



Mission régionale d'autorité environnementale

Grand Est

Avis
sur le projet de Plan local d'urbanisme
de la commune de Saint Michel-sur-Meurthe (88)

n°MRAe 2017AGE12

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

Pour tous les plans, programmes ou schémas soumis à évaluation environnementale ou 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.

En application de l'article R 104-21 du Code de l'Urbanisme l'autorité environnementale est, dans le cas présent, la mission régionale d'autorité environnementale¹ (MRAe) de la région Grand Est, du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

La MRAe a été saisie pour avis par la commune de Saint Michel-sur-Meurthe. Le dossier ayant été reçu complet, il en a été accusé réception le 02 novembre 2016, l'avis devant être fourni dans le délai de 3 mois.

Conformément à l'article R 104-24 du Code de l'Urbanisme, la DREAL Grand Est a consulté l'agence régionale de santé (ARS) le 08 novembre 2016.

Par délégation de la MRAe, son Président rend l'avis qui suit, dans lequel les recommandations sont portées en italique gras pour en faciliter la lecture.

Il est rappelé ici que cet avis ne porte pas sur l'opportunité du plan ou du document, 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 document. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à permettre d'améliorer la conception du plan ou du document, et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur celui-ci. Les observations et propositions recueillies au cours de la mise à disposition du public sont prises en considération par l'autorité compétente pour adopter le plan, schéma, programme ou document (article L. 104-7 du code de l'urbanisme).

¹ Désignée ci-après par MRAe.

Synthèse de l'avis

La commune de Saint-Michel-sur-Meurthe se situe dans le département des Vosges. Elle compte 2078 habitants en 2016. Le conseil municipal a arrêté le projet de plan local d'urbanisme (PLU) par délibération du 14 octobre 2016. Ce projet prévoit une augmentation faible de la population entre 2012 et 2026 (de 2012 à 2083 habitants soit +3,5 % sur 14 ans) pour une grande partie déjà réalisée en 2016, mais aussi une ouverture de surface importante à l'urbanisation : 17,66 ha répartis entre 10,86 ha pour l'habitat (dont 0,8 ha en dehors de l'enveloppe urbaine) et 6,8 ha pour l'extension de la zone d'activité.

Le programme d'aménagement et de développement durable (PADD) du projet de PLU s'articule autour de quatre orientations générales :

- préserver le patrimoine bâti et paysager avec un développement urbain maîtrisé ;
- maintenir et impulser la complémentarité entre les hameaux ;
- oeuvrer pour maintenir et dynamiser le tissu économique local ;
- faire de la préservation de la biodiversité un élément fort du territoire.

Une partie du territoire de la commune est incluse dans le site Natura 2000 « Massif Vosgien » ce qui justifie la procédure d'évaluation environnementale du PLU. L'Autorité environnementale identifie 3 enjeux environnementaux majeurs dans le dossier :

- la maîtrise de la consommation foncière ;
- les nuisances sonores liées aux infrastructures routières ;
- la préservation des milieux naturels et de la biodiversité ;

Les principaux points faibles du dossier sont :

- l'absence de prise en compte du site Natura 2000 (Zone spéciale de conservation), « Vallée de la Meurthe de la Voivre à Saint Clément et tourbière de la Basse-Saint-Jean » et des nuisances sonores dans l'analyse de l'état initial ;
- l'absence de description des impacts du projet de PLU sur l'environnement, pourtant importants, ne serait que par la destruction de plusieurs hectares de zones humides par l'extension de la ZAC ;
- l'insuffisante justification des besoins d'extension de l'urbanisation, avec un objectif de densité urbaine beaucoup trop faible (7 logements par ha) ;
- une extension de la Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) dont l'implantation n'est pas motivée du point de vue environnemental, avec un impact important sur une zone humide avec une flore et une faune remarquables sans mesures satisfaisantes de réduction ou de compensation ;
- certaines incohérences entre le règlement du PLU et le rapport environnemental.

