



Mission régionale d'autorité environnementale

**Grand Est**

**Avis sur le projet de  
révision du Plan d'occupation des sols valant élaboration du Plan  
local d'urbanisme de la commune de Vittel (88)**

n°MRAe 2017AGE21

## 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 ce qui concerne le projet de révision du Plan d'occupation des sols (POS) de Vittel (88) valant élaboration du Plan local d'urbanisme (PLU) de la commune, en application du décret n° 2016-519 du 28 avril 2016, l'autorité environnementale est la Mission régionale d'autorité environnementale<sup>1</sup> (MRAe) Grand Est, du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Sur ce dossier, délégation a été donnée par la Mission à son président pour élaborer et signer l'avis de la MRAe.

La MRAe a été saisie pour avis le 30 janvier 2017 par la commune de Vittel. Conformément à l'article R. 122-21 du code de l'environnement, l'avis doit être fourni dans le délai de 3 mois. Selon les dispositions de ce même article, la MRAe a consulté l'Agence régionale de santé (ARS) qui a rendu son avis le 17 février 2017.

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).***

---

<sup>1</sup> Désignée ci-après par MRAe

## 1. Le contexte

La commune de Vittel est située à l'ouest du département des Vosges, à 43 km à l'est d'Epinal. Elle comptait 5 318 habitants en 2012. En 1975, la population de Vittel était de 6 791 habitants ; depuis cette date, elle décroît régulièrement, la diminution étant de 1473 habitants sur 37 ans.

Elle dispose d'un plan POS approuvé en 2001. Elle a décidé sa révision et l'élaboration d'un PLU le 20 novembre 2014 pour tenir compte des évolutions réglementaires intervenues depuis l'approbation du POS et mettre ce document d'urbanisme en conformité avec les objectifs de développement de la collectivité.

Le 15 juin 2016, la commune a déposé une demande d'examen au cas par cas auprès de la MRAe qui, par décision du 3 août 2016, a soumis à évaluation environnementale le projet d'élaboration du PLU considérant ainsi que les options d'aménagement présentées au dossier étaient susceptibles d'impacts sur l'environnement.

Dans sa décision, la MRAe a relevé en premier lieu que le projet d'ouverture à urbanisation à vocation d'habitat de deux zones pour une superficie de 9,53 ha dans un contexte de diminution constante de la population ne correspondait pas aux objectifs affichés dans le PADD, densification, valorisation des dents creuses et réduction d'un taux de vacance élevé sur la commune. Sur ce sujet, la décision soulignait aussi le fait que ces zones présentent une sensibilité environnementale qualifiée dans le dossier de forte sans que la démarche ayant abouti à leur choix soit présentée.

Par ailleurs, la décision de la MRAe mettait aussi en avant les nombreuses sensibilités environnementales du territoire de la commune que le document d'urbanisme doit prendre en compte, le paysage, la gestion quantitative et qualitative de l'eau et le risque d'inondation du fait du passage du cours d'eau le Petit Vair en zone urbanisée. La décision considérait enfin qu'une évaluation environnementale permettrait d'éclairer en particulier les dispositions adoptées pour respecter les prescriptions du SDAGE Rhin-Rhône 2016-2021, du SAGE nappe des grès du Trias inférieur et du PPR inondation.

Par mail du 30 janvier 2017, la commune de Vittel a mis à disposition de la MRAe le dossier complet du PLU et a sollicité son avis sur l'évaluation environnementale qu'il contient.

Le dossier comporte un rapport de présentation, qui inclut l'évaluation environnementale du projet de PLU : en deuxième section, l'« État initial de l'environnement », en troisième section, les « Justifications des choix retenus pour l'élaboration du PLU » et en quatrième section, « Les incidences du projet sur l'environnement ». L'évaluation environnementale aborde tous les aspects réglementaires.

Le présent avis porte en priorité sur les observations formulées dans la décision soumettant le projet à évaluation environnementale.

