



Mission régionale d'autorité environnementale

Île-de-France

**Avis délibéré de la Mission Régionale d'Autorité environnementale
d'Île-de-France sur le projet de révision du PLU de Montfermeil**

n°MRAe 2016-14

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La Mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) d'Île-de-France s'est réunie le 10 novembre 2016 dans les locaux de la direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie (DRIEE). L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet de PLU de Montfermeil arrêté le 14 juin 2016 par le conseil de territoire « Grand Paris Grand Est ».

Étaient présents et ont délibéré : Christian Barthod, Nicole Gontier, et Jean-Jacques Lafitte.

Présent sans voix délibérative : François Duval, membre suppléant

En application de l'article 20 du règlement intérieur du CGEDD s'appliquant aux MRAe, 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 l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

* *

La MRAe a été saisie pour avis par le président du conseil de territoire « Grand Paris Grand Est », le dossier ayant été reçu le 16 août 2016.

Cette saisine étant conforme à l'article R.104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement, il en a été accusé réception par la direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie (DRIEE). Conformément à l'article R.104-25 du même code, l'avis doit être rendu dans le délai de trois mois à compter du 16 août 2016.

Conformément aux dispositions de l'article R.104-24 du code de l'urbanisme, la DRIEE agissant pour le compte de la MRAe a consulté le directeur de l'Agence régionale de santé d'Île-de-France et a pris en compte sa réponse en date du 19 août 2016.

Sur la base des travaux préparatoires de la DRIEE, et sur le rapport de Christian Barthod, après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

Il est rappelé ici que pour tous les plans et documents soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public.

Cet avis ne porte pas sur son opportunité mais sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par la personne publique responsable de la procédure, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à permettre d'améliorer la conception du plan ou du document, et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur celui-ci.

Au même titre que les observations et propositions recueillies au cours de l'enquête publique ou de la mise à disposition du public, la personne publique responsable de la procédure prend en considération l'avis de l'autorité environnementale pour modifier, le cas échéant, le plan, schéma, programme ou document avant de l'adopter.

Synthèse de l'avis

La révision du PLU de Montfermeil implique, de façon systématique, une évaluation environnementale, conformément à l'article R.104-9 du code de l'urbanisme, compte tenu de la présence sur le territoire communal du site Natura 2000 n°FR1112013 dit « Sites de Seine-Saint-Denis ».

Le dossier de PLU comporte un rapport de présentation qui répond formellement aux exigences du code de l'urbanisme. La communication de la synthèse de la concertation menée auprès du public est particulièrement appréciée. En revanche, le rapport de présentation ne met pas vraiment en valeur la démarche d'évaluation environnementale qui semble avoir été menée par le pétitionnaire.

Le projet de PLU comporte en effet plusieurs dispositions favorables à l'amélioration de la prise en compte des enjeux de biodiversité (identification de couloirs écologiques moins constructibles, développement de centralités de quartier (intitulées « microcentralités » dans le dossier), densification de l'habitat à proximité des nœuds de transport, incitation à la performance énergétique du bâti...), dont les incidences positives ne sont toutefois pas précisées au regard des objectifs poursuivis.

Par ailleurs, certains projets susceptibles d'avoir également un possible impact négatif sur l'environnement, comme l'ouverture au public de certains espaces naturels ou le développement de l'activité dans les quartiers résidentiels peuvent affecter la vulnérabilité environnementale des secteurs concernés.

La rédaction du rapport sur les incidences environnementales donne parfois au lecteur, à tort ou à raison, l'impression qu'elle a été engagée indépendamment de la démarche d'élaboration du PLU, avec pour conséquences de nombreuses redondances et certaines incohérences.

Enfin, l'analyse des incidences sur les entités du site Natura 2000, dont la présence sur le territoire communal explique la nécessité de réaliser une évaluation environnementale, conclut à une absence d'incidences sans véritable démonstration. Il est recommandé de compléter les parties concernées du rapport de présentation.

Avis détaillé

1 Contexte réglementaire

1.1 Fondement de la procédure

La directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certaines planifications sur l'environnement¹ a pour objectif de contribuer à l'intégration de l'environnement dans l'élaboration et l'adoption de planifications susceptibles d'avoir des incidences importantes sur l'environnement.

En amont du processus décisionnel, il s'agit d'examiner la teneur de la planification, ses principaux objectifs, les caractéristiques environnementales de la zone susceptible d'être affectée, les objectifs de protection environnementale pertinents, les incidences environnementales susceptibles de découler de la mise en œuvre de cette planification et, surtout, toutes les alternatives et mesures envisageables pour éviter, réduire et compenser les incidences négatives sur l'environnement ainsi que les mesures de suivi proposées.

La directive 2001/42/CE a ainsi établi un système d'évaluation fondé sur :

- une auto-évaluation du plan effectuée sous la responsabilité du maître d'ouvrage, l'incitant ainsi à s'approprier la démarche ;
- une évaluation externe grâce à la consultation d'une autorité compétente indépendante en matière environnementale et à la consultation du public, associé à la démarche et mis en capacité d'exprimer son opinion.

Cette directive a été transposée dans le droit français par l'ordonnance n°2004-489 du 3 juin 2004, codifiée notamment à l'article L.121-10 ancien du code de l'urbanisme, et complétée par l'article 16 de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle II ». Cet article, dont le contenu a été replacé aux articles L.104-1 à L.104-3 du code de l'urbanisme par ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015², précise que les plans locaux d'urbanisme (PLU) « 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, compte tenu notamment de la superficie du territoire auquel ils s'appliquent, de la nature et de l'importance des travaux et aménagements qu'ils autorisent et de la sensibilité du milieu dans lequel ceux-ci doivent être réalisés », doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale.