Pour corriger ces points faibles, l'Autorité environnementale recommande notamment :

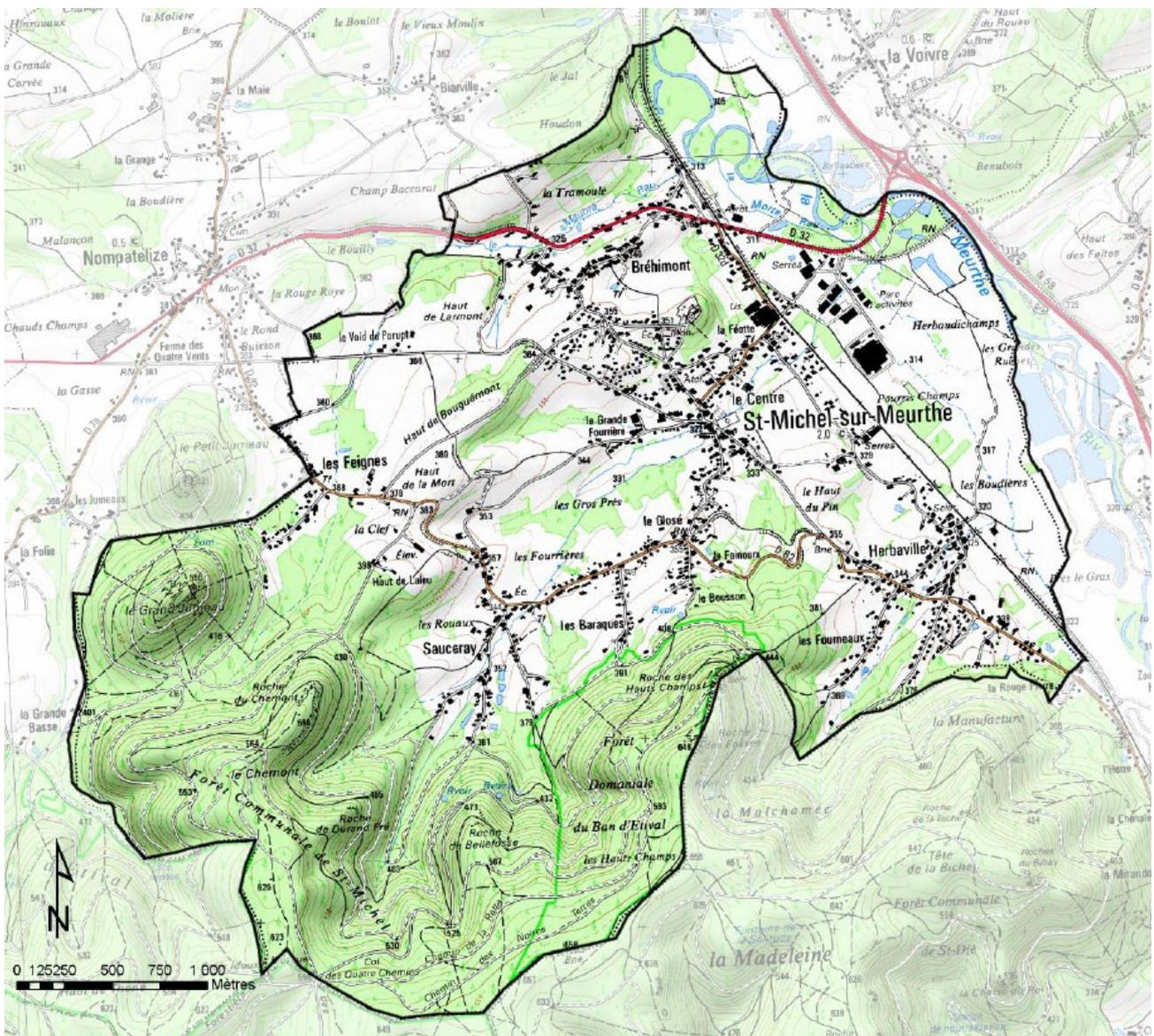
- **d'expliciter les justifications qui ont conduit à définir le périmètre d'extension de la ZAC ;**
- **de reporter les 2 bandes de protection sonore de 100 m autour de la RD 32 et de 250 m autour de la RN 59 dans le règlement du PLU ;**
- **de diminuer la consommation foncière en augmentant les objectifs de densité urbaine au-delà de la valeur retenue (7 logements par ha) ;**
- **de rendre le règlement du PLU conforme au rapport de présentation et aux orientations du PADD.**

Avis détaillé

1. Éléments de contexte et présentation du plan local d'urbanisme

Le PLU est le principal document de planification de l'urbanisme à l'échelle communale ou intercommunale. Il remplace le plan d'occupation des sols (POS) depuis la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 13 décembre 2000, dite « loi SRU ».

Saint Michel-sur-Meurthe (88) appartient à la communauté de communes des Hauts Champs et se situe entre Saint Dié-les-Vosges et Raon-l'Étape. La route N59 reliant ces deux villes se trouve au nord-est de la commune, en limite de ban, sur la rive droite de la Meurthe. Les 2078 habitants du recensement communal de 2016 se répartissent sur cinq hameaux : Le Centre, Bréhimont, Les Feignes, Sauceray et Herbaville. Le conseil municipal a arrêté le projet de plan local d'urbanisme (PLU) par délibération du 14 octobre 2016. Il est l'autorité compétente pour l'approuver.