## 2. Analyse de l'évaluation environnementale

### 2.1 Articulation du plan avec les autres plans et documents de planification.

Le projet de PLU identifie les documents avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en considération : le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE)<sup>2</sup> Rhin-Meuse, le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE)<sup>3</sup> Nappe des grès du Trias

<sup>2</sup> Institué par la loi sur l'eau de 1992, le SDAGE est un instrument de planification qui fixe pour chaque bassin hydrographique les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau.

<sup>3</sup> Le schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) est un outil de planification, institué par la loi sur l'eau de 1992, visant la gestion équilibrée et durable de

inférieur en cours d'élaboration, le plan de prévention des risques naturels « inondation », le schéma régional de cohérence écologique (SRCE)<sup>4</sup> de Lorraine et le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE).

L'évaluation environnementale décrit les objectifs ou orientations de ces documents et on trouve une grille d'analyse suffisamment détaillée qui résume, en fonction des principales orientations, comment le projet de PLU leur est compatible. On notera simplement que, pour le SDAGE, le document semble en rester au schéma 2009-2015 alors qu'un schéma plus récent est à prendre en compte, le SDAGE 2016-2021 approuvé le 30 novembre 2015.

## **2.2 Analyse de l'état initial de l'environnement et présentation des principaux enjeux.**

L'état initial de l'environnement fait l'objet d'un chapitre spécifique. Tous les domaines environnementaux y sont abordés en particulier les risques, la qualité des milieux, les ressources naturelles, les milieux naturels et la biodiversité, la qualité des paysages.

Au vu des éléments de l'état initial, l'Autorité environnementale identifie les enjeux environnementaux majeurs suivants :

- la maîtrise de la consommation d'espaces agricoles et naturels ;
- la préservation des milieux naturels et de la biodiversité, notamment les zones humides ;
- la prise en compte des risques ;
- la protection et la mise en valeur du paysage.

### ***Maîtrise de la consommation d'espaces, agricoles et naturels***

Cet enjeu important comporte plusieurs aspects transversaux : limitation de l'artificialisation des sols, meilleure organisation de l'espace et maîtrise des déplacements, préservation du paysage et protection des ressources naturelles. En ce qui concerne la commune de Vittel, l'état initial note que 15 ha d'espaces naturels et agricoles ont été utilisés de 2003 à 2014 (soit 12 ans) pour la construction de 241 logements (97 maisons et 144 appartements), soit une moyenne de 16 logements par ha et de 20 logements par an.

Une cartographie des zones de consommation foncière a été établie qui montre que l'urbanisation a touché tous les secteurs de la ville avec un souci de limiter l'extension urbaine. Il faut aussi noter que, sur 2012-2014, les trois dernières années où l'information est disponible, la construction de nouveaux logements s'est réduite avec en moyenne 6 maisons par an.

Par ailleurs, le rapport de présentation détaille, secteur par secteur, la surface des dents creuses au sein de l'enveloppe urbaine. Il en résulte une surface totale de densification du tissu bâti existant évaluée à 3,3 ha avant rétention foncière.

### ***Préservation des milieux naturels et de la biodiversité***

Le territoire communal ne comporte ni site Natura 2000<sup>5</sup> ni zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF)<sup>6</sup>. Le rapport de présentation fournit néanmoins une carte

la ressource en eau.

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.

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.

permettant de situer les ZNIEFF aux alentours de Vittel ; elles sont toutes suffisamment éloignées du ban communal pour exclure tout impact du projet de PLU. De même, des informations sont données sur les zones Natura 2000 les plus proches avec la conclusion qu'aucune orientation du PLU n'a de conséquence défavorable sur ces zones.

Une analyse de l'occupation des sols du ban communal est également fournie sous forme cartographique qui détaille bien trois parties : au nord, le relief collinaire avec prairies, massifs forestiers et le cours supérieur du Petit Vair, au centre, la partie urbanisée et au sud, le plateau marqué par la grande culture et les effets du remembrement. Un inventaire des zones humides a également été réalisé en expliquant la méthodologie retenue pour les caractériser ; sept zones, d'inégale importance, ont été identifiées et cartographiées dans le rapport qui indique également que chaque zone susceptible d'être ouverte à l'urbanisation a fait l'objet d'une expertise « zone humide ».

