



Mission régionale d'autorité environnementale

Normandie

**Avis délibéré de la mission régionale d'autorité
environnementale (MRAe) de Normandie sur la
révision du plan local d'urbanisme (PLU) de la
commune de Gisors (27)**

n° : 2019-3447

<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 19 mars 2020, sous la forme de délibérations par échange d'écrits transmis par voie électronique. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la révision du plan local d'urbanisme de la commune de Gisors.

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Corinne ETAIX, Olivier MAQUAIRE et François MITTEAULT.

Étaie également présente sans voix délibérative : Marie-Claire BOZONNET.

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.

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Normandie a été saisie par la commune de Gisors pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 26 décembre 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 31 décembre 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 des MRAe. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

Synthèse de l'avis

Le conseil municipal de Gisors a arrêté le 10 décembre 2019 la révision du plan local d'urbanisme (PLU), puis l'a transmis pour avis à l'autorité environnementale qui en a accusé réception le 26 décembre 2019.

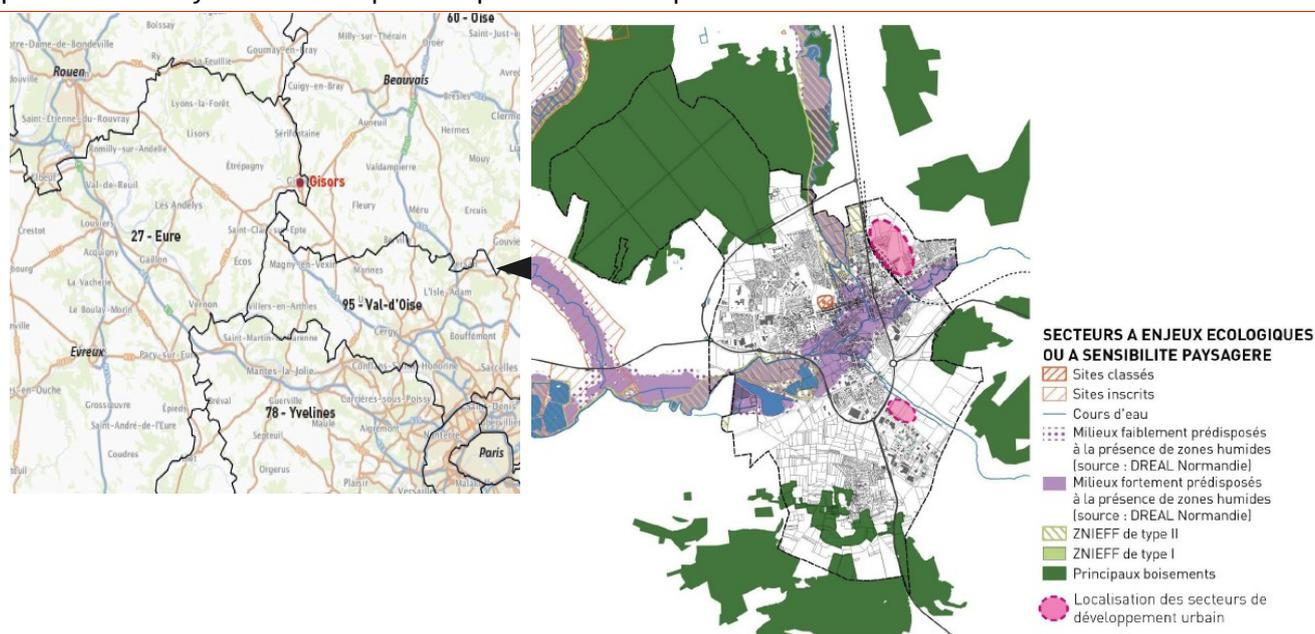
Le projet de la commune est d'accueillir 12 800 habitants en 2030, contre 11 687 en 2017, et de dynamiser son activité économique. Pour cela, elle compte ouvrir à l'urbanisation environ 26,7 hectares, dont 15 hectares à vocation économique, et produire 480 logements, dont 200 en extension foncière dans le nouveau quartier de la gare. Les secteurs principaux d'ouverture à l'urbanisation sont couverts par des orientations d'aménagement et de programmation.

Sur la forme, tous les éléments attendus sont fournis dans le rapport de présentation et ce, de manière très pédagogique.

Sur le fond, l'étude présentée est de qualité et apporte les éléments nécessaires à la bonne information du public ; toutefois, certaines imprécisions mériteraient d'être levées et des compléments apportés.

Ainsi l'autorité environnementale recommande à la collectivité de :

- clarifier l'analyse de la consommation d'espace sur les dix dernières années ;
- mieux démontrer que le projet de PLU est compatible avec l'objectif du PADD et plus largement avec les objectifs nationaux en matière de modération de la consommation d'espaces ;
- compléter le rapport de présentation pour ce qui concerne les données relatives à la consommation, la production d'énergie et l'émission de gaz à effet de serre de la commune et de conforter son projet en termes d'atténuation et d'adaptation au changement climatique ;
- compléter l'état initial de l'environnement de données relatives à l'évolution de l'activité agricole et à la qualité agronomique des sols ;
- compléter le rapport de présentation par une véritable analyse des incidences sur les sites Natura 2000 ;
- compléter l'évaluation environnementale des études préalables nécessaires à l'identification des zones humides potentiellement présentes au droit des zones ouvertes à l'urbanisation ;
- compléter les indicateurs de suivi avec des mesures correctrices en cas d'écart avec les cibles, et de préciser les moyens mis à disposition pour réaliser et piloter le suivi du PLU.



