



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 valant schéma de cohérence
territoriale de la communauté de communes
Eure-Madrie-Seine (27)**

n° : 2019-2997

<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 9 mai 2019, par téléconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal valant schéma de cohérence territoriale de la communauté de communes Eure-Madrie-Seine (27).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Denis BAVARD, Corinne ETAIX, 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.

Était présent sans voix délibérative : François MITTEAULT.

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Normandie a été saisie par la communauté de communes Eure-Madrie-Seine pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 18 février 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 26 février 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

La communauté de communes Eure-Madrie-Seine (CCEMS) a arrêté le 7 février 2019 le projet de révision de son plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) valant schéma de cohérence territoriale (SCoT) et l'a transmis à l'autorité environnementale qui en a accusé réception le 18 février 2019. D'un point de vue formel, le dossier transmis à l'autorité environnementale contient tous les éléments attendus en application des codes de l'urbanisme et de l'environnement.

Le projet de PLUi prévoit comme scénario démographique d'atteindre une population totale de 34 000 habitants à l'échéance 2035, ce qui correspond à l'accueil d'environ 5 000 habitants supplémentaires. Le besoin estimé pour atteindre cet objectif est de 2 200 logements à créer. Dans le projet d'aménagement et de développements durables (PADD), un potentiel foncier maximal de 100 ha est retenu pour l'habitat, alors que le besoin en foncier en extension pour l'habitat est estimé, en fonction des densités prévues, à 120 ha. Alors que le besoin foncier pour le projet économique n'est pas clairement défini, le PLUi prévoit de permettre l'ouverture de nouvelles zones d'activités économiques sur une emprise foncière de 182 ha, dont 164 ha en extension.

La démarche d'évaluation environnementale menée par la collectivité lors de l'élaboration du PLUi valant SCoT n'apparaît pas satisfaisante, du fait essentiellement de l'absence de présentation de scénarios démographiques et de justification des choix effectués par la collectivité dans l'élaboration de son projet. La démarche semble n'avoir été que très partiellement menée, en particulier dans sa dimension d'évitement et de réduction des impacts du document d'urbanisme sur l'environnement.

La cartographie de la trame verte et bleue mériterait d'être précisée à l'échelle de l'intercommunalité. Plusieurs thématiques, comme la biodiversité, l'eau, la qualité de l'air, les sols et le climat seraient à compléter, thématiques sur lesquelles le dossier révèle de probables impacts directs ou indirects liés à la mise en œuvre du PLUi.

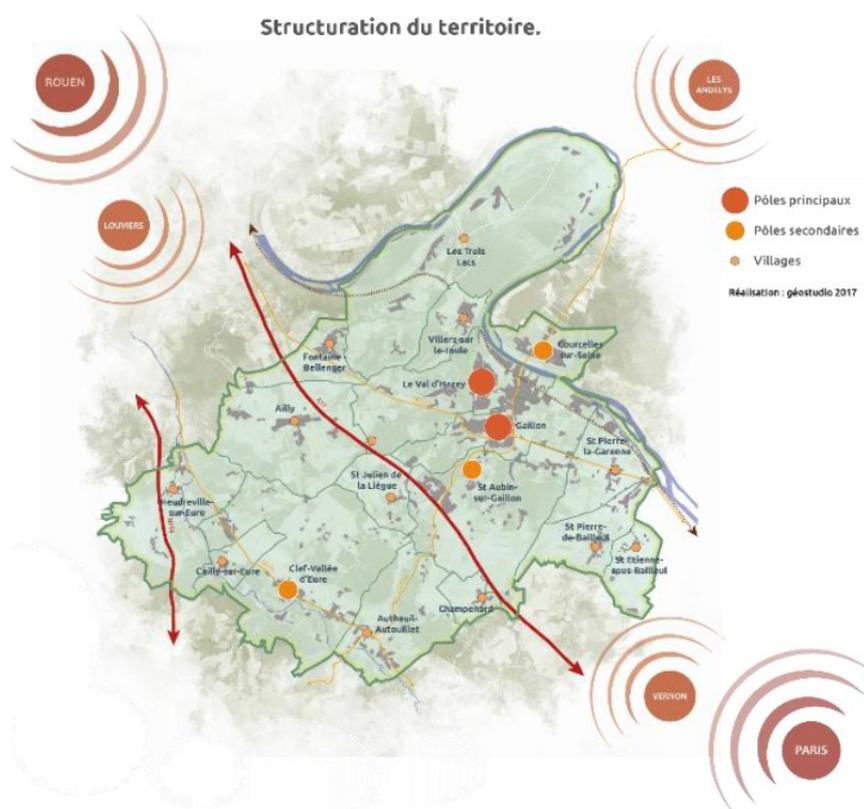


Figure 1 : Structuration du territoire de la CCEMS (extraits du diagnostic)

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.

1. CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE DE L'AVIS

La communauté de communes Eure-Madrie-Seine (CCEMS) a prescrit l'élaboration de son plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) valant schéma de cohérence territoriale (SCoT) par une délibération du 3 novembre 2015. Le SCoT en vigueur, approuvé le 28 septembre 2010, devait faire l'objet d'une révision.

Le débat sur le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) s'est déroulé le 2 octobre 2018, puis le projet de PLUi a été arrêté le 7 février 2019 par le conseil communautaire, avant d'être transmis pour avis à l'autorité environnementale qui en a accusé réception le 18 février 2019.

Le territoire de la communauté de communes est concerné par la présence de quatre sites Natura 2000¹, les zones spéciales de conservation FR 2302007 « Les îles et les berges de la Seine dans l'Eure », FR 2300126 « Les boucles de la Seine amont d'Amfreville à Gaillon » et FR 2300128 « Vallée de l'Eure », sites Natura 2000 protégés au titre de la directive 92/53/CEE « Habitats-faune-flore » du 21 mai 1992, et la zone de protection spéciale FR 2312003 « Terrasses alluviales de la Seine », site Natura 2000 protégé au titre de la directive 2009/147/CE « Oiseaux » du 30 novembre 2009. C'est donc en application de l'article R. 104-9 du code de l'urbanisme que l'élaboration du PLUi de la CCEMS fait l'objet d'une évaluation environnementale.