Les éléments du SRCE de Lorraine applicables à la commune sont présentés, avec une identification des zones de forte perméabilité pour la circulation des espèces, en particulier le bois de la Voivre à l'Est du ban communal et le ruisseau de Belle Fontaine au Sud, qui doivent être pris en compte par le projet de PLU. A partir de ces éléments du SRCE, le rapport analyse également le réseau local des continuités écologiques. Il présente une proposition de trame bleue et de trame verte afin d'éviter d'urbaniser le continuum humide, de préserver l'existant voire de reconstituer des corridors.

Le rapport propose le maintien de la trame verte et bleue identifiée localement par une urbanisation limitée du continuum humide constitué du réseau hydraulique et des zones humides. Cette préservation s'avère plus complexe pour les espaces situés en zone urbaine.

### ***Prise en compte des risques naturels***

Le risque naturel le plus important pour Vittel est le risque d'inondation par débordement du Petit Vair dont le cours traverse la zone bâtie ; il en résulte une zone inondable dont le contour est repris en annexe du PLU. Par ailleurs, il n'est pas fait mention dans le rapport de l'existence de sites et sols pollués ainsi que l'indique l'ARS. La MRAe invite la commune de Vittel à compléter le rapport de présentation sur la question des sites et sols pollués.

### ***Protection et mise en valeur du paysage***

La ville de Vittel est riche d'un patrimoine architectural représentatif du site thermal historique du XIX<sup>ème</sup> siècle et des évolutions ultérieures en particulier dans les années 20 dont nombre d'éléments remarquables sont classés. La protection de ce patrimoine bâti a bien été identifié comme une priorité.

## **2.3 Justification du projet de plan au regard des enjeux environnementaux**

La commune de Vittel a connu depuis 1975 une période de décroissance démographique régulière avec un taux annuel moyen de -0,6 %. Les objectifs démographiques affichés dans le projet de PLU visent à retrouver la croissance de la population avec l'objectif d'atteindre d'ici 2030 le niveau de population de 2007, soit une population de 5500 habitants et environ 180 habitants supplémentaires par rapport à 2012.

L'hypothèse retenue revient donc à passer d'une situation où la population se réduit en moyenne de 40 habitants par an à une croissance de 10 habitants par an. L'aspiration à retrouver une certaine vitalité démographique peut se comprendre ; les moyens d'y parvenir ne sont cependant pas explicités.

Par ailleurs, une autre hypothèse est prise : la poursuite du desserrement des ménages. En 2012, on comptait sur Vittel 2,01 personnes par logement ; il est prévu en 2030 que ce ratio s'établisse à 1,93 avec pour conséquence immédiate un besoin de 110 logements supplémentaires à population constante. La décroissance du nombre de personnes par logement est attribuée dans le rapport au vieillissement de la population alors qu'interviennent également les nouvelles formes familiales. L'hypothèse d'un renouveau démographique, qui a été adoptée par la commune de Vittel, devrait plutôt contribuer à une augmentation du nombre de personnes par logement. La poursuite de la décroissance justifie une analyse plus fine que la simple prolongation d'une courbe.

La commune de Vittel est marquée par un nombre de logements vacants (19,6% du parc de logements en 2012 dans les statistiques de l'INSEE) qui apparaît très important par rapport à la moyenne départementale (10,5%) ; une forte augmentation de la vacance sur la période 2007-2012 a également été mise en évidence dans ces statistiques. La municipalité, consciente de ce problème, l'explique pour partie par la vocation touristique de Vittel et la présence d'un parc de logements destiné à l'accueil de touristes ou de curistes. Elle a cependant engagé une analyse fine afin de préciser la nature des logements considérés comme vacants par l'INSEE et d'appréhender ce qui permettrait de réduire progressivement la vacance. En examinant la situation de chaque logement réputé vacant, elle conclut à une vacance « réelle » de 10,35 %, ratio plus conforme à la moyenne départementale. Suite à ces travaux, la commune a estimé aussi que, d'ici 2030, deux logements par an pourront en moyenne être sortis de la vacance et remis dans le parc, soit au total 30 logements supplémentaires disponibles.

