



Mission régionale d'autorité environnementale

Île-de-France

**Avis délibéré de la Mission Régionale d'Autorité environnementale
d'Île-de-France sur le projet de la mise en compatibilité par
déclaration du plan local d'urbanisme (PLU) de Vernouillet (78)
avec l'aménagement de terrains familiaux locatifs destinés à
l'habitat de gens du voyage sédentarisés**

n°MRAe 2017-42

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La Mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) d'Île-de-France s'est réunie le 29 juin 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 la mise en compatibilité par déclaration de projet du PLU de Vernouillet (78) avec l'aménagement de terrains familiaux.

Étaient présents et ont délibéré : Christian Barthod, Nicole Gontier, Jean-Jacques Lafitte et Judith Raoul-Duval

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 excusé : Paul Arnould

* *

La MRAe a été saisie pour avis par la ville de Vernouillet, le dossier ayant été reçu le 4 avril 2017. 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 4 avril 2017.

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 28 avril 2017, et a pris en compte sa réponse en date du 16 mai 2017.

Sur la base des travaux préparatoires de la DRIEE, et sur le rapport de Judith Raoul-Duval, 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.

Avis de la MRAe d'Île-de-France

La mise en compatibilité par déclaration de projet du PLU de Vernouillet a pour objectif de permettre l'aménagement de deux « terrains familiaux » dans des parcelles situées de part et d'autre de la rue de Marsinval et classées en zone agricole dans le PLU en vigueur. Ces terrains, d'une surface de 4 942 m², seront destinés au relogement permanent de gens du voyage¹, actuellement installés sur deux sites privés (Les Cassepots et Les Métairies) concernés par l'emprise foncière du projet de voie de contournement de la route RD154, qui a fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique (DUP)². Le site finalement retenu est à proximité immédiate de la route et de lignes de transport d'électricité à très haute tension (225 kV et 50 Hz).

En substance, la procédure prévoit de créer un STECAL³ au droit des terrains concernés, sous la forme d'un sous-secteur « At » de la zone réglementaire agricole du PLU de Vernouillet, et de renoncer, dans le projet d'aménagement et de développement durables et dans les orientations d'aménagement et de programmation, à l'extension de la zone agricole protégée⁴ sur ce sous-secteur. Selon les informations reçues en cours d'instruction, la CDPENAF (commission départementale de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers) n'a formulé aucune remarque sur ce dossier.

La mise en compatibilité par déclaration de projet du plan local d'urbanisme (PLU) de Vernouillet (78) a été soumise à la réalisation d'une évaluation environnementale par la décision n° 78-039-2016 du 21 septembre 2016 faisant suite à l'« examen au cas par cas » par la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe). Cette décision était notamment motivée par le fait que « *les populations qui résideront sur les terrains familiaux logeront dans des caravanes et que le dossier joint à la demande n'apporte pas d'élément de justification du choix des deux sites retenus tenant compte notamment de la pollution de l'air et des nuisances sonores générées par la voie de contournement de la route RD154 projetée auxquelles ces populations seront exposées* », et que « *ces deux sites sont par ailleurs concernés par la présence de lignes de transport d'électricité à haute tension (à proximité immédiate pour l'un, partiellement sous les lignes pour l'autre), non identifiées dans le dossier, et que les enjeux sanitaires liés à la proximité de ces lignes doivent être étudiés* ».

Compte tenu des risques d'impacts sur la santé humaine (exposition au bruit, à la pollution de l'air et aux champs électromagnétiques extrêmement basses fréquences), et de la décision d'obligation émise sur le projet, la MRAe attendait que des justifications plus précises du choix de l'implantation des deux nouveaux sites soient présentées, éclairées par des analyses proportionnées de l'état initial de l'environnement et des incidences des dispositions du PLU en la matière.

1 D'après le dossier transmis à la MRAe, 13 ménages regroupant 47 personnes sont concernés.

2 Arrêté préfectoral de déclaration d'utilité publique en date du 25 avril 2005, prorogé par arrêté du 12 novembre 2009.

3 STECAL : secteur de taille et de capacité d'accueil limitées tel que prévu à l'article L.151-13 du code de l'urbanisme, qui prévoit entre autres que « le règlement [d'un PLU] peut, à titre exceptionnel, délimiter dans les zones naturelles, agricoles ou forestières des [STECAL] dans lesquels peuvent être autorisé[e]s [...] des aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs destinés à l'habitat des gens du voyage au sens de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ».

