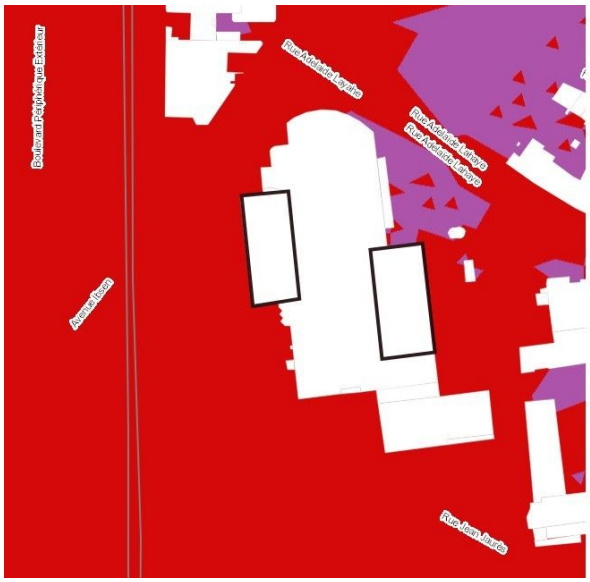
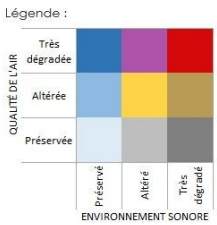
Mission régionale d'autorité environnementale
ÎLE-DE-FRANCE

Avis délibéré
sur le projet de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) d'Est Ensemble (93) à l'occasion de sa modification simplifiée n° 2

N°MRAe APPIF-2024-110
du 16/10/2024

Cartographie croisée de la qualité de l'air et du bruit qui sont, considérés comme "très dégradés" au niveau des tours Mercuriales (source : Airparif et Bruitparif, périmètres des tours ajoutés en noir par la MRAe)





Synthèse de l'avis

Le présent avis concerne le projet de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) d'Est Ensemble, porté par l'établissement public territorial (EPT) dans le cadre de sa procédure de modification simplifiée n° 2 et son rapport de présentation, dont la date n'est pas précisée, qui rend compte de son évaluation environnementale.

En créant un secteur de projet UPBa3 où la sous-destination « hébergement » est autorisée, cette modification simplifiée n° 2 du plan local d'urbanisme intercommunal vise à permettre la réalisation du projet de mutation des (tours) « Mercuriales ». Il s'agit de réaménager ces tours de bureaux, inoccupées depuis 2021, et leurs espaces extérieurs. La tour Ponant deviendrait un hôtel d'environ 850 chambres et un restaurant panoramique, la tour Levant une résidence d'environ 850 chambres d'étudiants et de jeunes actifs. La restructuration de leur socle commun permet l'accueil de nouveaux services et équipements.

Selon l'Autorité environnementale, le principal enjeu environnemental de ce projet porte sur la santé humaine : bruit, pollution atmosphérique et phénomène d'îlot de chaleur urbain (ICU).

Compte-tenu de la qualité de l'air et de l'environnement sonore très dégradés dans ce secteur, ainsi que de conditions ne permettant pas la définition de mesures d'évitement et de réduction suffisantes pour garantir l'absence d'effets sanitaires négatifs sur les résidents de la tour Levant, l'Autorité environnementale considère qu'il convient de renoncer à l'autorisation de la sous-destination « hébergement » dans le secteur de projet UPBa3 créé.

Les autres recommandations de l'Autorité environnementale portent sur l'évaluation environnementale du projet de PLUi :

- approfondir l'analyse de l'état initial du site, notamment avec l'obtention de données *in-situ* relatives aux enjeux de santé humaine (qualité de l'air, bruit, ICU), en réévaluant les incidences de la modification simplifiée no 2 du PLUi sur l'environnement et la santé humaine, et en définissant, sur la base de cette nouvelle évaluation, des mesures permettant de préserver la santé humaine ;
- étudier, sur la base de besoins objectivés, des sites d'implantation alternatifs sur le territoire d'Est Ensemble pour la réalisation de chambres d'étudiants et de jeunes actifs, et étayer, sur la base d'une analyse comparative avec les solutions alternatives, au regard des incidences sur leur santé, la nécessité d'implanter un hébergement de longue durée dans l'une de ces tours Mercuriales ;
- justifier les évolutions prévues en termes d'emprise au sol et de « nature en ville », compte tenu des exemptions dont les Mercuriales bénéficient en tant qu'élément de patrimoine repéré par le plan de zonage, et évaluer leurs incidences en termes de droits à construire, d'espaces verts et d'îlots de chaleur urbains, dans un contexte où les tours et leur socle commun seraient détruits.

L'Autorité environnementale a formulé l'ensemble de ses recommandations dans l'avis détaillé ci-après. La liste complète des recommandations figure en annexe du présent avis, celle des sigles précède l'avis détaillé.

Il est rappelé au président d'Est Ensemble que, conformément à l'article R. 104-39 du code de l'urbanisme, une fois le document adopté, il devra en informer notamment le public et l'Autorité environnementale et mettre à leur disposition un document exposant la manière dont il a été tenu compte du présent avis et des motifs qui ont fondé les choix opérés.