Les références législatives du code de l'urbanisme pour ce qui concerne l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme, ont été transcrites dans la partie réglementaire du code par décret n°2012-995 du 23 août 2012, modifié par le décret n°2015-1783 du 28 décembre

1 L'environnement devant être compris au sens de la directive communautaire 2001/42/CE sur l'évaluation environnementale des plans et programmes. L'environnement couvre notamment les champs thématiques suivants : la diversité biologique, la population, la santé humaine, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, les facteurs climatiques, les biens matériels, le patrimoine culturel, y compris le patrimoine architectural et archéologique, les paysages et les interactions entre ces facteurs (annexe I, point f)

2 Entrée en vigueur le 1er janvier 2016.

2015 dont l'article R.104-9 précise que « *les plans locaux d'urbanisme, dont le territoire comprend en tout ou partie un site Natura 2000, font l'objet d'une évaluation environnementale à l'occasion [...] de leur révision* ».

1.2 Cas spécifique du projet d'élaboration du PLU de Montfermeil

La révision du PLU de Montfermeil implique obligatoirement une évaluation environnementale, conformément à l'article R.104-9 du code de l'urbanisme, compte tenu de la présence sur le territoire communal du site Natura 2000³ n°FR1112013 dit « Sites de Seine-Saint-Denis ». La désignation de ce site comme Zone de Protection Spéciale par arrêté du 24 avril 2006 est justifiée par la présence d'espèces d'oiseaux d'intérêt communautaire inscrits à l'annexe I de la directive « Oiseaux » (directive n°79/409/CEE codifiée par la directive n°2009/147/CE).

1.3 Avis de l'autorité environnementale

Le présent avis, rendu en application de l'article L.104-6 du code de l'urbanisme, porte sur le projet de PLU de Montfermeil arrêté par le conseil de l'établissement public territorial « Grand Paris Grand Est » auquel appartient la commune par délibération du 14 juin 2016 et sur le dossier réalisé par la commune de Montfermeil. Il est émis de façon indépendante de l'avis de l'État prévu à l'article L.153-16 du code de l'urbanisme.

Conformément à l'article R.104-23 du code de l'urbanisme, cet avis procède d'une analyse de :

- l'évaluation environnementale contenue dans le rapport de présentation du projet de PLU de Montfermeil ;
- la prise en compte de l'environnement par le projet de document d'urbanisme.

2. Principaux enjeux environnementaux

Pour la MRAe, les principaux enjeux environnementaux⁴ à prendre en compte dans le projet de PLU de Montfermeil et dans son évaluation environnementale sont :

- la contribution du PLU de Montfermeil, via la densification de l'habitat, à l'atteinte des objectifs de réduction de la consommation de terres non encore artificialisées en Île-de-France ;
- le maintien et la restauration des milieux naturels remarquables et des zones humides et la préservation des continuités écologiques identifiées sur le territoire communal ;

3 Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 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, faune, flore » 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). En France, le réseau Natura 2000 comprend plus de 1 750 sites.

4 L'environnement devant être compris au sens de la directive communautaire 2001/42/CE sur l'évaluation environnementale des plans et programmes. L'environnement couvre notamment les champs thématiques suivants : la diversité biologique, la population, la santé humaine, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, les facteurs climatiques, les biens matériels, le patrimoine culturel, y compris le patrimoine architectural et archéologique, les paysages et les interactions entre ces facteurs (annexe I, point f)

- la contribution du PLU à la transition énergétique ;
- la contribution du PLU à l'organisation du rabattement sur la nouvelle gare du Grand Paris Express et au développement des mobilités douces ;
- la préservation et la valorisation du paysage et de ses composantes (vues depuis les coteaux, patrimoine bâti et naturel) ;
- la gestion des risques naturels, en particulier ceux liés au ruissellement des eaux pluviales et à la présence d'anciennes carrières de gypse.

3. Analyse du rapport environnemental

3.1 Conformité du contenu du rapport environnemental

Depuis le 1er janvier 2016, date d'entrée en vigueur du décret n°2015-1783 du 28 décembre 2015, le contenu du rapport de présentation du PLU est défini aux articles R.151-1, R.151-2, R.151-4 et R.151-5 du code de l'urbanisme. Lorsque le PLU est soumis à une évaluation environnementale, le contenu de son rapport de présentation doit également répondre aux exigences de l'article R.151-3 dudit code.

Le décret susvisé précise toutefois que « *les dispositions des articles R. 123-1 à R. 123-14 du code de l'urbanisme dans leur rédaction en vigueur au 31 décembre 2015 restent applicables aux plans locaux d'urbanisme dont [...] la révision [...] a été engagée avant le 1er janvier 2016. Sont en outre applicables [...] les dispositions du 2° de l'article R. 151-1, de l'article R. 151-4, du 1° de l'article R. 151-23 et du 1° de l'article R. 151-25 du code de l'urbanisme dans leur rédaction en vigueur à compter du 1er janvier 2016.* »⁵.

Dans le cas présent, la révision du PLU de Montfermeil a été engagée par délibération du conseil municipal datée du 21 janvier 2015. Comme le permet l'article L.134-9 du code de l'urbanisme, cette procédure a été poursuivie par l'établissement public territorial « Grand Paris Grand Est »⁶. Les dispositions des articles R. 123-1 à R. 123-14 du code de l'urbanisme dans leur rédaction en vigueur au 31 décembre 2015 lui sont donc applicables.

Le rapport de présentation du PLU communal doit donc être conforme à l'article R.123-2-1 ancien⁷ du code de l'urbanisme. Ce rapport :

1° Expose le diagnostic prévu au deuxième alinéa de l'article L. 123-1-2 et décrit l'articulation du plan avec les autres documents d'urbanisme et les plans ou programmes mentionnés à l'article L. 122-4 du code de l'environnement avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en considération ;

2° Analyse l'état initial de l'environnement et les perspectives de son évolution en exposant, notamment, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du plan ;

3° Analyse les incidences notables prévisibles de la mise en œuvre du plan sur l'environnement et expose les conséquences éventuelles de l'adoption du plan sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement, en particulier l'évaluation des

⁵ Article 12 du décret n°2015-1783 du 28 décembre 2015.