Territoire de la commune de Saint-Michel-sur-Meurthe (Source : rapport environnemental – volet 1)

Le programme d'aménagement et de développement durable (PADD) du projet de PLU s'articule autour de quatre orientations générales :

- préserver le patrimoine bâti et paysager avec un développement urbain maîtrisé ;
- maintenir et impulser la complémentarité entre les hameaux ;
- oeuvrer pour maintenir et dynamiser le tissu économique local ;
- faire de la préservation de la biodiversité un élément fort du territoire.

La commune prévoit un développement démographique et économique. L'augmentation de population envisagée d'ici 2026 est de 3,5 %, par rapport à la situation de 2012, soit 71 habitants supplémentaires. L'ouverture à l'urbanisation pour accueillir cette population se fera dans les « dents creuses »², à l'exception d'une surface de 0,8 ha qui sera à l'extérieur de l'enveloppe déjà urbanisée. Pour soutenir son développement économique, il est prévu d'étendre la ZAC actuelle sur 6,8 ha.

Ces orientations devront composer avec les nombreux espaces agricoles et naturels et les richesses patrimoniales de la commune. Le territoire communal présente une biodiversité et des milieux naturels remarquables. Le PLU devra contribuer à leur préservation et leur pérennisation.

2. Analyse du rapport environnemental

Le rapport de présentation du PLU est détaillé et complet sur la forme. S'agissant du fond, chacun des points du rapport est examiné ci-après.

2.1 Articulation du plan avec les documents d'urbanisme et autres plans et documents de planification

Le territoire de la commune n'est à ce jour couvert par aucun schéma de cohérence territoriale (SCoT)³.

Le bassin de la Meurthe fait partie intégrante du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Rhin-Meuse approuvé le 30 novembre 2015. Le rapport démontre que le PLU est compatible avec les orientations et les actions du SDAGE.

La commune de Saint Michel-sur-Meurthe est concernée par un plan de prévention des risques d'inondation (PPRI) par débordement de la Meurthe dont la dernière révision a été approuvée le 15 décembre 2010. Le territoire communal située sur le lit de la Meurthe a été défini comme inconstructible par le PLU.

Il existe un risque de nature sismique à Saint-Michel-sur-Meurthe qui se trouve en zone de sismicité 3. Le règlement du PLU intègre ce risque.

Les éléments pertinents du schéma régional de cohérence écologique (SRCE)⁴ de Lorraine sont repris par le projet de PLU. Les enjeux de continuités écologiques du territoire sont cernés, les trames vertes et bleues identifiées et cartographiées.

L'Autorité environnementale regrette qu'il ne soit pas fait référence au document d'objectifs (DOCOB) du site Natura 2000 du « Massif Vosgien ». Ce site est pourtant structurant pour ce document d'urbanisme. La zone d'action prioritaire située en limite de ban communal aurait a minima dû être mentionnée et dans la mesure du possible faire l'objet d'une prise en compte par le règlement du PLU.