Sommaire

Synthèse de l'avis....3
Sommaire....4
Préambule....5
Sigles utilisés....6
Avis détaillé....7
1. Présentation du projet de plan local d'urbanisme intercommunal....7
1.1. Contexte et présentation du projet de plan local d'urbanisme intercommunal....7
1.2. Modalités d'association du public en amont du projet de plan local d'urbanisme intercommunal....9
1.3. Principaux enjeux environnementaux identifiés par l'autorité environnementale....9
2. L'évaluation environnementale....10
2.1. Qualité du dossier et de la démarche d'évaluation environnementale....10
2.2. Articulation avec les documents de planification existants....10
2.3. Justification des choix retenus et solutions alternatives....11
3. Analyse de la prise en compte de l'environnement....11
3.1. La protection de la santé humaine....11
3.2. Le phénomène d'îlots de chaleur urbains....14
4. Suites à donner à l'avis de l'Autorité environnementale....15
ANNEXE....16
Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le texte....17

Préambule

Le système européen d'évaluation environnementale des projets, plans et programmes est fondé sur 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'environnement[1] et sur la directive modifiée 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 relative à l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. Les démarches d'évaluation environnementale portées au niveau communautaire sont motivées par l'intégration des préoccupations environnementales dans les choix de développement et d'aménagement.

Conformément à ces directives un avis de l'autorité environnementale[2] vise à éclairer le public, le maître d'ouvrage, les collectivités concernées et l'autorité décisionnaire sur la qualité de l'évaluation environnementale et sur la manière dont l'environnement est pris en compte dans le projet, plan ou programme.

* * *

La Mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) d'Île-de-France, autorité environnementale compétente en application de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme, a été saisie par le président d'Est Ensemble pour rendre un avis sur le projet de plan local d'urbanisme intercommunal d'Est Ensemble (Seine-Saint-Denis) à l'occasion de sa modification simplifiée n°2 et sur son rapport de présentation dont la date n'est pas précisée.

Le plan local d'urbanisme intercommunal d'Est Ensemble est soumis, à l'occasion de sa modification simplifiée n°2 à un examen au cas par cas en application des articles R.104-33 à R.104-37 du code de l'urbanisme. Il a fait l'objet d'une décision de soumission à évaluation environnementale de la personne publique responsable du 26 mars 2024 après avis conforme de la MRAe n°AKIF-2024-016 du 28 février 2024.

L'Autorité environnementale a accusé réception du dossier le 16 juillet 2024. Conformément à l'article R.104-25 du code de l'urbanisme, l'avis doit être rendu dans le délai de trois mois à compter de cette date.

Conformément aux dispositions de l'article R.104-24 du code de l'urbanisme, le pôle d'appui a consulté le directeur de l'agence régionale de santé d'Île-de-France le 31 juillet 2024.

L'Autorité environnementale s'est réunie le 16 octobre 2024. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet de plan local d'urbanisme intercommunal d'Est Ensemble à l'occasion de modification simplifiée n° 2.

Sur la base des travaux préparatoires du pôle d'appui et sur le rapport de Sylvie BANOUN, après en avoir délibéré, l'Autorité environnementale rend l'avis qui suit.

1 L'environnement doit être compris au sens des directives communautaires sur l'évaluation environnementale. Il comprend notamment 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 de la directive 2001/42/CE sur l'évaluation environnementale des plans et programmes, annexe IV, point I 4 de la directive 2011/92/UE modifiée relative à l'évaluation des incidences de certains projets sur l'environnement).

2 L'article R. 122-6 du code de l'environnement, s'agissant des projets, et l'article R. 122-17 du même code ou l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme, s'agissant des plans et programmes, précisent quelles sont les autorités environnementales compétentes. Parmi celles-ci, figurent les missions régionales d'autorité environnementale (MRAe) de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD), présidées par des membres de cette inspection qui disposent d'une autorité fonctionnelle sur des services des directions régionales intitulés « pôle d'appui de la MRAe » (cf art R. 122-24 du code de l'environnement).

Chacun des membres ayant délibéré atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis.

Il est rappelé que pour tous les plans ou programmes 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 l'opportunité du plan ou programme mais sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou programme. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à améliorer la conception du plan ou programme et à permettre la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.

Au même titre que les observations et propositions recueillies au cours de l'enquête publique ou de la mise à disposition du public, le maître d'ouvrage prend en considération l'avis de l'autorité environnementale pour modifier, le cas échéant, son plan ou programme. Cet avis, qui est un avis simple, est un des éléments que l'autorité compétente prend en considération pour prendre la décision d'adopter ou non le plan ou programme.

Sigles utilisés

EPT	Établissement public territorial
ERC	Séquence « éviter – réduire - compenser »
ICU	Phénomène d'îlot de chaleur urbain
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
Lden	Niveau moyen sur 24h du bruit pondéré en soirée (18-22h) par + 5 dB(A)) et durant la nuit (22h-6h) par +10 dB(A) pour tenir compte de la sensibilité accrue des individus aux nuisances sonores durant ces deux périodes.
Ln	Niveau de bruit moyen pondéré pendant la nuit (de 22 h à 6 h)
NO_2	Dioxyde d'azote
OAP	Orientations d'aménagement et de programmation
OMS	Organisation mondiale de la santé
PCAET	Plan climat-air-énergie territorial
PLUi	Plan local d'urbanisme intercommunal
PM_{10}	Particules fines de diamètre inférieur à 10 micromètres
$PM_{2,5}$	Particules fines de diamètre inférieur à 2,5 micromètres
Sage	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
Sdage	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
Sdrif	Schéma directeur de la région Île-de-France
Srce	Schéma régional de cohérence écologique

Avis détaillé

1. Présentation du projet de plan local d'urbanisme intercommunal

1.1. Contexte et présentation du projet de plan local d'urbanisme intercommunal

Est Ensemble est un établissement public territorial (EPT) qui se situe dans le département de Seine-Saint-Denis et constitue l'un des douze territoires de la Métropole du Grand Paris. Créé le 1er janvier 2016, il regroupe neuf communes[3] et compte 439 276 habitants (Insee[4] 2021). Son plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) a été approuvé par délibération du conseil de territoire le 4 février 2020. La procédure de modification simplifiée n°2 vise uniquement une parcelle de 8 761 m² située à l'ouest de la commune de Bagnolet, à la liaison avec Paris (parcelle Z831, cf figure 1), le long du boulevard périphérique.