Extraits du volume 1 du rapport de présentation

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

Le 26 septembre 2017, le conseil municipal de Gisors a prescrit la révision du plan local d'urbanisme (PLU) en vigueur¹. Le projet de PLU a été arrêté le 10 décembre 2019 par le conseil municipal. Ce projet a été transmis pour avis à l'autorité environnementale qui en a accusé réception le 26 décembre 2019.

Bien que la commune de Gisors ne soit pas une commune littorale (article R. 104-10 du code de l'urbanisme) et que son territoire ne soit pas concerné par la présence d'un site Natura 2000² (article R. 104-9 du même code), la commune a fait le choix de réaliser une évaluation environnementale et de la soumettre, pour avis, à l'autorité environnementale. Elle est réalisée en application des articles L. 122-4 et suivants du code de l'environnement. En application des articles L. 104-4 et suivants et R. 141-2 et suivants du code de l'urbanisme, l'évaluation environnementale est contenue dans le rapport de présentation et comporte une évaluation des incidences du PLU sur les sites Natura 2000.

L'évaluation environnementale constitue une démarche itérative visant à intégrer la prise en compte de l'environnement tout au long de l'élaboration du PLU.

2. CONTEXTE TERRITORIAL ET ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX DU PROJET

La commune est située au confluent de trois rivières qui marquent son territoire et sont un élément de sa qualité urbaine mais aussi de risque et de contrainte à l'urbanisation (plan de prévention des risques d'inondation (PPRI) de la vallée de l'Epte approuvé le 15 mars 2005). La Troësne, le ruisseau du Réveillon, dont les peuplements piscicoles sont très pauvres, et l'Epte passent au cœur de la commune qui compte également des étangs anthropiques (ballastières) d'une superficie totale de 20 hectares.

Le territoire de la commune ne dispose pas de sites naturels protégés. En revanche, il compte deux zones naturelles d'intérêt écologique, floristique et faunistique (ZNIEFF)³ de type II (« Vallée de l'Epte de Bouchevilliers à Gisors » et « Vallée de l'Epte de Gisors à la confluence »). Du fait de la part importante que l'hydrographie occupe dans la commune, de nombreuses zones humides sont présentes sur son territoire, particulièrement le long des rivières en cœur de ville.

- 1 Le plan local d'urbanisme a été approuvé le 12 mars 2014 par le conseil municipal. Il a fait l'objet d'une modification simplifiée et de quatre révisions allégées, dont trois examinées au cas par cas en 2016 – 2017 par l'autorité environnementale qui ne les a pas soumises à évaluation environnementale.
- 2 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 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 » 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).
- 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.

Le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) de Haute-Normandie recense de nombreux réservoirs et corridors écologiques sur le territoire, qu'ils soient boisés (le bois de Gisors de 465 hectares au nord de la commune ou le boisement au sud du hameau de Boisgeloup), aquatiques ou humides. Enfin, la commune est exposée en particulier à des risques naturels qui concernent essentiellement ceux liés à l'eau (risque d'inondation par remontée de nappe phréatique, par débordement de cours d'eau), les risques technologiques et les pollutions des sols.

3. ANALYSE DE LA QUALITÉ DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

Le dossier de révision remis à l'autorité environnementale comprend les pièces suivantes :

- 1. le *rapport de présentation (RP) comprenant* :
 - Volet 1 *Diagnostic et enjeux* de 139 pages, avec en annexe le *diagnostic de l'activité agricole* réalisé par la chambre d'agriculture de Normandie de 16 pages et annexes ;
 - Volet 2 *Justifications* de 77 pages ;
 - Volet 3 *Évaluation environnementale* de 77 pages.
- 2. le *projet d'aménagement et de développement durables (PADD)* de 18 pages.
- 3. les *orientations d'aménagement et de programmation* de 9 pages.
- 4. le *règlement écrit* de 88 pages, accompagné d'un plan n° 1 de zonage au 1/7000 ; d'un plan n° 2 : plan des protections au 1/7000 ; d'un plan des servitudes d'utilité publique au 1/7000 ; d'un plan des risques et nuisances au 1/7000 ; de deux plans des réseaux d'eau au 1/5000.
- 5. le *résumé non technique* de 18 pages ;
- 6. Les *annexes* comprenant : *des annexes sanitaires ; le zonage d'assainissement et des plans de réseaux ; le classement sonore des infrastructures ; la liste des servitudes d'utilité publique ; le plan de prévention des risques d'inondation et le plan correspondant ; un plan de protection des sites archéologiques ; le périmètre de la zone d'aménagement concerté du Mont-de-Magny.*

3.1. COMPLÉTUDE DU RAPPORT DE PRÉSENTATION

Le contenu du rapport de présentation est défini aux articles R. 151-1 à R. 151-5 du code de l'urbanisme. En l'espèce, tous les éléments formellement attendus sont fournis dans le rapport de présentation.

