



Mission régionale d'autorité environnementale

**Grand Est**

**Avis sur le projet d'élaboration  
du plan local d'urbanisme  
de la commune de BUXIERES-SOUS-LES-COTES  
(55)**

n°MRAe 2017AGE51

## 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 Buxières-sous-les-Côtes, en application de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme, 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).

La MRAe a été saisie pour avis par le maire de la commune. Le dossier ayant été reçu complet, il en a été accusé réception le 19 avril 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), qui n'a pas émis d'observation.

Par délégation de la MRAE, son président a rendu 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 Buxières-sous-les-Côtes (282 habitants en 2014) se situe à une vingtaine de kilomètres au nord de Commercy, au pied des Côtes de Meuse. Elle fait partie du Parc naturel régional de Lorraine (PnrL).

Le conseil municipal a arrêté son projet de plan local d'urbanisme<sup>2</sup> (PLU) par délibération du 14 février 2017 en révision de son plan d'occupation des sols actuel. Ce projet est soumis à une évaluation environnementale en raison de l'existence de 3 sites Natura 2000 sur son territoire :

- le site « Les Hauts de Meuse », site éclaté qui abrite en particulier le Triton crêté<sup>3</sup> ainsi que cinq espèces de chauves-souris d'intérêt européen ;
- le site « Lac de Madine et étangs de Pannes » (directive « Habitats »), fréquenté notamment par deux amphibiens d'importance européenne ;
- le site « Lac de Madine et étangs de Pannes » (directive « Oiseaux »), particulièrement attractif pour les oiseaux d'eau qui migrent, viennent y nicher ou hiverner.

La MRAe identifie les enjeux environnementaux majeurs suivants dans le dossier :

- la protection de la ressource en eau (lac de Madine) ;
- la préservation des milieux naturels, des espèces protégées dans les sites Natura 2000 et les ZNIEFF, des zones humides et des continuités écologiques ;
- la préservation de la qualité du paysage des fronts de côte de Meuse, notamment par la préservation des vergers en périphérie urbaine.

Le projet de PLU repose sur un objectif de population de 320 habitants à l'horizon 2025, ce qui est optimiste au regard de la stagnation observée depuis les années 1990. A cet effet, la commune envisage la réalisation d'une quinzaine de logements par densification et remise sur le marché de logements vacants et l'ouverture à l'urbanisation une zone de 0,2 hectare. L'urbanisation de cette zone pourrait être évitée avec une hypothèse de croissance de la population moins optimiste ou l'acceptation de critères de densité plus proches des valeurs généralement admises.

Dans l'ensemble, le dossier est de bonne facture. Les sites Natura 2000 sont classés majoritairement en zone naturelle (zone N), avec un règlement assez restrictif. Seul le secteur de la ferme de Buxéraubois demande un complément d'analyse. La surface des zones à urbaniser est diminuée par rapport au document actuel et de nombreux éléments favorables à la biodiversité sont préservés (forêt, vergers, fossés, haies...). La qualité du paysage de fronts de côtes est bien prise en compte.

En revanche, les informations partielles et confuses sur l'assainissement et la gestion des eaux pluviales ne permettent pas d'apprécier les impacts du projet de PLU sur la qualité des eaux. Ce sujet est d'autant plus prégnant que Buxières est à l'amont immédiat du lac de Madine, qui sert à l'alimentation en eau potable de Metz et constitue un plan d'eau de baignades en été.

### **La MRAe recommande principalement de :**

- **compléter le rapport de présentation par les informations sur l'assainissement et la gestion des eaux pluviales et par l'analyse des impacts de l'assainissement eaux usées et pluviales sur la qualité des eaux et en particulier, sur celle du lac de Madine ;**
- **d'optimiser la consommation d'espace par l'adoption d'une densité plus proche des densités couramment admises.**