Figure 2 : Communes qui composent Est Ensemble (source : rapport de présentation - RP, p. 4)

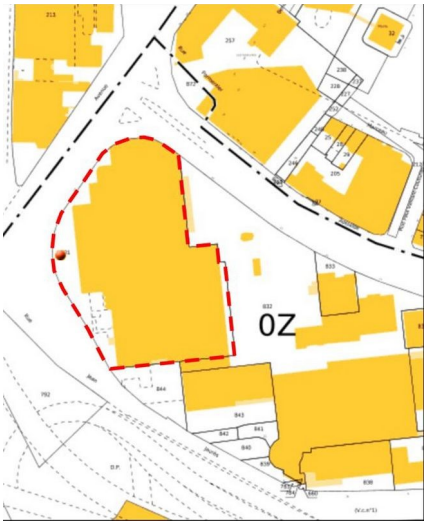


Figure 1: Parcelle concernée par la procédure de modification simplifiée n° 2 du PLUi d'Est Ensemble (source : RP p. 4)

La procédure de modification du PLUi, engagée en 2023[5], vise à permettre la réalisation du projet de mutation des (tours) « Mercuriales » en adaptant les dispositions du règlement écrit et du plan de zonage du PLUi qui s'appliquent à leur parcelle. Ces deux tours de bureaux, construites sur dalle en 1975 et inoccupées depuis 2021, s'élèvent à 122 m de hauteur (31 étages). Il s'agit d'immeubles de grande hauteur, qui à ce titre, relèvent d'une réglementation incendie particulière. Le coût d'entretien est très élevé rapporté à la surface utile.

Elles reposent sur un socle commun composé d'un niveau de rez-de-chaussée et de deux niveaux de sous-sols. L'ensemble comporte également un centre de conférences sur le parvis, ainsi qu'environ 1 200 places de stationnement automobile. Présentant des façades entièrement vitrées, les Mercuriales constituent un élément

3 Bagnolet, Bobigny, Bondy, le Pré-Saint-Gervais, les Lilas, Montreuil, Noisy-le-Sec, Pantin et Romainville

4 Institut national de la statistique et des études économiques

5 Arrêté n° 2023-3070 du 21 décembre 2023 d'Est Ensemble

emblématique du paysage local et sont identifiées par le PLUi d'Est Ensemble comme « *patrimoine remarquable – protection forte (niveau 2)* » au titre de l'article L.151-19 du code de l'urbanisme. La parcelle se situe en bordure d'infrastructures routières importantes : le boulevard périphérique, mais également l'autoroute A3 et son échangeur de la porte de Bagnolet.

Le projet de restructuration des tours Mercuriales prévoit une réhabilitation intérieure du bâti et une requalification des espaces extérieurs pour accueillir :

- dans la tour Ponant (à l'ouest, en bordure du boulevard périphérique) : une résidence hôtelière d'environ 850 chambres et un restaurant panoramique au dernier étage ;
- dans la tour Levant (à l'est) : une résidence d'environ 850 chambres destinées à des étudiants et des jeunes actifs ;
- dans le socle commun : de nouveaux usages et activités ouvertes au public (restaurants, cafés, boutiques, salle de sport, etc.).

Dans le cadre du réaménagement du parvis, un bâtiment en R+1 sera construit à la place de l'actuel centre de conférence ainsi qu'un bâtiment d'un seul niveau destiné à accueillir une salle polyvalente pour la partie hébergement hôtelier.

Figure 3 : Visuels des tours Mercuriales après réalisation du projet ; sur l'image de droite, on voit le bâtiment bas à la toiture végétalisée construit au pied des tours.
(source : rapport environnemental, p. 15)

Figure 4 : Évolution du plan de zonage avant (à gauche) et après (à droite) modification simplifiée n°2 du PLUi d'Est Ensemble
(source : rapport de présentation, p.14)

Comme le site est actuellement classé en zone UA (secteurs d'activités économiques) qui n'autorise que la destination d'« hébergement hôtelier et touristique », la procédure de modification simplifiée consiste à créer un secteur de projet UPBa3 spécifique à cette parcelle pour autoriser des résidences étudiantes et jeunes actifs. En dehors de la modification du plan de zonage, cela entraîne un assouplissement important des dispositions du règlement écrit applicables à ce secteur :

- la sous-destination « hébergements » (en général) est autorisée ;
- l'emprise au sol maximale des constructions est de 90 % au lieu de 80 % dans le PLUi actuel ;
- la part minimale de la superficie du terrain à traiter en coefficient de biotope[6] est de 20 %, au lieu de 15 % de pleine terre et 20 % de coefficient de biotope dans le PLUi en vigueur.

Suite à l'avis conforme de l'Autorité environnementale n°AKIF-2024-016 du 28 février 2024 concluant à la nécessité de soumettre à évaluation environnementale cette modification simplifiée no 2, elle a été soumise à évaluation environnementale par la délibération du conseil de territoire d'Est Ensemble no CT2024-03-26-36 du 26 mars 2024. Les objectifs spécifiques de l'évaluation environnementale précisés par la décision de l'Autorité environnementale portaient notamment sur :

- « *l'exposition des résidents et usagers actuels et futurs du secteur de projet (UPBa3) aux pollutions sonores et atmosphériques* ;
- *le phénomène d'îlot de chaleur urbain* ».