3.2. OBJET ET QUALITÉ DES PRINCIPALES RUBRIQUES DU RAPPORT DE PRÉSENTATION

D'une manière globale, indépendamment de leur contenu et des observations qui précèdent, les documents sont de bonne qualité rédactionnelle et agrémentés de nombreuses photographies, cartes et schémas facilitant leur appropriation par le public. Dans le volume 1, chaque thématique est clairement abordée et se termine par les points saillants et les enjeux à retenir.

- Le volume 1 du rapport de présentation du PLU est consacré à la **présentation de la commune** dans son contexte géographique, environnemental, administratif et plus largement dans son contexte territorial. Il est très complet, pédagogique et clair. Sont présentés les divers plans et schémas supra-communaux qu'il est nécessaire de prendre en considération pour élaborer le PLU, notamment le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)⁴, en cours d'approbation, qui identifie la commune comme « *l'une des 23 villes moyennes constituant le socle du tissu urbain régional* ».

4 Prévues par la loi NOTRe (loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République) du 7 août 2015, le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires de la région Normandie (SRADDET) a été adopté par le conseil régional de Normandie le 16 décembre 2019. Le SRADDET sera applicable après son approbation par le préfet de région, laquelle devrait intervenir au cours du 1er semestre 2020.

La commune de Gisors dispose en effet de tous les services utiles à la population (pôle de santé, enseignement secondaire, commerces, desserte ferroviaire quotidienne régulière vers Paris).

Le rapport présente clairement et de manière synthétique l'**état initial de l'environnement** de la commune (pages 91 à 132). Il aborde le contexte physique (topographie et hydrographie), les milieux naturels et la biodiversité (milieux naturels remarquables, continuités écologiques, zones humides), les paysages et l'environnement bâti (unités paysagères, éléments remarquables), le climat, l'air, l'eau et les sols.

- Néanmoins, au regard de l'objectif assigné aux collectivités publiques dans leur action en matière d'urbanisme de « *lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'économie des ressources fossiles, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables* » (article L. 101-2 du code de l'urbanisme), aucune donnée en matière de consommation et de production d'énergie ou d'émission de gaz à effet de serre sur le territoire n'est fournie.

L'autorité environnementale recommande que le rapport de présentation soit complété par des données relatives à la consommation et la production d'énergie ainsi que sur les émissions de gaz à effet de serre de la commune.

- Est également exposé le **diagnostic socio-économique** de la commune qui précise notamment les tendances en matière d'évolution de la population, du nombre de logements, la dynamique économique et agricole et les mobilités sur la commune.

La commune connaît une croissance démographique depuis 1968, malgré un ralentissement depuis les années 2000 (7 329 habitants en 1968 et 11 867 en 2017). Cette croissance s'explique essentiellement par l'installation de ménages sur le territoire, originaires notamment de la région Île-de-France, ou des personnes âgées qui recherchent la proximité des services. La population communale connaît un vieillissement, mais aussi un desserrement des ménages. 37 % des ménages sont composés d'une personne seule.

L'évolution du nombre des habitations a suivi la courbe d'évolution de la population, pour atteindre un parc de plus de 5 800 logements. En 2015, le parc de logements est constitué pour 54,2 % d'appartements et pour 45,3 % de maisons, la plupart de taille moyenne (T3/4 entre 65 et 80 m²), avec une part importante de locataires (58 %, dont 38 % dans le parc HLM). Malgré une hausse importante de la vacance des logements entre 1999 et 2015 (de 4,7 % à 8,9 %, qui touche le parc ancien), les prix de l'immobilier sont relativement élevés pour le département de l'Eure. A cela s'ajoute une forte baisse de la production de logements depuis 2008, qui depuis 2015 tend à s'orienter exclusivement vers la production de maisons individuelles. Enfin, pour maintenir sa population, la commune considère un « point mort »⁵ de 44 logements/an, et précise que 269 logements peuvent être mobilisés dans l'enveloppe urbaine existante hors extension foncière.

- Pour ce qui concerne le volet activité, le diagnostic met en évidence le rôle de Gisors comme « *principal pôle économique* » de la communauté de communes du Vexin normand avec 5 000 emplois et un taux de concentration de l'emploi de 110,7 %. Il faut noter que le pôle sanitaire du Vexin constitue le principal employeur de la commune. La principale zone d'activités de la commune se trouve sur la zone d'aménagement concerté (ZAC) du Mont-de-Magny au sud de la commune (46 hectares). Cette ZAC est quasiment complète et la collectivité souhaite l'étendre de 7 hectares au nord sur la zone industrielle de Delincourt. Enfin, Gisors regroupe 60 % des commerces du territoire communautaire, dont les zones commerciales en périphérie captent la grande majorité des dépenses des ménages.

