



Mission régionale d'autorité environnementale

Grand Est

**Avis sur la révision du plan d'occupation des sols (POS)
valant élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) de la
commune de Puttelange-lès-Thionville (57)**

n°MRAe : 2017AGE39

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 plan local d'urbanisme de Puttelange-lès-Thionville (57), en application de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme, l'autorité environnementale est la Mission régionale d'autorité environnementale¹ (MRAe) Grand Est, du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

La MRAe a été saisie pour avis par la commune de Puttelange-lès-Thionville. Le dossier ayant été reçu complet, il en a été accusé réception le 14 février 2017. Conformément à l'article R. 104 – 25 du code de l'urbanisme, l'avis doit être fourni dans le délai de 3 mois. Selon les dispositions de l'article R. 104 – 24 du même code, la MRAe a consulté l'Agence régionale de santé (ARS) le 14 mars 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).

1 Désignée ci-après par MRAe

Synthèse de l'avis

La commune de Puttelange-lès-Thionville (930 habitants en 2013), composée du village de Puttelange et des deux hameaux de Halling et Himeling, se situe au nord du département de la Moselle à proximité du Luxembourg. Elle s'inscrit dans le Schéma de cohérence territoriale de l'agglomération thionilloise (SCoTAT). Ayant engagé la révision de son plan d'occupation des sols (POS) approuvé en 1992, elle vient d'arrêter en octobre 2016 son projet de plan local d'urbanisme (PLU).

Ce projet de PLU est soumis à une évaluation environnementale en raison de l'existence d'un site Natura 2000 « Vallon de Halling » sur son territoire. Ce site, constitué des anciennes carrières situées à l'est de Halling, accueille des pelouses calcaires propices au développement d'une faune et d'une flore riches et rares (immortelle des sables, féтуque à longues feuilles, séséli des steppes, corynéphore et le poisson chabot dans le ruisseau du Dolbach). L'étude des incidences Natura 2000 conclut à l'absence d'impact du projet de PLU sur ce site. Sa protection est en grande partie assurée par son éloignement des espaces urbanisés et par son classement principal en zone naturelle Ns du PLU, très restrictif en matière de constructibilité.

L'objectif de la commune est d'atteindre 1280 habitants en 2031 (350 habitants supplémentaires), soit une augmentation de + 35 % par rapport à 2013. Il correspond à l'évolution démographique constatée ces dix dernières années mais apparaît supérieur à celui fixé par le SCoTAT (+14 %).

Pour répondre à cet objectif, le PLU classe en zone U une surface nouvelle d'environ 2,2 ha pour accueillir de nouveaux logements, à laquelle s'ajoutent 4,5 ha d'extensions urbaines (2,6 ha en zone 1AU et 1,9 ha en zone 2AU), soit une consommation foncière totale de 6,7 ha.

Pour la MRAe, les enjeux environnementaux majeurs sont :

- la consommation d'espaces naturels et agricoles ;
- la préservation des milieux naturels et de la biodiversité.

Tout en soulignant la réduction des surfaces urbanisables dans le projet de PLU par rapport à celles inscrites dans le POS, la consommation foncière pourrait être encore réduite compte tenu des prévisions démographiques moindres du SCoTAT et des disponibilités existantes (dents creuses et logements vacants). Le choix de localisation des nouvelles zones à urbaniser du PLU, dont les densités prévues sont supérieures à celles fixées par le SCoTAT, est pertinent car ces zones s'inscrivent en continuité de l'urbanisation du village et des hameaux et sont ainsi situées hors des secteurs considérés comme les plus sensibles d'un point de vue environnemental.

Le PLU exploite par ailleurs les possibilités réglementaires pour améliorer la protection du patrimoine naturel, par exemple en créant des espaces boisés classés ou en protégeant des éléments de paysages ou patrimoniaux.

L'autorité environnementale recommande avant tout de s'assurer de la cohérence de l'augmentation démographique projetée avec celle du SCoTAT et, le cas échéant, de réduire la taille des zones d'extension urbaine, en mobilisant prioritairement les disponibilités existantes (dents creuses et logements vacants) dans le respect des densités requises.

Avis détaillé

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

Puttelange-lès-Thionville appartient à la Communauté de Communes de Cattenom et Environs (CCCE). Son territoire fait partie du Schéma de cohérence territoriale de l'agglomération thionilloise (SCoTAT), approuvé en 2014. La commune est constituée du village de Puttelange et des hameaux de Halling et Himeling.