⁶ Délibérations du conseil municipal du 25/01/2016 et du conseil de territoire du 8 avril 2016.

⁷ Issu du décret n°2012-995 du 23 août 2012.

incidences Natura 2000 mentionnée à l'article L. 414-4 du code de l'environnement ;

4° Explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national, et, le cas échéant, les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan. Il expose les motifs de la délimitation des zones, des règles qui y sont applicables et des orientations d'aménagement. Il justifie l'institution des secteurs des zones urbaines où les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement sont interdites en application du a de l'article L. 123-2 ;

5° Présente les mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser, s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du plan sur l'environnement ;

6° [Identifie les indicateurs nécessaires à l'analyse des résultats de l'application du plan mentionnée à l'article L. 153-27]⁸ ;

7° Comprend un résumé non technique des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée.

Le rapport de présentation est proportionné à l'importance du plan local d'urbanisme, aux effets de sa mise en œuvre ainsi qu'aux enjeux environnementaux de la zone considérée.

En cas de modification, de révision ou de mise en compatibilité dans les cas prévus aux articles R. 123-23-1, R. 123-23-2, R. 123-23-3 et R. 123-23-4, du plan local d'urbanisme, le rapport de présentation est complété par l'exposé des motifs des changements apportés.

Le rapport de présentation peut se référer aux renseignements relatifs à l'environnement figurant dans d'autres études, plans ou documents.

Le dossier répond globalement aux attentes du code de l'urbanisme. Il appelle dans son contenu les observations énoncées ci-après.

3.2 Avis sur la qualité et la pertinence des informations contenues dans le rapport environnemental

3.2.1 Articulation avec les autres planifications

L'étude de l'articulation du PLU avec les autres planifications et programmes, soumis ou non à évaluation environnementale, revient à replacer ce document d'urbanisme dans son contexte administratif et son domaine de compétence.

Cette étude doit donc identifier au sein des plans et programmes de rang supérieur, les enjeux environnementaux et les dispositions qui intéressent plus particulièrement le territoire du PLU, de façon à permettre une bonne appréhension de la cohérence de ce document d'urbanisme avec les différentes politiques publiques s'appliquant sur le territoire communal qu'il recouvre.

Le PLU de Montfermeil doit, en application des articles L.131-4 à 7 du code de l'urbanisme, être

8 Cf article R.151-4 du code de l'urbanisme issu du décret n°2015-1783 du 28 décembre 2015.

compatible avec :

- le schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) approuvé le 27 décembre 2013 ;
- le plan de déplacements urbains d'Île-de-France (PDUIF) approuvé le 19 juin 2014 ;
- le plan local des déplacements de la communauté d'agglomération Clichy-Montfermeil approuvé en 2013⁹ ;
- le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin Seine-Normandie approuvé le 1er décembre 2015 ;
- le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) du bassin Seine-Normandie 2016-2021 approuvé par arrêté ministériel du 7 décembre 2015.

Il doit également prendre en compte le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) d'Île-de-France approuvé le 21 octobre 2013. Par ailleurs, le PLU devra être, au besoin, mis en compatibilité avec les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) Marne Confluence et Croult-Engnien-Vieille Mer en cours d'élaboration lorsqu'ils seront opposables.

L'étude de l'articulation du projet de PLU de Montfermeil avec les documents de rang supérieur est présentée dans le tome 1 « diagnostic et état initial de l'environnement » du rapport de présentation, à travers des sous-chapitres didactiques citant, les plans et programmes intercommunaux et régionaux avec lesquels le PLU doit s'articuler et à présenter leurs objectifs généraux. Des analyses plus précises permettant de les décliner à l'échelle communale sont présentées dans les sous-chapitres thématiques de l'état initial de l'environnement. Concernant l'articulation avec le SDRIF, le sujet sera abordé au point 3.2.4 du présent avis.

La MRAe note que le PGRI n'est pas cité dans cette analyse, qui doit donc être complétée (voir ci-dessous).

L'articulation avec le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE), approuvé le 14 décembre 2012 est assurée par l'existence d'un plan climat énergie territorial (PCET) avec lequel le PLU doit être compatible. Il aurait cependant été utile que le rapport de présentation évoque les problématiques liées à la « zone sensible pour la qualité de l'air » dans laquelle le SRCAE place la commune de Montfermeil, caractérisée à la fois par des dépassements des valeurs limites pour certains polluants et par une forte densité de population.

Concernant le contrat de développement territorial (CDT) « Est Seine-Saint-Denis » du 15 septembre 2015, le rapport se limite à en reprendre in extenso les objectifs généraux, sans analyse de ce qu'il implique pour le PLU de Montfermeil, ni de la manière dont le projet de PLU contribue effectivement à sa mise en œuvre. La carte sans légende de la page 38 se révèle inutilisable. Certains projets dont tient compte le PLU découlent de ce CDT (identification de micro-centralités, évolution de l'offre en transports collectifs, etc.) et il aurait été intéressant que cette articulation soit explicitée.