L'évaluation environnementale constitue une démarche itérative visant à intégrer la prise en compte de l'environnement tout au long de l'élaboration du plan local d'urbanisme. Cette démarche trouve sa traduction écrite dans le rapport de présentation du document. En application de l'article R. 104-23 du code de l'urbanisme, l'autorité environnementale est consultée sur l'évaluation environnementale décrite dans le rapport de présentation, ainsi que sur la prise en compte de l'environnement par le document d'urbanisme. Son avis a également pour objet d'aider à son amélioration et à sa compréhension par le public.

2. CONTEXTE ENVIRONNEMENTAL ET PROJET DE LA COLLECTIVITÉ

2.1. CONTEXTE ENVIRONNEMENTAL

La communauté de communes Eure-Madrie-Seine est située à l'est du département de l'Eure, au sein des vallées de la Seine et de l'Eure, au cœur du plateau de Madrie. Sa situation sur l'axe Seine qui relie Paris au Havre, plus précisément entre Louviers et Vernon, est stratégique. Le territoire profite de nombreuses infrastructures de transports, telles que la Seine, l'autoroute A13 entre Caen et Paris et la voie ferrée Paris-Rouen-Le Havre. Cette situation permet à la CCEMS d'être attractive pour le développement de l'industrie, la logistique ainsi que pour l'habitat pour sa proximité avec Paris et Rouen. Mais cette situation induit également une forte pression foncière notamment au niveau de l'échangeur autoroutier de Saint-Aubin-sur-Gaillon.

Le territoire est structuré autour du pôle principal, constitué par les communes de Gaillon et Val d'Hazey, qui

¹ 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). Natura 2000 concilie préservation de la nature et préoccupations socio-économiques.

concentre 40 % de la population de la communauté de communes. L'armature urbaine identifie ensuite trois pôles secondaires : Courcelles-sur-Seine, Saint-Aubin-sur-Gaillon et Clef-Vallée-d'Eure. Le reste du territoire présente des caractéristiques rurales.

En 2015, selon les données INSEE², la CCEMS comptait 29 000 habitants sur les 17 communes de son territoire. La croissance démographique a été en moyenne de 0,7 % sur la période 2010-2015 avec l'accueil de 927 nouveaux habitants.

La communauté de communes dispose d'un patrimoine écologique et paysager remarquable avec la présence des vallées de la Seine et de l'Eure jusqu'au plateau agricole de la Madrie. La vallée de la Seine, ses terrasses alluviales et ses coteaux, ainsi que la vallée de l'Eure abritent des milieux variés, allant des zones humides aux milieux secs (landes, prairies silicoles et pelouses sèches calcaires) puis des zones boisées sur les pentes et le plateau.

Le territoire possède une biodiversité riche et variée, confirmée par les nombreux zonages d'inventaires (trente ZNIEFF³ de type I et dix ZNIEFF de type II, un site de l'inventaire du patrimoine géologique national), de protection ou de contractualisation (quatre sites Natura 2000, neuf espaces naturels sensibles).

Le territoire de la CCEMS est exposé à plusieurs types de risques naturels et technologiques. Concernant le risque d'inondation par débordement de cours d'eau, trois plans de prévention des risques d'inondation (PPRI) couvrent le territoire. Les PPRI de l'Eure moyen et de l'Eure aval, qui concernent six communes de la vallée de l'Eure, et le PPRI de la Seine qui concerne neuf communes. Ce dernier a été prescrit en 2012 et n'est pas encore approuvé. Le territoire est concerné par un risque d'inondations par ruissellement. Une centaine de kilomètres d'axes de ruissellement d'intérêt communal ou communautaire est recensée sur la CCEMS. Pour ce qui concerne les risques liés aux mouvements de terrain, la majorité du territoire est concernée par le risque de retrait-gonflement des argiles et par le risque lié aux cavités souterraines. Enfin, deux plans de prévention des risques technologiques (PPRT) concernent trois communes : Gaillon, Sainte-Barbe-sur-Gaillon et Saint-Pierre-la-Garenne.

2.2. LE PROJET DE PLAN LOCAL D'URBANISME INTERCOMMUNAL

Le projet de PLUi retient comme scénario démographique une augmentation d'environ 5 000 habitants pour atteindre une population totale de 34 000 habitants à l'échéance 2035. La création de 2 200 logements est prévue pour parvenir à cet objectif. Un potentiel foncier de 100 hectares maximum en extension est prévu dans le PADD pour le développement de l'habitat avec une répartition spatiale comprenant des objectifs de densité, variant de 40 logements par hectare pour le pôle principal de Gaillon et Val d'Hazey (objectif de 1 000 logements), de 20 log/ha pour les pôles secondaires (objectif de 500 logements) et de 10 log/ha pour les autres villages (objectif de 700 logements). Le potentiel foncier en densification est estimé à 74 ha permettant la création de 720 logements selon les modalités d'aménagement retenues pour le projet de PLUi.

Le projet économique a pour ambition de développer l'économie locale sur 182 ha dont 164 ha en extension autour de l'axe Seine en permettant l'implantation de nouvelles entreprises sur le secteur de Gaillon-Aubevoye, de permettre l'ouverture de nouvelles zones d'activités économiques, notamment à proximité de l'autoroute A13 à Saint-Aubin-sur-Gaillon (zone des Champs Chouettes).

Le projet de développement touristique consiste à valoriser un cadre de vie remarquable en relation avec les espaces naturels et le patrimoine.

