



## **Autorité environnementale**

conseil général de l'Environnement et du Développement durable

[www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr](http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr)

# **Avis délibéré de l'Autorité environnementale sur le projet de ZAC de la Butte aux Bergers, à Louvres (Val d'Oise)**

n°Ae: 2012-29

## Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Autorité environnementale<sup>1</sup> du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), s'est réunie le 25 juillet 2012 à Paris. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet de ZAC de la Butte aux Bergers à Louvres (95).

Étaient présents et ont délibéré : Mmes Guerber Le Gall, Guth, Steinfelder, Vestur, MM. Badré, Barthod, Caffet, Lafitte, Lagauterie, Ullmann, Vernier.

En application du § 2.4.1 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

Étaient absents ou excusés : Mme Rauzy, MM. Clément, Féménias, Letourneux, Schmit.

\*

\* \*

L'Ae a été saisie pour avis par le préfet du Val d'Oise, le dossier ayant été reçu complet le 7 mai 2012.

Le projet étant réalisé sous maîtrise d'ouvrage d'un établissement public sous tutelle du ministre chargé de l'environnement à la date de la saisine, celle-ci est conforme à l'article R. 122-6 du code de l'environnement relatif à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement prévue aux articles L. 122-1 et L. 122-7 du code de l'environnement. Conformément à l'article R122-7 II du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de 3 mois.

L'Ae a consulté le préfet de département du Val d'Oise par courrier en date du 18 mai 2012, ainsi que le ministère du travail, de l'emploi et de la santé et la direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie d'Ile-de-France par courrier en date du même jour.

Sur le rapport de Mme Véronique Wormser et M. Michel Badré, dans lequel les recommandations sont portées en gras pour en faciliter la lecture, après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit.

Les références au texte de l'étude d'impact dans le présent avis sont mentionnées entre parenthèses par la mention EI suivie du n° de la page ou du §.

**Il est rappelé ici que pour tous les projets soumis à étude d'impact, 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 l'opportunité du projet mais sur la qualité de l'étude d'impact présentée par le maître d'ouvrage, et sur la prise en compte de l'environnement par le projet. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable au projet. Il vise à permettre d'améliorer la conception du projet, et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur ce projet.**

---

1 Désignée ci-après par Ae.

## Synthèse de l'avis

La zone d'aménagement concerté (ZAC) de la Butte aux Bergers à Louvres (95) est destinée à accueillir environ 2500 emplois, sur un site actuellement consacré à l'exploitation agricole, à l'ouest du village de Louvres, à quelques kilomètres de l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle. La surface de la ZAC est de 61 ha dont 44 seront occupés par les implantations de locaux d'entreprise, et 17 par des espaces naturels, notamment pour la gestion des eaux de ruissellement.

La décision de création de ZAC a été prise en 2009 par la communauté de communes de Roissy Porte de France, qui en a ensuite concédé la maîtrise d'ouvrage conjointement à l'Etablissement public d'aménagement « Plaine de France » et à l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP). Le dossier présenté est le dossier de l'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique nécessaire aux expropriations, et à la mise en compatibilité du PLU. Il comporte l'étude d'impact actualisée, soumise à ce titre à l'avis de l'Ae.

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux du projet portent sur :

- la cohérence du projet de ZAC avec les autres opérations prévues à l'échelle du projet (desserte routière), à celle de la commune de Louvres et ses abords immédiats (articulation avec la zone d'activité existante et les ZAC prévues), et à celle du bassin d'emploi de Roissy ;
- l'évolution de l'usage des sols, et notamment le rythme de régression des terres à vocation agricole ;
- la maîtrise des impacts du projet, notamment en matière de préservation des paysages, de limitation de la pollution de l'air et du bruit par l'organisation optimisée des déplacements, de conséquences de l'imperméabilisation des sols ;

L'Ae constate, conformément aux déclarations du maître d'ouvrage, que le projet est fonctionnellement indissociable de l'aménagement prévu d'un échangeur de raccordement à la « Francilienne » (N 104) et d'un barreau routier de liaison avec Louvres, tous deux nécessaires à la desserte de la ZAC. Elle recommande donc de compléter l'étude d'impact qui doit porter sur la totalité de ce programme d'opérations fonctionnellement liées (ZAC et deux projets routiers), conformément à la réglementation.