Par ailleurs, le chapitre « évaluation environnementale » du tome 2 du rapport de présentation comprend un sous-chapitre « Compatibilité du projet avec les autres documents d'urbanisme et les autres plans et programmes » (page 86) qui se révèle peu pertinent, puisqu'il liste les plans et programmes soumis à évaluation environnementale en application de l'article R.122-17 du code de l'environnement en indiquant, sans que le sens à y donner ne soit indiqué, s'ils ont une influence « positive » ou « négative » sur le PLU. Si l'exposé de cette liste est utile pour s'assurer que tous les plans et programmes à prendre en considération ou avec lesquels le PLU doit être compatible

9 À noter que ce document n'est plus consultable en ligne sur le site Internet de la communauté d'agglomération, dissoute.

sont évoqués, une simple liste ne saurait correspondre à l'analyse de l'articulation attendue dans le cadre de l'évaluation environnementale.

Concernant spécifiquement le PGRI, le tableau présentant l'exercice indique que Montfermeil n'est pas concernée pour ne pas comporter de « TRI » (territoire à risque important d'inondation). Or, certaines dispositions du PGRI (par exemple celles relatives à la maîtrise des ruissellements) ne se limitent pas à ces TRI.

D'une manière générale, la MRAe note que le chapitre « évaluation environnementale » du tome 2 s'attache à faire correspondre, à chaque exigence du code de l'urbanisme sur le contenu du rapport de présentation des PLU soumis à évaluation environnementale, un sous-chapitre dédié potentiellement redondant avec d'autres chapitres du rapport de présentation. Pour ce qui concerne l'articulation avec les documents supra-communaux, l'exercice tel que présenté dans le tome 2 est peu satisfaisant, et sans réelle plus-value par rapport à celui du tome 1.

3.2.2 État initial de l'environnement

L'analyse de l'état initial de l'environnement est traitée dans le tome 1 « diagnostic et état initial de l'environnement » du rapport de présentation et fait l'objet de deux synthèses dans le chapitre « évaluation environnementale » du tome 2 (« hiérarchisation » page 86 et « synthèse et perspectives d'évolution » pages 93 à 98). Cette analyse aborde toutes les thématiques pertinentes à prendre en compte lors de l'évaluation environnementale de la révision du PLU de Montfermeil et permet pour chacune d'elle de faire ressortir les principaux enjeux que le PLU doit intégrer. Chaque sous-chapitre thématique (dédié au paysage, aux déplacements, au logement, à la qualité des milieux, à l'écologie, à l'assainissement et aux déchets ou aux risques et nuisances) fait l'objet d'une synthèse qui résume à l'échelle communale les principaux éléments de constat et les enjeux associés.

La présentation de l'état initial de l'environnement dans le dossier met en évidence les caractéristiques et enjeux suivants :

- le territoire de Montfermeil se situe dans la petite couronne, zone dense d'Île-de-France, en limite avec la grande couronne, plus desserrée, et se caractérise par une très forte urbanisation et une forte pression sous forme de densification par division parcellaire des larges zones pavillonnaires qui la constituent ;
- les espaces naturels et forestiers, dont notamment la forêt de Bondy (composante du site Natura 2000 « Sites de Seine-Saint-Denis ») le bois des Ormes, les coteaux boisés en limite communale avec Chelles (« Mont Guichet »), les parcs « Jean-Pierre Jousseume » et « Arboretum » mais aussi certains cœurs d'îlots, couvrent 8 % de la surface communale et présentent des fonctionnalités écologiques (réservoirs de biodiversité et continuités écologiques) à préserver ;
- la commune a une vocation résolument résidentielle (près de 80 % des actifs de la commune ayant un emploi hors de la commune), ce qui génère d'importantes migrations pendulaires rendues difficiles par l'éloignement du réseau routier magistral et des nœuds de transport collectif lourd (type « RER ») ;
- le paysage de la commune est caractérisé par une forte présence végétale, par une topographie qui occasionne quelques « belvédères naturels », par un tissu urbain qui distingue une zone pavillonnaire, un ancien bourg villageois et des ensembles collectifs, et par la présence de constructions à valeur patrimoniale à préserver (maisons bourgeoises du XIX^e siècle, quelques monuments historiques dont deux châteaux et une église, bâti historique) ;
- la commune est exposée à des risques naturels de mouvement de terrain liés à la

présence d'argile (avec un aléa fort à certains endroits) et d'anciennes carrières connues, et d'inondation par ruissellement des eaux pluviales et ponctuellement par remontées de nappe (principalement dans le secteur des Courdreaux) ;

- l'exposition au bruit est modérée sur la commune (en dehors des zones concernées par des axes routiers de catégories 4 et 5¹⁰), et il apparaît des « zones de calme » à préserver dans le plan de prévention du bruit dans l'environnement.

Dans leur contenu, l'analyse de l'état initial de l'environnement du tome 1 et les synthèses de cette analyse présentes dans le tome 2 appellent quelques remarques de la MRAe :

Concernant les espaces naturels et la biodiversité, le rapport propose aux pages 233 et suivantes une analyse qui permet de qualifier, généralement, d'« important » l'enjeu de préservation de toute forme d'espace vert sur le territoire communal. La description des caractéristiques des différents espaces verts (y compris des cœurs d'îlots) permet de couvrir l'ensemble des espaces naturels de la commune mais demeure trop succincte quant à leur valeur écologique et à leur vulnérabilité.

L'analyse des fonctionnalités écologiques des espaces naturels est fondée sur le SRCE et le SDRIF. La présentation d'une étude déclinant localement les continuités écologiques identifiées au SRCE et donnant lieu à une carte (page 253) est à souligner.

Des inventaires de la faune et de la flore protégées (pour partie issus de documents existants) sont présentés (pages 240 et suivantes), mais se révèlent incomplets pour ce qui est de la faune : le rapport indique que l'inventaire des espèces d'oiseaux reste à faire, et les inventaires réalisés et présentés ne sont pas reportés sur une carte, ni localisés. Cela ne permet pas d'identifier les secteurs à enjeux ni la vulnérabilité spécifique des habitats en présence. Une typologie des habitats est présentée, mais une description plus localisée des espèces rencontrées (et complétée pour ce qui est de l'avifaune) permettrait donc de compléter l'analyse de l'état initial.

