructions dans l'environnement et de leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone. » Or, par-delà le simple maintien du caractère naturel de la zone, l'évaluation environnementale doit démontrer que les aménagements envisagés ne sont pas de nature à générer des incidences négatives au regard de la sensibilité de la zone (par exemple augmentation de la fréquentation, gestion des eaux usées, pollution lumineuse, etc.).

Suppression des périmètres concernant les voies à grande circulation en zone urbaine

Les périmètres applicables autour des routes à grande circulation⁶ en application des dispositions de l'article L. 111-6 du code de l'urbanisme sont supprimés en zone urbaine par le projet de modification. Ces périmètres correspondent à une bande de 75 à 100 mètres selon le type de route, à l'intérieur desquelles les constructions ou installations sont interdites, pour des raisons de sécurité et de prévention sanitaire. Selon les justifications inscrites au dossier, le code de la route précise que ces dispositions ne s'appliquent qu'en dehors des « espaces urbanisés » et n'ont donc pas vocation à s'appliquer dans les zones urbaines désignées au règlement du PLUiH.

Cependant, la notion d'espaces urbanisés ne recouvre pas la notion de zone urbaine d'un règlement de document d'urbanisme. Si les zones urbaines ont une vocation à l'aménagement et à la construction, elles ne sont pas nécessairement déjà urbanisées ou peuvent faire l'objet d'une densification ultérieure. À ce titre, et au regard des enjeux de santé humaine dans les secteurs habités (pollutions atmosphériques, nuisances sonores), le maintien d'un périmètre d'inconstructibilité peut être opportun. Le dossier n'évalue aucunement les incidences potentielles de la suppression de cette protection. Les routes à grande circulation ne sont nullement identifiées et il n'est pas possible de savoir dans quelle mesure elles traversent des espaces identifiés en zone urbaine du PLUiH.

L'autorité environnementale recommande d'adapter le degré d'actualisation du rapport environnemental selon l'ampleur des évolutions contenues dans le projet de modification n° 2 et la sensibilité sur le plan de l'environnement ou de la santé humaine des secteurs concernés. Elle recommande en particulier d'évaluer les enjeux environnementaux et sanitaires relatifs à :

- ***l'assouplissement en matière d'installations industrielles en zones urbaines U, Uvr et Uh, ainsi que sur la zone des Pâtis sur la commune d'Acquigny ;***
- ***la suppression de l'emplacement réservé n° 4 sur la commune du Vaudreuil ;***
- ***la suppression de l'objectif de densité minimale de logements sur l'OAP des Monts sur la commune de Louviers ;***
- ***l'extension d'environ deux hectares de l'OAP de la Lisière sur la commune de Val-de-Reuil ;***
- ***l'extension des zones agricoles vouées à l'exploitation de carrières sur les communes de Criquebeuf-sur-Seine et Porte-de-Seine ;***
- ***l'autorisation de nouvelles destinations en zone naturelle NI ;***
- ***la suppression des périmètres d'inconstructibilité le long des voies à grande circulation en zone urbaine.***

En fonction des conclusions issues de ces évaluations, l'autorité environnementale recommande d'approfondir l'analyse des incidences et de définir des mesures d'évitement et de réduction adaptées.

⁶ La notion de route à grande circulation est définie par l'article L. 110-3 du code de la route et se caractérise par l'importance et la nature du trafic que celle-ci a vocation à accueillir. La liste de ces routes a été définie par décret : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000020692049> Cette liste se distingue du classement sonore des infrastructures de transports terrestres.