2.3. LE PROJET DE SCHÉMA DE COHÉRENCE TERRITORIALE

En l'absence du document d'orientation et d'objectifs (DOO), le rapport de présentation du PLUi valant SCoT doit reprendre les éléments attendus d'un SCoT. Le dossier ne permet pas de distinguer les objectifs relevant d'un SCoT de ceux relevant du PLUi. Ainsi il est délicat de connaître les orientations générales de l'organisation du territoire et les conditions d'un développement équilibré.

² INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques

³ 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.

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

3.1. 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 le décrit.

Une partie de cette démarche est décrite dans l'état initial de l'environnement (tome 1.a du rapport de présentation). Cette section indique en particulier que l'élaboration de l'état initial de l'environnement a été conduite en parallèle de l'élaboration du PLUi. La démarche itérative menée par la collectivité n'apparaît pas explicitement dans le dossier.

En outre, il manque un certain nombre d'éléments permettant de mieux la caractériser. Le bilan de la concertation publique n'apparaît pas dans le dossier et ne permet donc pas d'apprécier la façon dont ses résultats ont été pris en compte. De même, l'absence de description des scénarios alternatifs étudiés et des solutions de substitution raisonnables imaginées par la collectivité dans l'élaboration de ses objectifs et de ses choix (scénarios démographiques futurs, polarisation du territoire, choix des zones retenues pour l'urbanisation, etc.) ne permet pas de comprendre comment le projet de PLUi a été établi en s'ajustant au mieux aux enjeux environnementaux du territoire.

L'autorité environnementale recommande de compléter la description de la démarche itérative en exposant les différents scénarios démographiques, de développement économique et urbain examinés en vue d'établir les choix effectués par la commune.

3.2. 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 au tome 1.a du rapport de présentation. Il présente notamment le contexte territorial, le diagnostic urbain, le diagnostic socio-démographique, le diagnostic économique et l'analyse des mobilités du territoire. Le diagnostic permet de mettre en évidence les différentes dynamiques à l'œuvre dans la communauté de communes.
- **L'état initial de l'environnement** aborde les thèmes attendus. Cependant, plusieurs composantes environnementales mériteraient d'être développées afin de pouvoir mieux caractériser l'état initial et les fonctionnalités écologiques, telles que la biodiversité ordinaire, la qualité de l'air, les sites et sols pollués, la qualité des eaux (notamment l'assainissement des eaux usées) et les risques.

En l'état actuel, le projet de PLUi valant SCoT ne permet pas une prise en compte suffisante des continuités écologiques à plusieurs titres. Tout d'abord, le rapport de présentation n'identifie pas l'ensemble des éléments du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) de Haute-Normandie à l'échelle intercommunale (réservoirs, corridors et secteurs d'intérêts). L'état initial de l'environnement ne permet pas de comprendre les enjeux de la préservation des milieux naturels et de la biodiversité sur le territoire, ni les enjeux de maintien ou de restauration des continuités écologiques identifiées. Le rapport de présentation fait référence à une étude spécifique pour l'identification des haies et des mares qui n'est pas fournie. L'état initial devrait décrire la flore et la faune associées aux haies ou aux mares afin d'explicitier les fonctionnalités écologiques permettant de retenir les infrastructures de gestion de l'eau dans les mares. De plus, les réservoirs de biodiversité identifiés par le SRCE ne sont pas tous retenus dans la carte p.40 de l'état initial de l'environnement.

La cartographie de la trame verte et bleue (TVB) mériterait d'être améliorée et de reprendre les éléments identifiés précédemment. Sur la forme, l'échelle et la lisibilité de la carte pourraient être revues pour faciliter leur déclinaison dans le plan local d'urbanisme. Le rapport de présentation pourrait aussi fournir des cartes plus précises sur certains secteurs.

L'autorité environnementale recommande de compléter l'état initial de l'environnement sur certaines composantes environnementales (biodiversité, eau et sols), de hiérarchiser les enjeux environnementaux et de préciser la cartographie de la trame verte et bleue à l'échelle

intercommunale. Elle recommande aussi de réaliser un focus sur les zones de projets du PLUi valant SCoT, sur les secteurs ouverts à l'urbanisation ainsi que sur les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) en zone urbanisée.

- **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) sont exposés dans le rapport de présentation (tome 1.b). Cependant, le rapport de présentation ne comporte pas l'explication des choix au regard des objectifs de protection de l'environnement. De même, le projet de PLUi n'examine pas d'autres scénarios sur les choix stratégiques du projet de territoire (sur différents niveaux d'ambition de développement, sur l'organisation des centralités), sur les choix de localisation des zones d'urbanisation pour l'habitat et pour l'économie, sur le choix de modalités d'aménagement (densité, desserte, intégration paysagère). Ces éléments sont indispensables dans le processus de l'évaluation environnementale (article R. 151-3 du code de l'urbanisme)⁴.

La collectivité a fait le choix de ne pas réglementer les secteurs d'ouverture à l'urbanisation AU pour lesquels seules s'appliquent les OAP afférentes. Ce choix privilégie un régime de compatibilité à un régime prescriptif dans la mise en œuvre des projets d'aménagement qui prendront place dans ces secteurs. Par ailleurs, les OAP respectent bien le cahier des charges fixé par l'article R. 151-8 ; elles sont claires et donnent globalement satisfaction quant à leur contenu, même si les objectifs poursuivis en matière de desserte par les transports en commun et ceux liés à la qualité environnementale des projets sont souvent réduits. En revanche, la justification de la nécessité et la pertinence de recourir à des orientations plutôt qu'à des règles pour traduire les objectifs d'aménagement (recherche d'innovation dans les projets attendus par exemple) n'est pas décrite.

L'autorité environnementale recommande de compléter le rapport de présentation par une analyse des solutions de substitution raisonnables au projet de PLUi valant SCoT au regard des objectifs de protection de l'environnement et de justifier des choix des OAP retenues.