En limite nord-est se trouve la frontière avec le Luxembourg, matérialisée par le ruisseau Altbach. En raison de cette localisation, la pression sur le foncier a augmenté au cours de ces dernières années dans cette commune de 930 habitants (recensement de l'INSEE de 2013). 10,9 ha d'espaces agricoles ou naturels ont été consommés entre 2005 et 2015.

Un premier plan local d'urbanisme (PLU)² avait été approuvé en 2010, mais annulé en 2013 par le tribunal administratif de Strasbourg³. Le présent projet de PLU, auquel s'applique désormais les objectifs du SCoTAT, a été arrêté par délibération du conseil municipal en date du 19 octobre 2016.

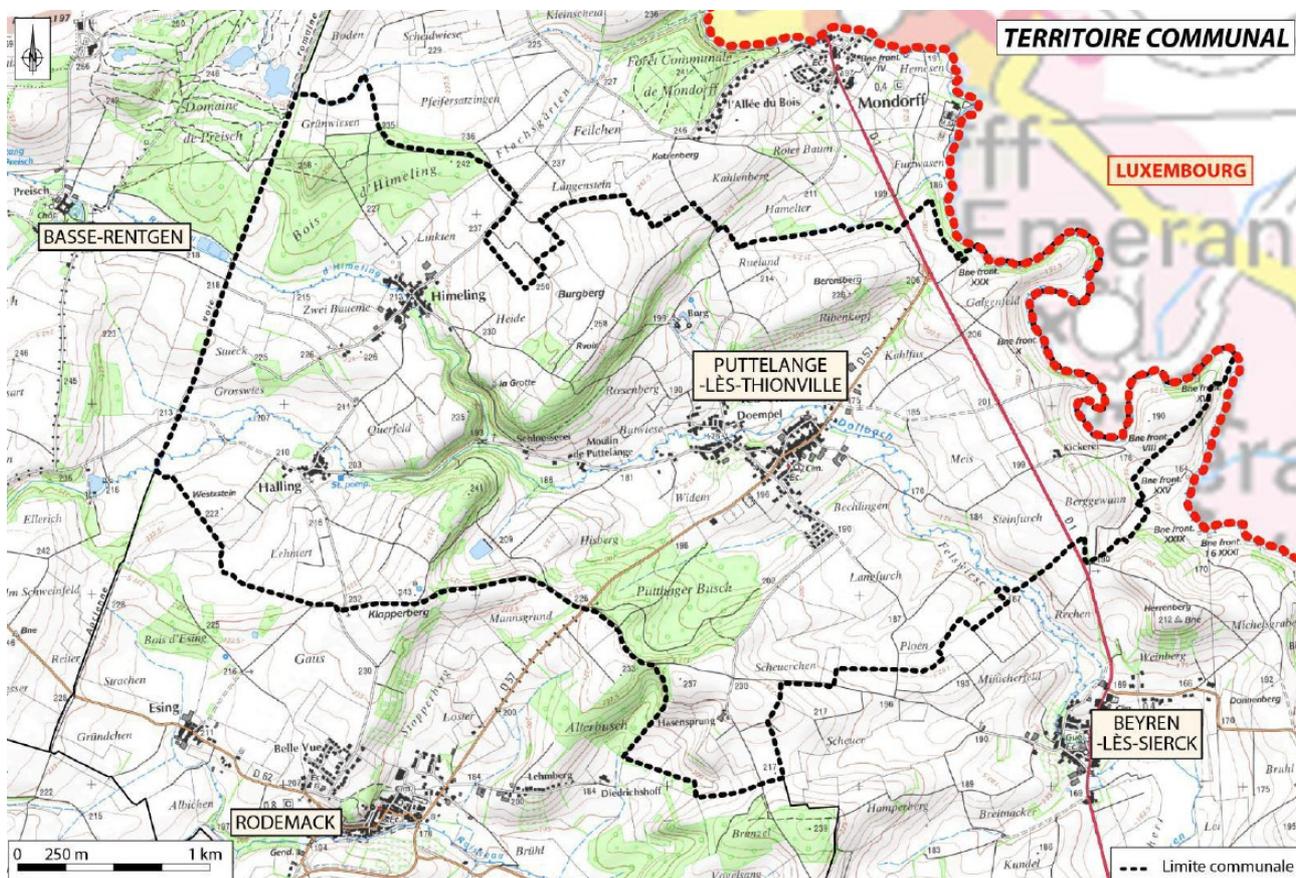


Illustration 1: Territoire de la commune de Puttelange-lès-Thionville (Source : rapport de présentation)

² 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 ».