2 Parcelles non construites entourées par des terrains bâtis.

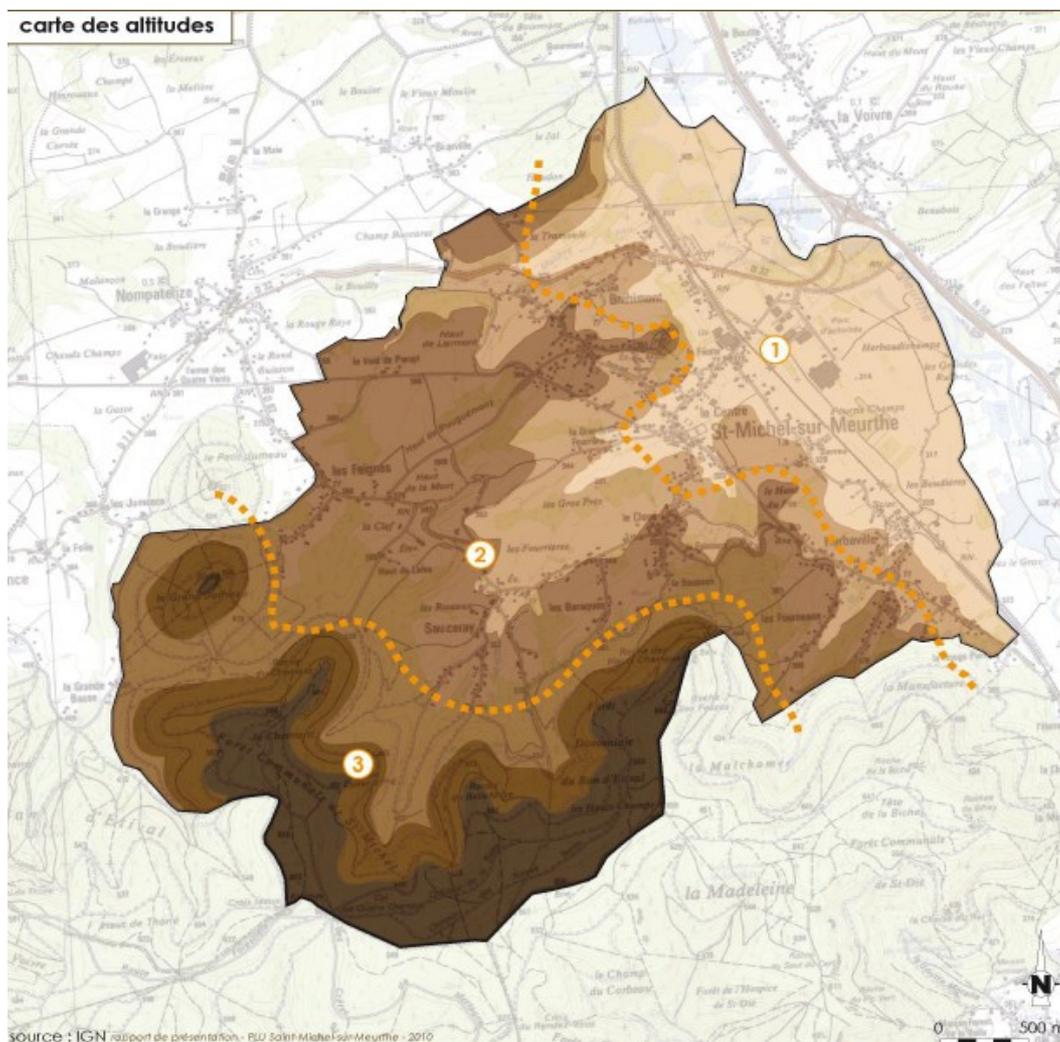
3 Le schéma de cohérence territoriale a été créé par la loi solidarité et renouvellement urbain du 13 décembre 2000, modifiée par la loi urbanisme et habitat du 2 juillet 2003. C'est un outil de planification qui permet aux communes appartenant à un même bassin de vie, de mettre en cohérence leurs politiques dans les domaines de l'urbanisme, de l'habitat, des déplacements, de l'environnement, etc.

4 Le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) est un document cadre élaboré dans chaque région. Il a notamment pour objet de présenter les continuités écologiques retenues pour constituer la trame verte et bleue régionale et d'identifier les réservoirs de biodiversité et les corridors écologiques qui les constituent ainsi que les objectifs de préservation/remise en bon état associés.

2.2 Analyse de l'état initial de l'environnement, caractère complet des informations, présentation des enjeux

Trois unités topographiques sont identifiables sur Saint Michel-sur-Meurthe :

- des reliefs boisés sur les collines gréseuses entre 450 et 650 m d'altitude ;
- des pentes entaillées par plusieurs vallons secondaires au bas desquelles se trouvent les différents hameaux ;
- la vallée alluviale de la Meurthe située à 300 m d'altitude.



Source : rapport environnemental – volet 1

Saint Michel-sur-Meurthe accueille une partie de la vallée de la Meurthe et une vaste couverture forestière. Cette situation contribue à la présence d'un patrimoine écologique remarquable. Des réservoirs de biodiversité ont été identifiés, en particulier au sud, dans la zone en relief, partie intégrante du site « Natura 2000 »⁵ Massif Vosgien.

