



Mission régionale d'autorité environnementale

Île-de-France

**Avis délibéré de la Mission Régionale d'Autorité environnementale
d'Île-de-France sur le projet d'élaboration du plan local
d'urbanisme (PLU) de Gagny (93)**

n°MRAe 2017-23

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La Mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) d'Île-de-France s'est réunie le 22 mars 2017 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 Gagny arrêté le 13 décembre 2016.

Étaient présents et ont délibéré : Paul Arnould, Christian Barthod et Jean-Jacques Lafitte

Était également présente : Judith Raoul-Duval (suppléante, sans voix délibérative)

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.

Était excusée : Nicole Gontier

* *

La MRAe a été saisie pour avis par l'établissement public territorial Grand Paris Grand Est (GPGE), le dossier ayant été reçu le 30 décembre 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 30 novembre 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 par courrier daté du 26 janvier 2017, et a pris en compte sa réponse en date du 21 février 2017.

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 procédure d'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) de Gagny est soumise à évaluation environnementale stratégique compte tenu de la présence, sur le territoire communal, de l'aqueduc de la Dhuis, entité du site Natura 2000 : FR112013 « sites de Seine-Saint-Denis » classé zone de protection spéciale au titre de la directive « Oiseaux » 2009/147/CE relative à la conservation des oiseaux sauvages. Il est à noter que dans le cadre de la procédure d'élaboration, le PLU de Gagny a été arrêté une première fois le 16 décembre 2015, ce qui a donné lieu à un avis d'autorité environnementale en date du 17 mars 2016.

Territoire très majoritairement urbanisé, la commune de Gagny présente un certain nombre d'enjeux prégnants : les risques naturels, dont notamment ceux liés aux anciennes carrières, les risques technologiques, et en particulier ceux ayant trait au réseau stratégique de transport d'électricité, le site Natura 2000 et le paysage, ainsi que la qualité de l'air et les nuisances sonores.

Après examen, le rapport de présentation du projet de PLU contient l'ensemble des éléments attendus. Des compléments ont été apportés au dossier précédemment examiné par l'autorité environnementale, certains répondant aux recommandations émises dans l'avis du 17 mars 2016, ce qui est apprécié.

L'état initial de l'environnement a été utilement complété sur les thématiques relatives aux milieux naturels, aux risques naturels et technologiques (canalisations de transport de gaz et réseau stratégique de transport d'électricité) et aux enjeux sanitaires (nuisances sonores, qualité des sols, ondes électromagnétiques).

L'analyse des incidences gagnerait à être déclinée au regard de la hiérarchisation des enjeux environnementaux établie dans l'état initial de l'environnement. Néanmoins, la MRAe note l'effort significatif mené pour consolider l'analyse des incidences portant sur le paysage, les espaces naturels, points soulevés dans l'avis du 17 mars 2016. L'analyse de la consommation des espaces mérite quant à elle d'être étayée. La prise en compte de la promenade de la Dhuis dans le projet de PLU est de nature à assurer la préservation de l'entité Natura 2000

L'impact du projet de PLU sur les risques, et en particulier les risques de mouvements de terrain liés à la présence d'anciennes carrières, aurait pu faire l'objet d'un chapitre spécifique compte tenu de la prégnance de cet enjeu sur le territoire communal. Concernant ce risque, la MRAe note que désormais la délimitation de l'îlot situé rue Florian, classé en secteur à dominante d'habitat, prend en compte le classement par le plan de prévention des risques naturels d'une partie des bâtiments en zone inconstructible, ce qui est positif.

Le règlement du PLU de Gagny instaure des zonages UHT et 1AUHT, spécifiques aux zones urbaines concernées par la présence de lignes très haute tension. Les constructions à usage d'habitat y sont interdites. Ces mesures et leurs corollaires (bande d'inconstructibilité, traduction des servitudes afférentes dans le plan de zonage) vont dans le sens d'une meilleure prise en compte du réseau stratégique de transport d'électricité par le PLU de Gagny. Néanmoins, la MRAe rappelle que la jurisprudence considère le classement des terrains comme espaces boisés classés incompatible avec le passage d'un ouvrage du réseau de transport d'électricité, compte tenu des servitudes administratives qu'il entraîne. Il conviendra de s'assurer que les schémas d'aménagement des secteurs de projets (notamment sur le secteur de Bois l'étoile) soient conformes à ce principe.

Avis détaillé

1. Préambule relatif au présent avis

L'élaboration du PLU de Gagny est soumise de droit à évaluation environnementale, en raison de la présence sur le territoire communal de la promenade de la Dhuis, entité du site Natura 2000 : FR112013 « sites de Seine-Saint-Denis » zone de protection spéciale au titre de la directive « Oiseaux » (directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages)¹.

