



PRÉFÈTE DE LA SEINE MARITIME

Autorité environnementale
Préfet de département (Seine-Maritime)

**Mise en compatibilité du Schéma de cohérence territoriale de la
Métropole Rouen Normandie
avec la déclaration d'utilité publique
du projet de Contournement Est de Rouen – Liaison A28-A13
présentée par la Préfète de Normandie**

**Avis de l'autorité administrative de l'État
compétente en matière d'environnement
sur le dossier présentant la mise en compatibilité du SCOT et
comprenant le rapport environnemental**

au titre des articles L. 104-1 et suivants du code de l'urbanisme

Accusé réception de l'autorité environnementale : 3 novembre 2015

RESUME DE L'AVIS

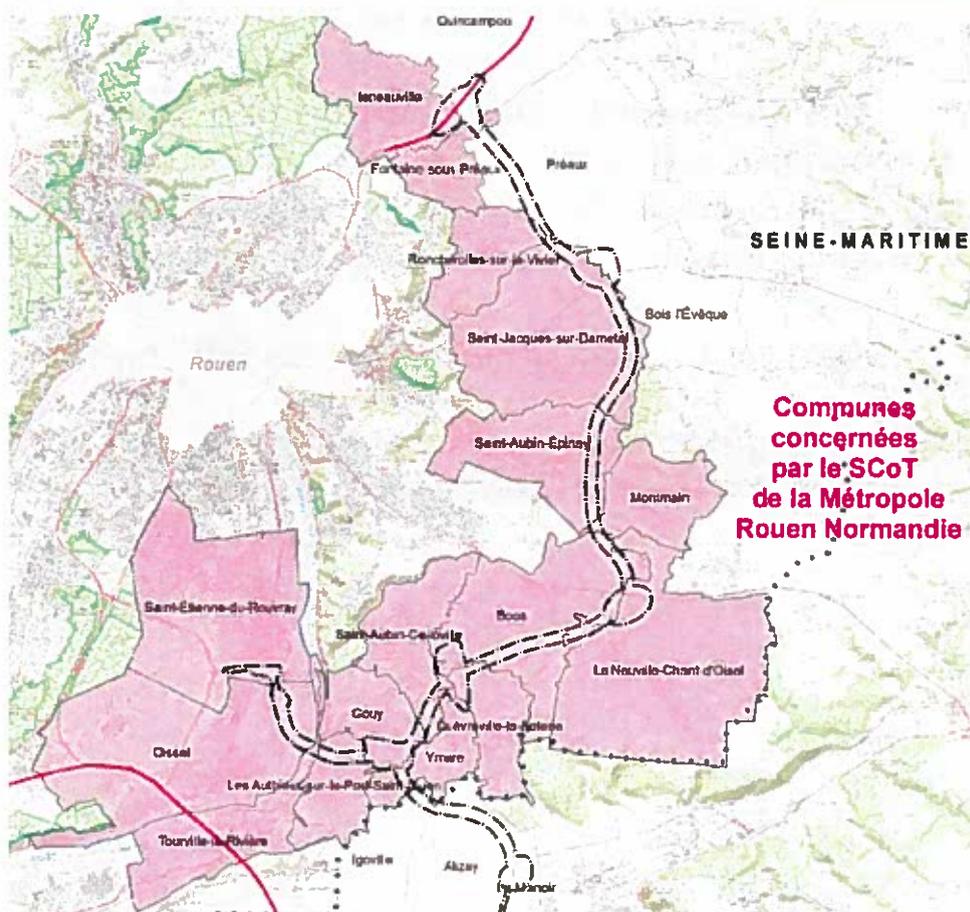
La réalisation du projet autoroutier de Contournement Est de Rouen – Liaison A28-A13 nécessite la mise en compatibilité du schéma de cohérence territoriale de la Métropole Rouen Normandie. Elle vise essentiellement à modifier le document d'orientation et d'objectifs afin d'ajuster l'enveloppe foncière allouée aux grands projets et afin de rendre compatible les dispositions s'attachant à la préservation des trames naturelles, à la préservation des paysages et à la préservation de la pérennité des espaces agricoles.