1.2. Modalités d'association du public en amont du projet de plan local d'urbanisme intercommunal

Les modalités d'association du public ont été fixées par la délibération du conseil de territoire d'Est Ensemble du 26 mars 2024. Le bilan de la concertation menée est joint au dossier et présente ses modalités :

- la publication d'informations sur différents supports de communication (sites internet, réseau social, bulletin municipal, affiche, panneaux d'information) ;
- la mise à disposition d'un registre d'observations accompagné d'une version du dossier aux sièges d'Est Ensemble et de Bagnolet.

D'après le bilan, qui illustre les modalités de concertation citées, aucune observation n'a été recueillie durant son déroulement. Il est également fait mention de la tenue d'une réunion publique le 16 octobre 2023, accompagnée d'un extrait du bulletin municipal de Bagnolet qui l'évoque. Pour l'Autorité environnementale, s'agissant du seul évènement où la population s'est exprimée, il conviendrait de joindre au dossier les documents relatifs à cette réunion publique (compte rendu, présentations effectuées, etc.). Le rapport environnemental devra expliciter les évolutions apportées au projet de modification dite simplifiée n°2 en vue de la mutation des Mercuriales pour prendre en compte les contributions du public.

1.3. Principaux enjeux environnementaux identifiés par l'autorité environnementale

Selon l'Autorité environnementale, le principal enjeu environnemental de ce projet porte sur la santé humaine : bruit, pollution atmosphérique et phénomène d'îlots de chaleur urbains (ICU).

6 « *Le coefficient de biotope par surface (CBS) décrit la proportion entre toutes les surfaces favorables à la nature et la surface totale de la parcelle en dehors des parties de terrain concernées par un emplacement réservé (sauf pour les emplacements réservés pour le logement) ou une servitude d'alignement.* » (PLUi d'Est Ensemble).

2. L'évaluation environnementale

2.1. Qualité du dossier et de la démarche d'évaluation environnementale

Le contenu du rapport environnemental répond, sur la forme, aux attendus des articles L. 122-3 et R. 122-5 du code de l'environnement. Le dossier comporte un résumé non-technique, qui fait l'objet d'un document spécifique et reprend le contenu du rapport environnemental dans une version plus synthétique et plus accessible à un public non expert.

En l'état, l'Autorité environnementale considère que l'évaluation environnementale n'a pas conduit à une prise en compte suffisante des enjeux environnementaux et sanitaires par le projet de PLUi modifié. Elle ne permet pas la complète information du public et fragilise la procédure. Bien que l'analyse de l'état initial porte sur l'ensemble des thématiques environnementales et que les enjeux principaux du site soient bien identifiés, elle se fonde essentiellement sur des données bibliographiques et n'est pas assez approfondie.

Cette faiblesse du dossier, notamment concernant les enjeux forts du secteur (qualité de l'air, bruit, phénomène d'îlots de chaleur urbains - ICU) se répercute sur l'analyse des incidences du projet de PLUi qui sont sous-évaluées[7] par le rapport environnemental. De ce fait, les mesures relatives à la séquence « éviter, réduire, compenser » (ERC) présentées apparaissent insuffisantes au regard des enjeux pour garantir l'absence d'incidences significatives du projet de PLUi sur la santé humaine et l'environnement.

En l'état, l'évaluation environnementale ne permet pas la complète information du public et l'éclairage des décisions publiques. Il est dès lors nécessaire de le reprendre pour permettre une juste appréciation et une prise en compte rigoureuse des enjeux sanitaires liés au projet de PLUi.

(1) L'Autorité environnementale recommande de reprendre le rapport environnemental en :
- approfondissant l'analyse de l'état initial par des données recueillies sur site sur les enjeux sanitaires principaux : qualité de l'air, bruit, phénomène d'îlots de chaleur urbains ;
- réévaluant les effets sanitaires de cette modification du PLUi en vue de définir des mesures permettant de garantir l'absence d'incidences négatives sur les étudiants et jeunes actifs hébergés.

2.2. Articulation avec les documents de planification existants

L'étude de l'articulation du projet de PLUi avec les autres planifications et programmes, soumis ou non à évaluation environnementale, revient à replacer ce document d'urbanisme dans son cadre juridique et administratif et son champ de compétence et vérifier l'absence de contrariété par rapport aux normes de rang supérieur.

Cette étude doit donc identifier au sein des plans et programmes de rang supérieur, les enjeux environnementaux et les dispositions qui intéressent plus particulièrement le territoire du PLUi, de façon à permettre une bonne compréhension de la cohérence de ce document d'urbanisme avec les différentes politiques publiques s'appliquant sur le territoire qu'il concerne.

En application des articles L.131-4 à L.131-7 du code de l'urbanisme, le rapport de présentation étudie les rapports de compatibilité du projet de PLUi avec les plans et programmes de rang supérieur : schéma directeur de la région Île-de-France en cours de révision (Sdrif-E), le schéma métropolitain de cohérence territoriale (SCoT) de la Métropole du Grand Paris, le plan de mobilités d'Île-de-France, le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) du bassin Seine-Normandie, le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (Sage)

7 Par exemple, le rapport environnemental considère que le projet de modification du PLUi entraînera une « *absence d'incidence négative* » sur la santé humaine, mais uniquement des « *incidences positives* » et des « *incidences mitigées* » (rapport environnemental, p. 126-127).

Croult-Enghien-Vieille Mer, le schéma régional de cohérence écologique (Srce) d'Île-de-France, le plan climat-air-énergie territorial (Pcaet) d'Est Ensemble, le plan de protection de l'atmosphère (Ppa) d'Île-de-France, le plan de gestion des risques d'inondation (Pgri) du bassin Seine Normandie.