⁵ La notion de point mort détermine le nombre de logements qui doivent être construits pour arriver à maintenir sur un territoire la population en place.

Le diagnostic agricole met en évidence la faible importance de l'activité agricole sur le territoire communal (30 % de sa surface déclarée par des exploitants professionnels en 2018), essentiellement vouée aux grandes cultures. Néanmoins, aucune donnée n'est fournie quant à l'évolution de l'activité agricole et des pertes de surfaces agricoles utiles au cours de ces dix dernières années, ni sur la qualité agronomique des sols.

L'autorité environnementale recommande que l'état initial de l'environnement soit complété par des données relatives à l'évolution de l'activité agricole, à la qualité agronomique des sols et aux pertes de terres agricoles intervenues au cours de ces dix dernières années.

- Conformément à l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme, le rapport de présentation doit analyser la consommation d'espace foncier sur les dix dernières années. Cette analyse est décrite à la page 36 du volume 1. Néanmoins, les chiffres proposés et les périodes de référence ne permettent pas de conclure sur la consommation réelle d'espace foncier sur les dix dernières années. Ainsi, il est indiqué que sur la période 2009 – 2019, 25,1 hectares de foncier ont été consommés, dont 14,5 à vocation économique et 10,6 à vocation habitat. Parallèlement, il est précisé qu'entre 2005 et 2015, 54 hectares ont été artificialisés⁶, cela sans tenir compte des consommations foncières liées à la création d'infrastructures routières, importante sur la période avec la création de la déviation nord et celle de Trie-Château. Enfin, le volume 2 (page 24) avance encore d'autres données, en faisant valoir un objectif de modération de la consommation foncière du PLU en vigueur fixé à 26,6 ha sur la période 2013 – 2025, comparé à une consommation estimée à 38,6 ha sur la période précédente (1998 – 2012).

L'autorité environnementale recommande de compléter le rapport de présentation afin de préciser et de clarifier l'analyse sur la consommation des différents types d'espace foncier intervenue au cours de ces dix dernières années.

- Une présentation de la commune en termes d'accessibilité et de mobilités / déplacements est faite, notamment pour ce qui concerne leurs incidences sur le bruit, les dessertes de transports collectifs et les possibilités de déplacements effectués en mode doux. Les 2/3 des trajets s'effectuent en voiture individuelle. Une ligne de bus gratuite dessert la ville, mais aucun chiffre n'est mentionné quant à son utilisation.
- Le volume 2 du rapport de présentation est consacré à la **justification du projet**. Dans cette partie sont précisées les différentes hypothèses de développement démographique et foncier et leur déclinaison en matière d'aménagement urbain et de zonages que le projet prévoit. Les explications apportées sur la définition de ces zones « *au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement ... et les raisons qui justifient le choix opéré ...* » au sens de l'article R. 123-2-1 (4°) du code de l'urbanisme, sont explicitées aux pages 32 à 34 du volume 2. En revanche, comme indiqué *supra*, les données fournies en matière de consommation foncière manquent de clarté et de cohérence, car il est fait état tour à tour d'un besoin en extension urbaine, sur les deux sites identifiés de la gare et de Mont-de-Magny, de 22,5 ha (page 32) puis d'un impact sur les espaces agricoles et naturels de 18,9 ha (page 35), alors que le total des emprises foncières destinées à l'urbanisation sur les deux sites est de près de 26 ha (en y incluant notamment des espaces ouverts correspondant en partie à d'anciens jardins, qualifiés de « friches » et non comptabilisées au titre de la consommation d'espaces agricoles et naturels).
- Enfin, pour le seul quartier de la gare, il est indiqué, en page 30 du volume 2, une emprise de 17 hectares et, dans l'OAP, une emprise de 18,9 hectares.

Par ailleurs, sont présentés et évalués des scénarios de développement démographique et économique alternatifs permettant de justifier celui retenu par la collectivité. Le dossier met bien en avant la pertinence de la localisation de chaque zone d'ouverture à l'urbanisation au regard des sensibilités environnementales du territoire et permet de justifier les choix opérés, et, au final, permet de savoir si le scénario retenu est celui de moindre impact sur l'environnement et la santé humaine.

⁶ Le rapport précise que ce bilan s'appuie sur le diagnostic agricole, mais la période de référence dont fait état ce dernier (annexe 1) est 2000 – 2015, et non 2005 - 2015.

Néanmoins, l'autorité environnementale note l'absence d'analyse de l'évolution de l'état initial de l'environnement en l'absence de nouveau document de planification, dans le cadre du « scénario au fil de l'eau ».

L'ambition de la commune est d'ouvrir à l'urbanisation à vocation d'habitat et économique 26,73 hectares dont 0,83 hectare en densification à vocation d'habitat. Les secteurs principaux d'ouverture à l'urbanisation sont couverts par des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) pour lesquelles les justifications des dispositions qu'elles prévoient sont précisées. En sus des 269 logements prévus au sein du tissu urbain, les 200 autres logements nécessaires à l'atteinte des objectifs de construction de 480 logements se situent sur le nouveau quartier de la gare.