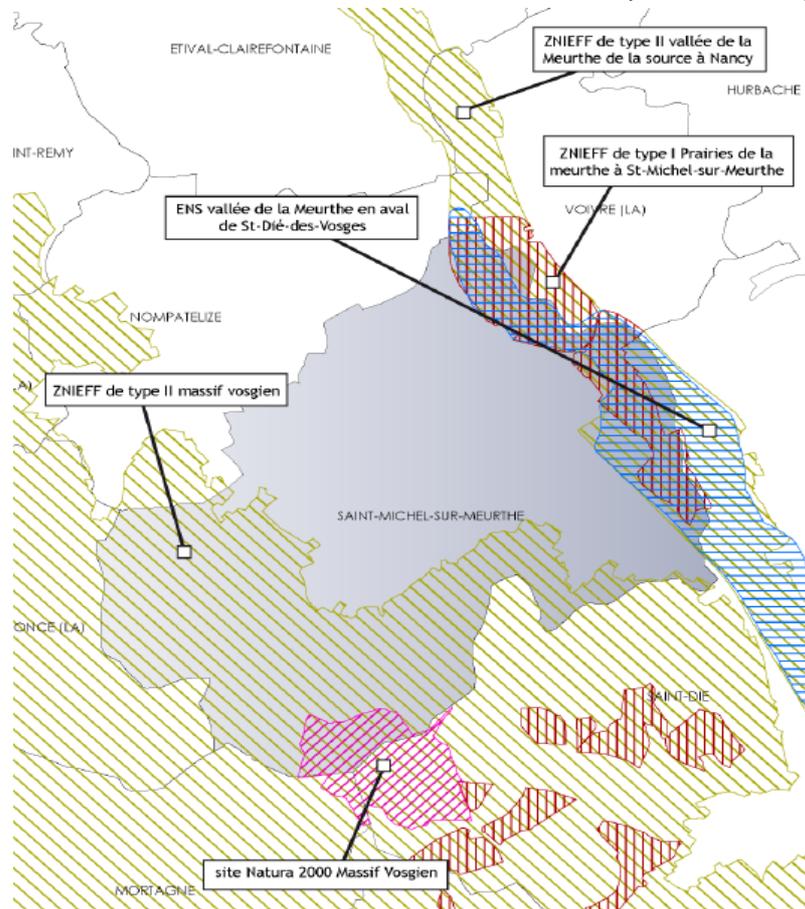
La commune comprend sur son territoire des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF)⁶ : une de type 1, prairie de la Meurthe et deux de type 2, massif vosgien et vallée

5 Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt européen. Les sites inventoriés au titre de la directive « habitats » sont des sites d'intérêt communautaire (SIC) ou des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

6 L'inventaire des Zones Naturelles d'Intérêt Écologique Faunistique et Floristique (ZNIEFF) a pour objectif d'identifier et de décrire des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation.

de la Meurthe. Les informations relatives à la biodiversité mériteraient d'être complétées par une liste des espèces recensées sur le site. En effet, toute la vallée de la Meurthe a été identifiée comme espace naturel sensible (ENS)⁷, mais sa richesse faunistique devrait être soulignée.

L'Autorité environnementale regrette que le site Natura 2000 (Zone spéciale de conservation), « Vallée de la Meurthe de la Voivre à Saint Clément et tourbière de la Basse-Saint-Jean », n'ait pas été considéré lors de l'élaboration du PLU. Sa proximité immédiate avec la commune de Saint-Michel-sur-Meurthe, à moins de 600 m de la limite nord du territoire, aurait mérité une prise en compte, comme l'illustre la carte ci-dessous. Seules les ZNIEFF sont mentionnées et prises en compte.



Cartographie des sites Natura 2000 et ZNIEFF (Source : rapport environnemental – volet 1)

Le territoire communal comprend 14 zones humides remarquables, à quoi il conviendrait certainement de rajouter le site prévu pour l'extension de la ZAC.

Le rapport environnemental identifie une zone humide remarquable dans la vallée de la Meurthe sur le territoire communal. L'inventaire des zones humides est complet et conforme aux prescriptions données par le service en charge de la police de l'eau. La cartographie (règlement graphique du PLU) qui reprend les données énoncées se focalise sur les périmètres du territoire à enjeux d'urbanisme, localisés aux abords du secteur bâti, ce qui peut amener le lecteur à sous-estimer leur surface réelle. D'après la Direction Départementale des Territoires (DDT), elles couvrent environ 1/3 de la surface du territoire communal. **L'Autorité environnementale recommande de compléter cet inventaire et d'explicitier les surfaces concernées.**

Le scénario retenu pour le projet de PLU envisage une augmentation de la population de la commune de 3,5 % d'ici 2026 par rapport à 2012. Saint Michel-sur-Meurthe compterait alors 2083 habitants.

⁷ Les espaces naturels sensibles des départements ont été créés par l'article 12 de la loi n°85-729 du 18 juillet 1985. Le département est compétent pour élaborer et mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public, afin de préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et des champs naturels d'expansion des crues et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels.