Afin d'éclairer le public sur les raisons qui ont conduit à retenir ce projet, l'Ae recommande par ailleurs de compléter l'état des lieux par une présentation synthétique des besoins en matière de zones d'activité dans le bassin d'emploi de Roissy, et des réponses possibles à partir des réhabilitations de zones existantes ou d'opérations nouvelles déjà prévues ou en cours de réalisation.

Elle recommande par ailleurs de compléter l'état initial, la description des impacts et des mesures prises pour les éviter, les réduire ou les compenser dans trois domaines particuliers, insuffisamment traités contrairement à celui des paysages qui fait l'objet d'une analyse claire : l'agriculture et ses évolutions locales prévisibles, l'eau, pour laquelle le dossier renvoie à la procédure ultérieure au titre de la loi sur l'eau des réponses qui doivent être apportées dès l'étude d'impact, et l'organisation des déplacements, sujet particulièrement sensible par ses impacts induits, dont la présentation est à peu près complètement incompréhensible dans la forme actuelle du dossier.

L'Ae a fait par ailleurs d'autres recommandations plus ponctuelles, précisées dans l'avis détaillé ci-joint.



bassin existant non accessible au public.



Les travaux d'aménagement projetés portent principalement sur la voirie interne et le traitement des eaux de ruissellement dans le périmètre.

Il est indiqué à plusieurs reprises (notamment EI, p 149) que l'aménagement de cette ZAC « nécessite la mise en œuvre d'un projet d'échangeur avec la Francilienne et la réalisation d'une voie de liaison entre Louvres et la Francilienne ». Ce « barreau de liaison », indispensable à la desserte de la ZAC et constituant par ailleurs un nouvel accès routier au sud de Louvres, longera la limite sud de la ZAC, à l'extérieur de celle-ci. Il est en cours d'étude, sous la maîtrise d'ouvrage de la communauté de commune, en liaison avec le Conseil Général qui devrait en reprendre ensuite la responsabilité.

## 2 Procédures relatives au projet

La ZAC a été créée par délibération du conseil communautaire de la communauté de communes le 24 mars 2009 (avant l'obligation de recueil d'un avis de l'autorité environnementale sur son étude d'impact, cette obligation étant entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2009). Par traité de concession signé le 8 juillet 2010, la communauté de communes a ensuite confié la réalisation de la ZAC à deux concessionnaires conjoints et solidaires, l'établissement public d'aménagement « Plaine de France » et l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP). La maîtrise d'ouvrage est donc maintenant représentée conjointement par l'EPA Plaine de France et l'AFTRP (EI, p 10)<sup>2</sup>.

Le projet nécessite une enquête publique préalable à une déclaration d'utilité publique permettant l'expropriation des terrains nécessaires à la réalisation de la ZAC. C'est le dossier de cette enquête publique qui est soumis à avis de l'autorité environnementale, avec son étude d'impact actualisée. L'étude d'impact élaborée à la création de la ZAC nécessitait en effet, au vu des évolutions du projet<sup>3</sup>, d'être revue..

Le dossier ne mentionne pas s'il tiendra lieu, ou non, de dossier de réalisation de la ZAC.

Les deux établissements assurant conjointement la maîtrise d'ouvrage étant placés sous la tutelle du ministre

<sup>2</sup> Le protocole du 3 septembre 2009 conclu entre l'AFTRP et l'EPA Plaine de France convient que l'AFTRP sollicite à son bénéfice une DUP pour la maîtrise des terrains constituant l'emprise de l'opération d'aménagement de la ZAC en projet.

<sup>3</sup> Art R.311-2 et R.311-7 du code de l'urbanisme

chargé de l'environnement à la date de la saisine de l'autorité environnementale, c'est la formation d'autorité environnementale du CGEDD qui est compétente pour émettre l'avis.