- **L'analyse des incidences sur l'environnement** du PADD, des 66 OAP puis du zonage sont examinées dans le rapport de présentation (tome 1.c). L'analyse des incidences du PADD et du zonage s'effectue sur les thématiques suivantes : la trame verte et bleue et la consommation d'espaces, la protection du paysage et du patrimoine, la qualité de l'air, les émissions de gaz à effet de serre (GES) et les consommations d'énergie, la vulnérabilité des personnes et des biens vis-à-vis des risques et des nuisances et enfin la gestion de l'eau et des déchets. Cette analyse thématique décrit les incidences des orientations du PADD qualifiées de négatives ou de positives tandis que pour le zonage les incidences ne sont pas qualifiées.

Les incidences des OAP sont évaluées avec des grilles de lecture différentes selon le PADD ou le zonage. En effet, l'analyse des incidences des OAP s'effectue sur quatre thématiques : l'urbanisme, les risques, l'écologie et le patrimoine historique. Les incidences en matière de qualité de l'air, d'émissions de GES, de consommation d'énergie et la gestion des déchets ne sont pas analysées sur les OAP, alors qu'elles le sont pour le zonage. L'autorité environnementale relève donc que l'analyse des OAP ne comporte pas l'ensemble des composantes environnementales et est plus restrictive que les thématiques retenues pour le PADD et le zonage. De plus, l'analyse des enjeux environnementaux n'est pas caractérisée par les fonctionnalités écologiques. La méthodologie pour déterminer la valeur de l'incidence n'est pas explicitée et les enjeux environnementaux ne sont pas décrits. Pour la compréhension des incidences du projet de PLUi valant SCoT, il aurait été opportun d'utiliser une méthodologie identique sur l'ensemble des composantes environnementales retenues dans l'état initial de l'environnement.

L'autorité environnementale recommande, sur la base de l'état initial complété, de revoir et d'approfondir l'analyse des incidences des dispositions du projet d'aménagement et de développement durables (PADD), du zonage, des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) et des secteurs de projets en les caractérisant et en les étudiant sur l'ensemble des composantes de l'environnement.

- **Les mesures d'évitement, de réduction et de compensation (ERC)** ne sont pas explicitement présentées dans le rapport de présentation. Ainsi, les seules mesures présentes dans l'analyse des incidences sur l'environnement des OAP sont décrites comme des mesures compensatoires sans que les

4 L'article R. 151-3 4° du code de l'urbanisme stipule qu'au titre de l'évaluation environnementale, le rapport de présentation explique les choix retenus au regard des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national, ainsi que les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables.

mesures d'évitement ou de réduction n'aient été étudiées.

L'autorité environnementale recommande de reprendre, sur la base de l'état initial complété, la démarche d'évitement, de réduction et de compensation.

- **L'évaluation des incidences Natura 2000**, élément obligatoire en application de l'article R. 414-19 du code de l'environnement pour tous les PLUi soumis à évaluation environnementale est incomplète. Le rapport de présentation comporte seulement la présentation simplifiée des sites Natura 2000. L'exposé des raisons pour lesquelles le PLUi valant SCoT est ou non susceptible d'avoir une incidence sur les sites est absente. Il convient notamment d'examiner le fonctionnement des écosystèmes. Sont à considérer également pour cette analyse les éventuels effets temporaires ou permanents, directs ou indirects du projet de PLUi. Le rapport de présentation ne propose pas de conclusion sur les incidences du PLUi sur les sites Natura 2000.

L'autorité environnementale recommande d'évaluer l'impact général du projet de PLUi valant SCoT sur les sites Natura 2000, leurs habitats et les espèces qui en dépendent, puis d'appliquer la démarche éviter-réduire-compenser (ERC) dès l'évitement et de tirer les enseignements de l'évaluation produite en matière de choix de localisation des zones ouvertes à l'urbanisation.

- 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 PLUi sont présentés. Il faudrait que soient attribuées aux indicateurs une valeur initiale et une valeur cible/objectif à atteindre. De plus, les mesures correctrices à apporter en cas de dépassement de seuils ou d'identification à un stade précoce d'éventuels impacts négatifs imprévus sont à anticiper.

- Le **résumé non-technique** n'est pas conforme à l'article R. 151-3 7° du code de l'urbanisme en ce qu'il ne reprend pas tous les points essentiels des différentes parties du rapport de présentation, dont l'évaluation environnementale et le projet de PLUi valant SCoT.

L'autorité environnementale souligne l'importance que revêt le résumé non-technique pour la bonne information du public et rappelle que ce document doit être complet et clair pour jouer pleinement ce rôle.

3.3. PRISE EN COMPTE DES AUTRES PLANS ET PROGRAMMES

Conformément aux articles L. 131-1 et 2 du code de l'urbanisme, le rapport de présentation justifie la prise en compte et/ou la compatibilité du PLUi de la communauté de communes Eure-Madrie-Seine (CCEMS) avec les documents cadres listés dans ces articles. Tous les documents attendus sont analysés. Cependant, la nécessité d'une cohérence avec les territoires limitrophes n'est que très partiellement évoquée.

4. 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 du PLUi valant SCoT de la CCEMS, l'autorité environnementale examine ci-dessous les enjeux prioritaires du dossier au regard des principales composantes de l'environnement concernées. Les observations qui suivent portent sur les thématiques identifiées « à fort enjeu », sans rechercher l'exhaustivité.

4.1. LES SOLS ET LE SOUS-SOL

- *Limitation de la consommation des espaces naturels et agricoles et de l'étalement urbain*

L'absence d'un plan de zonage couvrant l'intégralité du PLUi valant SCoT nuit à la bonne appréhension de la structuration du zonage et de sa cohérence à l'échelle de la communauté de communes.