- Le volume 3 est consacré spécifiquement à **l'évaluation environnementale** du projet. La présentation est claire et didactique. À partir des enjeux environnementaux identifiés dans l'état initial de l'environnement, pour chacune des composantes analysées, le maître d'ouvrage rappelle en premier lieu les orientations des documents de rang supérieur et leur traduction dans le PLU puis s'attache à vérifier les incidences du projet de PLU sur chacune d'entre elles. Sont ensuite analysées **les incidences prévisibles** de la mise en œuvre du PLU au travers de son règlement (zonage et règles écrites) ainsi que les éventuelles **mesures d'évitement et de réduction des impacts (ER)**, sans évoquer les autres mesures éventuellement envisageables notamment par rapport aux pertes d'espaces agricoles.

Le document réalise un pré-diagnostic écologique sur les grandes zones ouvertes à l'urbanisation (quartier de la gare et zone du Mont-de-Magny) et conclut sur les incidences des projets sur l'environnement.

Les mesures ER sont judicieusement retranscrites au travers d'un tableau synthétique (des pages 65 à 71) qui permet de visualiser clairement toutes les mesures mises en œuvre pour diminuer l'impact du PLU sur la santé humaine et l'environnement.

- **L'évaluation des incidences Natura 2000**, élément obligatoire en application de l'article R. 414-19 du code de l'environnement pour tous les PLU soumis à évaluation environnementale, est présente dans le dossier (p. 61 du fascicule 1.5). Le contenu du dossier d'évaluation des incidences Natura 2000 est défini à l'article R. 414-23 du code de l'environnement. Il comprend *a minima* une cartographie et une présentation illustrée du (des) site(s), accompagnées d'une analyse des effets – permanents et temporaires, directs et indirects – du PLU sur les espèces animales et végétales et les habitats d'intérêt communautaire qui ont justifié la désignation des sites Natura 2000 les plus proches (4 km au sud). En l'espèce, l'analyse présentée dans le rapport n'est pas complète, car elle ne s'intéresse pas aux effets – permanents et temporaires, directs et indirects – du PLU sur les espèces animales et végétales et les habitats d'intérêt communautaire, et s'en tient à indiquer qu' « au regard de l'éloignement des sites Natura 2000 [...], il est estimé que le projet de PLU révisé de Gisors n'aura pas d'incidences directes et indirectes sur l'état de conservation des espèces animales et végétales » qui ne sont d'ailleurs pas détaillées.

L'autorité environnementale recommande de compléter l'analyse des incidences Natura 2000 par a minima une description des deux sites Natura les plus proches : « Vallée de l'Epte francilienne et ses affluents » et « Vallée de l'Epte » et d'évaluer en conséquence les incidences éventuelles de la révision du PLU sur ces sites.

Enfin, des indicateurs et modalités de suivi de l'application du projet de PLU sont clairement définis pour chacune des composantes évaluées en page 73 du document avec un « état zéro » et des valeurs cibles. En revanche, les mesures correctrices à apporter en cas d'écart aux cibles ou en cas d'impacts négatifs imprévus ne sont pas identifiées. Enfin, les moyens consacrés à ce suivi et les modalités de suivi n'ont pas été précisés (personnel mobilisé, comité de pilotage, éventuels organismes associés, etc.).

L'autorité environnementale recommande de compléter les indicateurs de suivi avec l'identification de mesures correctrices en cas d'écart avec les cibles et de préciser les moyens mis à disposition pour réaliser et piloter le suivi du PLU.

- **Le résumé non technique** permet au lecteur de comprendre rapidement le projet de révision et de ses incidences sur la santé humaine et l'environnement. Toutefois, il manque certaines précisions sur des éléments importants tels que le bilan global de la consommation foncière projetée pour les besoins d'urbanisation future, dont la présentation (page 14) reste trop générale et que le tableau d'évolution du zonage (reproduit page 11) ne traduit nullement. .

3.3. PRISE EN COMPTE DU CADRE LÉGISLATIF ET DES AUTRES PLANS ET PROGRAMMES

Conformément à l'article L. 131-4 du code de l'urbanisme, le rapport de présentation justifie la prise en compte et/ou la compatibilité du PLU avec les documents cadres listés dans ce même article. Tous les documents concernés sont analysés. Les objectifs de ces différents plans et programmes sont rappelés et les dispositions du PLU les mettant en œuvre sont présentées au travers de tableaux de synthèse clairs.

3.4. 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. Celle-ci consiste à étudier différents partis d'aménagement, à comparer leurs effets sur l'environnement et à en déduire des mesures permettant de les éviter puis de les réduire, voire de les compenser. 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 spécifie que le rapport de présentation comprend une « *description de la manière dont l'évaluation a été effectuée* ».

La démarche d'évaluation environnementale est expliquée en introduction du volume 3.