Concernant la présence de zones humides, le rapport se contente de montrer que le territoire est traversé par des secteurs où la présence de zones humides est probable mais doit être encore vérifiée. Au vu de l'objectif de préservation et de restauration des zones humides issu du SDAGE, repris par les deux SAGE en cours d'élaboration et justement rappelé dans le rapport de présentation, la MRAe considère que la vérification et la délimitation des zones humides du territoire, en particulier dans les secteurs amenés à évoluer lors de la mise en œuvre du PLU, doivent être faites à l'amont, pour alimenter ses choix et l'analyse de ses incidences.

Concernant spécifiquement l'analyse du site Natura 2000 des « sites de Seine-Saint-Denis », dont l'entité présente sur le territoire communal (la forêt de Bondy, ainsi que le bois des Ormes et le domaine de Formigé attenants) et celle qui le jouxte (le canal de la Dhuis), le rapport ne décrit pas les raisons qui ont justifié leur identification comme zones de protection spéciale au titre de la directive « Oiseaux » et ne fait pas référence au document d'objectifs (DOCOB) qui s'y réfère. Ceci n'est pas non plus présenté dans les parties du tome 2 traitant de l'évaluation des incidences Natura 2000. La MRAe recommande de remédier à cette omission, dans un contexte où la nécessité de réaliser l'évaluation environnementale de la révision du PLU de Montfermeil est justement générée par la présence de ce site Natura 2000 sur le territoire communal.

Concernant la qualité de l'air, le rapport présente à la page 284 des cartes provenant d'Airparif relatives à la concentration moyenne en dioxyde d'azote et de particules fines « PM10 » dans l'air,

10 arrêté du 13 mars 2000 relatif au classement sonore des infrastructures de transport routier et d'isolement acoustique des habitations

en tant que polluants « les plus problématiques de la région ». Pour leur impact sur la santé humaine, il aurait été utile d'ajouter également une analyse de la concentration en particules « PM2.5 ».

Concernant les ressources naturelles, l'autorité environnementale note que la présence de gypse sous recouvrement est mentionnée dans la partie du rapport relative à la géologie. Bien que ce gisement potentiellement valorisable ne fasse pas l'objet de projet d'exploitation connu à ce jour, il aurait été utile que le rapport rappelle l'enjeu, identifié dans le SDRIF, de préservation de l'accès aux ressources naturelles, y compris minières, compte tenu des incidences sur l'environnement d'une telle exploitation.

Les éléments relatifs au SDAGE (page 215) doivent être mis à jour, puisque, contrairement à ceux présentés à la page 41, ils se réfèrent à l'ancienne version (2010-2015). Cela concerne notamment les défis relatifs à la gestion des eaux pluviales (qui concerne la qualité des milieux ainsi que le risque d'inondation par ruissellement).

Quant à la hiérarchisation des enjeux environnementaux, la liste présentée aux pages 83 et 84 du tome 2 n'est pas entièrement satisfaisante, puisqu'elle consiste à résumer, par thématique, les principaux éléments issus de l'analyse de l'état initial de l'environnement. La démarche d'évaluation environnementale suppose d'une part d'adopter une approche plus globale et systémique des enjeux environnementaux et d'autre part d'identifier les possibles cas de contradiction entre des objectifs environnementaux, ce que cette liste, classifiant les enjeux par grande thématique environnementale, ne met pas en évidence. Il serait nécessaire de compléter l'état initial de l'environnement pour faire apparaître et justifier une hiérarchisation des enjeux environnementaux¹¹ susceptible d'alimenter les choix du PLU au regard de leurs incidences sur l'environnement.

Concernant les capacités de mutation et le parc de logements, le rapport indique en page 94 que le territoire possède un potentiel de densification important. Il aurait été intéressant, au vu de l'objectif issu du SDRIF d'une augmentation de 15 % de la densité humaine à l'horizon 2030, que le rapport indique si le PLU en vigueur permet d'exploiter ces capacités de manière satisfaisante.

Perspectives d'évolution de l'environnement

Les perspectives d'évolution de l'environnement, c'est-à-dire les évolutions prévisibles dans l'hypothèse où l'actuel projet de PLU ne serait pas mis en œuvre (les dispositions du PLU en vigueur étant supposées continuer de s'appliquer, en même temps que sont prises en compte les grandes tendances qui affectent le territoire), sont traitées à travers le tableau du sous-chapitre « synthèse et perspectives d'évolution » du tome 2. Pour les différentes thématiques abordées dans l'état initial de l'environnement, ce tableau évoque des « tendances évolutives » qui consistent davantage en une mention générale des risques et des opportunités pouvant s'y rapporter ; implicitement, le lecteur en tire une certaine hiérarchisation des enjeux. Cet exercice est intéressant, puisqu'il permet de documenter voire de justifier les enjeux environnementaux retenus

11 Il est rappelé que les principaux enjeux environnementaux identifiés dans l'avis d'autorité environnementale sur le CDT, et donc sur une aire dépassant la seule commune de Montfermeil, étaient les suivants : l'articulation entre la ville et les espaces naturels ; les nuisances acoustiques dans certains sites ; la maîtrise des consommations d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre ; l'amélioration des réseaux de transport de proximité, avec notamment le rabattement sur les quatre gares du Grand Paris Express ; la bonne gestion environnementale des projets locaux ; les effets cumulés des chantiers entre eux et avec ceux du Grand Paris.

à l'issue du diagnostic¹², mais il était attendu une analyse des paramètres environnementaux tels qu'ils évolueraient sous l'effet de ces tendances.