Le présent avis, rendu en application de l'article L.104-6 du code de l'urbanisme, porte sur le projet de PLU de la commune de Gagny arrêté par le conseil de territoire de l'établissement public territorial (EPT) Grand Paris Grand Est par délibération du 13 décembre 2016². 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 Gagny ;
- la prise en compte de l'environnement par le projet de document d'urbanisme.

Il faut noter que dans le cadre de la procédure d'élaboration, le PLU de Gagny a été arrêté une première fois le 16 décembre 2015, ce qui a donné lieu à un avis de l'autorité environnementale (préfet de Seine-Saint-Denis) le 17 mars 2016. Des modifications au projet communal ont été apportées depuis. A ce titre, la MRAe apprécie qu'un tableau récapitulatif des remarques des personnes publiques associées et de l'autorité environnementale ait été élaboré afin de rendre compte des changements apportés au PLU entre décembre 2015 et décembre 2016. Par ailleurs, les ajouts ou modifications sont surlignés dans le rapport de présentation. Ces précautions sont de nature à permettre une meilleure compréhension du document d'urbanisme et de la logique ayant guidé son évolution entre 2015 et aujourd'hui. Le présent avis procède ainsi à une actualisation de l'avis du 17 mars 2016.

2. Principaux enjeux environnementaux

Accueillant 39 712 habitants et située dans l'ouest de la Seine-Saint-Denis, Gagny est un territoire urbanisé à 80%.

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

- les risques naturels dont notamment ceux liés aux anciennes carrières ;
- les risques technologiques et en particulier ceux ayant trait au réseau stratégique de transport d'électricité ;

¹ 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.

² La compétence liée au PLU est détenue par l'EPT Grand Paris Grand Est.
Cf délibération du conseil municipal de Gagny en date du 16 décembre 2015 par laquelle la commune sollicite l'EPT afin que celui-ci poursuive la procédure d'élaboration du PLU de Gagny engagée et délibération CT2016-04-08-12 du conseil de territoire du 8 avril 2016 actant la poursuite de la procédure d'élaboration du PLU de Gagny notamment.

- la préservation des milieux naturels et du paysage ;
- les enjeux sanitaires liés à la qualité de l'air et aux nuisances sonores ;
- la contribution du PLU de Gagny, 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.

3. Analyse du rapport environnemental

3.1 Conformité du contenu du rapport environnemental

Après examen, le rapport de présentation du projet de PLU contient l'ensemble des éléments attendus. La MRAe note l'effort fourni afin de mieux structurer le rapport de présentation. Ainsi, même si l'organisation en différents tomes distincts a été conservée, le rapport de présentation intègre mieux les composantes de l'évaluation environnementale. Par exemple, un état initial de l'environnement (synthèse du tome 1.2 « l'état initial de l'environnement et perspectives d'évolution ») a été incorporé dans le tome 1.3 « l'évaluation environnementale ». Des renvois sont également effectués. Bien qu'il demeure nécessaire de se référer aux différents tomes afin d'avoir une vision globale de certains enjeux³, les modifications apportées concourent à améliorer la lecture par le public.

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 projet de PLU de Gagny avec les autres plans et programmes, soumis ou non à évaluation environnementale, revient à replacer ledit document dans son contexte administratif et son domaine de compétence. Il s'agit plus particulièrement d'identifier les enjeux environnementaux portés par les différentes politiques publiques sur le territoire communal et leur bonne appréhension par le projet de PLU.

L'articulation entre le projet de PLU et les autres documents de planification est bien exposée. Le rapport met en exergue les objectifs de chaque document de rang supérieur, les enjeux communaux et leur traduction dans le projet de PLU. Le rapport de présentation expose cette articulation à la fois dans son diagnostic (tome 1.1) et dans son évaluation environnementale (tome 1.3.1). Il évoque :

- 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) arrêté en 2000 ;
- le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin de Seine-Normandie (SDAGE) ;
- le schéma d'aménagement et de gestion des eaux « Marne Confluence » (SAGE) en cours d'adoption ;
- le schéma régional de cohérence écologique de l'Île-de-France ;
- le plan de prévention du bruit dans l'environnement approuvé le 21 mai 2013 ;
- le plan de prévention des risques naturels dus aux anciennes carrières, approuvé le 21 mai 2013 ;
- le plan de prévention des risques d'inondation par débordement de la Marne approuvé le 15 novembre 2010.