Les dispositions introduites par le maître d'ouvrage conduisent, en grande majorité, à créer des dispositions dérogatoires autorisant les projets routiers sous certaines conditions :

- ils doivent être déclarés d'utilité publique ;
- leurs impacts doivent être dûment étudiés ;
- la doctrine éviter-réduire-compenser doit être mise en œuvre afin de définir des mesures environnementales adaptées.

Le risque induit par l'introduction de ces dispositions reste faible dès lors que les conditions déclinées ci-avant doivent être respectées. Aussi, l'économie générale du document n'est elle pas impactée.

Le maître d'ouvrage présente les impacts et mesures qu'il entend mettre en œuvre sur le territoire du SCOT afin de respecter ces dispositions quant aux enjeux de préservation des trames naturelles, de préservation des paysages et de préservation de la pérennité des espaces agricoles. Un complément d'analyse spécifique à la dynamique de la consommation foncière sur le territoire de la Métropole pourrait enrichir l'évaluation environnementale.



AVIS DETAILLE

1. ELEMENTS DE CONTEXTE

1.1. PRÉSENTATION DU PROJET ET DE LA PROCÉDURE DE MISE EN COMPATIBILITÉ DES DOCUMENTS D'URBANISME

La Métropole Rouen Normandie est concernée par le passage sur son territoire du projet de contournement Est de Rouen visant à relier les autoroutes A28 au nord et A13 au sud, incluant un barreau de raccordement vers Rouen. Il prévoit la construction de 41,5 km d'une nouvelle infrastructure à 2 x 2 voies aux normes autoroutières :

- une section de 36 km joignant l'A28 au niveau de Isneauville à l'A13 et à l'A154 au niveau d'Incarville,
- une branche de 5,5 km la reliant depuis Gouy / Les Authieux-sur-le-Port-Saint-Ouen à la RD 18 sur la commune de Saint-Etienne-du-Rouvray.

Afin de permettre une bonne desserte des territoires traversés, sont également prévus en plus des raccordements aux infrastructures connectées, six échangeurs avec les principaux axes rencontrés.

Il est prévu que ce projet, sous maîtrise d'ouvrage du Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie (MEDDE), estimé à 886 millions d'euros (valeur 2015) soit réalisé dans le cadre d'une mise en concession autoroutière, avec système de péages fermés. Les estimations de trafic varient selon les sections concernées de 20 000 à 30 000 véhicules par jour.

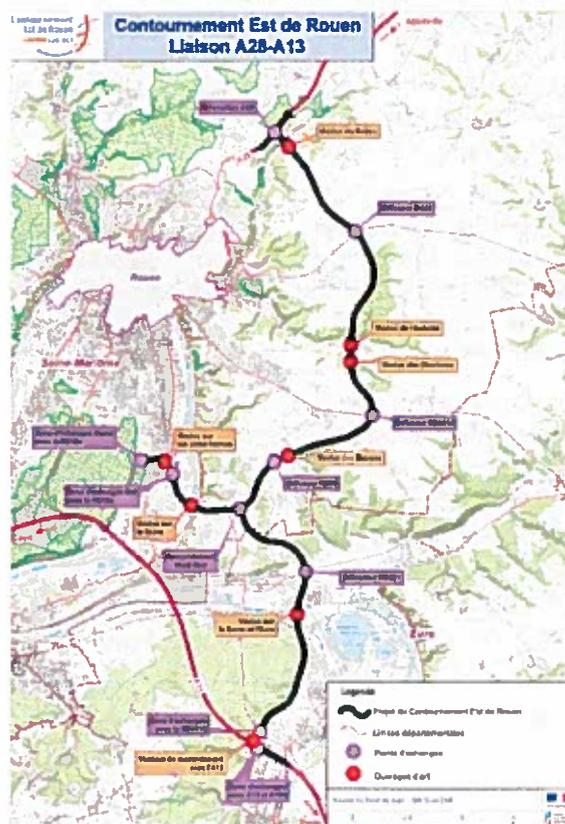
Le projet retenu s'inscrit au sein d'une bande d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique (EPDUP) d'une emprise moyenne de 300 mètres à l'intérieur de laquelle le tracé final défini par le concessionnaire devra s'inscrire, une fois le projet déclaré d'utilité publique.