Par exemple, le rapport indique « Progression importante de la consommation d'espace » dans les tendances évolutives relatives aux espaces naturels, d'où est déduit un enjeu de « restauration de la nature en ville » (repris nulle part ailleurs dans le rapport). Or, il aurait été attendu des éléments permettant ensuite d'évaluer l'incidence du PLU révisé au regard de cette tendance prospective potentielle.

Le rapport comporte par ailleurs, notamment dans le chapitre « diagnostic », des informations sur les projets pouvant affecter l'environnement de Montfermeil et qui pourraient être davantage analysées et exploitées pour mettre en évidence les éventuelles faiblesses du PLU en vigueur. Parmi ces projets peuvent être cités :

- ceux se rapportant à l'offre de transport¹³ : la réalisation prévue en 2019 d'une branche de tramway « T4 » accompagnée d'une modification du plan de circulation automobile sur la rue Henri Barbusse, la réalisation du métro automatique « Grand Paris Express » et la construction d'une station de la ligne 16 dans le quartier résidentiel « Clichy-Montfermeil » sur le territoire de la commune voisine¹⁴, susceptibles d'induire une évolution de la part modale de l'automobile dans les déplacements et une amélioration, à estimer, de certains facteurs de qualité de l'air ;
- ceux concernant le bassin de vie des habitants de Montfermeil, notamment le développement de l'emploi (suite au désenclavement par rapport aux réseaux de transport et aux prévisions économiques, présentés page 171) et du commerce (à la faveur du plan d'action présenté page 175) : les enquêtes présentées à la page 172 fournissent des informations quant à la taille du bassin de vie des habitants de la commune et à leurs choix de mode de déplacement, et auraient pu alimenter une étude mettant en évidence l'évolution des usages et leur impact environnemental suite à la réalisation de ces projets ;
- ceux relatifs à l'habitat (pages 132 et suivantes) dont les opérations de renouvellement urbain engagées (quartier des Bosquets, ZAC Cœur de ville), le rapport mettant en évidence la tendance à la dégradation du parc de logements et le potentiel de mutation important (page 94) du tissu résidentiel existant.

3.2.3 Analyse des incidences

Le projet de PLU de Montfermeil vise notamment à permettre la construction d'environ 120 logements par an jusqu'en 2018, puis 150 logements par an jusqu'en 2025 (permettant de tenir compte de l'attractivité croissante du territoire sous l'effet du développement de l'offre de transports). Ce développement de l'offre résidentielle doit permettre une croissance démographique de quelque 1 150 habitants (portant la population communale à environ 27 200 habitants), soit de l'ordre de 4%, et sera notamment réalisé à travers :

- l'aménagement du cœur d'îlot dans le secteur pavillonnaire de la « Côte de Change » ;
- la requalification du cœur de ville ;
- la poursuite du renouvellement urbain du secteur des Bosquets ;

12 À ce propos, il est à noter que certains enjeux ne coïncident pas entre ceux issus du diagnostic et ceux cités dans cette partie du rapport.

13 L'impact de ces projets est présenté dans le rapport de présentation pour ce qui est de la fréquentation des commerces pendant la phase de travaux, mais pas pour ce qui est de leur impact sur les flux de circulation automobile.

14 À ce propos, l'intérêt du diagramme de la page 104 analysant le gain prévu de temps de parcours vers les principaux pôles d'emploi franciliens suite à l'amélioration de l'offre en transports collectifs est à souligner.

- la densification des tissus pavillonnaires aux abords des futurs nœuds de transport (stations du tramway T4, etc.).

Par ailleurs, le projet de PLU prévoit de favoriser l'économie locale, par le développement de la mixité fonctionnelle dans les quartiers résidentiels, la concentration d'activités tertiaires autour de la place Notre-Dame des Anges, l'affirmation de micro-centralités dans les différents quartiers de la commune et le possible développement de l'hôpital.

Enfin, le projet de PLU prévoit des emplacements réservés en vue du développement de liaisons douces et des dispositions réglementaires relatives au stationnement automobile adaptées à l'offre de transport.

Analyse générale des incidences

Cette partie du rapport de présentation doit préciser quelles sont les incidences positives et négatives attendues sur l'ensemble des thématiques pertinentes de l'environnement, et notamment celles relevant des principaux enjeux environnementaux mis en évidence dans l'état initial de l'environnement. Cette analyse doit porter sur le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) et les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), mais également sur le zonage et le règlement du PLU.

Cette analyse des incidences est présentée dans le tome 2 du rapport aux pages 99 et suivantes. Sur la forme, elle présente une structure confuse qui ne permet pas de faire correspondre systématiquement à chaque disposition du PLU ses incidences sur l'environnement. Le rapport se concentre en effet sur la consommation d'espaces naturels, sur deux composantes du projet de PLU susceptibles d'avoir un impact sur les enjeux écologiques (p. 106), puis sur certains espaces présentant une certaine vulnérabilité écologique (p. 108). Il présente ensuite la mise en place d'une trame verte et bleue comme une mesure compensatoire des incidences négatives sur les enjeux écologiques, et liste enfin, pour chaque enjeu issu de la synthèse de l'analyse de l'état initial de l'environnement, les dispositions du PLU qui auraient un impact. Il semblerait nécessaire de reprendre l'enchaînement des paragraphes de cette partie du rapport afin de le faire correspondre à l'objectif de l'analyse des incidences et d'éviter les redondances¹⁵.