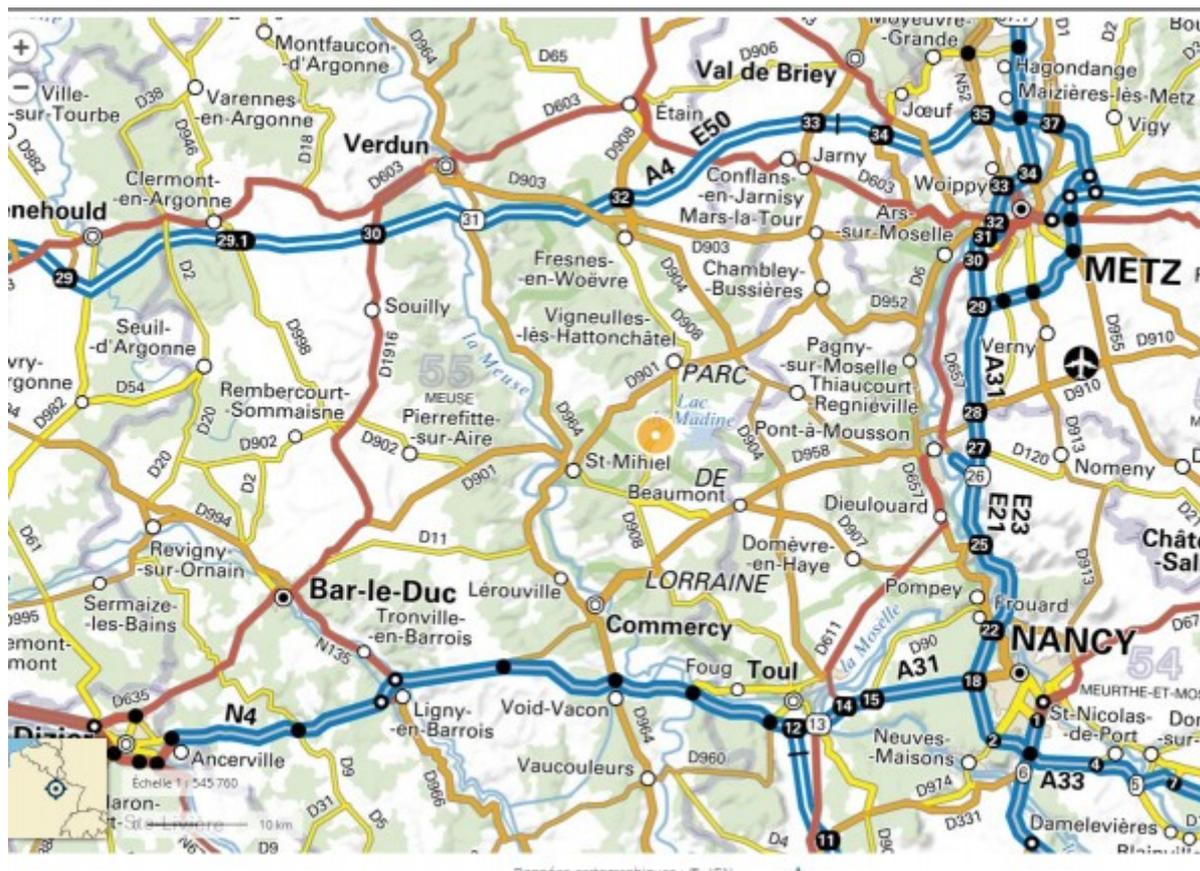
2 Le PLU est le principal document de planification de l'urbanisme à l'échelle communale ou intercommunale. Il remplace le plan d'occupation des sols depuis la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 13 décembre 2000, dite « loi SRU ».

3 Le Triton crêté est un amphibien.

## Avis détaillé

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

La commune de Buxières-sous-les-Côtes (55) se situe à une vingtaine de km au nord de Commercy, au pied des Côtes de Meuse, dans un paysage rural où alternent boisements, grandes cultures et vergers. Elle se trouve à la marge orientale du Bassin Parisien, les côtes de Meuse scindent son territoire en deux. La commune comprend une partie du lac de Madine, qui constitue le plus vaste plan d'eau de Lorraine et compte parmi les trois grandes retenues du quart Nord-Est de la France avec le réservoir du Der-Chantecoq et celui de la Forêt d'Orient. Le lac de Madine appartient à l'ensemble des étangs continentaux de la petite Woëvre inscrit à la convention RAMSAR<sup>4</sup> depuis 1991.