Dans la disposition du PADD relative à l'optimisation de la consommation foncière pour la création de logements, une enveloppe maximale de 100 ha en extension est fixée. En application des objectifs de production de logements selon la polarité établie, le besoin en foncier serait de 120 ha avec les densités associées. Les objectifs de densité conduisent à une consommation de 25 ha (21 %) sur le pôle principal, 25 ha (21 %) sur les pôles secondaires et enfin 70 ha (58 %) pour les villages. Le besoin en foncier est donc supérieur à l'objectif maximal de consommation du PADD. La déclinaison de ces objectifs ne fait pas

apparaître une véritable polarisation de la construction de logements et conduit à une consommation foncière importante sur les villages. Cette consommation est accentuée par le choix d'une faible densité à 10 log/ha au regard de la densité moyenne constatée au cours des dix dernières années à 9 log/ha. Dans l'analyse du potentiel en densification, le rapport de présentation définit le seuil des parcelles mutables à 1000 m² équivalent à une densité de 10 log/ha.

Le plan de zonage retenu ne permet pas d'atteindre les objectifs énoncés au PADD. En effet, le potentiel en création de logements sur le pôle principal est revu à la baisse, de 1000 à 850 logements (-15%), quand celui des villages est rehaussé de 700 à 850 logements (+23 %).

L'autorité environnementale recommande de mieux justifier la polarité du territoire, les objectifs de densification retenus et de mieux les hiérarchiser notamment en fonction des sensibilités environnementales dans le respect d'une véritable démarche d'évitement pour réduire la consommation d'espaces naturels et agricoles sur le territoire.

Le besoin de foncier retenu par le PLUi valant SCoT pour le développement économique concerne 182 ha (dont 164 ha en extension urbaine). Ces surfaces constructibles apparaissent supérieures aux 113 ha consommés lors de la période 2001-2016, dont 109 ha en extension urbaine. Les ouvertures à l'urbanisation sont importantes en dehors du pôle principal et du renforcement de l'axe Seine identifié par le PADD. Ainsi, le PLUi prévoit l'ouverture en extension à l'urbanisation d'environ 63 ha répartis sur trois nouvelles zones AUz pour la commune de Saint-Aubin-sur-Gaillon, dont la création de zones d'activités a déjà consommé près de 90 ha. La valeur agronomique des sols est présentée comme excellente dans l'état initial de l'environnement alors que la qualité des terres est globalement moyenne sur le territoire de la CCEMS. L'OAP n'a pas analysé l'impact de l'urbanisation sur les terres agricoles et le maintien de l'activité alors que le PADD prévoit la protection des ressources dans sa disposition visant à maintenir les pratiques agricoles et permettre leur évolution.

Par ailleurs, 14 ha sont ouverts à l'urbanisation sur la commune de Fontaine-Bellenger en continuité de la zone d'activités « Eco-Parc 4 » majoritairement située sur la communauté d'agglomération Seine-Eure (CASE). L'analyse des impacts sur l'environnement de l'OAP devrait être élargie au projet global « Eco-Parc » sur ses trois premières phases. L'autorité environnementale rappelle qu'en application de l'article R. 122-2 du code de l'environnement, les projets⁵ d'aménagement d'une emprise de plus de 10 ha sont soumis à évaluation environnementale systématique. L'évaluation environnementale des projets s'appuie sur les mêmes principes que celle des plans et programmes, ainsi l'évaluation environnementale du PLUi valant SCoT permet d'intégrer, de manière anticipée, les enjeux environnementaux à une échelle territoriale plus large et de façon stratégique.

L'autorité environnementale recommande d'expliquer et de justifier le projet de développement économique du PLUi valant SCoT de la CCEMS. L'autorité environnementale recommande également d'analyser les solutions de substitution raisonnables sur les OAP concernant l'ouverture à l'urbanisation des activités économiques en considérant le projet « Eco-Parc » dans sa globalité, la quatrième phase et les trois premières, comme périmètre d'étude.

- Pollutions des sols

Les aspects sites et sols pollués sont peu abordés en dehors de l'état initial. L'analyse des incidences sur l'environnement ne prend pas en compte cette problématique. Afin d'éviter et réduire l'impact du PLUi sur ce point, il serait souhaitable de prévoir une disposition pour conditionner le développement, sur ou à proximité de ces sites, à la compatibilité des niveaux de pollution avec les usages futurs envisagés. Le principe d'interdiction d'implantation de constructions d'établissement accueillant des populations sensibles sur ces derniers serait à rappeler.

4.2. LA BIODIVERSITÉ

- Trame verte et bleue

Comme indiqué précédemment dans le paragraphe sur l'état initial de l'environnement, la trame verte et bleue du PLUi valant SCoT n'est pas suffisamment précise et ne reprend pas l'ensemble des réservoirs

⁵ La notion de projet est défini par l'ordonnance n°2016-1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, des plans et des programmes. Le commissariat général au développement durable a établi un guide d'interprétation de la réforme du 3 août 2016 qui explicite la notion de projet.

issus du SRCE de Haute-Normandie. En outre, le PLUi ne comporte pas de plan de zonage global sur le territoire de la CCEMS permettant d'appréhender l'ensemble des mesures de préservation de l'environnement.

La méthode retenue pour l'identification des haies et des mares privilégie leur rôle hydrologique pour la protection des berges des cours d'eau ou pour la gestion des eaux de ruissellement. Ainsi, 15,8 % des mares recensées sont des infrastructures de gestion de l'eau. La méthode attribue une cotation en fonction de leur potentiel hydrologique, biologique ou paysager. La fonction biologique est déterminée à partir de la proximité avec des réservoirs de biodiversité et des corridors écologiques. En l'absence d'une déclinaison du SRCE à l'échelle infra-communale, de relevé de terrain et d'une description de la flore et la faune associées à une haie ou à une mare, l'exhaustivité du recensement des haies et des mares présentant un intérêt écologique ne semble pas être assurée.