Ce suivi fin de la vacance semble une bonne idée pour la MRAe qui recommande de le pérenniser en conservant la même méthode dans les indicateurs de suivi.

Le projet de PLU prévoit la possibilité de construire 164 nouveaux logements sur 15 ans, d'ici 2030. Par rapport à une période précédente, 2003-2014, soit 12 ans, où 241 logements ont été construits, il y a donc une certaine modération en matière de prévision de création de nouveaux logements.

Le foncier nécessaire à la réalisation de ce programme provient, d'une part, des parcelles identifiées au sein des dents creuses et, d'autre part, des extensions urbaines vouées au développement de l'habitat. L'utilisation des dents creuses, avec une mobilisation de 70 % du potentiel, permet la réalisation de 32 logements ; les extensions urbaines ouvrent à l'urbanisation deux zones qui autorisent un maximum de 132 logements avec une densité d'environ 14 logements par ha, 78 logements sur la zone 1AU de 5,582 ha et 54 logements sur la zone 2AU de 3,9 ha. Il faut noter que le projet de PLU prévoit que la zone 2AU ne sera pas ouverte à urbanisation avant la consommation de 90 % de la zone 1AU.

Les dispositions que le PLU prend en matière de nouveaux logements sont cohérentes avec les hypothèses adoptées par ailleurs quant au renouveau démographique souhaité de Vittel.

## **2.4 Analyse des incidences notables du projet de plan**

Les incidences du projet sont analysées, pour le programme d'aménagement et de développement durable, les orientations d'aménagement et de programmation, le zonage et le règlement associé.

Tous les domaines environnementaux sont abordés. Chaque zone ouverte à l'urbanisation donne lieu à une analyse des incidences dans les domaines de la biodiversité et du paysage. L'impact sur les sites Natura 2000 proches du territoire est également analysé.

Le principal impact du projet sur l'environnement concerne la consommation d'espace avec 9,53 hectares de deux zones agricoles constituées de prairies et de vergers à valeur agronomique médiocre mais qui participent à la continuité écologique ; l'urbanisation de ces secteurs peut présenter de plus un impact sur le paysage.

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

Les incidences négatives du plan sur l'environnement doivent prioritairement être évitées, et les atteintes qui n'ont pu être évitées doivent être réduites au maximum et les incidences résiduelles doivent, si possible, être compensées. Cette séquence ERC<sup>7</sup> doit permettre de conserver globalement la qualité environnementale des milieux.

Le rapport de présentation affirme que cette séquence ERC a été présente tout au long de la construction du PLU et a fait évoluer les choix d'aménagement ou a permis de compléter les dispositions du projet de PLU. Le principal effort a été porté sur l'évitement des impacts sur l'environnement, le projet de PLU a notamment retenu :

- les zones de développement urbain 1AU et 2AU qui ont été choisies pour leurs faibles enjeux écologiques et agronomiques et les OAP adoptées pour ces zones permettent de compenser les disparitions de haies ou de vergers anciens ;
- la très grande majorité des espaces à vocation agricole qui ont été rendue inconstructibles par le règlement ;
- les zones forestières qui bénéficient d'un classement « Nf » et les espaces identifiés comme participant de la trame bleue ou verte qui ont été protégées réglementairement.

Les mesures de réduction des impacts sur l'environnement sont prises au travers des dispositions du règlement et des orientations d'aménagement. Ces prescriptions concernent notamment la limitation de l'emprise des surfaces imperméabilisées et la végétalisation des espaces.

## **2.6 Résumé non technique**

Le résumé non technique figure en fin du rapport de présentation ; il représente fidèlement les grandes problématiques environnementales du territoire mais il n'évoque pas les hypothèses qui sont prises quant à l'évolution démographique et leurs incertitudes.

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

### **3.1 Les orientations et mesures**

Au regard des enjeux prioritaires identifiés au point 2.2, seul le point concernant la consommation d'espace prévue par le projet de PLU laisse subsister une interrogation.