Concernant l'articulation avec le SDRIF et plus précisément l'analyse de la consommation des

³ Par exemple le réseau de canalisation de gaz est décrit page 223 du tome 1.1 et le risque technologique qui en découle est développé page 143 du tome 1.3.

espaces, le rapport de présentation explicite les objectifs du SDRIF en termes d'extension, ce qui est positif. En revanche, la présentation de la déclinaison des objectifs du SDRIF liés à la densité de la population ainsi que la consommation des espaces sont moins précis, notamment dans les périmètres des orientations d'aménagement et de programmation (OAP).

Il est à noter que, comme le précise bien l'état initial, le SAGE Marne Confluence, était en cours d'élaboration au moment de la réalisation de la présente évaluation environnementale, et son approbation était programmée pour fin 2017 ou début 2018⁴ ; il a désormais fait l'objet d'un avis de la MRAe en date du 10 mars 2017⁵. Aussi, à l'instar de ce qui a été fait pour le plan régional pour la qualité de l'air de la région Île-de-France (pages 40 et suivantes du tome 1.3), le PLU de Gagny et son évaluation environnementale pourraient d'ores et déjà utilement traiter plus explicitement des dispositions pertinentes du SAGE Marne-Confluence pour le présent document⁶.

3.2.2 État initial de l'environnement

L'aire sur laquelle porte l'évaluation correspond à l'ensemble du territoire communal et, plus particulièrement au site Natura 2000 : FR112013 « sites de Seine-Saint-Denis ». Cette définition est adaptée aux enjeux environnementaux et au type de plan considéré.

L'autorité environnementale, dans son avis du 17 mars 2016, avait jugé satisfaisant l'état initial se rapportant aux anciennes carrières, au risque inondation par débordement de la Marne et par remontées de nappe, et au risque d'exposition au plomb. En revanche, il n'était pas satisfaisant sur d'autres thématiques, notamment les milieux naturels.

Dans la version du PLU objet du présent avis, l'état initial de l'environnement a été complété concernant les thématiques ci-après.

- Les milieux naturels

Les données ont été approfondies et mises en relief au travers d'une approche plus qualitative. Par exemple, le rapport de présentation précise l'intérêt écologique (espèce commune ou présentant un enjeu de préservation) des espèces inventoriées sur le territoire communal. De plus, les éléments naturels présentant un enjeu particulier ont été mis en exergue, tels que les anciennes carrières, les étangs de Maison-Rouge ou le site du Mont Guichet.

- Les risques naturels

Anciennes carrières

Le dossier fait état de ce risque de manière satisfaisante. Le territoire de la commune de Gagny est couvert par le plan de prévention des risques naturels (PPRN) liés aux anciennes carrières, approuvé par l'arrêté préfectoral n°2013-1356 du 21 mai 2013. Ce PPRN approuvé vaut servitude d'utilité publique.

Retrait-gonflement des argiles

4 Pour rappel, les PLU doivent être compatibles avec les SAGE. La mise en compatibilité du PLU de Gagny devra intervenir dans un délai maximum de 3 ans après l'approbation du SAGE Marne-Confluence.

5 http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/170310_mrae_avis_sage_marne_confluence_delibere.pdf

6 Il s'agit notamment des dispositions n°123 (intégrer des objectifs de qualité paysagère liés à l'eau dans les documents d'urbanisme), n°131 (élaborer les zonages pluviaux et améliorer la gestion collective des eaux pluviales, aux échelles hydrographiques adaptées pour répondre aux objectifs du SAGE), n°141 (protéger les zones humides dans les documents d'urbanisme), n°216 (prendre en compte dans les documents d'urbanisme les capacités effectives des dispositifs d'assainissement et les impacts cumulés que peuvent supporter les milieux récepteurs), n°313 (préserver les fonctionnalités hydraulique, écologique et la qualité paysagère des zones d'expansion des crues de la Marne) et n°441 : inscrire le tracé des anciens rus dans les documents d'urbanisme (il s'agit présentement du Ru Saint-Baudille).

L'élaboration d'un Plan de Prévention des Risques Naturels (PPRN) dus au retrait-gonflement des argiles a été prescrit par l'arrêté préfectoral n°01-3061 du 23 juillet 2001 sur l'ensemble du territoire des 40 communes du département de la Seine-Saint-Denis. La cartographie d'aléas liés au retrait-gonflement des argiles résultant d'une étude menée en juin 2007 par le bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), étude qui n'a pas de valeur réglementaire, fait apparaître des zones d'aléas fort, moyen et faible sur le territoire de la commune de Gagny. Cette carte annexée à la nouvelle version du projet de PLU, participe ainsi à une meilleure information des habitants et des éventuels demandeurs d'un permis de construire.

Inondation

Ce risque a été identifié dans le rapport de présentation de manière satisfaisante. Il fait l'objet de développements précis et illustrés. La commune de Gagny est concernée par le risque d'inondation par débordement de la Marne et par remontées de nappe. La commune est soumise au plan de prévention du risque inondation (PPRI) de la Marne dans le département de la Seine-Saint-Denis.