³ Le dossier ne précise pas le ou le(s) motif(s) retenu(s) par le tribunal pour annuler ce précédent projet.

Le programme d'aménagement et de développement durable (PADD) du projet de PLU a établi les orientations majeures suivantes :

- préserver le caractère rural de la commune ;
- soutenir son développement économique ;
- garantir la préservation de l'environnement et la mise en valeur des paysages naturels urbains.

Le territoire communal compte une zone Natura 2000⁴, dénommée Vallon de Halling, et des trames vertes et bleues définies comme « pôle de biodiversité majeur » dans le SCoTAT. Les espaces agricoles représentent près de 80 % des 1067 ha du ban communal, soit 849 ha.

La commune prévoit d'accueillir 350 nouveaux habitants et estime les besoins en construction à 182 nouveaux logements sur 15 ans. Les « dents creuses »⁵ seront mobilisées pour permettre la construction de nouvelles habitations. Le projet de PLU prévoit également d'ouvrir de nouvelles surfaces à l'urbanisation, à savoir 6,7 ha (2,2 ha de zones U et 4,5 ha de zones AU).

2. Analyse du rapport environnemental

Le rapport de présentation du PLU est détaillé et complet. 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

Cette partie est bien traitée avec de très utiles rappels réglementaires. Le dossier indique que le projet de PLU est compatible avec le SCoTAT et le SDAGE, notamment d'un point de vue environnemental. Le dossier d'évaluation environnementale a également abordé l'articulation du projet avec le Schéma régional de cohérence écologique (SRCE) et le Schéma régional climat air énergie (SRCAE) de Lorraine, la Directive territoriale d'aménagement (DTA) des Bassins Miniers Nord Lorrains, les Schémas régionaux et départementaux des carrières, le Pacte Lorraine État 2014-2016, le Schéma départemental d'accueil des gens du voyage, le Plan départemental pour l'élimination des déchets ou assimilés, la Directive régionale d'aménagement des forêts domaniales, le Schéma régional d'aménagement des forêts des collectivités et le Schéma régional de gestion sylvicole de Lorraine.

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

La commune de Puttelange-lès-Thionville se trouve sur un plateau agricole, entre 167 m et 255 m d'altitude. Une large partie des 1067 ha du ban communal est dédiée à l'agriculture, dont la surface représente 847 ha. Les zones naturelles abritent des milieux naturels remarquables qui ont justifié la création de la zone Natura 2000 « Vallon de Halling », d'un Espace naturel sensible (ENS) et d'une Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF⁶) de type 1.

4 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).

5 Parcelles non construites entourées par des terrains bâtis.

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.