Depuis 1983 la commune de Saint Michel-sur-Meurthe accueille sur son territoire une zone d'aménagement concerté (ZAC). Le projet de PLU soumis intègre un projet d'extension de la ZAC prévu depuis 2008.

La plupart des domaines environnementaux sont abordés dans l'état initial, en particulier les risques, les ressources naturelles, les milieux naturels et la biodiversité, la qualité des paysages et la richesse patrimoniale de la commune. Toutefois, les nuisances sonores liées aux axes routiers RD32 et RN59 n'ont pas été abordées.

Pour l'Autorité environnementale, les principaux enjeux environnementaux sont les suivants :

- la consommation foncière ;
- les nuisances sonores liées aux infrastructures routières ;
- les milieux naturels et la biodiversité.

2.3 Justification du projet de plan au regard des enjeux environnementaux

Pour l'enjeu maîtrise de la consommation foncière.

Le projet de PLU intègre les enjeux en matière de consommation foncière. Pour accueillir les 71 personnes supplémentaires envisagées dans le scénario retenu, une ouverture à l'urbanisation sur 10,86 ha est proposée, sachant que le besoin est estimé à 9,7 ha. 0,8 ha correspondent à une extension de l'urbanisation sur des terres agricoles, les autres surfaces considérées se trouvent dans des dents creuses et contribuent à un processus de densification des zones bâties existantes. Pour estimer la surface à urbaniser nécessaire, ont été considérés : une densité de 7 logements par ha, des ménages de 2,1 personnes et un ratio de rétention foncière de 2. **L'Autorité environnementale considère que cette densité est notoirement insuffisante et aboutit à une consommation foncière trop élevée.**

Pour son développement économique, la commune de Saint-Michel-sur-Meurthe a l'intention d'étendre la ZAC existante sur 6,8 ha. Les besoins d'extension de la ZAC ne sont pas justifiés (disponibilités actuelles, friches commerciales et industrielles...). L'extension prévue se fera en totalité sur des zones humides.

Les zones naturelles ont été classées en 4 dominantes : zone naturelle (N), zone naturelle forestière (NF), zone naturelle inconstructible (NN) et zone naturelle humide (Nzh). Elles représentent 656 ha, ce qui correspond à 42% du territoire communal.

2.4 Analyse des incidences notables du projet de plan

Le volet 2 du rapport de présentation aborde les incidences du projet de PLU sur l'environnement. Elles sont déclinées selon les enjeux définis par le PADD. Un tableau synthétise les incidences selon les objectifs et énumère les dispositifs, les décisions prises limitent les incidences négatives. Elles devraient permettre une préservation des espaces naturels et agricoles en concentrant l'urbanisation sur les secteurs déjà urbanisés. Seule l'extension de la ZAC empiète sur une zone humide et nécessitera la mise en œuvre de mesures compensatoires. L'évaluation des incidences Natura 2000 est exposée et explicite la démarche du plan pour préserver ces espaces naturels.

2.5 Mesures destinées à éviter, réduire ou compenser les conséquences dommageables du plan

Le projet d'extension de la ZAC nécessite la mise en œuvre de mesures compensatoires. Le rapport environnemental présente 3 mesures :

- 1) Le maintien de 25% (soit 1,5 ha) de la surface de l'extension de la ZAC en zone humide⁸.
- 2) La création de nouvelles zones humides classées en zone naturelle (secteur Nzh) pour une surface cumulée de 2 ha.
- 3) La requalification d'un ancien parc de 3,3 ha (sans préciser la nature de cette requalification, ni sa localisation précise)⁹.

La nature de ces mesures n'est pas vraiment précisée. Le document intitulé « zone de compensation « zones humides » » met en évidence une seule parcelle sans préciser sa surface. Le volet 2 du rapport de présentation identifie deux parcelles classées Nzh, décrites comme faisant l'objet de mesures compensatoires et ayant vocation à être inconstructibles. Ce dernier point n'est pas repris par le règlement d'urbanisme. Les surfaces indiquées dans les volets 1 et 2 du rapport de présentation sont différentes.

Le rapport souligne l'intérêt de la démarche d'identification des zones de compensation consécutive à des engagements pris antérieurement, lors du projet d'aménagement de l'extension de la ZAC. **Toutefois l'Autorité environnementale recommande d'explicitier les justifications qui ont conduit à définir le périmètre d'extension de la ZAC.** Le terrain situé entre la voie de chemin de fer et le chemin de Pourichamp, défini comme Nzh dans le projet, attenant à la ZAC, desservi par une voirie, a priori moins riche d'un point de vue environnemental que celui destiné à accueillir le projet d'extension, aurait pu être étudié. Ce choix aurait évité la destruction d'une zone humide qualifiée de remarquable et de la préserver en la rendant, au moins en partie, inconstructible. La démarche d'évitement doit en effet être mis en œuvre prioritairement lors de l'élaboration d'un projet, avant les démarches de réduction, voire de compensation.