- Les risques technologiques

Canalisations

La commune de Gagny est concernée par la présence de canalisations de transport de gaz à haute pression exploitées par GRTgaz, susceptibles par nature d'avoir une incidence sur les projets de construction situés à proximité. Le rapport de présentation a été étayé. En plus de figurer en annexe du PLU, les servitudes afférentes sont listées dans le rapport de présentation. Les contraintes d'urbanisme à respecter à proximité de ces ouvrages sont annexées au PLU (arrêté préfectoral n°2015-3219 du 26/11/15 instituant sur la commune de Gagny des servitudes d'utilité publique prenant en compte la maîtrise des risques autour des canalisations de transport de gaz naturel ou assimilé, d'hydrocarbures et de produits chimiques _ annexe 5.7.6). A l'instar de ce qui a été fait pour les servitudes, les contraintes d'urbanisme auraient également pu être abordées dans le rapport de présentation, puisqu'elle sont de nature à guider les choix du PLU.

Réseau stratégique de transport d'électricité

La commune de GAGNY est traversée par six lignes aériennes du réseau public de transport d'électricité regroupées sur trois files de pylônes, à savoir :

- la file la plus au Nord qui regroupe les lignes Romainville – Villevaudé 1 & 2 ;
- la file la plus au Sud qui regroupe les lignes Galère – Plaisance – Villevaudé 2 et Galère – Romainville – Villevaudé 4 ;
- la file médiane qui regroupe les lignes Plaisance – Villevaudé - Avron 1 & 2.

Quatre lignes sont qualifiées de stratégiques. Les servitudes liées aux quatre lignes stratégiques qui traversent le territoire communal sont représentées sur une carte (page 233 du 1.1 Le diagnostic).

- Les enjeux sanitaires

Nuisances sonores

Les infrastructures les plus bruyantes sont identifiées, notamment la voie ferrée dédiée au RER E qui traverse la commune d'est en ouest. L'état initial a été renforcé sur cette thématique par l'ajout de cartes plus lisibles et permettant également de replacer Gagny à l'échelle départementale. Afin de compléter l'approche en termes de nuisances sonores, le rapport de présentation pourrait indiquer les zones calmes de la commune.

Qualité des sols

La MRAe note que la lisibilité de la cartographie relative aux sites BASIAS a été améliorée.

Ondes électromagnétiques

Le rapport de présentation identifie les ondes électromagnétiques comme facteur de nuisance potentiel (cf supra « Réseau stratégique de transport d'électricité »). L'instruction ministérielle du 15 avril 2013 relative à l'urbanisme à proximité des lignes de transport d'électricité recommande «

d'éviter, dans la mesure du possible, de décider ou d'autoriser l'implantation de nouveaux établissements sensibles (hôpitaux, maternités, établissements accueillant des enfants tels que crèches, maternelles, écoles primaires etc.) dans les zones qui, situées à proximité d'ouvrages [très haute tension, haute tension], lignes aériennes, câbles souterrains et postes de transformation ou jeux de barres, sont exposées à un champ magnétique supérieur à un micro Tesla. »

L'état initial a été complété par des éléments très généraux (effets directs des champs statiques, électriques ou magnétiques, normes d'exposition) et mentionne l'absence de causalité « *entre l'exposition aux champs électriques et magnétiques générés par les lignes à haute tension et [l]es effets sur la santé* » (page 142 du tome 1.3 L'évaluation environnementale). Pour sa part, le rapport de présentation identifie les ondes électromagnétiques comme facteur de nuisance potentiel (page 139 du même tome 1.3 L'évaluation environnementale).

Perspectives d'évolution de l'environnement

Les perspectives d'évolution de l'environnement, c'est-à-dire les évolutions dans l'hypothèse où le projet de PLU ne serait pas mis en œuvre, sont explicitement présentées à la page 52 du tome 1.2. Les effets du plan d'occupation des sols en vigueur en termes d'urbanisation, de paysage et de prise en compte des risques d'une part d'inondation et d'autre part liés aux anciennes carrières sont particulièrement bien précisés.

3.2.3 Analyse 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.

De manière pertinente, l'analyse des incidences de l'élaboration du PLU de Gagny sur l'environnement et la santé humaine est étudiée de différents points de vue. Ainsi, le propos porte-t-il successivement sur le milieu physique, le paysage et les espaces publics, le patrimoine urbain et architectural, les voies de communication et les déplacements, le milieu naturel, le réseau Natura 2000, la ressource en eau, le milieu agricole, l'air et les énergies, les risques, les nuisances et la santé, les déchets et enfin la consommation énergétique.