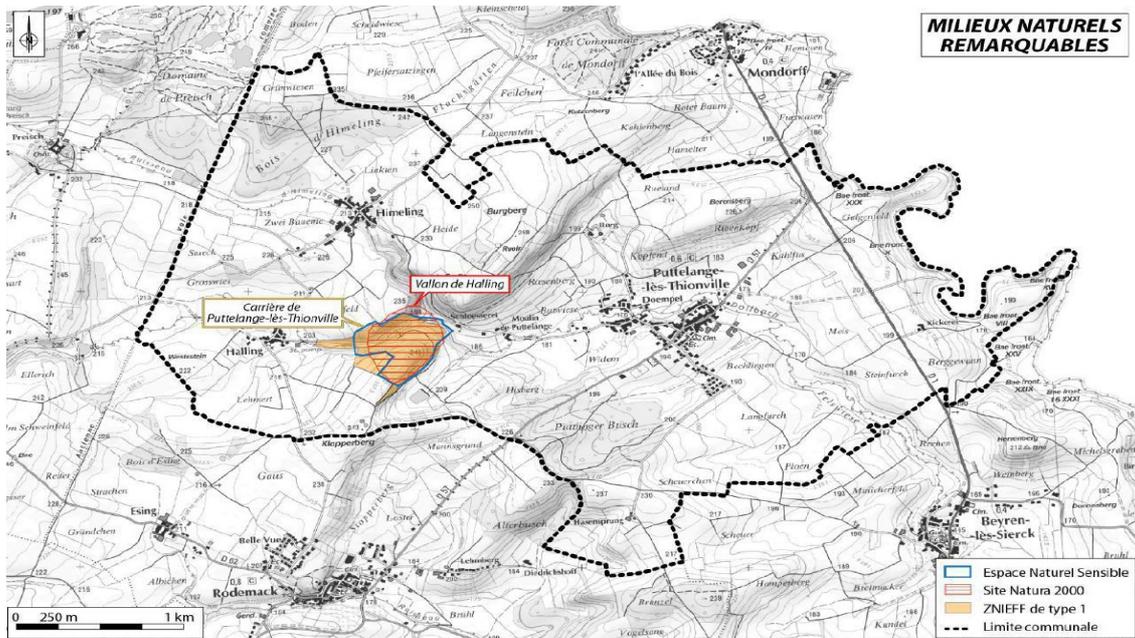


Illustration 2: Localisation de la zone Natura 2000 sur le territoire communal (source : rapport de présentation)

Les anciennes carrières situées à l'Est de Halling accueillent des pelouses calcaires qui constituent l'habitat à l'origine du classement du secteur en zone Natura 2000, car elles sont propices au développement d'une faune et d'une flore riches et rares (immortelle des sables, fétuque à longues feuilles, séséli des steppes, corynéphore et le poisson chabot dans le Dolbach, cours d'eau qui traverse la zone). Par ailleurs, le SCoTAT positionne la commune comme pôle de biodiversité majeur. Des corridors écologiques permettent un maillage des différents sites.

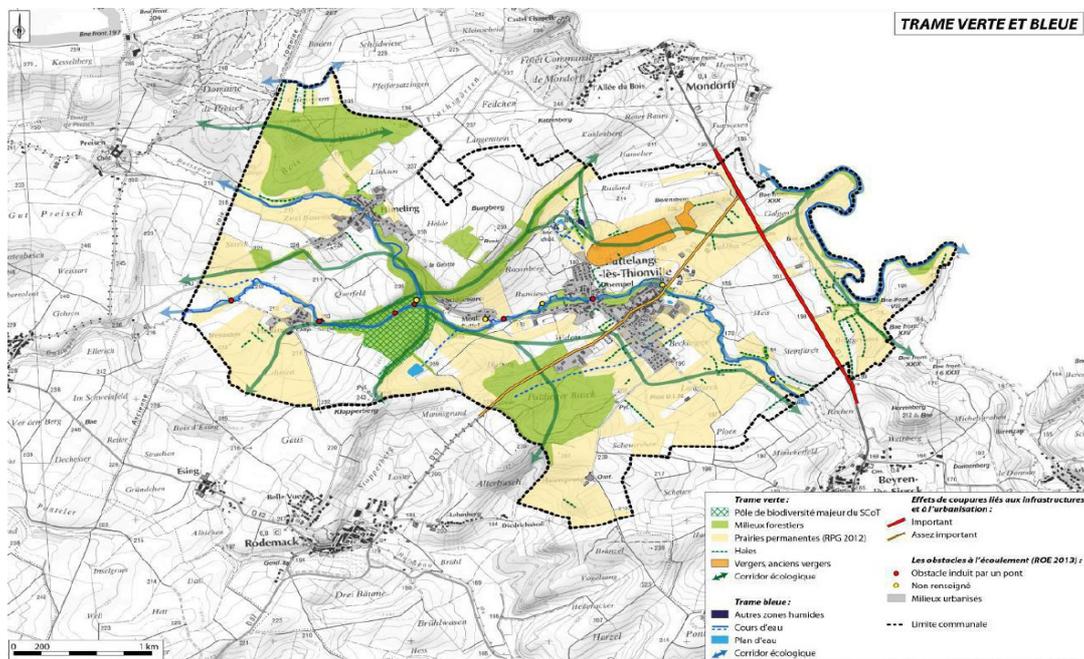


Illustration 3: Organisation des corridors écologiques (source : rapport de présentation)

Les trames bleues sont importantes en raison de nombreux ruisseaux (le Himeling, le Dolbach et le Beyren). Le plus important, l'Altbach, est situé en limite de ban, à l'est. Il constitue une frontière avec le Luxembourg. De nombreuses zones humides sont attestées par le rapport qui en fait un inventaire complet. La route départementale RD1 et dans une moindre mesure la route départementale RD57 constituent des ruptures aux continuités écologiques.