Elle fait partie de la communauté de communes Côtes de Meuse Woëvre (CCCMW), incluse dans le Pôle d'équilibre territorial et rural (PETR)<sup>5</sup> « Coeur de Lorraine ». La commune adhère également au Syndicat mixte du Parc naturel régional de Lorraine (PnrL).

Le territoire n'est pas couvert par un schéma de cohérence territoriale (SCoT).

La commune se compose de trois entités : Buxières, Buxerulles et Woinville. La population de la commune était de 282 habitants en 2014. La commune envisage d'atteindre 320 habitants en 2025, soit 38 habitants de plus.

<sup>4</sup> La Convention a pour mission la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides par des actions locales, régionales et nationales et par la coopération internationale. Le secrétariat de la Convention de Ramsar décerne le label de zone humide d'importance internationale qui consacre la grande richesse des milieux, leur importance culturelle et leurs fonctions hydrologiques.

<sup>5</sup> Les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, créés par loi du 27 janvier 2014, ont vocation à être un outil de coopération entre établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sur les territoires situés hors métropoles, ruraux ou non.

Elle envisage d'ouvrir à l'urbanisation, à des fins résidentielles, une surface unique de 0,2 hectare.

Le conseil municipal a arrêté le projet de plan local d'urbanisme<sup>6</sup> (PLU) par délibération du 14 février 2017. Il est l'autorité compétente pour l'approuver. La commune a décidé d'élaborer un PLU pour maintenir, améliorer et développer le caractère architectural lorrain et rural de la commune, accueillir de nouveaux habitants et des acteurs économiques, tirer parti du Plan paysage des Côtes de Meuse. Ses objectifs sont :

- favoriser une croissance démographique en s'appuyant, pour le logement, en priorité sur les possibilités existantes au sein des zones actuellement urbanisées ;
- préserver le grand paysage des côtes de Meuse, en particulier les vergers des coteaux et les boisements sur les hauts de coteaux et sur le plateau ;
- protéger les milieux naturels et les continuités écologiques, notamment les haies de la plaine de la Woëvre, les milieux aquatiques (mares), les pelouses calcaires et les prairies ;
- soutenir les activités agricoles, développer une offre touristique et de loisirs complémentaire de celle des communes voisines et soutenir les activités économiques en général ;
- favoriser les déplacements doux et les énergies propres.

## 2. Analyse du rapport environnemental et de la prise en compte de l'environnement

Le rapport de présentation répond aux exigences de l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme qui liste les thématiques et éléments devant le composer. L'état initial aborde toutes les thématiques environnementales.

***Toutefois, la MRAe recommande de compléter la description :***

- ***des trois sites Natura 2000, (deux seulement sont décrits) ;***
- ***des milieux naturels (identification a minima des zones potentiellement humides figurant sur un inventaire<sup>7</sup>) ;***
- ***de l'assainissement et de la gestion des eaux pluviales (nature du réseau...).***

La MRAe identifie les enjeux environnementaux majeurs suivants :

- la protection de la ressource en eau ;
- la préservation des milieux naturels, des espèces protégées dans les sites Natura 2000 et les ZNIEFF, des zones humides et des continuités écologiques ;
- la préservation de la qualité du paysage des fronts de côte de Meuse, notamment par la préservation des vergers en périphérie urbaine.

## Les milieux naturels

La commune est concernée par trois sites Natura 2000.