4 Zone agricole protégée : dispositif prévu par la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole qui a pour objectif de protéger l'espace agricole et forestier en milieu péri-urbain. L'instauration d'une ZAP, créée par arrêté préfectoral, a pour effet de protéger durablement l'usage agricole des terres concernées.

La carte de synthèse des contraintes environnementales affectant le site de projet présente clairement les enjeux environnementaux et sanitaires liés au projet. Pour la MRAe, ils sont :

- la pollution de l'air et les nuisances sonores générées par le projet de voie de contournement de la route RD154 ;
- les nuisances liées à la présence de lignes de transport d'électricité à haute tension.

La MRAe estime que les incidences de la mise en œuvre de la mise en compatibilité par déclaration de projet seront majoritairement sanitaires, et concerneraient les futurs habitants des « terrains familiaux ».

Prise en compte par la mise en compatibilité par déclaration de projet des principaux enjeux environnementaux :

Nuisances liées aux lignes THT

Le site du projet est traversé par deux lignes électriques THT (très haute tension) (ligne aérienne de 225 kV : liaison Mézerolles – Nourottes). Une analyse succincte du risque d'exposition des nouvelles populations aux champs électromagnétiques générés par ces ouvrages conclut que « ces valeurs sont donc bien inférieures aux seuils fixés par l'OMS ».

La MRAe recommande de mieux étayer l'analyse afin de prendre en considération :

- **toutes les préconisations de l'ANSES telles que mises à disposition sur son site Internet⁵ (plus exigeantes que les valeurs limites de l'OMS considérées dans le rapport), intégrant le risque potentiel pour les enfants,**
- **ainsi que les effets de couronne qui peuvent générer des nuisances sonores et le risque d'électrocution pour les futurs habitants.**

L'exposition des populations nouvelles aux seules nuisances électromagnétiques des lignes THT est identifiée parmi les risques d'incidences négatives de la mise en œuvre du projet. La prise en compte des aléas et nuisances dans l'aménagement du secteur se traduit par une mesure de réduction, sans plus de précision quant à l'effectivité de ce qui est proposé, et les mesures d'évitement sont insuffisamment présentées.

À titre d'exemple, l'adaptation du règlement assigné aux zones « At », notamment celle de l'article 1 sur les occupations et utilisations du sol interdites, consistant à interdire les seules constructions à l'intérieur de la bande des « 11 mètres de part et d'autre de l'aplomb de la ligne à haute tension », n'est pas satisfaisante. En effet, par définition, les habitations ne feront pas l'objet de constructions dans les futurs terrains familiaux. Il aurait par conséquent, et par mesure de cohérence, été attendu que cette interdiction vise toutes les installations et occupations du sol.

5 Sur la base des informations disponibles sur le site de l'ANSES (Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail), la MRAe rappelle que :

- « ... Une association statistique entre exposition aux champs magnétiques extrêmement basses fréquences et leucémie infantile a été observée par différentes études épidémiologiques. Ces études montrent même une bonne cohérence entre elles. Cette association est statistiquement significative pour une exposition résidentielle, moyennée sur 24 h, à des champs magnétiques dont les niveaux sont supérieurs à 0,2 ou à 0,4 μ T, selon les études... » ;
- dans l'attente de la fin des études en cours, « l'Agence recommande de ne pas installer ou aménager de nouveaux établissements accueillant des enfants (écoles, crèches...) à proximité immédiate des lignes à très haute tension, et de ne pas implanter de nouvelles lignes au-dessus de tels établissements. ».

(cf. <https://www.anses.fr/fr/content/champs-%C3%A9lectromagn%C3%A9tiques-extr%C3%AAmement-basses-fr%C3%A9quences>)

Concernant la bande d'inconstructibilité évoquée ci-avant, même dans l'hypothèse où des logements n'y seraient pas implantés, dans l'état actuel du dossier dont la MRAe a été saisie, il ne peut être exclu qu'elle puisse servir d'aire de jeux aux enfants. Pour la MRAe, ces bandes doivent être inaccessibles pour tous les futurs usagers du site.

A minima, la MRAe recommande que la délimitation des terrains familiaux soit revue en excluant les zones visées par l'inconstructibilité dans le projet actuel de PLU mis en compatibilité.

