



**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
(PLUi) valant schéma de cohérence territoriale (SCoT)
de l'ancienne communauté de communes Eure-Madrie-Seine
portée par la communauté d'agglomération Seine-Eure (27)**

N° MRAe 2022-4753

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 (PLUi) valant schéma de cohérence territoriale (SCoT) de l'ancienne communauté de communes Eure-Madrie-Seine (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 de communes Eure-Madrie-Seine, qui comptait 17 communes, a fusionné avec l'ancienne communauté d'agglomération Seine Eure (CASE) pour devenir la nouvelle CASE comptant 60 communes.

Le 18 mars 2022, la communauté d'agglomération Seine-Eure a engagé la procédure de modification du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) valant schéma de cohérence territoriale (SCoT) de l'ancienne communauté de communes Eure-Madrie-Seine, approuvé le 19 décembre 2019. 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 PLUi valant SCoT a été transmis pour avis à l'autorité environnementale, qui l'a reçu le 28 décembre 2022.

Le PLUi de l'ex-communauté de communes Eure-Madrie-Seine ayant fait l'objet d'une évaluation environnementale, le dossier transmis pour le projet de modification comporte l'actualisation du rapport de présentation du PLUi approuvé le 19 décembre 2019. La version arrêtée du PLUi a fait l'objet d'un avis de l'autorité environnementale en date du 9 mai 2019 (avis n° 2019-2997)², de même que la modification n° 1 (avis n° 2021-4114 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.c du « *rapport de présentation* » du PLUi, 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 PLUi est de « *de procéder à la rectification d'erreurs matérielles [...], de faciliter la lecture, la compréhension et donc l'application du règlement* ». Elle vise également « *à améliorer certaines règles ou à les adapter dans le but de mener à bien des projets* ».

2 https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/a_2997_2019_elaboration_plui-ems_delibere.pdf

3 https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/a_2021-4114_modification_plui-scot_ex-euremadiresaine_delibere.pdf

Les modifications apportées au PLUi 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 rédaction du règlement écrit pour le clarifier (par exemple, évolution du lexique), pour l'harmoniser avec l'autre PLUi en vigueur 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) ou 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 PLUi initial sont bien expliquées dans la notice des modifications apportées.

Le nombre et la nature très différente des évolutions apportées au PLUi 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.c du rapport de présentation, qui traduit l'évaluation environnementale de l'ensemble du PLUi, est modifiée de façon très anecdotique. La dimension proportionnelle de la démarche d'évaluation environnementale suppose cependant que les modifications les plus à enjeux fassent l'objet d'une analyse plus approfondie.

Par ailleurs, selon la notice de l'actualisation (p. 7), « *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 Ua, Ub et Uh

Le projet de modification n° 2 prévoit d'autoriser les constructions industrielles en zones urbaines Ua, Ub et Uh. Cette autorisation est limitée aux installations déjà présentes au moment de l'approbation du PLUi. 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. Il est donc difficile d'évaluer si le caractère proportionnel de l'évaluation environnementale est respecté en l'absence de ces éléments.

4 Il s'agit du PLUi valant programme local de l'habitat (PLUiH) de l'ancienne communauté d'agglomération Seine-Eure, qui s'applique sur quarante communes de l'actuelle CASE. Ce PLUi fait également l'objet d'une procédure de modification avec des évolutions similaires.

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 équine 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 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 notice). En effet, 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. » Cependant, 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, nuisances sonores, etc.).

Création d'un secteur de taille et de capacité d'accueil limité (Stecal) sur la commune d'Ecardenville

Le projet de modification n° 2 du PLUi prévoit la création d'un secteur de taille et de capacité d'accueil limité (Stecal) rue des Buissonnets, sur la commune d'Ecardenville. Elle se traduit par l'identification d'une zone naturelle Nh, « potentiellement densifiable, notamment à travers la possibilité d'y construire de nouveaux logements » selon le règlement, et d'une zone naturelle NI « à vocation du développement d'activités de tourisme et de loisirs ». Ces secteurs se substituent à l'actuel classement en zones agricole A ou naturelle N et a vocation, sur plus de neuf hectares, à « permettre la valorisation d'un patrimoine architectural (corps de ferme) et naturel (étang et ses abords boisés) à travers le développement d'un projet touristique global » (p. 16 de la notice des modifications).

Le règlement prévoit des conditions aux aménagements en zone Nh ou NI (par exemple, « la bonne insertion [...] dans l'environnement et [...] leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone ». Néanmoins, des aménagements et des constructions nouvelles restent possibles, et la liste des destinations autorisées demeure relativement ouverte. La majeure partie de ce secteur est par ailleurs repérée au sein de la zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (Znieff)⁵ de type I, « La vallée de l'Eure de Crèvecœur à Saint-Vigor » (2300091113). Celle-ci repère le secteur pour la qualité des habitats et espèces naturelles du fait de la présence de nombreux plans d'eau et de leurs berges, de prairies humides et de boisements. Un aménagement de la zone, même pour des activités touristiques ou de loisirs et sous réserve du maintien de son « caractère naturel », est susceptible d'en altérer le fonctionnement et de contribuer à son morcellement. Parmi les facteurs pouvant négativement influencer le périmètre de la Znieff sont identifiés la surfréquentation, le piétinement, le mode d'entretien des rivières, des plans d'eau, des berges et de la végétation en général, l'abandon des systèmes pastoraux ou la présence d'activités de sports et de loisirs⁶.

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.

6 DREAL Haute-Normandie, 2300091113, « La vallée d'Eure de Crèvecœur à Saint-Vigor », INPN, SPN-MNHN Paris, 11 p. <https://inpn.mnhn.fr/zone/znieff/2300091113.pdf>

Au regard de ces éléments, une analyse approfondie paraît nécessaire pour évaluer les incidences potentielles d'un tel classement dans le PLUi. Dans son avis sur l'évaluation environnementale initiale, l'autorité environnementale a déjà souligné la localisation de secteurs de projet au sein d'espaces d'intérêt écologique. L'actualisation du rapport de présentation aurait pu être enrichie en s'appuyant sur les recommandations émises initialement.

Par ailleurs, ce secteur est localisé en zone d'aléa du plan de prévention du risque d'inondation (PPRI) de l'Eure moyenne. Si des prescriptions issues de ce PPRI s'imposent, il est nécessaire d'évaluer les risques généraux d'aggravation de la vulnérabilité des personnes et des biens et de modification du risque d'inondation, en amont, au droit ou en aval, par des aménagements ou constructions.

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

Les périmètres applicables autour des routes à grande circulation⁷ 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 présentées dans le 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 PLUi.

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 pas repérées dans le dossier et il n'est pas possible de savoir dans quelle mesure elles traversent des espaces identifiés en zone urbaine du PLUi.

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 des secteurs concernés sur le plan de l'environnement ou de la santé humaine. Elle recommande en particulier d'évaluer les enjeux environnementaux et sanitaires relatifs à :

- ***l'assouplissement en matière d'installations industrielles en zones urbaines Ua, Ub et Uh ;***
- ***l'autorisation de nouvelles destinations en zone naturelle NI ;***
- ***la création d'un secteur de taille et de capacité d'accueil limité (Stecal) sur la commune d'Ecardenville ;***
- ***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 de réexaminer l'analyse des incidences et de définir des mesures d'évitement et de réduction adaptées.

⁷ 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.