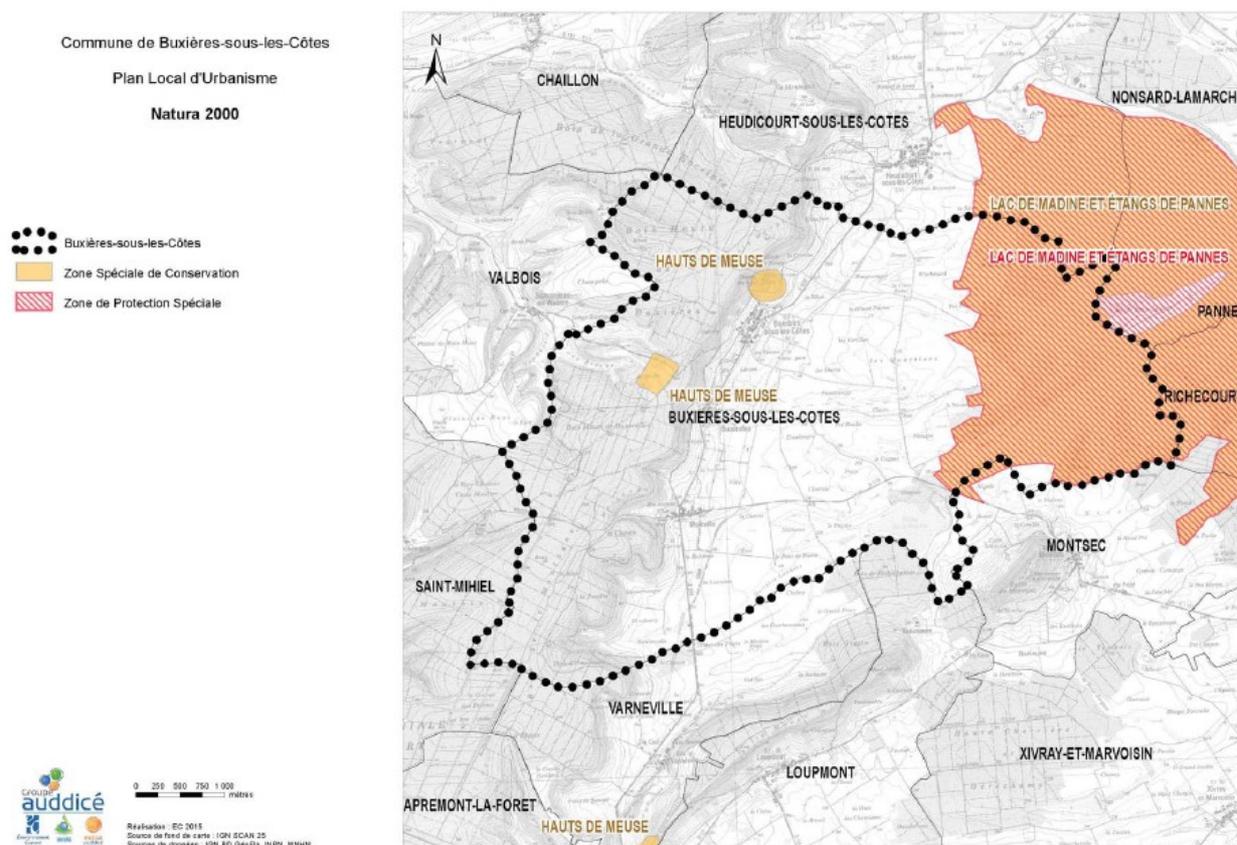
- Le site « Les Hauts de Meuse » est un site éclaté de pelouses à orchidées et de milieux forestiers côtoyant des zones de prairies humides parsemées de mares. S'y abritent en particulier le Triton crêté<sup>8</sup> ainsi que cinq espèces de chauves-souris d'intérêt

<sup>6</sup> Le plan local d'urbanisme 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 ».

<sup>7</sup> La cartographie de cet inventaire est disponible sur le site CARMEN de la DREAL Grand Est.

<sup>8</sup> Le Triton crêté est un amphibien.

communautaire. Les pelouses sont menacées par le déclin de l'élevage alors que les prairies et les mares risquent de disparaître suite à l'intensification agricole.