Le PADD pose un principe de protection des continuités écologiques mais sans affiner les enjeux aux particularités du territoire. Il ne permet donc pas de comprendre quelles continuités écologiques sont intégrées au projet de PLUi valant SCoT. La carte de l'axe 2 (page 25 PADD) pourrait être utilisée pour présenter les grandes lignes du projet à cet égard. Le PADD doit aussi venir préciser les objectifs et choix retenus pour préserver et restaurer la trame verte et bleue. Les formulations restent trop générales ("*Encourager à la réparation des éléments de trame verte et bleue détruits ou abîmés, afin de reconquérir certaines zones de biodiversité qui existaient autrefois*"). La mise en œuvre de cette disposition du PADD nécessiterait également de compléter les éléments de la trame verte et bleue.

Conformément à l'alinéa 2° de l'article R. 104-18 du code de l'urbanisme, il aurait été utile de réaliser, dans certaines zones spécifiques d'ouverture à l'urbanisation ou de reconversion urbaine, un état des lieux plus approfondi de l'environnement.

- Préservation des milieux sensibles remarquables du territoire

Les enjeux en termes de préservation des espaces naturels, notamment les réservoirs et les corridors écologiques identifiés au SRCE de Haute-Normandie, sont globalement pris en compte par le projet de PLUi valant SCoT par leur classement en zone N (zone naturelle et forestière) ou A (zone agricole). Les principaux boisements sont classés au titre des espaces boisés classés (EBC) et le règlement graphique à l'échelle de chaque commune identifie les haies et les mares au titre des éléments du paysage (article L. 151-23 du code de l'urbanisme). Les zones humides recensées par la DREAL sont également identifiées au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme sur le règlement graphique et font l'objet de prescriptions dans les dispositions générales du règlement écrit.

- Intérêt écologique des zones ouvertes à l'urbanisation ou concernées par un renouvellement urbain

Le rapport de présentation indique que plusieurs zones ouvertes à l'urbanisation ou faisant l'objet d'une OAP sont situées au sein de réservoirs ou de corridors écologiques comme l'OAP « RD 513 » et celle de la « Route des écoliers » sur la commune des Trois Lacs impactant près de 3 ha d'un réservoir silicicole. Pour la commune des Trois Lacs, l'évaluation des incidences de l'OAP « RD 513 » conclut que les suppressions d'un réservoir silicicole, d'une partie de la ZNIEFF de type II et la proximité de deux sites Natura 2000 auront un impact sur l'écologie qualifié de négligeable. De plus, l'OAP « Route des écoliers » classée en zone U limitrophe de l'OAP « RD 513 » présente les mêmes enjeux environnementaux et conclut également à un « *impact résiduel négligeable* ». Un inventaire faune flore sur le terrain apparaît nécessaire dans les zones les plus susceptibles d'être touchées afin de confirmer la présence d'espèces protégées, alors même que de nombreuses espèces des directives « Habitats faune flore » et « Oiseaux » sont répertoriées sur la commune. Une vigilance toute particulière doit être accordée à l'œdicnème criard, espèce protégée qui est présente en nidification et en rassemblement. En outre, les zones Nc (zone naturelle carrière) apparaissent également susceptibles d'avoir des incidences directes et/ou indirectes sur les sites Natura 2000 (localisés en leur sein ou à proximité directe) et auraient dû être étudiées. L'évaluation environnementale du PLUi valant SCoT aurait pu être enrichie en s'appuyant sur les recommandations émises par l'autorité environnementale dans son avis du 31 janvier 2018⁶ sur le plan local d'urbanisme de la commune de Tosny (commune déléguée de la commune nouvelle des Trois Lacs).

D'autre part, pour les communes de Val d'Hazey, Gaillon et Saint-Pierre-la Garenne, les zones Uz et Nc sont situées sur des réservoirs silicicoles identifiés au SRCE mais pas sur la trame verte et bleue proposée

6 <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/archives-2018-r408.html>

par le PLUi valant SCoT. Ce sont environ 19 ha de réservoir silicicole qui seront impactés. Comme vu précédemment, l'évaluation des incidences sur l'environnement de ces zonages aurait dû être menée.

Enfin, l'évaluation des incidences sur l'écologie de l'OAP « Eco parc 4 » sur la commune de Fontaine-Bellenger conclut à un impact résiduel « nul ou positif ». Il conviendrait d'analyser l'ensemble des impacts du projet « Eco Parc 4 » en y incluant la partie située sur le territoire de la communauté d'agglomération Seine-Eure (CASE).

Ces exemples illustrent des points de vigilance sur l'évaluation environnementale des zones ouvertes à l'urbanisation et ne se veulent pas exhaustifs. D'autres sites sensibles pourraient nécessiter de ré-évaluer les incidences sur l'environnement sur le territoire.

L'autorité environnementale recommande d'approfondir l'analyse des incidences des zones ouvertes à l'urbanisation, d'évaluer réellement les incidences directes ou indirectes sur ces secteurs, de réaliser un inventaire étude faune flore sur les sites les plus sensibles et en intégrant dans l'analyse des secteurs les incidences du zonage retenu. L'autorité environnementale recommande également de renforcer la protection des corridors écologiques et des réservoirs de biodiversité en identifiant des zones inconstructibles pour les réservoirs qu'il convient de préserver contre toute atteinte.

4.3. L'EAU

- Zones humides du territoire

La protection des nombreuses zones humides, milieux naturels d'une grande richesse est prise en compte par le règlement graphique qui identifie les zones humides comme des éléments à sauvegarder. Les zones humides se situent principalement dans les zones N, A ou Ap où la constructibilité est limitée. Cependant, il apparaît que plusieurs zones humides sont classées en zone urbaine à dominante d'activités économiques (Uz) sur la commune de Gaillon. Le recensement des zones humides a été établi à partir des données de la DREAL Normandie. Il faut rappeler que les prospections des zones humides réalisées par la DREAL se sont limitées aux terrains proches de la Seine. Or, pour les communes situées dans un des méandres de la Seine, sa nappe d'accompagnement peut influencer grandement la nature des habitats naturels. La présence de zones humides est donc envisageable dans des zones concernées par le risque inondation. C'est pourquoi il serait nécessaire de réaliser des prospections pédologiques des zones AU et U situées en zones inondables et concernées par des constructions (création ou extension) et en cas de présence de zone humide, de modifier le zonage du PLU en conséquence en tant que mesure d'évitement.