2.6 Résumé non technique et descriptif de la méthode d'évaluation

Le résumé non technique est complet et offre une image fidèle du rapport de présentation et de l'évaluation environnementale du projet de PLU. Cependant, il présente les zones NF et Nzh comme étant inconstructibles, alors que le règlement limite cette interdiction aux zones NN et AA.

2.7 Qualité du rapport de présentation

De nombreuses références réglementaires se rapportent à des textes abrogés. Par exemple, l'article en vigueur concernant l'évaluation environnementale dans le rapport de présentation est le R151-3 du code de l'urbanisme et non le R123-2-1. **Il convient de corriger ces erreurs.**

Par ailleurs le volet 2 du rapport de présentation, d'une longueur de 52 pages, aurait pu prévoir un sommaire.

8 Il conviendrait de préciser comment s'organise cette économie d'espace. S'agit il d'une réduction simple de la consommation ? Ce serait alors un « évitement » ? S'agit il de conditions imposées aux lotisseurs de maintenir en place des espaces en zone humide ? Il s'agirait alors de réduction. En aucun cas, il ne s'agit de compensation.

9 En l'absence d'informations sur la nature de la requalification (requalification en zone de logements, industrielle, en zone naturelle humide?), il ne peut s'agir d'une compensation qui se doit faire à fonctionnalités identiques (zone humide).

3 Analyse de la prise en compte de l'environnement par le PLU

3.1 Les orientations et mesures

Au regard des principaux enjeux environnementaux identifiés au point 2.2, il est émis les observations suivantes.

S'agissant de l'enjeu de maîtrise foncière :

L'Autorité environnementale considère que l'estimation du besoin en nouveaux logements et en ouverture de surface à l'urbanisation n'est pas suffisante et nécessiterait d'être revue. D'après le rapport environnemental transmis, la commune compte actuellement 2078 habitants, soit 66 de plus qu'en 2012 et 5 de moins par rapport à la population envisagée à l'horizon 2026 (2083 habitants). Le document ne précise pas si cette population supplémentaire a engendré de nouvelles constructions ou si elle a été absorbée par les logements existants, auquel cas le nombre de 22 logements vacants paraît à revoir. On peut aussi s'interroger sur l'hypothèse d'un regain d'attractivité démographique de la commune de Saint Michel-sur-Meurthe qui fonde les objectifs d'ouverture à l'urbanisation. **L'Autorité environnementale recommande de mettre en cohérence le projet de PLU avec les dernières données démographiques disponibles et de revoir les objectifs de densité urbaine pour diminuer la consommation foncière.**

S'agissant de l'enjeu nuisances sonores liées aux infrastructures routières :