Sur la base de cette EPDUP, une étude d'impact a été réalisée au titre de l'article L 122-1 du code de l'environnement et transmise au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), autorité environnementale compétente, pour avis.

Parallèlement et compte tenu des évolutions qu'il s'avère nécessaire d'apporter aux documents d'urbanisme des 27 communes traversées ainsi qu'aux 3 Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) concernés, ont été menées des procédures de mise en compatibilité par le biais de la déclaration d'utilité publique comme le permettent les articles L 143-44 à L143-50 et L153-54 à L153-59 du code de l'urbanisme.

La Métropole Rouen Normandie dispose d'un schéma de cohérence territoriale (SCOT) approuvé le 12 octobre 2015. Sa mise en compatibilité vise essentiellement à modifier le document d'orientations et d'objectifs (DOO) afin d'ajuster l'enveloppe foncière allouée aux grands projets ainsi qu'à rendre compatible les dispositions s'attachant à la préservation des trames naturelles, à la préservation des paysages et à la préservation de la pérennité des espaces agricoles.

À l'issue de la procédure de mise en compatibilité telle que décrite aux articles L143-44 et suivants du code de l'urbanisme, la signature de l'acte déclarant l'utilité publique emporte modifications des évolutions apportées au SCOT.



1.2. CADRE RÉGLEMENTAIRE DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

S'agissant d'une mise en compatibilité de documents d'urbanisme (PLU et SCOT) liée à une déclaration d'utilité publique, la nécessité de réaliser une évaluation environnementale des évolutions à apporter, s'apprécie (cf art. R104-1 et suivants CU) selon qu'elles s'avèrent "*susceptibles ou non d'affecter de manière significative un site Natura 2000*" (qu'il soit présent sur le territoire de la commune concernée ou sur une commune voisine). Néanmoins, par souci d'exemplarité, le choix a été fait par la maîtrise d'ouvrage de mettre en œuvre cette démarche pour l'ensemble des documents concernés par une mise en compatibilité. La notion de "susceptibilité" est ainsi interprétée largement, comme justifié par l'auteur dans le résumé non technique (cf. dossier de mise en compatibilité, paragraphe 3.1.1).

L'évaluation environnementale constitue une démarche itérative visant à intégrer la prise en compte de l'environnement tout au long de l'élaboration ou de l'évolution du document d'urbanisme. Elle doit porter sur les incidences pour l'environnement et la santé humaine des modifications à apporter au SCOT, afin de permettre la réalisation de l'infrastructure à l'intérieur de la bande identifiée dans le cadre de la DUP. Bien qu'étroitement liée au projet et ses impacts, elle se distingue en cela de l'étude d'impact.

En application de l'article R 104-23 CU, l'Autorité environnementale est consultée sur la qualité de l'évaluation environnementale telle que décrite dans les documents établis pour chacun des documents d'urbanisme concernés (identifiés "Pièce G" du dossier) ainsi que sur la prise en compte de l'environnement par le document d'urbanisme modifié. Il a également pour objet d'aider à son amélioration et à sa compréhension par le public. Pour les SCOT, l'avis de l'Autorité environnementale est émis par le préfet de département. Il est préparé par la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), en liaison avec les autres services de l'État.

Cet avis a été sollicité le 3 novembre 2015. Conformément à l'article R 104-24 CU, le directeur de l'Agence régionale de santé (ARS) a été consulté le 12 novembre 2015.

Cet avis simple doit être joint à l'enquête publique. À l'issue de l'enquête publique, il appartiendra à la personne publique menant cette procédure de mise en compatibilité des documents d'urbanisme, d'informer le public et l'Autorité environnementale sur la manière dont cet avis aura été pris en considération, conformément à l'article L 104-7 du CU.