Afin de faciliter sa compréhension, l'analyse des incidences aurait pu utilement s'appuyer sur la hiérarchisation des enjeux environnementaux établie dans l'état initial de l'environnement (pages 43 et suivantes du tome 1.2). De plus, l'impact du projet de PLU sur les risques, et en particulier les risques de mouvements de terrain liés à la présence d'anciennes carrières, aurait pu utilement faire l'objet d'un chapitre spécifique compte tenu de la prégnance de cet enjeu sur le territoire communal. Enfin, les secteurs où des constructions ou des aménagements sont programmés dans le cadre de l'élaboration du PLU, auraient pu donner lieu à des développements spécifiques dans la mesure où ils sont concernés par plusieurs enjeux prégnants (paysage, risques naturels liés à la présence d'anciennes carrières, présence de lignes électriques très haute tension etc).

Néanmoins, la MRAe note un effort significatif afin de consolider l'analyse des incidences portant sur le paysage, les espaces naturels et la consommation des espaces, points soulevés dans son avis du 17 mars 2016.

La conclusion selon laquelle « l'urbanisation prévue dans le PLU ne devrait pas contrarier la lecture du paysage » (page 164 du tome 1.3) est étayée. Ainsi, la démonstration fait état des

éléments du règlement (classement en zone naturelle ou agricole des sites qui participent à l'identité paysagère de Gagny ; introduction parmi les dispositions du règlement du PLU se rapportant aux zones urbaines d'un principe d'insertion dans le paysage), des perspectives paysagères existantes, de la localisation des différents aménagements ou constructions.

En revanche, l'analyse concernant la consommation des espaces et plus précisément les espaces boisés de compensation (découlant de l'autorisation de défrichement de 2005) prévus au sein des anciennes carrières n'est pas satisfaisante. La faible valeur écologique des boisements concernés par l'autorisation de défrichement sur la carrière du centre est étayée, ce qui est apprécié. En revanche, les développements relatifs aux espaces prévus au titre de cette compensation sont plus difficilement compréhensibles.

En effet, l'arrêté préfectoral n°2005/DRIAF/DEFRICH-02 portant autorisation de défrichement sur le territoire de la commune de Gagny en date du 1er juillet 2005 autorise le défrichement de 10,9 hectares de boisements dans l'ancienne carrière du centre, sous réserve qu'une compensation soit mise en œuvre. La compensation devait être localisée d'une part sur le site de l'ancienne carrière du centre et, d'autre part, sur des secteurs classés en U dans le précédent document d'urbanisme. L'autorisation est subordonnée au reboisement de 4,4 hectares « faisant partie des zones classées U initialement prévues à l'urbanisation »⁷.

Pour une bonne prise en compte de l'environnement, du point de vue de la MRAe, il est hautement souhaitable de garantir la pérennité de ces boisements identifiés comme compensatoires au titre de cette autorisation.

Or parmi les boisements retenus au titre de la compensation, certains sont déjà constitués et situés en zone naturelle dans le plan d'occupation des sols en vigueur. De plus, la compensation sur le site de l'ancienne carrière du centre est prévue en partie sous des lignes haute tension. Or la prise en compte des lignes haute tension n'est pas compatible avec un classement en EBC (cf infra), ce qui a des conséquences sur la qualité des espaces boisés qui peuvent être définis à titre compensatoire.

Globalement, une compensation est bien prévue dans le projet de PLU ; elle est peut-être susceptible de répondre à l'exigence de l'autorisation de défrichement, mais le dossier ne permet pas de le vérifier.

La MRAe recommande d'étayer l'analyse portant sur la consommation des espaces et notamment en termes de compensation des boisements défrichés, et le cas échéant de revoir les mesures de compensation prévues.

Une carte à l'échelle de la commune et un tableau clair et synthétique pourraient corroborer la démonstration et faciliter une meilleure appréhension de la consommation des espaces dans le cadre du projet de PLU de Gagny.

Analyse des incidences sur le site Natura 2000

L'analyse des incidences Natura 2000 constitue une obligation légale conformément à l'article R.151-3 du code de l'urbanisme. Le rapport de présentation a été complété par une description plus ciblée, à l'échelle communale, des caractéristiques de la promenade de la Dhuis, entité du site Natura 2000 FR112013 « sites de Seine-Saint-Denis ». Il en ressort que la promenade de la Dhuis sur la commune de Gagny, constitue essentiellement une coulée verte dans un espace fortement urbanisé. Très fréquentée par le public, cette entité Natura 2000, présente peu d'enjeux en termes d'avifaune. La promenade de la Dhuis fait l'objet d'un classement en zone naturelle. La

⁷ Arrêté préfectoral n°2005/DRIAF/DEFRICH-02 susmentionné

conclusion relative à l'absence d'incidences significatives du PLU sur ce site Natura 2000 semble pertinente.