Sur le contenu, l'exercice présenté est trop succinct et correspond plutôt en une brève explication (qui demeure parfois insuffisante) des dispositions du PLU susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement. L'analyse des incidences n'est pas vraiment développée. Le rapport montre ainsi à plusieurs reprises qu'un secteur de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL, pages 102 à 111) est prévu dans le parc Jousseaume, qu'il y a un risque d'incidences négatives sur des enjeux écologiques, mais ne décrit pas lesquelles (ce qui est à relier au caractère sommaire du diagnostic) et ne les analyse pas. De même, concernant l'analyse de la traduction de la trame verte et bleue dans le règlement (page 110), le rapport montre comment elle est réalisée mais ne permet pas de mettre en évidence l'impact attendu du corpus réglementaire qui en découle. Le choix a été fait de présenter ces dispositions comme des mesures compensatoires pour les pertes d'espaces naturels ; aussi aurait-il été nécessaire de pouvoir confronter leurs incidences positives aux incidences négatives de la perte d'espaces naturels.

L'analyse des incidences n'est pas complète puisqu'elle ne traite pas toutes les dispositions

15 De nombreux indices (paragraphe « sans objet » page 101 du tome 2, redondances entre tomes 1 et 2 et entre différents chapitres du tome 2, etc.) laissent à penser que le rapport a été complété sur la base d'une trame standardisée, sans bonne compréhension de la vocation des « cases » à remplir.

prévues par le PLU. Certaines (comme l'aménagement du cœur d'îlot de la « Côte du Change ») ne sont que mentionnées pour lister les dispositions permettant d'éviter ou de réduire leurs impacts négatifs ; or, pour éviter ou réduire une incidence négative, il serait nécessaire de l'avoir analysée.

Pour certaines dispositions (comme le STECAL ou le développement d'un réseau de pistes cyclables), les informations présentées dans le rapport sont trop imprécises pour appréhender la nature du projet, possiblement parce que les projets correspondants sont à un stade de définition peu avancé ; dans ce cas le rapport se focalise sur les objectifs de l'aménagement (en évoquant les orientations en faveur des différents enjeux retenus) alors que l'analyse des incidences peut légitimement porter sur un projet « maximal » (ou projet « enveloppe »), ou sur différentes options d'aménagement.

Pour d'autres dispositions, le rapport oublie d'en faire l'analyse alors que leur impact potentiel peut être appréhendé ; ainsi, il aurait été intéressant d'estimer le développement de l'usage des transports collectifs (et les bénéfices sur la qualité de l'air induits) compte tenu de l'offre future (tramway, métro) avec ou sans les opérations de densification de l'habitat projetées, de développement de l'emploi sur la commune ou de confortement des micro-centralités. De même, il aurait été utile de mettre en évidence les impacts positifs attendus du « bonus de constructibilité » (hauteur de construction, etc.), pour les opérations ambitieuses par rapport à la réglementation thermique en vigueur, sur les enjeux énergétiques et les impacts potentiellement négatifs sur les enjeux paysagers. Toutes les orientations et dispositions du PLU devraient être analysées de cette façon. Enfin, la traduction réglementaire de l'objectif de maintien ou de restauration de la trame verte et bleue (consistant à réduire la constructibilité des propriétés concernées par les couloirs écologiques repérés sur le plan de zonage) doit être analysée pour montrer qu'elle est susceptible d'avoir l'effet attendu sur la biodiversité.

Analyse des incidences sur le site Natura 2000

Les pages 11 et 112 du rapport se contentent de localiser sur une carte les secteurs du plan de zonage qui autorisent les mutations les plus importantes de l'usage des sols par rapport aux entités du site Natura 2000. L'analyse consiste à affirmer que « *Le règlement participe à réduire les impacts des projets sur l'environnement et les zones N et donc les sites NATURA 2000* » et ne saurait constituer une analyse des incidences Natura 2000 telle que prescrite par le code de l'environnement. Les incidences directes et indirectes de l'accroissement de la population, de la fréquentation des parcs, des opérations d'urbanisme sur les espaces verts voisins (STECAL dans le parc Jousseaume) doivent être analysées au regard de l'état de conservation des habitats et des espèces qui ont justifié le classement des entités du site Natura 2000 comme telles. La MRAe recommande donc de compléter l'évaluation des incidences Natura 2000 avant de conclure sur l'absence d'incidences significatives.

3.2.4 Justifications du projet de PLU

Cette partie est essentielle pour comprendre la démarche d'évaluation environnementale mise en œuvre dans le cadre de l'élaboration du PLU. Comme rappelé au §3.1 ci-dessus, le code de l'urbanisme demande que soient expliqués les choix réalisés au regard notamment 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 tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan.

Il est précisé : « Le SDRIF fixe un objectif d'augmentation de 15% des densités d'habitat sur la commune ». Le rapport de présentation (partie 2, page 11) indique que la densité d'habitat de 25 logements à l'hectare en 2012 devra donc être portée à 29 logements à l'hectare en 2030, et fait notamment référence au PLH¹⁶ avant de conclure que le rythme de réalisation de nouveaux logements permettra de répondre aux objectifs du SDRIF. La MRAe recommande de mieux justifier la compatibilité du projet de PLU avec le SDRIF¹⁷, en termes de densification humaine et de densité moyenne des espaces d'habitats.

Le rapport de présentation comporte dans le tome 2 une partie consacrée à la justification des choix du PLU (pages 9 à 77) et une partie distincte pour exposer les motifs de ces choix au regard de l'environnement (pages 89-92), sans présenter une approche intégrée et cohérente.

Il conviendrait de vérifier que tous les choix du PLU trouvent une justification dans le rapport de présentation. La délimitation des zones et le règlement qui leur est assigné sont expliqués dans la justification générale des choix du PLU, mais ne sont pas justifiés et a fortiori pas d'un point de vue environnemental. Il conviendrait par exemple de justifier pourquoi l'article 13 de la zone UA impose un minimum de 50 % d'espaces verts, alors que le rapport ne fait qu'exposer cette disposition. La partie relative aux motifs au regard de l'environnement est trop générale et ne répond pas aux objectifs de l'exercice. Structurée par thématique et enjeu environnemental (de façon incomplète puisque les risques naturels ont été omis), elle consiste en un exposé des objectifs du PLU qui s'y rapportent. L'autorité environnementale note que les dispositions réglementaires du PLU ne sont pas abordées et que les « solutions alternatives » ne sont pas citées dans le but de montrer que les dispositions retenues sont le meilleur compromis entre les différents enjeux que doit prendre en compte le PLU.