Source : rapport de présentation

- Le site « Lac de Madine et étangs de Pannes » (directive « Habitats ») est un complexe formé par un grand lac et des étangs entourés de forêts et de prairies. Parmi la faune, on peut noter la présence de deux amphibiens d'importance communautaire. Ces milieux diversifiés constituent des zones de chasse favorables aux chiroptères. C'est également un site d'intérêt primordial pour les oiseaux notamment au moment des passages et en hiver. Il se prolonge légèrement en Meurthe-et-Moselle.
- Le site « Lac de Madine et étangs de Pannes » est également un site Natura 2000 au titre de la directive « Oiseaux ». Le lac de Madine constitue le plus vaste plan d'eau de Lorraine. La superficie importante et l'évolution écologique du lac de Madine sont particulièrement attractives pour les oiseaux d'eau qui migrent, viennent y nicher ou hiverner. Avec plus de 250 espèces observées, le lac de Madine constitue un site de première importance principalement pour ces oiseaux d'eau, dont de nombreuses espèces patrimoniales, tels que le Pygargue à queue blanche, le Balbuzard pêcheur, la Grande Aigrette, le Blongios nain ou le Busard des roseaux.

Le lac de Madine constitue, à l'échelle nationale, l'un des secteurs les plus favorables à l'hivernage d'oiseaux septentrionaux comme le Harle pieuvre (8 à 13 % de l'effectif national), le Harle bièvre (5 % de l'effectif national) et le Garrot à oeil d'or (entre 3 et 4 % de l'effectif national). Pour ces trois espèces le site dépasse ainsi largement le seuil d'importance nationale. De nombreux canards ainsi que l'oie cendrée y hivernent également.

L'évaluation des incidences sur les sites Natura 2000, incluse dans le dossier, conclut à une absence d'incidence significative sur ces sites. Les sites « Lac de Madine et étangs de Pannes »

sont classés en zone naturelle (zone Nzh), avec un règlement assez restrictif. Toutefois, l'article 1 du règlement de la zone prévoit que le bâtiment identifié au document graphique (ferme de Buxéraubois) pourra connaître un changement de destination vers de la restauration ou de l'hébergement hôtelier et touristique. Les effets d'un tel changement de destination ne sont pas étudiés dans le rapport, ce qui ne permet pas de confirmer l'absence d'incidence.

Les villages de Buxières et Buxerulles sont les plus proches des 2 entités composant le site Natura 2000 des « Hauts de Meuse ». Buxières est à moins de 200 m au sud. Des sites de reproduction de certains chiroptères (combles d'anciens bâtiments, voire autres sites souterrains artificiels ou naturels, vieux arbres creux...) ainsi que de sites souterrains d'hivernage sont connus sur le territoire. L'ensemble du territoire de la commune peut être considéré comme un territoire de chasse et une zone de transit importante pour ces espèces. Cependant, les habitats souterrains caractéristiques de la ZSC ne sont pas présents dans les limites des villages. Le projet de PLU n'ayant pas vocation à intervenir sur le patrimoine bâti mais uniquement sur la destination des sols, la disponibilité en gîtes diurnes offerte par les constructions existantes ne sera pas réduite.

La MRAe rappelle qu'en cas d'incidences significatives sur un site Natura 2000, le maître d'ouvrage doit :

- justifier l'absence de solutions alternatives ;
- indiquer les mesures compensatoires nécessaires pour assurer que la cohérence globale de Natura 2000 est protégée et en informer la Commission européenne ;
- démontrer la motivation de la réalisation des projets pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, s'agissant de sites abritant un type d'habitat et/ou une espèce prioritaires, seules pourront être évoquées des considérations liées à la santé de l'homme et à la sécurité publique ou à des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ou, après avis de la Commission européenne, à d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur ; dans tous les cas, l'État français informera la Commission des mesures compensatoires adoptées.