3.2.4 Justifications du projet de PLU

Cette partie du rapport de présentation doit servir à expliquer les choix effectués par la commune pour aboutir au projet de PLU. Cette séquence explicative est à conduire à l'échelle du PADD, des OAP, du zonage et du règlement. Elle fait l'objet d'un tome dédié.

La MRAe apprécie l'effort d'explication des choix, notamment la justification du PADD et des orientations d'aménagement et de programmation.

3.2.5 Suivi

Concernant le suivi de la mise en œuvre du PLU, l'article L.153-27 du code de l'urbanisme précise qu'un bilan doit être effectué au plus tard à l'expiration d'un délai de neuf ans à compter de l'approbation du PLU.

Les indicateurs de suivi sont présentés sous la forme de tableaux synthétiques indiquant par thématiques une série d'indicateurs. L'autorité environnementale note la corrélation entre objectifs poursuivis et objets à évaluer. Par ailleurs, la périodicité ainsi que le service ressource sont indiqués. Des précisions quant aux valeurs initiales pour chaque indicateur ont également été apportées.

3.2.6 Résumé non technique et méthodologie suivie

Le résumé non technique est complet, dans la mesure où il synthétise les éléments développés tant dans le rapport de présentation que dans la reprise des éléments de diagnostic et des enjeux. La méthodologie suivie afin de conduire l'évaluation environnementale est également évoquée.

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

4.1 Risques naturels

Les anciennes carrières

Le territoire de la commune de Gagny est couvert par le plan de prévention des risques naturels (PPRN) liés aux anciennes carrières, approuvé par l'arrêté préfectoral n° 2013-1356 du 21 mai 2013. Ce PPRN approuvé vaut servitude d'utilité publique.

Le règlement et la carte de zonage réglementaire (échelle 1/5 000) de ce PPRN approuvé figurent dans les annexes du projet de PLU (documents « 6.1. Servitudes »). Le plan des servitudes d'utilité publique figurant également en annexe du PLU indique le périmètre global des zones réglementaires exposées à ce risque. Dans le règlement du PLU, il est bien indiqué que dans les secteurs concernés par le risque lié aux anciennes carrières, les occupations et utilisations du sol sont soumises aux prescriptions de ce PPRN approuvé.

Il est à noter que les sites des anciennes carrières font l'objet d'OAP planifiant des secteurs à dominante d'habitat, de mixité fonctionnelle ou de services. Seules les parties « bleues », autrement dit les zones moyennement exposées au risque naturel lié aux anciennes carrières, peuvent faire l'objet d'une urbanisation, en vertu des règles définies par le PPRN. Ce dernier préconise notamment la réalisation d'études géotechniques sur l'ensemble de l'unité foncière du projet ou sur la surface au sol du projet, augmentée de 5 à 10 mètres à sa périphérie en fonction de la sensibilité de la zone. Cette préconisation est d'autant plus importante que sur certains

secteurs, les constructions ou aménagements envisagés jouxtent des zones dites « très exposées » où toute construction nouvelle est prohibée.

Dans l'ancienne carrière de l'Ouest (dite carrière Marto, du nom du propriétaire du terrain) le PLU prévoit de valoriser cette « friche » en espace naturel à préserver⁸. Seule la partie qui est en zone bleue foncée pourrait conduire à une urbanisation, dans les règles définies par le PPRN.

S'agissant des orientations d'aménagement et de programmation :

- OAP Centre Ville : la délimitation de l'îlot situé rue Florian, classé en secteur à dominante d'habitat, prend en compte le classement par le PPRN d'une partie des bâtiments en zone inconstructible, ce qui est positif.
- OAP Chemin des bourdons : comme mentionné ci-dessus, l'ancienne carrière de l'Ouest est aujourd'hui en grande partie classée, au regard du PPRN, en zone très exposée, inconstructible en l'état. Bien que les liaisons douces aient été supprimées de la représentation graphique de l'OAP, les enjeux et orientations y faisant référence ont été maintenus. Or, compte tenu des risques importants, il n'est pas possible de prévoir ces liaisons tant que les travaux de sécurisation de la zone, qui ont fait l'objet d'un arrêté préfectoral de mise en demeure n°2013-0054 le 3 janvier 2013 à l'encontre de M. D. Marto, ne sont pas tous achevés.