Il est indiqué à plusieurs reprises (notamment, EI p 154) que le projet fera l'objet ultérieurement d'une procédure au titre de la loi sur l'eau, pour la gestion des eaux de ruissellement.

L'aménagement de l'échangeur avec la Francilienne et du barreau routier de liaison sont considérés comme faisant l'objet de procédures séparées, évoquées (EI, p 149) mais non décrites dans le présent dossier : ce point sera évoqué au § 3.1 ci-après.

Le PLU de la commune de Louvres, approuvé en 2005, est en cours de révision (EI, p 105). Il doit faire l'objet d'une mise en compatibilité : le dossier d'enquête préalable à la DUP comporte les éléments nécessaires à cette procédure (plans et nouveau règlement des zones).

### 3 Analyse de l'étude d'impact

L'étude d'impact est globalement bien présentée et facile à lire. Indépendamment des points de fond développés dans les paragraphes suivants, elle comporte cependant d'assez nombreuses imperfections de forme : celles relevées par l'Ae sont citées dans la fiche jointe en annexe.

#### 3.1 Articulation du projet avec d'autres opérations d'un même programme

L'articulation du projet avec d'autres opérations s'analyse à trois échelles différentes :

- à l'échelle globale du bassin d'emploi de Roissy, au regard de l'ensemble des opérations d'aménagement engagées, citées dans le dossier (EI, carte p 97), et de leur cohérence en terme de réponse aux besoins d'emplois, de logements et d'organisation de l'espace. Cette analyse complète, débouchant sur le choix des orientations globales à prendre, ne peut être faite que dans un cadre institutionnel adapté à son échelle territoriale (schéma de cohérence territoriale ou contrat de développement territorial), mais sa prise en compte au niveau local apparaît indispensable ;
- à l'échelle de la commune de Louvres et des communes voisines (EI p 18), notamment pour ce qui concerne les transferts éventuels d'activités entre la zone d'activité existante du Coudray et la ZAC, la répartition des logements et l'organisation des déplacements locaux;
- à l'échelle du projet lui-même, le dossier établissant sans ambiguïté possible (EI p 149) que la ZAC ne peut se réaliser sans l'échangeur de raccordement à la Francilienne et le barreau de liaison avec Louvres : il s'agit donc ici d'une « liaison fonctionnelle »<sup>4</sup>, conduisant à considérer que les trois opérations (ZAC, échangeur et barreau de liaison) constituent un programme d'opérations nécessairement réalisées de façon simultanée (c'est-à-dire avant mise en service de la ZAC) : même si les maîtres d'ouvrage en sont différents, elles devraient donc faire l'objet d'une étude d'impact globale.

**En conséquence l'Ae recommande :**

- **pour la bonne information du public, d'apporter les informations nécessaires à la compréhension de la cohérence entre le présent projet et les autres projets de ZAC du bassin de Roissy, en terme de réponse aux besoins de logements et de zones d'activité, d'organisation de l'espace et d'organisation des transports,**
- **pour le respect de la réglementation relative aux études d'impact d'opérations fonctionnellement liées (article R.122-3 IV du code de l'environnement), de compléter la présente étude d'impact par ce qui concerne les impacts de l'échangeur de la RN 104 et du barreau de liaison le reliant à Louvres, nécessaires à la desserte de la ZAC.**

#### 3.2 Enjeux du projet

Pour l'Ae, l'examen du dossier et la visite du site par les rapporteurs conduisent à identifier dans ce projet les trois enjeux environnementaux principaux suivants :

- la cohérence du projet avec les autres opérations engagées, que ce soit à proximité immédiate (desserte routière), à l'échelle de la commune (réaménagement du site du Coudray, éco-quartier de Louvres-Puiseux<sup>5</sup> et Parc d'activité du Bois du Temple), ou à l'échelle du bassin d'emploi de Roissy : la

<sup>4</sup> Au sens des articles L.122-1 et R.122-3 IV (rédaction en vigueur pour les dossiers déposés avant le 1<sup>er</sup> juin 2012) du code de l'environnement