L'autorité environnementale recommande de compléter l'identification des zones humides par la réalisation de prospections pédologiques sur les zones Uz, AU et U situées en zone inondable et concernées par des constructions afin de s'assurer de la présence ou non de zones humides. En cas de présence de zones humides avérée, il sera opportun de modifier le zonage du PLU en conséquence.

- Qualité des milieux aquatiques

Le rapport de présentation ne comporte pas d'informations précises sur les eaux usées telles que la localisation, la capacité résiduelle et la conformité des stations d'épuration (STEP). L'analyse de la capacité des STEP sur le territoire permettrait de bien appréhender les investissements à envisager pour la mise en œuvre du projet de PLUi valant SCoT de la CCEMS. La communauté de communes est maître d'ouvrage de cinq STEP situées sur les communes d'Aubevoye (commune déléguée de Val d'Hazey), de Bernières-sur-Seine et Venables (commune déléguée des Trois Lacs), de Clef-Vallée-d'Eure et Champenard. Les stations de Clef-Vallée-d'Eure et d'Aubevoye ne sont pas conformes en performance⁷. De plus, la station d'Aubevoye a accueilli une charge de 33 565 équivalents-habitants (EH) sur une capacité totale de 34 500 EH (capacité à 95 %). Enfin les stations de Venables d'une capacité de 300 EH et de Champenard d'une capacité de 250 EH sont à saturation.

L'évaluation sur les taux de conformité de l'assainissement non collectif est à établir sur la base des données des Services publics d'assainissement non collectif (SPANC) des communes concernées afin de

7 Portail d'information sur l'assainissement communal : <http://assainissement.developpement-durable.gouv.fr/> Données de conformité 2017 mises à jour le 14/11/2018.

repérer les secteurs où la qualité des rejets de l'assainissement non collectif pose problème. Une cartographie de l'aptitude des sols à l'assainissement non-collectif aurait également été utile.

L'autorité environnementale recommande de compléter les données sur l'assainissement collectif et non collectif, d'analyser la capacité des stations d'épuration et leur adéquation avec le projet démographique du PLUi valant SCoT, d'analyser l'aptitude des sols à l'assainissement non-collectif du territoire afin d'identifier les secteurs problématiques en matière d'assainissement des eaux usées et de qualité des rejets dans le milieu naturel.

- Ressource en eau

Le territoire de la communauté de communes Eure-Madrie-Seine comporte plusieurs captages d'eau potable sur son territoire et son réseau est interconnecté. Le captage de Cailly-sur-Eure est un captage prioritaire au titre du Grenelle de l'environnement. Le captage de Venables est classé prioritaire au titre du SDAGE Seine-Normandie. L'analyse sur la ressource en eau potable dans le rapport de présentation pourrait être précisée. Le volume annuel d'eau potable distribué est d'environ 2 000 000 m³. Cependant, le rapport de présentation ne quantifie pas le besoin supplémentaire engendré par l'objectif démographique du PLUi et son adéquation avec les ressources disponibles à court, moyen et long terme à l'échelle du territoire. La répartition des usages de l'eau (alimentation humaine, agriculture et industrie) est à détailler. Les consommations liées à l'industrie ne sont pas indiquées. Enfin, l'analyse de la capacité de recharge de la ressource en eau en lien avec le changement climatique aurait pu être envisagée.

- Risques liés à l'eau : inondations et ruissellement

En ce qui concerne le risque inondation dans la vallée de l'Eure, deux PPRi ont été approuvés. Quatre OAP sont situées dans le périmètre des PPRi en vigueur, dont trois en zone bleue, qui est une zone d'aléas modérés à forts. Pour le risque inondation dans la vallée de la Seine, le PPRi de la Seine a été prescrit le 10 février 2012. Le rapport de présentation présente (carte 39, document 1b) l'atlas des zones inondées et le périmètre du lit majeur de la Seine. Le dossier n'indique pas si une cartographie de l'aléa a été réalisée. Le PPRi arrêté définira les zones inconstructibles et les zones constructibles sous conditions dans le lit majeur du fleuve. Dans l'attente, le plan de gestion des risques d'inondation du bassin Seine-Normandie, dans sa disposition 1.D.1, prévoit le principe d'éviter, réduire et compenser l'impact des projets sur l'écoulement des crues. En application de cette disposition, une réflexion devrait être menée sur l'urbanisation dans le périmètre du lit majeur de la Seine.

En ce qui concerne le risque en matière de ruissellement, les axes de ruissellement et leurs zones tampons (10 mètres de part et d'autre) sont identifiés aux plans de zonage et sont rendus inconstructibles. Le règlement écrit et les OAP incitent à une collecte des eaux pluviales à la parcelle et à une gestion alternative par infiltration pour les futures zones à urbaniser.

4.4. L'AIR ET LE CLIMAT

Sur ces sujets, le rapport de présentation aurait pu être enrichi par les études du plan climat air énergie territorial (PCAET) de la communauté de communes Eure-Madrie-Seine (CCEMS) en cours d'élaboration et établir les liens entre les documents.

- Qualité de l'air

Le PADD vise à une amélioration de la qualité de l'air en incitant à la réduction des rejets de polluants atmosphériques. Les données de l'état initial de l'environnement ne permettent pas de caractériser la qualité de l'air sur le territoire de la CCEMS. L'inventaire des émissions est réalisé mais l'identification et la cartographie des secteurs émetteurs ne sont pas fournies. Il aurait été utile pour estimer la qualité de l'air d'analyser les concentrations de polluants et leur évolution. Enfin, une cartographie des zones sensibles aurait permis de connaître l'exposition des populations à des niveaux de concentration élevée de polluants. La connaissance de la qualité de l'air aurait permis de déterminer les mesures à mettre en place : implanter ou relocaliser des établissements recevant du public sensible vers des zones dont la qualité de l'air est moins ou pas dégradée ; instaurer des zones tampons par rapport aux zones émettrices (axes routiers, industries, parcelles agricoles traitées) ; faciliter la mixité des fonctions ; inciter à une isolation thermique renforcée ; développer le réseau de transport en commun.