2. ANALYSE DE LA QUALITÉ DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

2.1. CONSIDÉRATIONS PRELIMINAIRES

- **Concernant la démarche de mise en compatibilité liée à une déclaration d'utilité publique :**

En l'absence de dispositions réglementaires quant à son contenu et à sa forme, il apparaît cependant souhaitable que le dossier de mise en compatibilité du SCOT soit organisé en deux volets :

- l'un relatif au projet autoroutier en tant que tel et à la procédure de déclaration d'utilité publique mise en œuvre pour sa réalisation, précisant notamment les modalités de concertation avec le public (enquête publique unique) et les autorisations nécessaires (urbanisme, "loi sur l'eau") ;
- l'autre concernant la mise en compatibilité du document d'urbanisme, avec le rapport de présentation initial modifié ou complété, les pièces et annexes modifiées dans leurs versions avant et après l'adoption de la déclaration d'utilité publique.

- **Concernant plus particulièrement l'évaluation environnementale :**

Le code de l'urbanisme ne donne pas de précisions sur les éléments du rapport de présentation qu'il convient d'ajouter ou de modifier afin de traduire cette démarche d'évaluation environnementale. Les informations néanmoins attendues dans le cadre d'une mise en compatibilité d'un document d'urbanisme sont :

1. *l'exposé du diagnostic conduisant aux modifications proposées ainsi que leurs articulations avec les autres plans ou programmes, dont la prise en compte est pertinente à l'échelle du projet ;*
2. *l'analyse l'état initial de l'environnement et les perspectives de son évolution, en exposant*

- notamment les caractéristiques des zones susceptibles d'être impactées par la réalisation du projet ;*
3. *l'analyse des incidences notables prévisibles de la mise en œuvre du document modifié sur l'environnement, et notamment sur les sites Natura 2000 ;*
 4. *l'explication des choix retenus dans l'évolution du document, concernant notamment les modifications apportées à la délimitation des zones et aux règles qui y sont applicables, ainsi que (dans le cas d'un PLU) les éventuels changements apportés aux orientations du Plan d'aménagement et de développement durables (PADD) ;*
 5. *la présentation des mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du plan modifié sur l'environnement, et précise les indicateurs qui devront être élaborés ;*
 6. *un résumé non technique des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée.*

2.2. COMPLÉTUDE DU DOSSIER ET QUALITÉ DE SES PRINCIPALES PIÈCES

Le dossier relatif à la mise en compatibilité du SCOT de la Métropole Rouen Normandie transmis à l'Autorité environnementale (Pièce G) est organisé en trois parties présentant successivement :

- le projet de contournement Est de Rouen, l'inscription de la bande déclarée d'utilité publique ainsi que le cadre législatif et réglementaire,
- l'examen des modifications à apporter au document afin de le rendre compatible avec le projet,
- l'évaluation environnementale des modifications apportées, incluant l'incidence sur les sites Natura 2000.

Les informations et éléments d'analyse fournis sont clairs, et présentés de façon très méthodique. Les éléments du SCOT qu'il convient de modifier sont clairement identifiables ; cependant il n'est pas précisé comment ces modifications seront concrètement incorporées au document d'urbanisme opposable.

L'autorité environnementale souligne l'Intérêt pour le lecteur des considérations relatives à la méthodologie et aux difficultés et limites rencontrés par l'auteur (paragraphe 3.8), notamment l'absence comme évoqué précédemment d'indications réglementaires directement transposables à l'exercice de mise en compatibilité d'un document d'urbanisme et l'incertitude relative liée à la phase de conception actuelle du projet.

Concernant la qualité des principales rubriques du rapport environnemental :

- Le **diagnostic** consiste en une véritable analyse de la compatibilité des différentes pièces du SCOT avec les besoins liés au projet. Sont ainsi successivement examinés le rapport de présentation, le PADD et le DOO. Le diagnostic est clairement conclusif quant à la compatibilité de chaque élément. Il conduit à la nécessité d'apporter des modifications :

- => au rapport de présentation : mise en cohérence du volume de l'enveloppe foncière allouée aux grands projets d'infrastructures ;

- => au DOO : augmentation du volume de l'enveloppe foncière allouée aux grands projets d'infrastructures, dérogation à la préservation des réservoirs des corridors des trames naturelles, dérogation à la préservation des paysages et dérogation à la préservation de la pérennité des espaces agricoles dans le cas de projets routiers déclarés d'utilité publique et sous certaines conditions.