Le projet n'apparaît pas comme incompatible avec ces éléments, malgré la réduction des espaces de pleine terre qu'il autorise. L'articulation avec le plan régional santé environnement n'est pas analysée. L'exposition de nouvelles populations à un environnement très dégradé ne paraît pas cohérente avec ses objectifs de réduction de la multi-exposition aux nuisances environnementales et sanitaires.

(2) L'Autorité environnementale recommande de démontrer la cohérence du projet avec le plan régional santé environnement.

2.3. Justification des choix retenus et solutions alternatives

Le dossier justifie la procédure de modification du PLUi par la nécessité de faire évoluer ses règles pour permettre la réalisation du projet de réaménagement des tours Mercuriales envisagé (Rapport environnemental, p. 12 et rapport de présentation, p. 14). Dans le rapport de présentation, une justification est apportée pour chacune des modifications du règlement écrit induite par la procédure (« *exposé des motifs de changement apportés* », p. 14-21).

Aucune solution de substitution n'est présentée et aucune justification n'est apportée quant à la nécessité d'implanter de l'hébergement de longue durée (autre qu'hôtelier et touristique) à cet emplacement. Eu égard aux fortes contraintes environnementales et aux importants enjeux sanitaires du secteur, il est attendu une étude de sites d'implantation de la destination générale d'« hébergement » alternatifs sur le territoire d'Est Ensemble et, le cas échéant, une justification du choix du site des tours Mercuriales. Cette justification doit s'appuyer sur une analyse multi-critères au regard des incidences environnementales et sanitaires potentielles des solutions étudiées. L'Autorité environnementale rappelle que la présentation des solutions de substitution raisonnables n'est pas une faculté offerte au maître d'ouvrage mais une exigence de la réglementation une fois le besoin défini.

Pour elle, le rapport environnemental ne peut se limiter à justifier les modifications apportées au PLUi par leur nécessité pour réaliser un projet qui serait d'ores et déjà défini. Il appartient au PLUi d'encadrer l'aménagement et le développement du territoire d'Est Ensemble, notamment en matière de destinations autorisées, ainsi que de concourir à la mise en place des conditions d'un urbanisme favorable à la santé et à la protection des populations.

(3) L'Autorité environnementale recommande d'étudier et de présenter une analyse comparative avec les solutions de substitution raisonnables au projet d'hébergement d'étudiants et de jeunes actifs dans les tours Mercuriales avec des programmations n'incluant pas d'hébergement à l'exception de l'hôtellerie.

3. Analyse de la prise en compte de l'environnement

3.1. La protection de la santé humaine

La parcelle Z831, qui fait l'objet de la procédure de modification simplifiée et où se trouvent les tours Mercuriales, se situe à proximité immédiate d'importantes infrastructures de transport routier : boulevard périphérique, autoroute A3 et échangeur autoroutier de Porte de Bagnolet, avenue Gambetta (route départementale

RD 20B) et rue Adélaïde Lahaye (route départementale RD 38). Le trafic sur ces axes de circulation très empruntés est à l'origine de niveaux de bruit importants qui caractérisent l'environnement sonore du site.

Les cartes stratégiques de bruit produites par Bruitparif mettent en évidence un environnement sonore très dégradé, avec des niveaux Lden[8] dépassant 75 dB(A) et Ln[9] compris entre 65 et 70 dB(A) sur les façades les plus exposées des tours (cf figures ci-dessous). Les niveaux observés dépassent amplement les valeurs de référence définies par l'Organisation mondiale de la santé (OMS)[10] qui correspondent aux niveaux au-delà desquels le bruit a un effet néfaste sur la santé. Pour le bruit routier, comme c'est le cas ici, l'OMS a établi les seuils en Lden et Ln pouvant déclencher cet effet à 53 dB(A) sur 24 h et 45 dB(A) en période nocturne.

De façon analogue, le trafic élevé sur les infrastructures routières adjacentes engendre des émissions de polluants atmosphériques qui affectent la qualité de l'air locale. Les cartes des concentrations moyennes annuelles en dioxyde d'azote (NO_2) et particules fines ($PM_{2,5}$[11] et PM_{10}[12]) réalisées par Airparif mettent en évidence une qualité de l'air très dégradée dans ce secteur. Pour l'année 2023, les concentrations observées au niveau des tours Mercuriales pour le NO_2 (entre 30 et 34 µg/m³), les $PM_{2,5}$ (entre 11 et 12 µg/m³) et les PM_{10} (entre 19 et 21 µg/m³) dépassent significativement les valeurs de référence définies par l'OMS[13] au-delà desquelles la santé est altérée par la pollution atmosphérique (en moyenne annuelle) : 10 µg/m³ pour le NO_2, 5 µg/m³ pour les $PM_{2,5}$ et 15 µg/m³ pour les PM_{10}.

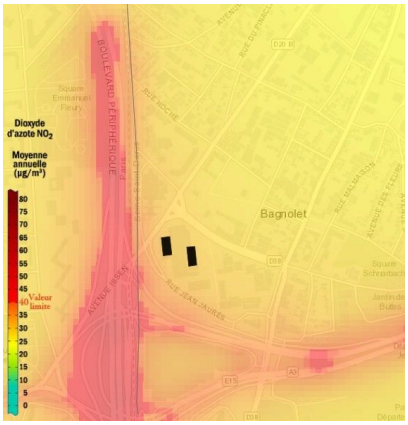


Figure 5 : Carte des concentrations moyennes annuelles en dioxyde d'azote pour l'année 2023 (source : Airparif, localisation des tours ajoutée par la MRAe)