La « *justification des choix* » comporte les arguments correspondants. Toutefois, il aurait été opportun de dérouler les réflexions ayant abouti à construire le projet, pour aider à mieux comprendre les raisons des orientations retenues. Il aurait été également intéressant d'avoir connaissance, au travers du « *bilan de la concertation* », des éventuelles observations émises ayant pu avoir pour effet de faire évoluer le projet initial et de privilégier tel scénario plutôt qu'un autre.

4. ANALYSE DU PROJET DE RÉVISION DU PLU ET DE LA MANIÈRE DONT IL PREND EN COMPTE LA SANTÉ HUMAINE ET L'ENVIRONNEMENT

Les observations qui suivent ne prétendent pas à l'exhaustivité mais portent sur des thématiques identifiées « à fort enjeu » sur le territoire par l'autorité environnementale.

4.1. LA SANTÉ HUMAINE

Le territoire de la commune de Gisors est marqué par divers risques ; le premier d'entre eux est le risque d'inondations, l'eau étant partout présente sur la commune. Face à ce risque, un plan de prévention des risques d'inondation (PPRI) de la vallée de l'Epte a été approuvé par le préfet de l'Eure le 15 mars 2005. Quatre zones ont été définies dans lesquelles les activités sont interdites ou soumises à prescriptions. Pour ce qui concerne le projet de révision du PLU, les projets d'extension à l'urbanisation prennent en compte les dispositions du PPRI. Ainsi, pour ce qui concerne le projet de la gare, la zone de ruissellement située au sud-est du projet fera l'objet d'une coulée verte et sera « *l'un des lieux privilégiés pour la collecte et la rétention des eaux des pluies* » (page 47 du volume 3). Pour ce qui concerne la zone d'extension du Mont-de-Magny, située en partie en zone jaune du PPRI (zone soumise à prescriptions), « *les futures constructions devront respecter les prescriptions du PPRI notamment la surélévation du premier plancher habitable* » (page 52 du volume 3). Cependant, au-delà de l'application stricte du PPRI, il semblerait opportun d'approfondir la réflexion en matière de prévention du risque d'inondation, notamment afin de prendre d'ores et déjà en compte l'impact probable du changement climatique.

Les nouveaux besoins en eau potable générés par le projet de PLU sont considérés compatibles avec la ressource actuelle et l'accroissement des eaux usées engendré par le projet est également estimé compatible avec les capacités de la station de traitement des eaux usées actuelle (objectif de 12 800 habitants, contre 11 867 en 2017, pour une capacité de 16 700 équivalents-habitants⁷).

En ce qui concerne les nuisances sonores, elles ont été identifiées dans le classement sonore des infrastructures de transports terrestres, approuvé par arrêté préfectoral du 13 décembre 2011. Ces éléments sont bien pris en compte dans le projet de PLU. Néanmoins, les infrastructures ferroviaires n'ont pas été inscrites alors qu'il est clairement établi que la modernisation de la section Gisors/Serqueux entraînera une croissance du trafic et par conséquent une augmentation des nuisances sonores à proximité du futur quartier de la gare. A cet égard, l'OAP privilégie l'implantation des activités économiques en bordure des voies ferrées et un retrait des habitations, ayant pour vocation de diminuer l'impact des nuisances du trafic ferroviaire sur les habitants.

Enfin, le dossier mentionne la présence d'un site Basias⁸ (ancien industriel SAFT) sur le périmètre de l'OAP de la gare, avec notamment une mesure de confinement sur place des terres polluées et de recouvrement : le dossier n'est cependant pas précis sur la nature des pollutions, ni même sur leur mode de gestion. Il conviendrait d'être plus précis sur le descriptif de ces pollutions éventuelles et leurs conséquences potentielles au regard du projet de PLU.

L'autorité environnementale recommande de préciser la nature des pollutions induites par le site Basias mentionné dans le dossier et situé sur le périmètre de l'OAP de la gare, leur mode de gestion et leurs conséquences potentielles sur l'environnement et la santé humaine.

4.2. LE SOL ET LA CONSOMMATION D'ESPACES AGRICOLES

L'autorité environnementale rappelle les enjeux liés à la consommation des sols. En Normandie, la progression de l'artificialisation des sols a été, ces dernières années, presque cinq fois supérieure à la croissance démographique⁹. De la même manière et dans le même temps, selon l'INSEE¹⁰, la croissance du parc de logements a été cinq fois plus importante que celle de la population. Ainsi, le contraste démographie faible/artificialisation forte est particulièrement marqué en Normandie¹¹.

L'étalement urbain et l'artificialisation des sols, en détruisant et en morcelant les espaces naturels, agricoles et forestiers, contribue directement à la dégradation du fonctionnement des écosystèmes et à l'érosion de la biodiversité. Présenté le 4 juillet 2018, le plan national biodiversité vise à renforcer l'action de la France pour la préservation de la biodiversité et à mobiliser des leviers pour la restaurer lorsqu'elle est dégradée, notamment en limitant la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers pour atteindre l'objectif de zéro artificialisation nette à terme.

Le PADD de la commune de Gisors prévoit un objectif de 12 800 habitants en 2030, contre 11 867 en 2017, ce qui induit la création de 480 logements. Il est prévu de créer 269 logements en densification après rétention foncière et 200 dans le nouveau quartier de la gare, dont la densité sera de 25 logements/hectare sur une superficie totale de 8 hectares.