Le territoire communal est inscrit par l'Institut National des Appellations d'Origine (INAO) au titre de l'Appellation d'Origine Contrôlée (AOC) Mirabelle de Lorraine.

L'autorité environnementale identifie les principaux enjeux environnementaux suivants :

- la consommation d'espaces naturels et agricoles ;
- la préservation des milieux naturels et de la biodiversité.

2.3 Justification du projet de plan au regard des enjeux environnementaux

La population est répartie sur le village et les deux hameaux de la commune. Entre 1990 et 2013 sa croissance a été constante et s'est élevée à 82 %. Ce développement s'est accompagné d'une consommation de 15,6 ha de surfaces agricoles et naturelles entre 1998 et 2010 et de 1,8 ha durant les 3 années de validité du précédent PLU, de 2010 à 2013.

L'objectif de 350 habitants supplémentaires d'ici 2031, soit une croissance de + 35 %, est cohérent avec l'évolution démographique constatée. Toutefois, au regard de l'avis du Préfet de Moselle du 30 janvier 2017, cet objectif de développement aurait mérité d'être mis en perspective avec l'objectif affiché de croissance du SCoTAT sur l'ensemble du territoire, soit environ 14 % sur cette même période.

La MRAe recommande de s'assurer de la cohérence de l'augmentation démographique projetée avec celle du SCoTAT.

Le besoin en logements retenu est quant à lui cohérent avec l'objectif d'augmentation de la population. La commune s'appuie sur plusieurs leviers pour construire les logements nécessaires. Le PLU classe en zones urbaines U une surface d'environ 2,2 ha pour accueillir de nouveaux logements. Le document prévoit également d'ouvrir à l'urbanisation environ 4,5 ha. Ces surfaces ont été classées en zones 1AU (2,6 ha) et 2AU (1,9 ha). Enfin, pour couvrir l'ensemble des besoins, 22 dents creuses sont annoncées comme mobilisables. À partir des cartes mises à disposition, il semble que le nombre soit plutôt de 15 parcelles. Ces dents creuses représentent un potentiel retenu de 22 logements.

Les constructions programmées dans ces différentes zones (U, AU et dents creuses) permettent de répondre aux besoins de logements (160 logements en zones d'extension urbaine et 22 en dents creuses).

Aucun nouvel aménagement de zone d'activité ne figure dans le projet de PLU sur la période couverte par le document. Pourtant, la commune annonce la mise en place d'une réserve foncière pour l'aménagement à long terme d'une zone d'activité au nord-est. L'emplacement choisi se trouve sur un terrain agricole le long de la RD1 qui est rendu inconstructible par un classement en zone Aa dans l'éventualité de réalisation de cette opération. La justification du choix de ce site et de sa surface mériterait d'être motivée dans le rapport.

2.4 Analyse des incidences notables du projet de plan

L'étude des incidences Natura 2000 conclut à l'absence d'impact du projet de PLU sur la zone. Sa protection est en grande partie assurée par son éloignement des espaces urbanisés et par son classement principal en zone naturelle Ns du PLU très restrictif en matière de constructibilité.

En l'absence d'alternative à l'usage de l'automobile, il est indiqué que le projet de PLU devrait avoir pour conséquence une augmentation des émissions de gaz à effet de serre à l'échelle de la commune en raison des déplacements supplémentaires liés à une population plus grande.

2.5 Mesures destinées à éviter, réduire ou compenser les conséquences dommageables du plan (démarche ERC⁷)

Le projet de PLU démontre la volonté d'éviter et de réduire les impacts sur l'environnement. Toutefois, la réduction de la consommation foncière par rapport à celle envisagée dans le POS, mise en avant par la commune, ne peut pas être considérée comme une mesure liée à la démarche ERC.

Ceci étant, l'optimisation et le choix de localisation des surfaces en extension urbaine du PLU dénotent un progrès dans la prise en compte des enjeux environnementaux relevés par la MRAe.

Par ailleurs, la destruction de la zone humide (ZH_10 dans le rapport) en raison de la construction d'un lotissement le long de la RD57 a dû faire l'objet de mesures compensatoires qui ne sont pas évoquées dans le rapport.

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 aurait également dû aborder les principaux impacts du projet sur l'environnement.

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 prioritaires identifiés au point 2.2, il est émis les observations suivantes :

⁷ "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."