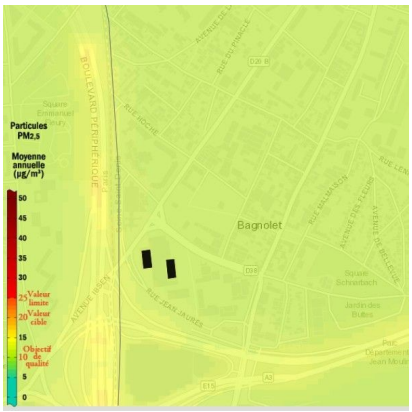


Figure 7 : Carte des concentrations moyennes annuelles en PM2,5 pour l'année 2023 (source : Airparif, localisation des tours ajoutée par la MRAe)

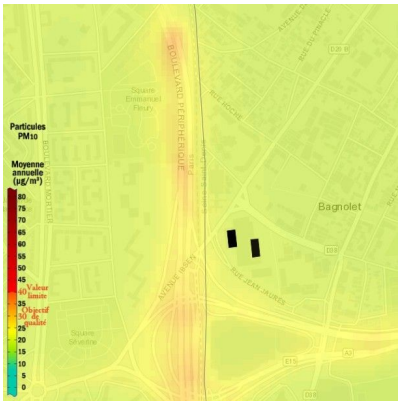


Figure 6 : Carte des concentrations moyennes annuelles en PM10 pour l'année 2023 (source : Airparif, localisation des tours ajoutée par la MRAe)

À usage de bureaux, les Mercuriales pouvaient accueillir au maximum un peu plus de 3 000 personnes chacune mais qu'en fait y travaillaient simultanément plutôt 4 700 personnes en tout, en intégrant le socle commun (rapport environnemental, p.42). En autorisant la sous-destination « hébergement », la procédure de modification simplifiée n° 2 introduit en plus de l'hébergement hôtelier celui d'étudiants et de jeunes actifs.

8 Niveau de bruit moyen pondéré au cours de la journée en donnant un poids plus fort au bruit produit en soirée (18-22h) (+ 5 dB(A)) et durant la nuit (22h-6h) (+10 dB(A)) pour tenir compte de la sensibilité accrue des individus aux nuisances sonores durant ces deux périodes.

9 Niveau de bruit moyen pondéré pendant la nuit (de 22 h à 6 h).

10 « Lignes directrices relatives au bruit dans l'environnement dans la région européenne » (OMS, 2018).

11 Particules en suspension dont le diamètre est inférieur à 2,5 micromètres.

12 Particules en suspension dont le diamètre est inférieur à 10 micromètres.

13 « Lignes directrices OMS relatives à la qualité de l'air » (OMS, 2021).

Le rapport environnemental relève que cela entraînera l'exposition d'une nouvelle population aux pollutions sonores et atmosphériques, mais considère ces incidences comme « *mitigées* » (p. 126). L'argument avancé est que les futurs résidents, qui « *seront essentiellement présents la nuit, là où les nuisances sont moins fortes* », remplaceront les salariés de bureau « *très exposés aux nuisances sonores et à une mauvaise qualité de l'air* » (p. 126). En ce sens, il est ajouté que les hébergements dans la tour Levant « *ne constituent qu'une étape temporaire dans leur parcours de vie* » (p. 126). Pour l'Autorité environnementale, ces arguments ne sont pas recevables eu égard aux risques sanitaires encourus par les étudiants et jeunes actifs, le cas échéant des femmes enceintes, exposés quotidiennement à une qualité de l'air et un environnement sonore[14] aussi dégradés. Ainsi, selon elle, la programmation prévue par le projet de réhabilitation des tours Mercuriales que permet la modification simplifiée n° 2 du PLUi entraîne des incidences négatives importantes sur la santé humaine.

En mesures de réduction à cette exposition, autorisée par la modification du PLUi, le rapport environnemental met en avant les dispositions existantes qui tendent vers une réduction de l'usage de la voiture (Orientation d'aménagement de programmation (OAP)« organisation urbaine, grands projets et temporalités » et OAP « mobilités) et qui prennent en compte le cumul des nuisances (OAP « environnement »). Le volet « santé, risques et nuisances » de l'OAP « environnement » prévoit ainsi que « *les secteurs de cumul de nuisances* [ce qui est le cas avec le bruit et la pollution atmosphérique] *devront faire l'objet d'études plus approfondies dans le domaine de la santé lors d'opérations d'aménagement. Celles-ci devront démontrer leur impact favorable sur la santé dans leur forme et leur programmation* » (rapport environnemental, p. 128). À ce titre, le rapport environnemental conclut que le projet de PLUi modifié permet « *de garantir que les projets qui seront autorisés sur le nouveau secteur UPBa3 n'engendreront pas de risques pour la santé des nouveaux usagers des tours* » (p. 128).

Pour l'Autorité environnementale, qui note bien que les dispositions réglementaires en matière d'isolement acoustique des hébergements devront être respectées par le projet, ces mesures de réduction ne garantissent pas l'absence de risques sanitaires pour les futurs résidents et sont dès lors insuffisantes. Selon elle, l'implantation d'hébergement de longue durée dans ce secteur ne peut être envisagée qu'à des conditions très spécifiques, afin que la population future ne puisse être exposée à des nuisances importantes pour sa santé. En l'état, les conditions (emplacement et configuration du site, protection patrimoniale des tours, programmation d'hébergements répartis en chambres) restreignent fortement les possibilités en termes de mesures d'évitement et de réduction de l'exposition des occupants.

L'Autorité environnementale estime dès lors qu'en l'absence de mesures d'évitement et de réduction permettant de garantir l'absence d'exposition à des niveaux sonores et de polluants atmosphériques dépassant largement les valeurs recommandées par l'OMS, il convient de renoncer à autoriser la sous-destination « hébergement » en général, (et ainsi ne pas rendre possible la réalisation d'une résidence étudiante et jeune actifs). Elle rappelle que le projet de PLUi doit représenter l'opportunité de réduire l'exposition des populations aux pollutions atmosphériques et sonores, en particulier aux abords des principaux axes routiers du territoire, et non l'augmenter.