7 L'équivalent-habitant est une unité de mesure définie en France par l'article R. 2224-6 du code général des collectivités territoriales comme la charge organique biodégradable ayant une demande biologique en oxygène en cinq jours (DBO5) de 60 grammes d'oxygène par jour. Elle permet de déterminer le dimensionnement des stations d'épuration en fonction de la charge polluante.

8 Basias est l'acronyme de « Base de données des Anciens Sites Industriels et Activités de Services », base de données gérée par le bureau des recherches géologiques et minières (BRGM). L'inscription d'un site dans la banque de données BASIAS ne préjuge pas d'une éventuelle pollution à son endroit.

9 Source : Direction générale des finances publiques (DGFIP), fichiers MAJIC 2011-2015, INSEE, Recensement de la population 2008-2013.

10 « En Normandie, le parc de logements s'accroît cinq fois plus vite que la population », INSEE Analyses Normandie, n°48, juin 2018.

11 Théma du Commissariat général au développement durable d'octobre 2018 : Objectif « zéro artificialisation nette » ; Éléments de diagnostic.

Pour ce qui concerne les activités économiques, le projet de PLU prévoit une extension de 15 hectares (7 hectares dans la zone du Mont-de-Magny et 8 dans le nouveau quartier de la gare). Au total, la consommation d'espace représente 23 hectares d'ici 2030. Cela s'inscrit dans les objectifs du PADD, tant en matière de priorisation du « *renouvellement urbain dans le tissu urbain existant* », qu'en matière de « *création d'un nouveau quartier sur le secteur de la gare* ».

Toutefois, il n'est pas démontré que cela est compatible avec un autre objectif affiché par le PADD, à savoir la « *réduction de 50 % du rythme annuel d'espaces urbanisés* ». En effet, comme indiqué en partie 3.2 du présent avis, si les 25,1 hectares (page 36 du volume 1) de consommation foncière sur les dix dernières années devaient être retenus, la collectivité maintiendrait le même rythme de consommation pour les dix prochaines années. Ainsi, l'objectif de modération de la consommation d'espace affiché par le PADD ne serait pas atteint.

L'autorité environnementale recommande de mieux démontrer que le projet de PLU est compatible avec l'objectif du PADD consistant à diviser par deux le rythme de consommation d'espace par rapport à la période 2009-2019 et, à défaut, de revisiter le contenu du projet afin d'intégrer pleinement cet objectif, dans un sens plus conforme avec l'ambition nationale de zéro artificialisation nette à terme.

Le quartier de la gare est constitué à 25 % de « friches », à 9 % d'une emprise ferroviaire et à 63 % d'espaces agricoles et naturels. L'extension de la zone d'activités est quant à elle prévue sur des espaces agricoles, en continuité de la zone actuelle. Quant au quartier de la gare, son aménagement a pour objet de rééquilibrer le développement urbain vers l'est de la commune, dans un cadre multifonctionnel et en vue de renforcer l'intermodalité autour de la gare, à 500 mètres du centre-ville et des commerces. Toutefois, compte tenu de l'importance des extensions d'urbanisation prévues, dans le périmètre de cette OAP, sur des espaces agricoles et naturels et des espaces ouverts, partiellement redevenus naturels, qualifiés de « friches », il paraît opportun d'approfondir l'analyse des enjeux en présence dans ce secteur et des conditions permettant de les prendre en compte.

3.2 LA BIODIVERSITÉ ET LE PAYSAGE

Les orientations du PADD visent à « *préserver la trame verte et bleue et valoriser l'armature naturelle dans le quotidien des habitants* » et à « *préserver la qualité paysagère* » (orientation 3). En conséquence, le PLU protège l'ensemble des espaces naturels d'intérêt écologique (ZNIEFF, espaces boisés, corridors et réservoirs écologiques) en mettant en œuvre des dispositions réglementaires (création de zones naturelles inconstructibles, protections au titre des articles L. 113-1 et L. 151-19 du code de l'urbanisme – haies, espaces boisés ; protection de la mare). Pour ce qui concerne les zones humides « *les projets de constructions et d'aménagement devront prendre en compte les cartes d'aléas des zones humides éditées et mises à jour régulièrement par la DREAL afin de procéder aux éventuelles études préalables de levées de doutes qui pourraient être nécessaires si les terrains sont impactés par une prédisposition de zone humide* » (page 20 du règlement écrit). Toutefois, pour permettre l'ouverture à l'urbanisation de ces zones, il revient à la collectivité compétente en matière de PLU de réaliser les études préalables nécessaires.

Enfin, le dossier indique que les zones ouvertes à l'urbanisation n'abritent pas actuellement une biodiversité remarquable, et qu'elles sont pour l'essentiel composées de friches ou d'espaces de grandes cultures. Au delà de la biodiversité remarquable, il importe néanmoins de prendre en compte, dans toute la mesure du possible, la présence éventuelle d'une biodiversité plus ordinaire et/ou spécifique aux espaces de grandes cultures.