Le projet de PLUi autorise un développement de l'urbanisation important en dehors du pôle principal qui ne

permettra pas de réduire le nombre de déplacements en voiture. L'évaluation des incidences sur l'environnement dans sa partie relative à la qualité de l'air ne prend pas en compte l'accroissement prévisible des polluants issus des déplacements réalisés en voiture individuelle sur le territoire.

L'autorité environnementale recommande d'approfondir l'état initial de l'environnement sur les enjeux liés à la préservation de la qualité de l'air et de mettre en œuvre la démarche éviter-réduire-compenser sur les choix d'urbanisation.

- Atténuation du changement climatique

- Mobilité et déplacements

Les mobilités sont envisagées dans le PADD pour dynamiser l'activité économique et le territoire. Le projet de PLUi prévoit de pérenniser la desserte ferroviaire, d'encourager un développement urbain autour de la gare et de développer les modes de déplacements actifs (marche et vélo) et alternatifs à la voiture individuelle (transports en commun et co-voiturage). L'analyse sur les déplacements et les mobilités est de bonne qualité. Les enjeux identifiés par le diagnostic sont d'améliorer les mobilités locales en développant le co-voiturage de proximité et de développer les circulations douces dans les vallées d'Eure et de Seine. Les actions traduisant cette volonté sont peu déclinées dans les OAP et le projet de PLUi. Ainsi, une OAP thématiques sur les mobilités alternatives ou sur l'aménagement de la gare d'Aubevoye aurait pu être utile pour atteindre les objectifs du PADD en matière de mobilité. Si les OAP prévoient des liaisons douces, la thématique des transports en commun n'est pas développée. La structuration d'un réseau cyclable d'intérêt communautaire aurait pu être envisagée ainsi que la jonction avec le projet de la « Seine à vélo » peu mis en avant.

- Économies d'énergie dans le bâtiment et recours aux énergies renouvelables

L'état initial explicite bien les enjeux liés à la transition énergétique, rappelle les objectifs nationaux d'amélioration de l'efficacité énergétique, de réduction des gaz à effet de serre (GES), de développement des énergies renouvelables, ainsi que leur déclinaison locale en intégrant notamment le schéma régional climat-air-énergie (SRCAE) et le plan climat énergie territoire (PCET) de l'Eure. Le dossier aurait également pu s'appuyer sur les études du PCAET de la CCEMS en cours d'élaboration.

Le projet de PLUi valant SCoT ne comporte aucun objectif pour l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments. L'analyse des incidences sur l'environnement stipule que l'intégration dans le PLUi de dispositions insistant sur la conception bioclimatique aurait amélioré l'efficacité du document d'urbanisme sur cette thématique. Le PLUi aurait pu être plus volontariste, car le règlement prévoit simplement d'autoriser les dispositifs individuels d'énergie renouvelable et l'isolation par l'extérieur.

Le règlement du PLUi peut en effet définir des secteurs dans lesquels il impose aux constructions, travaux, installations et aménagements de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées qu'il définit (article L. 151-21 du code de l'urbanisme) et peut autoriser un bonus de constructibilité de 30 % pour les constructions à énergie positive (article L. 151-28 du code de l'urbanisme).

L'autorité environnementale recommande de déterminer des objectifs en matière de performance énergétique des bâtiments pour l'habitat et l'activité économique, en s'inscrivant dans les objectifs nationaux de la transition énergétique.

- Adaptation au changement climatique

L'état initial de l'environnement aborde la question du changement climatique. Ainsi les conséquences prévisibles du changement climatique seront « des épisodes « catastrophiques » plus nombreux » (p.11 du tome 1. b), des précipitations plus faibles mais d'une intensité plus forte et des périodes de sécheresse plus longues. Le territoire de la CCEMS est concerné par plusieurs types de risques : inondations, ruissellements, mouvements de terrain et risques technologiques. De plus, l'ensemble des communes a fait l'objet d'au moins une déclaration de catastrophe naturelle. Le rapport de présentation préconise d'étudier l'exposition du territoire et sa sensibilité aux aléas climatiques et de déterminer les actions d'adaptation à mettre en œuvre pour réduire cette vulnérabilité. Ces éléments de prise en compte de l'adaptation au changement sont peu mis en avant dans le projet de PLUi.

4.5. LES PAYSAGES

La volonté de protection et de valorisation des différents paysages de la CCEMS annoncée dans le PADD est bien retranscrite dans le projet de PLUi. Le rapport de présentation met en évidence les particularités paysagères du territoire, identifie les unités paysagères et les sites inscrits et classés. Il définit les évolutions en cours ou encore des enjeux de préservation ou de requalification spécifiques au territoire. Le rapport de présentation contient une analyse détaillée des entrées de ville. De nombreux éléments ou ensembles patrimoniaux bâtis, arbres isolés, linéaires de haies ou alignements d'arbres sont repérés sur le territoire à des fins de préservation. Le règlement prévoit la création de zonages indicés « p » pour patrimonial ou « spr » pour site patrimonial remarquable, notamment destinés à préserver des espaces remarquables.

Les nombreux éléments remarquables du patrimoine sont identifiés sur les plans de zonage au titre des articles L. 151-19 et L. 151-23 du code de l'urbanisme. Les OAP intègrent des principes d'aménagement intégrant la question paysagère et notamment le traitement des franges urbaines par de la végétalisation afin de garantir un traitement qualitatif du paysage.