(4) L'Autorité environnementale recommande de :
- présenter la situation avant (usage de bureau)/après (mixité des fonctions dont de l'hébergement ou du logement temporaire) en matière d'exposition de personnes à des risques sanitaires (pollutions sonores et atmosphériques) en se fondant sur les niveaux de référence retenus par l'OMS pour caractériser l'effet néfaste sur la santé de ces pollutions ;
- produire un état comparatif avant et après projet des nuisances sonores et des pollutions atmosphériques

14 L'Autorité environnementale rappelle qu'une exposition prolongée à des niveaux élevés de nuisances sonores peut avoir de graves conséquences sur la santé (notamment, hypertension artérielle, maladies cardiovasculaires et mortalité prématurée) et peut influencer considérablement la santé physique, la santé mentale et le bien-être (notamment, perturbations chroniques, telles qu'un niveau élevé de perturbations du sommeil, de stress et/ou de gêne).

liées au NO_2 et aux $PM_{2,5}$ en fonction des étages et des façades des bâtiments ;
- en l'absence de mesures permettant d'éviter et de réduire significativement l'exposition des futurs résidents des tours à des niveaux de bruit et des concentrations en polluants atmosphériques excédant largement les valeurs retenues par l'OMS en matière de risques sanitaires, renoncer à autoriser la sous-destination « hébergement » dans le secteur de projet UPBa3.

3.2. Le phénomène d'îlots de chaleur urbains

La parcelle concernée par la modification du PLUi d'Est Ensemble est bâtie sur environ 90 % de son emprise et présente un caractère très minéral.

D'après le dossier, elle compte environ 830 m² d'espaces verts pour une surface totale de 8 761 m², soit moins de 10 %. Ces espaces sont composés de quelques arbres sur sa frange ouest et d'arbustes en pot à son entrée nord (cf figure 8). Presque entièrement imperméabilisé, le site des tours Mercuriales présente une importante vulnérabilité au phénomène d'îlots de chaleur urbains (ICU) et réverbère lui-même la chaleur par ses surfaces minérales et vitrées importantes.

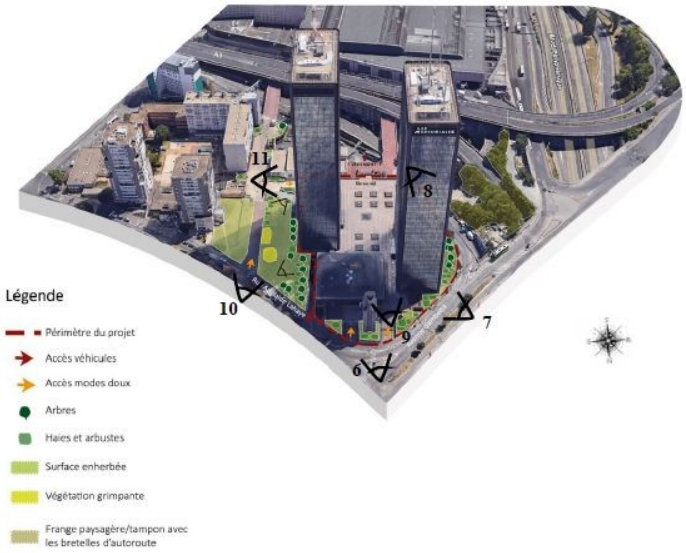


Figure 8 : Visuel en trois dimensions des séquences paysagères du secteur montrant la faible présence de surfaces végétalisées sur la parcelle (source : rapport environnemental, p.33)

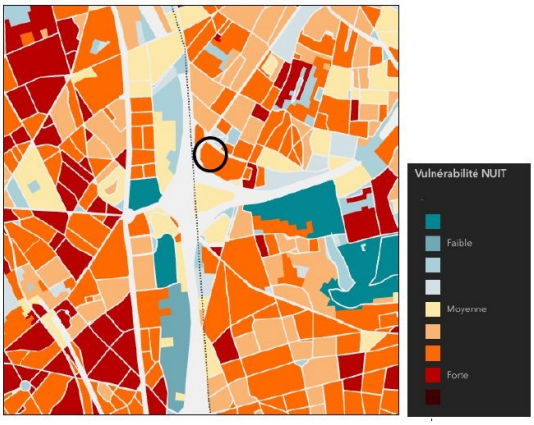


Figure 9 : Carte de vulnérabilité de nuit à l'effet d'îlot de chaleur urbain produite par l'Institut Paris Région montrant l'indice élevé (7/9) de la parcelle (source : rapport environnemental, p.100)

D'après le dossier, le projet de PLUi autorise une emprise maximale du bâti à 90 % de la parcelle, pour correspondre à l'état existant, le PLUi prévoyant actuellement une limitation à 80 % pour les nouveaux projets. Le même raisonnement d'adaptation à l'existant conduit à justifier de modifier les règles applicables en général dans le PLUi au volet « nature en ville » pour les assouplir au regard des contraintes importantes du site (architecture sur dalle) par la nécessité de « *définir un objectif atteignable et réaliste* » (rapport environnemental, p. 136). Le rapport environnemental souligne par ailleurs les dispositions spécifiques que prévoit le règlement écrit pour « *les éléments de patrimoine repérés sur le plan de zonage* » (ce qui concerne les tours Mercuriales) : « *le projet ne devra pas réduire la superficie des espaces verts existants lorsque cette dernière est plus faible que celle imposée par le règlement.* » (p.135).