- **L'état initial** (chapitre 3.3) est réalisé sur la partie de territoire concerné par la bande d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique (EPDUP). Il aborde les diverses thématiques attendues au regard des enjeux relatifs aux modifications apportées au DOO : eaux superficielles, agriculture, paysage, milieux naturels. Il aurait également pu s'intéresser à la question de la consommation foncière sur le territoire métropolitain.

En l'espèce, concernant la Métropole Rouen Normandie :

- => sur le plan des eaux superficielles : l'enjeu de préservation des cours d'eau interceptés (le Robec, l'Aubette et la Seine) ;

- => la dominante agricole et forestière des milieux traversés ;

- => les enjeux de préservation du paysage associés à l'intégration de l'infrastructure sur un plateau agricole et en lisière de massifs boisés ou à la traversée de la Seine reliant les coteaux calcaires boisés surplombant le fleuve à la vallée à proprement parler en rive gauche ;

=> la richesse du milieu naturel portée par les différents vallons, vallée et bois traversés, les coteaux calcaires surplombant la Seine ainsi que ses îles et ses berges.

• **L'analyse des incidences** sur l'environnement (chapitre 3.4) liées aux modifications qu'il s'avère nécessaire d'apporter au SCOT est réalisée pour chacun des enjeux identifiés. Les mesures susceptibles d'atténuer ou d'éviter les effets identifiés sont clairement exposées et la doctrine éviter-réduire-compenser est bien mise en avant.

La synthèse proposée met correctement en évidence les éléments à retenir, en l'espèce :

=> la traversée des vallées en viaduc et le risque de pollution chronique, saisonnière et accidentelle induit par la nouvelle infrastructure ;

=> la consommation de surfaces agricoles et la déstructuration induite ;

=> l'impact sur le paysage de la traversée de Seine au moyen d'un viaduc, de l'insertion des bifurcations et échangeurs dans le contexte existant et des modifications induites de la perception de la topographie liée à l'inscription du projet en déblai ou en remblai ;

=> la destruction de milieux naturels, habitats d'espèces, les dégradations induites sur ces habitats et espèces, les dérangements d'espèces ainsi que l'impact sur les continuités écologiques.

• **L'étude d'incidence Natura 2000**, obligatoire pour tout document d'urbanisme soumis à évaluation environnementale, fait état de la présence de :

- la ZSC « Îles et berges de la Seine en Seine-Maritime » traversée par le projet au moyen d'un viaduc et pour laquelle l'étude conclue en l'absence d'incidence notable sur ce site et les espèces et habitats ayant justifié la désignation de la ZSC.

La ZSC « Boucles de la Seine amont, coteaux de Saint Adrien » aurait également pu être mentionnée, bien qu'en dehors de la bande DUP. Le tome 2.2 de l'étude d'impact (pièce E) auquel l'évaluation renvoie étudie cependant bien ce site.

Tous les éléments attendus définis à l'article R 414-23 du code de l'environnement sont présentés dans le tome 2.2 de l'étude d'impact (pièce E du dossier d'EPDUP), et cette présentation va dans le sens d'une réduction de la taille du dossier, sans pour autant nuire à sa bonne compréhension.

• **L'explication des choix** retenus quant au positionnement de la bande EPDUP renvoie à la partie de l'étude d'impact traitant des divers scénarios alternatifs étudiés (cf paragraphe 3.6). Concernant la mise en compatibilité du SCOT en tant que telle, il n'est pas fait état de scénarios alternatifs aux modifications proposées. Cependant le PADD s'avérant compatible avec la mise en place de la bande de projet, il n'a pas été nécessaire d'arbitrer un choix quant à l'évolution de ces éléments du SCOT.

• **Des modalités de suivi** sont proposées (paragraphe 3.7) : elles concernent notamment la consommation foncière des espaces agricoles et naturels ainsi que les apports fonciers liés aux mesures compensatoires qui pourraient être réalisées sur le territoire du SCOT.