Si l'on admet l'hypothèse d'un renouveau démographique, la consommation d'espace prévue par

<sup>7</sup> La séquence « éviter, réduire, compenser » (dite ERC) a pour objet de tendre vers l'impact résiduel le plus faible possible voire nul. Elle est définie réglementairement par l'art. R122-20 du CE (alinéas a, b, et c du 6°). La 1ère étape d'évitement (ou « mesure de suppression ») modifie une action d'un document de planification afin de supprimer un impact négatif identifié que cette action engendrerait. Les mesures d'évitement sont recherchées très en amont dans la conception du document de planification. Il peut s'agir de « faire ou ne pas faire », « faire moins », « faire ailleurs » ou « faire autrement ». Les mesures d'évitement doivent être visibles à travers le choix du scénario retenu dont l'argumentaire explique les raisons pour lesquelles la solution retenue est la plus satisfaisante au regard des enjeux environnementaux. La réduction intervient dans un second temps, dès lors que les impacts négatifs sur l'environnement n'ont pu être pleinement évités. Ces impacts doivent alors être suffisamment réduits, notamment par la mobilisation des actions propres à chaque type de document. Enfin, si des impacts négatifs résiduels significatifs demeurent, il s'agira d'envisager la façon la plus appropriée d'assurer la compensation de ses impacts. En identifiant les enjeux majeurs à éviter, un document de planification permet d'anticiper sur la faisabilité des mesures compensatoires des futurs projets. S'il s'agit d'un document de planification présentant des projets dont l'impact et l'implantation sont en grande partie connus, le document peut en outre présenter les mesures compensatoires déjà prévues, voire déjà arrêtées dans le cadre des projets planifiés. Dans certains cas, le document de planification peut renvoyer l'obligation de compensation aux maîtres d'ouvrage des projets."

le projet de PLU est bien justifiée en regard des objectifs de réalisation de nouveaux logements. Les densités minimales prescrites dans les orientations d'aménagement permettent un usage du foncier optimisé. On notera que les prévisions de consommation foncière pour la durée d'application du projet de PLU sont en réduction par rapport à la consommation foncière réalisée durant la période précédente et qu'un effort de densification est affiché.

Les espaces naturels présentant un enjeu de préservation, les réservoirs de biodiversité et les continuités écologiques font l'objet de protections à travers un zonage adapté, qui limite les possibilités de construction. Les dispositions du projet de PLU assurent en outre une protection renforcée pour les espaces boisés.

Des prescriptions particulières ont été prises pour les zones exposées au risque d'inondation.

Les espaces agricoles restent inconstructibles pour leur majeure partie et la thématique de protection et de mise en valeur du paysage est bien traitée dans le dossier, les orientations d'aménagement, ainsi que le zonage permettent d'apporter une réponse aux enjeux liés à la préservation et la mise en valeur du patrimoine du Vittel historique.

### 3.2 Le suivi

Dans son sommaire, le rapport de présentation prévoit une cinquième section consacrée au dispositif de suivi ; en réalité, ce dispositif est exposé en fin de quatrième section où deux pages rappellent les obligations en matière de suivi et les caractéristiques générales d'un tel dispositif qui est censé définir des critères et des indicateurs pour suivre les effets du plan sur l'environnement. Les indicateurs préconisés sont adaptés aux enjeux du projet de PLU. ***La MRAe recommande que l'état zéro soit précisé en particulier pour l'évolution de la surface urbanisée, de la vacance et de la densité d'occupation des différents secteurs.***

\*\*\*\*\*

En l'état, la Mission régionale d'autorité environnementale considère que le projet prend correctement en compte l'environnement, si l'on admet les hypothèses concernant le renouveau démographique pour lesquelles des justifications complémentaires seraient bienvenues ou, à défaut, un dispositif de suivi renforcé. Elle n'a pas d'autres observations à formuler.

Metz le 20 février 2017

La Mission régionale  
d'autorité environnementale  
représentée par son président p.i



Yannick TOMASI