3.2.5 Suivi

La définition d'indicateurs de suivi est nécessaire pour permettre à la commune de se prononcer sur la nécessité de faire évoluer son PLU si l'atteinte des objectifs de préservation de l'environnement fixés lors de l'approbation du document d'urbanisme n'est pas satisfaisante.

La liste d'indicateurs de suivi fait l'objet d'un chapitre général où n'apparaissent que trois indicateurs relatifs à l'environnement (page 79) et d'un chapitre spécifique à l'environnement (pages 121 et suivantes), plus complet et qui, pour plus de clarté, aurait gagné à relier chaque indicateur à des objectifs du PLU. Mis à part la confusion qu'introduit cette redondance, la liste présentée aux pages 121 et suivantes n'appelle pas de remarque.

3.2.6 Résumé non technique et méthodologie suivie

Le résumé non technique est présenté à la fin du rapport de présentation. Il ne comporte pas de synthèse des enjeux environnementaux du PLU et ne permet d'appréhender le projet de PLU qu'à travers une synthèse des incidences environnementales. On note que la synthèse ne correspond pas exactement à l'analyse des incidences présentée et qu'elle mêle des éléments de diagnostic

16 « Le PLH, de son côté, définit entre 2013 et 2019 un rythme de construction de 119 logements par an à Montfermeil afin d'anticiper l'arrivée du tramway T4. Au-delà de 2019, le PLH prévoit un accroissement de la production de logements, pour atteindre 149 logements par an. »

17 Orientations réglementaires du SDRIF, page 28 : « Dans les communes comprenant des quartiers à densifier à proximité d'une gare, à l'horizon 2030, à l'échelle communale, les documents d'urbanisme locaux doivent permettre une augmentation minimale de 15% : • de la densité humaine (cf. 2.1 « Orientations communes »); • de la densité moyenne des espaces d'habitat. »

(potentiel de la géothermie) à des incidences (augmentation de la production de déchets).

Le résumé non technique doit donc être retravaillé pour tenir compte de ces remarques.

4 Analyse de la prise en compte de l'environnement dans le projet arrêté de plan local d'urbanisme

Le projet de PLU de Montfermeil répond à un objectif de développement urbain modéré dans un contexte déjà fortement urbanisé. Il comporte des dispositions en vue de la densification des tissus déjà urbanisés, de l'amélioration du cadre de vie (développement de micro-centralités favorable à la baisse de la taille du bassin de vie et des déplacements en voiture) et d'incitation à la performance énergétique du bâti qui sont à souligner. Toutefois, en l'absence d'analyse complète des incidences, la capacité réelle du PLU à atteindre les objectifs affichés par le PADD dans ces domaines reste à argumenter.

La MRAe note avec intérêt :

- la volonté de développer deux pôles multimodaux (le premier au niveau du terminus Montfermeil Hôpital du tramway T4 et de la future gare routière ; le second autour de la gare Clichy-Montfermeil du Grand Paris Express), avec d'une part la mention que la ville dispose d'un potentiel foncier intéressant pour concentrer en un même point différents modes de transports¹⁸, d'autre part la volonté affichée de diminuer la place de la voiture dans la ville, en utilisant le stationnement comme principal levier d'action ;
- l'articulation des opérations de logements futurs devant répondre aux objectifs de densification du tissu, avec la proximité des moyens de transport en commun structurants¹⁹.

Fait à souligner, le projet de PLU inscrit dans son plan de zonage la trame verte et bleue (quatre bandes de 50 m assorties de prescriptions particulières). L'intégrité des réservoirs de biodiversité est assurée par des protections adéquates (espaces boisés classés, zonage naturel), ce qui est apprécié.

Concernant la prise en compte des risques de mouvement de terrain, il conviendrait a minima, en l'absence d'études spécifiques, d'interdire l'infiltration des eaux de pluie dans les zones d'anciennes carrières de gypse. La mention de « zone de risque carrier » sur le plan de zonage pourrait être rendue plus explicite en la remplaçant par « périmètre de risque lié à la présence d'anciennes carrières de gypse ».

Le développement des activités dans les quartiers résidentiels est limité dans le règlement (250 m²) mais peut générer des nuisances qu'il faudrait analyser au stade du PLU.

18 « Ces pôles pourront par exemple accueillir ou développer des parcs de stationnement relais, des stations Autolib', des aires de stationnement vélos,... »

19 « *Le projet de renouvellement urbain des Bosquets, comme les opérations engagées en centre-ville amorcent la mutation autour de futures gares. A l'arrivée de la gare GPE, cette mutation sera poursuivie par la valorisation du secteur « Jean-Jaurès Nord », qui offre une opportunité de développement et pourra constituer à terme un nouveau quartier intégrant les 7 Iles, les Bosquets et Notre-Dames-des-Anges* » (extrait du PADD)

5 Information du public

Le présent avis doit être joint au dossier d'enquête publique du projet de PLU de Montfermeil, conformément à l'article R.104-25 du code de l'urbanisme.

Pour l'information complète du public, au-delà de l'obligation réglementaire sus-mentionnée, la MRAe invite également le porteur du PLU à joindre au dossier d'enquête publique un mémoire en réponse au présent avis. Ce mémoire en réponse devrait notamment préciser comment le porteur du PLU envisage de tenir compte de l'avis de la MRAe, le cas échéant en modifiant son projet de plan local d'urbanisme.