Les OAP du quartier de la gare et de la zone d'extension du Mont-de-Magny prévoient un traitement paysager de la frange agricole pour assurer une transition avec le paysage agricole mitoyen. Il pourrait être intéressant, au sein de la zone d'extension du Mont-de-Magny, de mettre en œuvre, de manière globale et mutualisée, des espaces naturels d'une surface suffisante, qui pourraient favoriser les fonctionnalités écologiques propices en particulier à la biodiversité ; la zone concernée par le risque d'inondations (en zone jaune du PPRI correspondant à un risque d'inondation par remontée de nappe) pourrait en particulier être retenu à ces fins. L'OAP aurait pu s'appuyer sur les possibilités offertes par l'article R. 151-43 du code de l'urbanisme aux fins d'« *assurer un équilibre entre les espaces construits et les espaces libres et répondre aux enjeux environnementaux* ».

Concernant la protection de la biodiversité, le règlement écrit précise que pour les zones U et AU, les clôtures en limite de zones agricoles et naturelles permettront le passage de la petite faune.

Enfin, la création de plusieurs STECAL¹² à vocation de loisirs et de tourisme en zone N (et notamment en zone verte du PPRI) nécessite, pour l'autorité environnementale, une attention particulière, d'autant que les caractéristiques et les incidences de ces STECAL ne sont guère développées.

L'autorité environnementale recommande de compléter l'évaluation environnementale par des études préalables nécessaires à l'identification des zones humides potentiellement présentes au droit des zones ouvertes à l'urbanisation, ainsi que par un état de la biodiversité éventuellement concernée. Elle recommande également de préciser les caractéristiques et les incidences des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) qui sont prévues d'être créées dans les zones naturelles du PLU.

• 3.3. LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ET L'ATTÉNUATION DU CHANGEMENT CLIMATIQUE

La loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a fixé dans le droit national les engagements internationaux de la France pour conduire la politique d'atténuation du changement climatique. Elle a pour objectif de réduire de 40 % les gaz à effet de serre (GES) en 2030 et de 75 % en 2050, par rapport à 1990, de réduire de 50 % la consommation d'énergie en 2050, par rapport à 2012, de réduire de 30 % la consommation des énergies fossiles d'ici 2030, par rapport à 2012 et de porter à 23 % les énergies renouvelables dans la consommation d'énergie finale en 2020 et 32 % en 2030 (40 % d'énergies renouvelables dans la consommation électrique)¹³.

Dans ce cadre, l'un des objectifs fixés aux collectivités publiques en matière d'urbanisme (article L. 101-2 7° du code de l'urbanisme) est la « *lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'économie des ressources fossiles, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables* ».

Le bâtiment étant le premier secteur de consommation d'énergie, il apparaît nécessaire de traduire la volonté de la collectivité de recourir aux énergies renouvelables et de limiter les consommations (orientation 3.2.C du PADD). Ainsi, aurait-il été nécessaire de renforcer la partie réglementaire et d'intégrer à ces exigences les futurs secteurs urbanisés (quartier de la gare – 200 logements et bâtiments d'activités tertiaires) dont la commune souhaite qu'il ait « *un rôle majeur dans la transformation de l'image de la ville et devra refléter le nouveau dynamisme économique et la qualité résidentielle souhaités par la municipalité* » (page 75 du volume 2), ou encore l'extension du Mont-de-Magny).

12 STECAL : secteur de taille et de capacité d'accueil limitées.

13 Dispositions codifiées à l'article L. 100-4 du code de l'énergie.

L'autorité environnementale rappelle les outils mis en place par la loi de transition énergétique¹⁴, comme la possibilité offerte par l'article L. 151-21 du code de l'urbanisme : « *Le règlement peut définir des secteurs dans lesquels il impose aux constructions, travaux, installations et aménagements de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées qu'il définit. À ce titre, il peut imposer une production minimale d'énergie renouvelable, le cas échéant, en fonction des caractéristiques du projet et de la consommation des sites concernés. Cette production peut être localisée dans le bâtiment, dans le même secteur ou à proximité de celui-ci.* ». L'article R. 151-42 du même code permet en outre « *afin d'assurer l'insertion et la qualité environnementale des constructions* », de « *fixer des obligations en matière de performances énergétiques et environnementales* » au règlement du PLU.

Ainsi, le projet de PLU aurait pu définir des zones de performance énergétique et environnementales renforcées (ZPEER¹⁵) ainsi que des OAP thématiques spécifiques.

Afin de s'engager véritablement dans la trajectoire nationale de réduction des gaz à effet de serre et d'atténuation du changement climatique, l'autorité environnementale recommande à la collectivité de conforter son projet en matière de performance énergétique des bâtiments et de fixer dans le règlement du PLU des obligations renforcées.

14 Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV).

15 Les ZPPER sont des zones dans lesquelles des performances énergétiques doivent être respectées : niveaux de consommation énergétique, part des énergies renouvelables dans les constructions, systèmes d'énergies collectifs.