<sup>5</sup> Cet « éco-quartier » a fait l'objet d'un dossier de création de ZAC, sur lequel l'Ae a rendu l'avis n° 2010-35 le 27 octobre 2010

gestion globale de l'occupation de l'espace, en optimisant les réponses aux besoins identifiés à chacune de ces échelles (logements, activités, déplacements), apparaît en effet indispensable pour minimiser les impacts négatifs des projets sur l'environnement (pollutions de l'air ou des eaux, biodiversité, paysages, etc.) ;

- l'évolution prévisible de l'agriculture dans ce secteur soumis à une forte pression d'urbanisation par la proximité du bassin de Roissy ;
- la gestion des impacts environnementaux des activités qui vont s'installer dans la ZAC, dans des domaines divers : paysages, bruit (notamment par l'intermédiaire des transports), pollution de l'air et de l'eau, agrément des espaces naturels, etc.

### **3.3 Analyse de l'état initial**

L'étude de l'état initial du site (EI, p 20 à 140) comporte de nombreux renseignements d'ordre général sur la région, notamment pour ce qui concerne la géologie, le climat, les données socioéconomiques générales. Au regard des enjeux identifiés au § 3.2 ci-dessus :

- elle fournit (EI, p 79 à 104) de nombreuses données sur la démographie, l'urbanisme, les activités économiques et les projets en cours, mais sans permettre de rapprochement aisé entre les besoins en constructions (logements et activités) et l'offre disponible ou prévue dans le bassin d'emploi, notamment dans les ZAC en cours de réalisation ;
- elle est complète et claire sur les aspects paysagers (EI p 24 à 29), bien traités ;
- elle est d'une grande discrétion (sauf EI, p 102) sur les aspects agricoles, les enjeux d'évolution globale de l'usage agricole des sols dans ce secteur n'étant pas abordés ;
- elle est assez imprécise sur les aspects hydrographiques, l'abondance des données fournies (EI p 36 à 48) ne permettant pas d'identifier la nature exacte du problème ancien de pollution de la nappe par des cyanures mentionné au sud de la zone, ni les besoins prévisionnels en capacité de stockage des eaux de ruissellement ;
- elle est à peu près incompréhensible sur les aspects de transport et déplacements (EI, p 113 à 129), hormis le traitement des circulations dites douces (voies piétonnes et cyclables) qui est clair : les 11 cartes d'analyse des trafics actuels ou prévisibles (EI p 117 à 122), issues d'une étude du cabinet CDVIA en 2011, sur lesquelles s'appuient des conclusions très synthétiques sont en effet toutes illisibles, faute d'une échelle et de légendes adaptées.

Le patrimoine naturel, qui n'est pas identifié par l'Ae comme l'un des enjeux prioritaires de ce projet fait l'objet d'une description détaillée (EI p 59 à 71) qui n'appelle pas d'observation particulière de l'Ae.

**L'Ae recommande de compléter la description de l'état initial sur les points identifiés comme enjeux importants du projet : équilibre entre offre et demande de construction dans le bassin de Roissy, situation des pressions sur les terres agricoles, précisions sur les aspects hydrographiques et sur les déplacements.**

### **3.4 Analyse des variantes et raisons du choix**

Comme déjà indiqué au §3.3 ci-dessus, l'analyse de l'état des lieux ne fournit pas d'élément d'analyse sur les besoins en espaces constructibles nouveaux. Le dossier (EI, p 143), faisant état d'une « forte demande d'implantations logistiques » cite seulement comme raisons du choix d'implantation retenu la proximité de l'aéroport de Roissy, des conditions de desserte intéressantes (proximité de l'autoroute A1, de la Francilienne et du RER D), et un « milieu naturel peu contraignant » puisque occupé par des cultures et ne faisant pas l'objet de contraintes réglementaires liées à l'environnement.