La modification du PLUi prend acte d'une situation existante dégradée par rapport aux objectifs du PLUi, mais n'induit pas par elle-même sa dégradation en matière d'ICU dans la mesure où elle n'induit pas une augmentation des surfaces imperméabilisées par rapport à l'existant ; en revanche, elle ne contribue pas à l'améliorer.

En revanche, la nécessité de définir des nouvelles règles d'emprise en sol des constructions et de « nature en ville » compte tenu des exceptions relatives aux tours Mercuriales n'apparaît pas. En effet, le règlement écrit spécifie que pour ces éléments patrimoniaux « *l'emprise au sol existante, si elle est supérieure à ce qui est autorisé par le règlement, constitue alors l'emprise au sol maximale autorisée* » (rapport de présentation, p. 18). L'augmentation de l'emprise maximale autorisée et l'assouplissement des règles de « nature en ville » (surface de pleine-terre et coefficient de biotope) n'apparaissent en conséquence pas nécessaires. Ces changements, sans impact dans le cas d'un maintien en état du site, ouvrent la possibilité d'une densification et d'une imperméabilisation ultérieure accrue, en cas de démolition des tours Mercuriales et de leur socle commun. Ces nouvelles règles ne s'inscrivent pas dans une démarche à long terme d'adaptation du territoire au changement climatique.

(5) L'Autorité environnementale recommande :
- de justifier, eu égard des exceptions existantes pour les tours Mercuriales en tant qu'élément de patrimoine repéré par le plan de zonage, la nécessité d'introduire des évolutions qui ne modifient pas l'existant en termes d'emprise au sol et d'obligations de végétalisation ;
- d'évaluer les incidences en termes de droits à construire, d'aménagement d'espaces verts et d'îlots de chaleur urbains en cas de nouvel aménagement en lieu et place des Mercuriales et de leur socle commun.

4. Suites à donner à l'avis de l'Autorité environnementale

Le présent avis devra être joint au dossier de consultation du public.

Pour l'information complète du public, l'autorité environnementale invite l'autorité compétente à joindre au dossier d'enquête publique un mémoire en réponse au présent avis. Ce mémoire en réponse devrait notamment préciser comment la personne publique responsable de modification simplifiée n°2 du plan local d'urbanisme intercommunal d'Est Ensemble envisage de tenir compte de l'avis de l'Autorité environnementale, le cas échéant en modifiant son projet. Il sera transmis à l'autorité environnementale à l'adresse suivante : mrae-idf.migt-paris.igedd@developpement-durable.gouv.fr

Il est rappelé au président d'Est Ensemble que, conformément à l'article R. 104-39 du code de l'urbanisme, une fois le document adopté, il devra en informer notamment le public et l'Autorité environnementale et mettre à leur disposition un document exposant la manière dont il a été tenu compte du présent avis et des motifs qui ont fondé les choix opérés.

L'avis de l'Autorité environnementale est disponible sur le site Internet de la mission régionale de l'autorité environnementale d'Île-de-France.

Délibéré en séance le 16/10/2024
Siégeaient :
Éric ALONZO, Isabelle AMAGLIO-TERISSE, Isabelle BACHELIER-VELLA,
Sylvie BANOUN, Denis BONNELLE,
Noël JOUTEUR, Ruth MARQUES, Brian PADILLA, Philippe SCHMIT, *président*,

ANNEXE

Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le texte

(1) L'Autorité environnementale recommande de reprendre le rapport environnemental en : - approfondissant l'analyse de l'état initial par des données recueillies sur site sur les enjeux sanitaires principaux : qualité de l'air, bruit, phénomène d'îlots de chaleur urbains ; - réévaluant les effets sanitaires de cette modification du PLUi en vue de définir des mesures permettant de garantir l'absence d'incidences négatives sur les étudiants et jeunes actifs hébergés.....10

(2) L'Autorité environnementale recommande de démontrer la cohérence du projet avec le plan régional santé environnement.....11

(3) L'Autorité environnementale recommande d'étudier et de présenter une analyse comparative avec les solutions de substitution raisonnables au projet d'hébergement d'étudiants et de jeunes actifs dans les tours Mercuriales avec des programmations n'incluant pas d'hébergement à l'exception de l'hôtellerie.....11

(4) L'Autorité environnementale recommande de : - présenter la situation avant (usage de bureau)/après (mixité des fonctions dont de l'hébergement ou du logement temporaire) en matière d'exposition de personnes à des risques sanitaires (pollutions sonores et atmosphériques) en se fondant sur les niveaux de référence retenus par l'OMS pour caractériser l'effet néfaste sur la santé de ces pollutions ; - produire un état comparatif avant et après projet des nuisances sonores et des pollutions atmosphériques liées au NO_2 et aux $PM_{2,5}$ en fonction des étages et des façades des bâtiments ; - en l'absence de mesures permettant d'éviter et de réduire significativement l'exposition des futurs résidents des tours à des niveaux de bruit et des concentrations en polluants atmosphériques excédant largement les valeurs retenues par l'OMS en matière de risques sanitaires, renoncer à autoriser la sous-destination « hébergement » dans le secteur de projet UPBa3.....13

(5) L'Autorité environnementale recommande : - de justifier, eu égard des exceptions existantes pour les tours Mercuriales en tant qu'élément de patrimoine repéré par le plan de zonage, la nécessité d'introduire des évolutions qui ne modifient pas l'existant en termes d'emprise au sol et d'obligations de végétalisation ; - d'évaluer les incidences en termes de droits à construire, d'aménagement d'espaces verts et d'îlots de chaleur urbains en cas de nouvel aménagement en lieu et place des Mercuriales et de leur socle commun.....15