L'enjeu de maîtrise foncière :

La répartition des possibilités d'extension de l'urbanisation a été étudiée à l'échelle de la Communauté de communes de Cattenom et Environs. Environ 6,5 ha ont été attribués pour la commune de Puttelage-lès-Thionville en accord avec le SCoTAT, d'après le rapport de présentation. Avec les 6,7 ha d'extension urbaine prévus, le projet atteint le plafond de consommation d'espace fixé par cette prescription.

Par ailleurs, le SCoTAT positionne Puttelage-lès-Thionville comme centralité de proximité et établi des objectifs de densité en conséquence :

- à l'extérieur de l'enveloppe urbaine : une densité minimale de 22 logements/ha ;
- à l'intérieur de l'enveloppe urbaine : une densité minimale de 32 logements/ha en respectant un minimum de 15 à 20 % des nouveaux logements construits sur la commune.

Sur les 6,7 ha en extension à l'urbanisation il est prévu de construire 160 logements, soit une densité moyenne d'environ 24 logements/ha, supérieure aux préconisations.

La distinction entre les dents creuses et les surfaces en extension urbaine est explicitement définie. Celles-ci sont représentées sur plusieurs cartes dans le rapport de présentation⁸. Cependant, la surface mobilisée par les dents creuses pour accueillir 22 logements supplémentaires n'est pas chiffrée. De ce fait, le rapport ne permet pas de déterminer si la densité de 32 logements/ha fixée par le SCoTAT est respectée dans l'enveloppe urbaine.

Toutefois, cet effort de mobilisation des dents creuses et de densification des extensions à l'urbanisation ont permis de réduire les surfaces urbanisables du projet de PLU.

Au final, même si les 6,7 ha d'extension urbaine atteignent le plafond de la surface autorisée par le SCoTAT, ils sont dimensionnés par rapport aux objectifs de croissance démographique retenus par la commune dont la cohérence avec ceux préconisés par le SCoTAT reste à vérifier.

La MRAe recommande en conséquence et le cas échéant de réduire la taille des zones d'extension urbaine, en mobilisant prioritairement les disponibilités existantes (dents creuses et logements vacants) dans le respect des densités requises.

L'enjeu des milieux naturels et de la biodiversité :

La prise en compte des enjeux environnementaux du territoire dans le projet de PLU se traduit par la définition de six secteurs différents pour les zones naturelles : N, Nf pour les bois, Ns pour la ZNIEFF et la zone Natura 2000, Nh pour les constructions isolées, Nj pour les jardins vergers et Ni pour les secteurs de sports et de loisirs. Tous les secteurs boisés Nf et Ns ont été classés. Par conséquent, tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements y sont interdits.

Le projet de PLU a inscrit dans son règlement la protection de nombreux éléments paysagers (arbres isolés, alignement d'arbres, haies, ripisylves, boqueteaux...) comme le permet l'article L151-23 du code de l'urbanisme. Le PADD définit comme mesure de protection

8 Chapitre F- Potentialités de construction au cœur de l'enveloppe bâtie

complémentaire la prise en compte d'un recul de 30 m minimum inconstructibles le long des forêts pour les constructions à usage d'habitation. Le règlement intègre cette disposition seulement pour les zones UX et A.

La MRAe recommande de reprendre dans le règlement du PLU la distance de recul de 30 m entre le bâti et les lisières de forêt pour toutes les zones pouvant accueillir des constructions.

Par ailleurs, il est possible de créer des servitudes allant jusqu'à 6 m⁹ sur chaque rive d'un cours d'eau pour l'entretien régulier. Alors que le territoire communal est parcouru par de nombreux ruisseaux, aucune mesure en ce sens n'a été inscrite, notamment pour le Dolbach qui accueille pourtant une espèce protégée.

La MRAe recommande d'appliquer une servitude de 6 m sur chaque rive des cours d'eau de la commune.

3.2 Le dispositif de suivi

Le projet de PLU propose des indicateurs de suivis des effets du PLU une fois mis en place. Celui relatif à la qualité des eaux aurait aussi dû porter sur les milieux naturels. Par ailleurs, les modalités de mise en œuvre des dispositifs de suivi aurait pu être décrite de manière détaillée.

Metz, le 12 mai 2017

Le président de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale,
par délégation



Alby SCHMITT

9 Code de l'environnement L215-15 et L215-18