• **Le résumé non technique**, placé au début de la partie du document consacrée à l'évaluation environnementale (paragraphe 3,1) reprend de façon quasi exhaustive les informations proposées dans le document. Il permet d'avoir une vision globale des effets inhérents aux évolutions qu'il est nécessaire d'apporter au document d'urbanisme afin de permettre la réalisation de l'infrastructure. Le tableau synoptique présenté au paragraphe 3.1.2 est particulièrement efficace : il passe en revue, en fonction des diverses modifications à apporter les différentes thématiques environnementales susceptibles d'être soumises à des incidences potentielles ainsi que les mesures proposées afin de les éviter - réduire - compenser (ERC). Sont ainsi examinés : les eaux superficielles, l'agriculture, le patrimoine naturel et le paysage. Les conclusions apportées permettent au public de prendre rapidement connaissance des non-compatibilités et d'avoir une vision rapide des incidences sur l'environnement des modifications apportées.

2.3. PRISE EN COMPTE DES AUTRES PLANS ET PROGRAMMES

L'articulation avec les dispositions des " autres plans et programmes ", avec lesquelles la mise en compatibilité du SCOT de la Métropole doit être compatible ou qu'il convient de prendre en compte n'est pas présentée. Si le maître d'ouvrage précise bien que l'étude d'impact liée au projet peut servir de support à la lecture de l'évaluation environnementale de la mise en compatibilité du document d'urbanisme et considérant que, compte tenu des modifications apportées au DOO, la compatibilité des

modifications peut s'apprécier au regard de la compatibilité du projet avec ces documents cadres, il aurait été préférable de faire, à minima, un renvoi explicite et précis afin d'orienter le lecteur de manière appropriée et de présenter les principales conclusions de l'analyse considérée.

3. ANALYSE DE LA MANIÈRE DONT L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE PREND EN COMPTE L'ENVIRONNEMENT

3.1. SUR LA CONSOMMATION FONCIÈRE D'ESPACES NATURELS, AGRICOLES ET FORESTIERS

Sur la forme, l'analyse du rapport de présentation du SCOT présente quelques imprécisions quant à la consommation foncière d'espaces naturels, agricoles et forestiers. En effet, le dossier présente, par endroits, une consommation foncière de 290 ha sur le territoire de la métropole et, par endroits, une consommation foncière de 243 ha sur le territoire de la métropole.

C'est dans l'analyse du DOO du SCOT que l'on comprend à quoi correspondent exactement ces deux valeurs : le projet théorique devrait consommer environ 290 ha de surfaces totales sur le territoire de la métropole dont 243 ha d'espaces naturels, agricoles et forestiers. Il aurait donc été plus clair d'apporter cette précision dès l'analyse du rapport de présentation.

Sur le fond, la mise en compatibilité du DOO conduit à augmenter l'enveloppe foncière allouée aux grands projets d'infrastructures de 230 ha à 250 ha et d'augmenter donc la consommation annuelle de 13 ha à 14 ha, soit une augmentation de l'ordre de 8 %. L'économie générale du DOO, pour cette partie, est donc conservée, d'autant que la surface totale de 290 ha était bien identifiée. Il semble donc s'agir d'une mise en cohérence liée à un affinement des études relatives au projet.

Les indicateurs de suivi proposés par le porteur de projet permettront de faire un bilan, in fine, des surfaces effectivement consommées au regard de la consommation projetée et des espaces compensés.

3.2. SUR LA PRÉSERVATION DES MILIEUX NATURELS

Le DOO du SCOT propose des règles de portée générale pour l'ensemble des réservoirs et des corridors de biodiversité avant de décliner des règles spécifiques par trame naturelle : boisée, aquatique et humide, calcicole et silicicole. Il laisse globalement la possibilité aux porteurs de projet de réaliser certains projets d'aménagement, sous conditions. La déclinaison par trame restreint ces possibilités selon le cas.

Le maître d'ouvrage a choisi de préciser, pour chaque trame qui ne le prévoirait pas déjà, des clauses dérogatoires pour les projets d'infrastructures routières déclarés d'utilités publique. Il conditionne leur autorisation au bon respect de la doctrine éviter-réduire-compenser.