Le dossier ne fait pas état de variantes d'implantation du projet, et ne cite que par incidence le fait qu'il existe à Louvres une zone d'activité (dite zone industrielle du Coudray sur les plans, à proximité de la gare et très proche de la ZAC projetée), dont il est seulement dit (EI, p 76 et p 98) qu'elle est « rattrapée par l'urbanisation » et en voie de « paupérisation », comme « en témoignent quelques entrepôts vides ou vieillissants » (ce que les rapporteurs ont pu constater sur place). La réhabilitation de cette zone n'est pas évoquée dans le dossier. La possible cohérence entre le développement d'une nouvelle zone d'activité (ZAC de la Butte aux bergers) et l'utilisation future de la zone industrielle du Coudray n'est pas expliquée.

Le dossier ne fait état que de variantes d'aménagement interne à la ZAC, en décrivant (EI, p 147) certaines évolutions du projet, destinées à optimiser son aménagement. Cette description est claire et n'appelle pas de remarques de l'Ae.

L'Ae recommande de compléter la présentation des raisons pour lesquelles le projet a été retenu par une analyse argumentée des besoins de zones d'activités nouvelles, notamment au regard de l'utilisation des zones existantes.

### **3.5 Analyse des impacts du projet, et des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation de ces impacts**

L'Ae rappelle au préalable sa recommandation, déjà évoquée au § 3.1 ci-dessus, de compléter cette partie de l'étude (El p 149) par la description des impacts de l'échangeur de la RN 104 et du barreau de liaison, ces deux opérations étant fonctionnellement liées au projet de ZAC dont elles assureront la desserte.

#### **3.5.1 Impacts temporaires, en phase chantier/travaux**

Cette partie est traitée (El p 166 à 174). Même si ses développements se limitent dans certains cas (notamment pour le bruit, ou le traitement des déchets) à un engagement du maître d'ouvrage de respecter la réglementation, ce qui est le moins qu'il puisse faire, ce chapitre n'appelle pas d'observation particulière de l'Ae.

#### **3.5.2 Impacts permanents, en phase exploitation**

Cette partie (El, p 175 à 205) appelle plusieurs remarques et recommandations de l'Ae, sur le fond ou sur la forme :

- les impacts sur le climat, la pollution et le bruit, directement liés à l'évolution des trafics, sont rendus difficiles à comprendre par une présentation des prévisions de trafic assez obscure et fondée, comme l'état des lieux, sur de nouvelles cartes (El p 191 et 192) aussi absolument illisibles que les précédentes ; **L'Ae recommande de reprendre le développement sur les prévisions de trafic et les impacts induits, sur la base d'une cartographie compréhensible ;**
- l'impact de l'imperméabilisation des sols en matière d'écoulement hydraulique et de risques de pollutions, décrit à juste titre (El p 179) comme « significatif par rapport à la situation actuelle », ne fait pourtant l'objet d'aucun calcul même approximatif des débits maximaux à évacuer en cas de fortes pluies, ni de description (au-delà de rappels de principes très généraux) des mesures de prévention des pollutions. Le dossier indique (El p 177 et 178) que « tous ces éléments seront définis plus précisément dans le dossier loi sur l'eau », alors qu'ils relèvent bien de l'étude d'impact elle-même. **L'Ae rappelle que le dépôt ultérieur d'un dossier « loi sur l'eau » n'exonère pas le maître d'ouvrage de traiter dans l'étude d'impact elle-même les questions relatives aux impacts du projet sur l'écoulement des eaux et sur les pollutions, conformément aux prescriptions du code de l'environnement sur le contenu des études d'impact<sup>6</sup>.**
- L'évaluation des incidences sur le réseau Natura 2000, curieusement évoquée seulement à propos des impacts temporaires (El p 171) ne fait pas l'objet formellement du développement réglementairement prescrit<sup>7</sup>. Tout en souscrivant à l'analyse du dossier sur l'absence probable de toute incidence sur les sites Natura 2000, **l'Ae rappelle au maître d'ouvrage qu'il s'agit d'une prescription réglementaire qui s'impose à lui.**
- La terminologie de « mesures compensatoires » est utilisée à tort, à plusieurs reprises (notamment El p 177, p 180, et p 205) pour décrire des mesures de réduction des impacts : la bonne gestion des eaux de ruissellement à la suite de l'imperméabilisation des sols ne peut être considérée comme une compensation, pas plus que la formation du personnel intervenant en cours de chantier. **L'Ae recommande d'utiliser à bon escient les termes « évitement », « réduction » ou « compensation » des impacts, pour la bonne information du public.**
- Au moins à deux reprises (El p 186 pour les logements, et p 188 pour les trafics), les résumés synthétiques sous la forme « l'impact du projet est positif sur cet aspect » sont difficiles à comprendre sur le fond et erronés dans leur objet, qui concerne dans les deux cas l'impact du barreau de liaison et non celui du projet de ZAC (ce qui confirme au passage la liaison fonctionnelle des projets). **L'Ae recommande de réexaminer les conclusions synthétiques des développements par nature d'impact, pour en assurer la cohérence avec l'argumentation qui les justifie.**
- Le volet sur les énergies renouvelables (El p 198, 2 derniers alinéas), obligatoire<sup>8</sup>, est particulièrement