Nuisances liées au contournement de la RD154

Concernant l'analyse des pollutions de l'air et des nuisances sonores qui seront à terme engendrées par la voie de contournement de la route RD154 projetée, la MRAe note que le rapport confirme que le site retenu se trouve dans la « zone d'impacts » de la future voie pour la plupart des polluants atmosphériques et pour le bruit. L'étude présentée ne comporte pas d'évaluation du risque concernant l'impact de la qualité de l'air sur les futurs usagers du site. La constitution d'un « écran végétal » est proposée en tant que mesure de réduction, sans qu'elle ne soit analysée de façon complète et satisfaisante afin d'établir avec rigueur qu'elle permettra en effet de limiter de manière significative les nuisances sonores, lumineuses et de pollutions associées au contournement routier ; son efficacité n'est actuellement pas démontrée.

La MRAe note que le débat technique sur le niveau de réduction de la nuisance sonore par un écran végétal est complexe et que ce niveau dépend de la conception de l'écran végétal (et notamment de sa largeur), et qu'en tout état de cause le niveau d'abattement du bruit par le seul recours à un écran végétal est souvent qualifié de modeste par les acousticiens. À noter par ailleurs que cette mesure n'est pas traduite dans le projet de PLU mis en compatibilité, mais seulement dans la conception du projet d'aménagement des terrains familiaux.

La MRAe recommande d'identifier des mesures d'atténuation des nuisances sonores adaptées au site et à sa future population, et d'en expliciter l'efficacité.

Il serait préférable que les mesures de réduction d'impact fassent l'objet d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP) dans le document d'urbanisme, en visant plutôt un niveau de résultat.

D'une manière générale, la MRAe recommande de détailler les incidences négatives liées à l'exposition de populations nouvelles identifiées dans le rapport, et notamment des enfants, et de préciser l'effectivité des mesures de réduction proposées.

Justification du choix retenu :

Deux secteurs d'implantation potentiels ont été identifiés à l'échelle communale, tenant compte principalement de la disponibilité du foncier public et de leur proximité avec la localisation actuelle des familles. Le dossier s'attache à faire valoir que les enjeux environnementaux ont été pris en compte, notamment la biodiversité, pour déterminer l'option retenue, la n°2, permettant notamment de s'assurer de la mise en œuvre de mesures environnementales significatives (végétalisation, paysagement...).

La MRAe recommande de mieux argumenter la justification du choix de localisation retenu, d'abord pour justifier l'absence d'autres options sur le territoire, enfin pour démontrer comment les enjeux sanitaires précédemment évoqués ont en effet été pris en compte pour aboutir à la solution retenue.

De plus, si le choix des indicateurs de suivi apparaît pertinent, la MRAe estime que la fréquence est faible. À titre d'exemple un suivi tous les 3 ans des niveaux de bruit est insuffisant pour cet enjeu majeur du projet.

Natura 2000 :

Compte tenu de l'absence de site Natura 2000 sur la zone du projet d'aménagement, l'analyse des incidences du projet sur le réseau Natura 2000, brève, conclut à l'absence d'impact sur les sites Natura 2000.

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'environnement⁶ 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 2015⁷, 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.104-8 précise que « *les plans locaux d'urbanisme font l'objet d'une évaluation environnementale à l'occasion [...] de leur révision [...], s'il est établi, après un examen au cas par cas, que [cette] procédure [est] susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement au sens de l'annexe II de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement* ».

6 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)

7 Entrée en vigueur le 1er janvier 2016.

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 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 également applicables aux plans locaux d'urbanisme qui font l'objet, après le 1er janvier 2016, d'une [...] mise en compatibilité »⁸.

Dans le cas présent, le rapport de présentation du PLU communal doit donc être conforme à l'article R.123-2-1 du code de l'urbanisme. Ce rapport :

1° Expose le diagnostic prévu au deuxième alinéa de l'article L. 123-1-2 ;

2° Analyse l'état initial de l'environnement, présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et justifie les objectifs de modération de cette consommation et de lutte contre l'étalement urbain arrêtés dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard, notamment, des objectifs fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale, et des dynamiques économiques et démographiques ;

3° Explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable et, le cas échéant, les orientations d'aménagement et de programmation ; il expose les motifs de la délimitation des zones, des règles et des orientations d'aménagement et de programmation mentionnées au 1 de l'article L. 123-1-4, des règles qui y sont applicables, notamment au regard des objectifs et orientations du projet d'aménagement et de développement durables. Il justifie l'institution des secteurs des zones urbaines où les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement sont interdites en application du a de l'article L. 123-2 ;

4° Évalue les incidences des orientations du plan sur l'environnement et expose la manière dont le plan prend en compte le souci de sa préservation et de sa mise en valeur ;

5° Précise les indicateurs qui devront être élaborés pour l'évaluation des résultats de l'application du plan prévue à l'article L. 123-12-1.

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