Le risque inondation

A l'instar de la version du PLU arrêtée en 2015, le risque inondation est bien identifié et pris en compte. Le projet d'aménagement et de développement durable fixe pour objectif de prévenir les risques liés aux éléments naturels. Le PPRI de la Marne est intégré au projet de PLU et dans les zones inondables de la commune, la densité autorisée est plus faible⁹. De plus, le PADD vise à « localiser clairement [sur le plan de zonage, les zones inondables] par débordement de la Marne [...] afin d'informer et sensibiliser la population à la culture du risque pour éviter l'augmentation des populations et des biens exposés ».

Par ailleurs, le règlement du PLU prévoit des dispositions spécifiques (cote minimale des planchers fixée à 50 cm au-dessus des plus hautes eaux connues dans les secteurs soumis au PPRI de la Marne ; étude des variations de niveau des eaux souterraines, particulièrement en saison pluvieuse, en cas de création de niveaux inférieurs au terrain naturel). Enfin, la cartographie et le règlement du PPRI sont annexés au projet de PLU.

4.2 Risques technologiques

Canalisations

Comme indiqué en amont, les servitudes afférentes aux canalisations de transport de gaz figurent en annexe du PLU. De plus, le plan de zonage fait désormais apparaître les servitudes d'utilité publique liées aux canalisations (bande inconstructible de 25 à 40 mètre de large et bande constructible sous conditions). Enfin, le règlement prend en compte les canalisations de transport de gaz dans ses dispositions relatives aux zones urbaines en faisant le choix de renvoyer les maîtres d'ouvrage systématiquement vers le transporteur GRTgaz.

⁸ La carrière Marto est concernée par l'orientation d'aménagement et de programmation Chemin des bourdons.

⁹ Rapport d'évaluation environnementale, page 65-66 : L'étude du plan de prévention des risques d'inondation (PPRI) a permis de cartographier deux zones d'aléas :

- a) zone orange d'aléas très forts, PHEC (Plus Hautes Eaux Connues) supérieure à 2 m ; le principe y est d'interdire toute construction nouvelle de façon à ne pas augmenter la vulnérabilité des personnes et des biens exposés ;
- b) zone jaune d'aléa fort et autre, PHEC comprise entre 0 m et 2 m ; les constructions nouvelles y sont autorisées et soumises à des règles destinées à diminuer la vulnérabilité des personnes et des biens.

Réseau stratégique de transport d'électricité

Pour rappel, le schéma directeur de la région Île-de-France indique que le réseau public de transport d'électricité constitue un « organe vital » au regard de la forte dépendance de l'Île-de-France vis-à-vis des autres régions. Les orientations réglementaires du SDRIF prévoient ainsi que les terrains d'emprise affectés à ces lignes « *doivent être conservés à ces usages. (...) Il est nécessaire de maintenir leur accès (routier, ferré, fluvial) et de pérenniser un voisinage compatible avec ces activités. Il faut prévoir, en fonction des besoins, les réserves foncières pour l'extension des installations ou l'implantation d'équipements complémentaires permettant d'en accroître les performances au profit d'un meilleur fonctionnement des unités.* » L'article R.151-31 du code de l'urbanisme dispose que le règlement du PLU et les documents graphiques doivent faire figurer les protections relatives aux « *secteurs où les nécessités du fonctionnement des services publics, de l'hygiène, de la protection contre les nuisances et de la préservation des ressources naturelles ou l'existence de risques naturels, de risques miniers ou de risques technologiques justifient que soient interdites les constructions et installations de toute nature, permanentes ou non, les plantations, dépôts, affouillements, forages et exhaussements des sols* ».

Dans ces conditions, et compte-tenu des préconisations du SDRIF, la MRAe recommande de façon générale d'éviter toute nouvelle construction sous les lignes électriques stratégiques.

Le règlement du PLU de Gagny instaure un sous zonage HT (zones UHT et 1AUHT), spécifique aux zones urbaines concernées par la présence de lignes très haute tension. A la lecture du règlement¹⁰, la MRAe note qu'il y sera permis des extensions limitées d'habitation, ainsi que l'implantation de services publics ou d'intérêt collectif, sans qu'il soit possible de déterminer si des établissements sensibles au sens de l'instruction ministérielle de 2013 sus-mentionnée sont visés. Une bande inconstructible de 25 à 40 mètres de large est instituée sous l'axe de ces lignes électriques. Ces éléments sont repris dans le plan de zonage. La MRAe peine à comprendre les dispositions du règlement traitant des arbres dans ces zones (articles UHT.13 et 1AUHT.13)

La MRAe recommande de clarifier le règlement s'appliquant aux zones UHT et 1AUHT pour ce qui concerne d'une part la possibilité d'y implanter des établissements sensibles au sens de l'instruction ministérielle du 15 avril 2013 relative à l'urbanisme à proximité des lignes de transport d'électricité, d'autre part les arbres.