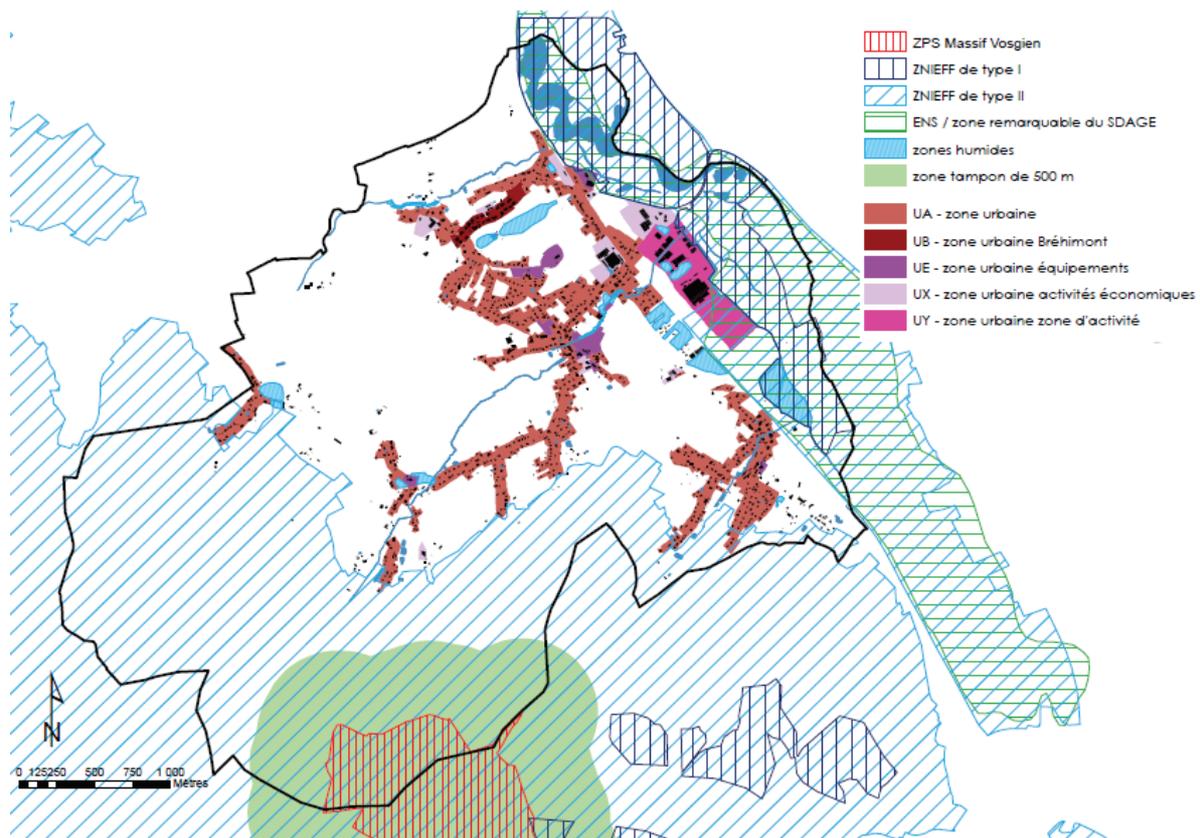
Les axes routiers RD32 et RN59 sont respectivement classés en catégorie 3 et 2 par arrêté préfectoral. Or, plusieurs parcelles définies comme pouvant accueillir de nouvelles constructions dans les dix années à venir se trouvent en bordure de la RD32. L'arrêté préfectoral n°493 du 24 décembre 2010 préconise de considérer les nuisances sonores de la RD32 sur une largeur de 100 m de part et d'autre de la voirie. Par ailleurs pour la RN59 la largeur préconisée est de 250 m conformément à l'arrêté préfectoral n°1059/98 du 23 décembre 1998. Pour que ces préconisations soient applicables, elles doivent être reprises par le projet de PLU de la commune. **L'Autorité environnementale recommande de reporter les 2 bandes de 100 m autour de la RD 32 et de 250 m autour la RN 59 dans le règlement du PLU.**

S'agissant de l'enjeu des milieux naturels et de la biodiversité :

L'Autorité environnementale regrette que le périmètre de la commune situé en zone Natura 2000 du « Massif Vosgien » ne soit pas davantage protégé par le règlement d'urbanisme. Le volet 2 du rapport de présentation évoque une zone tampon pour matérialiser un éloignement de 500 m de tout espace urbanisé. Mais cette zone tampon n'est pas reprise au règlement. Pour mieux garantir l'absence d'incidence du PLU sur le site Natura 2000, en particulier sur la zone d'action prioritaire, **l'Autorité environnementale recommande de définir plus précisément la zone tampon.**

De même, les zones humides de compensation classées en Nzh et les zones NF définies comme inconstructibles dans le volet 2 du rapport de présentation (p. 29, 43 et 45) ne sont pas prescrites comme étant inconstructibles par le règlement du PLU.

L'Autorité environnementale recommande de rendre le règlement du PLU conforme au rapport de présentation.



Cartographie illustrant l'absence d'incidence sur le site Natura 2000 (Source : rapport environnemental – volet 2)

S'agissant de l'enjeu maîtrise du risque d'inondation :

Toutes les dispositions du PPRi sont reprises dans le règlement du projet de PLU.

3.2 Le dispositif de suivi

Conformément à l'article R151-3 du code de l'urbanisme les critères, indicateurs et modalités retenus pour l'analyse des résultats de l'application du plan en matière d'environnement devraient être présentés. Dans le volet 2 du rapport de présentations, des indicateurs de suivi du PLU sont proposés pour effectuer des évaluations tous les trois ans. Mais aucun indicateur permettant de mesurer l'évolution de la biodiversité et de la qualité des milieux naturels n'est défini. **L'Autorité environnementale recommande de rajouter ces indicateurs.**

Metz, le 25 janvier 2017
 Le président de la MRAe,
 par délégation

Alby SCHMITT