<sup>6</sup> Article R.122-3, dans sa rédaction en vigueur avant le 1<sup>er</sup> juin 2012, applicable à ce dossier

<sup>7</sup> Article R.414-23

<sup>8</sup> Cf. article L.128-4 (créé par la loi dite Grenelle I du 3 août 2009) du code de l'urbanisme : « Toute action ou opération d'aménagement telle que définie à l'article L. 300-1 et faisant l'objet d'une étude d'impact doit faire l'objet d'une étude

concis<sup>9</sup>. **L'Ae recommande d'apporter des éléments plus précis sur la production et la consommation d'énergie dans la ZAC, notamment d'énergies renouvelables.**

### **3.6 Méthodes**

Le chapitre correspondant (El p 207 à 210) est utile en ce qui concerne les sources de données utilisées et la bibliographie. Le développement de principe sur les méthodes n'apporte en revanche guère d'information utile et sa conclusion faisant référence au principe de précaution n'apparaît pas très éclairante. **L'Ae recommande de revoir ou de supprimer le §VIII.1, p 207.**

### **3.7 Résumé non technique**

Concis (9 pages) et facile à lire, le résumé non technique comporte les mêmes faiblesses que l'étude d'impact elle-même, notamment sur l'état initial du site et sur la description des impacts et des mesures envisagées pour les éviter, les réduire ou les compenser.

**L'Ae recommande de reprendre le résumé non technique en fonction des recommandations du présent avis.**

\*\*\*

---

de faisabilité sur le potentiel de développement en énergies renouvelables de la zone, en particulier sur l'opportunité de la création ou du raccordement à un réseau de chaleur ou de froid ayant recours aux énergies renouvelables et de récupération.»

<sup>9</sup> Les développements plus longs des p 137 et 138, dans l'état des lieux, portant essentiellement sur des considérations très générales et non sur le site lui-même



### **Annexe : recommandations portant sur des améliorations de forme**

- p 16 : la Francilienne n'est pas à l'est mais à l'ouest de la ZAC
- p 17 et 18 : photo et carte sans échelle
- tableaux de la p 47 : pour l'information du public, expliquer « capacité hydraulique » et « coefficients d'apport »
- p 63 : expliquer « synusie », ce terme (qui désigne un ensemble de végétaux se développant simultanément au même endroit sans se concurrencer) semblant utilisé ici à mauvais escient pour désigner les strates de végétation.
- p 99 : carte sans légende ni échelle, incompréhensible
- p 117 : tableau difficile à comprendre (signification et interprétation à donner à la colonne « total », population + emplois ?) et carte incompréhensible
- p 119 à 122 : toutes les cartes et schémas sont illisibles et incompréhensibles
- p 146 : carte sans échelle, et avec le nord curieusement situé à droite
- p 148 : carte sans échelle (mais où le nord est revenu en haut...)
- p 153 : carte sans échelle
- p 155 : carte sans échelle, avec le nord cette fois à gauche...
- p 157 : carte sans échelle, avec le nord semblant indiqué par une flèche vers le haut, alors qu'il est en réalité toujours à gauche...
- tableau p 190 : signification de HPM et HPS ?
- p 191 et 192 : 5 cartes, et 6 schémas illisibles