Le maître d'ouvrage estime notamment que la trame humide doit être mise en compatibilité dès lors qu'elle restreint le champ dérogatoire des conditions générales. De facto, il estime que, pour les trames calcicoles et silicicoles, l'introduction de ces précisions permet de garder une cohérence d'ensemble dès lors que la trame humide doit être mise en compatibilité. La trame forestière possède des dispositions analogues et n'est donc pas mise en compatibilité.

Il faut donc dissocier l'impact induit sur la trame humide de l'impact induit sur les trames calcicoles et silicicoles. Pour ces dernières, les dispositions dérogatoires introduites n'ont, au fond, aucun impact supplémentaire au regard des dispositions dérogatoires d'ordre général préexistantes.

L'ouverture laissée dans les dispositions relatives à la trame humide pourrait, elle, induire un risque pour les milieux aquatiques et humides dès lors que sont autorisés les projets routiers déclarés d'utilité publique dans cette trame. Les clauses associées à cette autorisation permettent néanmoins de s'assurer de la bonne préservation des milieux humides dès lors que les porteurs de projets devront présenter les impacts dûment évalués et justifier de la pertinence des mesures ERC mises en œuvres dans le cadre de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique.

L'évaluation environnementale associée à la mise en compatibilité du SCOT de la Métropole Rouen Normandie présente bien les impacts attendus sur l'ensemble des trames impactées ainsi que les mesures d'évitement, de réduction et de compensation à mettre en œuvre.

Ces mesures permettent notamment de réduire la destruction d'espaces humides de par la traversée des vallées en viaduc, de compenser les espaces humides détruits et prévoient la mise en œuvre d'un système d'assainissement cohérent avec les enjeux de préservation définis par le SDAGE Seine-Normandie et le SAGE Cailly-Aubette-Robec.

L'évaluation environnementale ne mentionne pas la surface de milieux humides potentiellement impactée sur le territoire métropolitain. Pour autant, l'étude d'impact du projet mentionne une destruction d'environ 1ha de zones humides à l'échelle du projet.

3.3. SUR LA PRÉSERVATION DES VALEURS PAYSAGÈRES

À l'instar de la préservation des milieux naturels, le DOO du SCOT décline des prescriptions quant à la préservation des grandes structures paysagères du territoire, des valeurs paysagères des vallées de la Seine et de ses affluents, des coteaux qui les surplombent ainsi que des cônes de vue et panoramas identifiés.

Le maître d'ouvrage propose une mise en compatibilité de ces dispositions en autorisant les projets routiers déclarés d'utilités publiques sous des conditions identiques à celles de la trame naturelle. Aussi la même raisonnement peut-il être décliné.

Le porteur de projet analyse donc les impacts de l'infrastructure projetée sur le paysage du territoire métropolitain et propose des mesures de réduction circonstanciées.

3.4. SUR LA PÉRENNITÉ DES ESPACES AGRICOLES

Conscient des multiples enjeux associés aux espaces agricoles (économiques, patrimoniaux, sociaux, environnementaux, etc.), le DOO se donne l'ambition d'assurer la pérennité de ces espaces en les protégeant dans des conditions viables et pérennes. Aussi, sans sanctuariser ces espaces, le SCOT donne des orientations quant aux modes d'urbanisation à privilégier.

La mise en compatibilité proposée par le maître d'ouvrage y autorise les projets routiers déclarés d'utilité publique sous les mêmes conditions que celles mentionnées ci-avant. L'analyse est donc reproductible.

Le porteur de projet analyse donc les impacts de l'infrastructure projetée sur l'agriculture. Outre les mesures d'évitement et de réduction proposées, la procédure d'aménagement foncier agricole devra permettre de compenser l'impact sur le milieu agricole. À ce titre, un travail partenarial a été engagé avec la SAFER de Haute-Normandie afin de constituer des stocks fonciers mobilisables.

A Rouen, le

0 2 FEV. 2016

La Préfète de la Seine-Maritime,



Nicole KLEIN