4.3 Préservation du site Natura 2000

Le projet de PLU prévoit de classer la promenade de la Dhuis intégralement en zone naturelle. Par ailleurs, l'emprise de la promenade est située en zone rouge du plan de prévention des risques naturels liés aux anciennes carrières, ce qui restreint fortement les possibilités de construction offertes par le règlement du PLU en zone naturelle.

4.4 Compensation des défrichements

Comme évoqué précédemment (cf chapitre 3.2.3), la compensation des espaces boisés défrichés manque de lisibilité. En effet, le projet de PLU annonce une compensation des boisements à hauteur de 10,7 hectares. Or dans le détail, plusieurs des compensations prévues ne répondent pas aux exigences de l'arrêté préfectoral autorisant le défrichement du Bois de l'étoile :

10 Article UHT.2 : 2.1 L'extension des constructions destinées à l'habitat existantes est autorisée à condition qu'elle n'exécède pas 20 m² de SDP supplémentaire, à réaliser en une seule ou plusieurs fois, par rapport à la SDP existante à la date d'approbation du PLU.

2.2 Sont admises les occupations et utilisations du sol destinées au commerce, aux bureaux, à l'artisanat, à la fonction d'entrepôt et aux constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif (SPIC).

Article 1AUHT.2 : 2.1 Sont admises les occupations et utilisations du sol destinées au commerce, aux bureaux, à l'artisanat, à l'hébergement hôtelier et aux constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif (SPIC).

- les boisements retenus à titre compensatoire sur les secteurs du chemin des Bourdons et du vieux chemin de Meaux existent déjà et sont en zone naturelle dans le POS en vigueur ;
- le boisement créé dans le Bois de l'étoile ne peut faire l'objet d'un classement en espace boisé classé dans la mesure où il intercepte le zonage NHT. En effet, il convient de souligner que le passage d'un ouvrage du réseau de transport d'électricité est incompatible, compte tenu des servitudes administratives qu'il entraîne, avec le classement des terrains comme espaces boisés à protéger au titre de l'article L.113-1 du code de l'urbanisme. Cette jurisprudence est constante depuis l'arrêt du Conseil d'État du 13 octobre 1982 (commune de Roumare, requête n° 23553) rappelée encore récemment (arrêt du 14 novembre 2014, commune de Neuilly-Plaisance, requête n° 363005)¹¹. Par conséquent, ce boisement ne peut lui non plus être retenu à titre compensatoire.

Compte tenu de ces éléments, il n'est pas possible de se prononcer sur la compensation réelle des boisements défrichés mise en œuvre dans le cadre du PLU de Gagny.

4.5 Les enjeux sanitaires

Le projet de PLU prend globalement en compte les enjeux sanitaires ayant des effets sur la population de Gagny, à savoir : la qualité des sols, la pollution de l'air, les ondes électromagnétiques et le risque d'exposition au plomb.

Ainsi, une série de mesures ad hoc sont mises en place dans le cadre de l'élaboration du PLU de Gagny : réalisation d'études spécifiques visant à s'assurer de la compatibilité de l'état des sols avec l'usage futur du site ; incitation aux modes de déplacement doux ; mise en place d'un sous zonage spécifique pour les emprises des lignes électriques très haute tension où seront notamment interdites les constructions nouvelles à usage d'habitation ; notice sanitaire en annexe du PLU se rapportant en particulier au risque d'exposition au plomb.

Concernant les nuisances sonores, la MRAe rappelle que les équipements des entreprises et les activités devront avoir des niveaux sonores conformes à la réglementation (articles R.1334-30 et suivants du code de l'environnement, arrêté préfectoral relatif à la lutte contre les bruits de voisinage).

5. Information du public

Le présent avis doit être joint au dossier d'enquête publique du projet de PLU de Gagny, 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.

¹¹ De plus, dans le plan de zonage, les espaces boisés classés envisagés initialement sur le secteur de Bois l'étoile ont été remplacés utilement par un secteur NHT. Cependant, le schéma de synthèse de l'OAP relative au secteur Bois de l'étoile fait apparaître l'emprise des lignes très haute tension en EBC de compensation. Il conviendra d'éclaircir ce point.

Annexes

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'environnement¹² 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 remplacé aux articles L.104-1 à L.104-3 du code de l'urbanisme par l'ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015¹³, 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 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* ».

2 Contenu réglementaire du rapport de présentation

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

¹² 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)

¹³ Entrée en vigueur le 1er janvier 2016.

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 l'élaboration [...] 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. »¹⁴.

Dans le cas présent, l'élaboration du PLU de Gagny a été engagée par délibération du conseil municipal du 29 mars 2012. 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 ancien¹⁵ 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 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 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]¹⁶ ;

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

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

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

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

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.