***La MRAe recommande de reprendre l'évaluation des incidences Natura 2000 en complétant l'analyse pour la ferme de Buxéraubois.***

Par ailleurs, trois zones naturelles d'intérêt faunistique et floristique (ZNIEFF) sont présentes sur le territoire communal : deux ZNIEFF de type 1 « Gites à chiroptères de Varneville et Buxières-sous-Côtes » et « Lac de Madine à Nonsard-Lamarche » et une ZNIEFF de type 2 « Zones humides et forêt de la Woëvre ». De plus, plusieurs espèces patrimoniales protégées (liste nationale, régionale ou liste rouge) sont présentes sur l'ensemble du territoire.

Outre le lac de Madine, la commune comprend l'étang de la Perche, acquis par le Conservatoire du Littoral, site réputé pour ses populations d'oiseaux nicheurs et de libellules.

Par rapport à l'ancien POS, la zone agricole est passée de 1016 à 356 ha au profit de la zone naturelle. Les surfaces utilisées pour l'agriculture ne sont pas réduites, mais celles sur lesquelles des bâtiments agricoles peuvent être construits sont ainsi diminuées. De leur côté, les zones naturelles sont passées de 1614 à 2289 ha, en augmentant de 675 ha.

La zone agricole et la zone naturelle comprennent des sous-secteurs identifiant des types de milieux naturels (zones humides Azh et Nzh, zones de vergers Nv, zones de jardin Nj...) et adaptant le règlement pour assurer une meilleure protection de ces milieux. Ainsi, le secteur Nzh correspond à un secteur de zone humide présent sur le lac de Madine et sur l'étang de la Perche, ainsi que sur leurs abords.

Néanmoins, si, dans l'ensemble, les milieux naturels sont bien pris en compte, la totalité des zones humides ayant fait l'objet d'un inventaire n'est pas reprise dans le dossier et dans les sous-secteurs du règlement graphique délimitant ces zones.

**La MRAe recommande d'améliorer le dossier en reprenant l'ensemble des zones humides dans le règlement graphique et de compléter l'analyse des incidences et, le cas échéant, les mesures ERC sur ce point.**

Les continuités écologiques seront préservées par l'identification dans le règlement graphique des éléments naturels ponctuels et linéaires à conserver (fossés, haies...).

Il faut toutefois observer que l'ambition démographique de la commune conduit à ouvrir des surfaces de vergers et de jardins à l'urbanisation.

## **Le paysage**

Buxières-sous-les-Côtes s'insère dans le grand paysage des fronts de côtes. Il est constitué par une grande cuesta qui s'élève au-dessus de la plaine de la Woëvre. Dans la plaine, sur le territoire des communes voisines, cette cuesta est précédée de buttes témoins. Le paysage de front de côte s'organise selon une structure particulière. Les vergers, vignes, pelouses, terrasses et murets, les villages construits à flanc de coteaux, sont autant d'éléments qui composent son patrimoine.

Celui-ci apparaît toutefois relativement fragilisé face aux évolutions récentes : les friches agricoles et les micro-boisements sont le résultat le plus courant du déclin des anciens vergers sur les pentes, tandis que la dévitalisation rurale ou, au contraire, les pressions du développement rendent difficile la mise en valeur du patrimoine villageois. La CCCMW est à l'initiative d'un plan paysage qui identifie les éléments de patrimoine bâti et naturel à conserver.

Les surfaces à urbaniser sont situées en continuité des constructions existantes et préserve la forme de « village-rue ». Les jardins et vergers autour des 3 villages, identifiés par des sous-secteurs spécifiques, assurent une transition douce entre espaces naturels et urbanisés, en continuité avec le coteau planté de mirabelliers qui domine le Lac de Madine et la large dépression drainée par le Rupt de Mad.

Néanmoins, une partie des surfaces actuellement non construites et incluses dans la zone urbaine au nord de Buxières sera située en partie basse du coteau, ce qui pourrait conférer à ces constructions une visibilité dommageable. De plus, les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sont très succinctes, en particulier dans ce secteur et dans la zone à urbaniser de Bruxerulles.

## **La qualité des eaux**

Le dossier comprend des informations partielles et peu claires sur l'assainissement et la gestion des eaux pluviales, qui empêchent de comprendre si la commune est dotée d'un réseau d'assainissement collectif et si ce réseau dessert l'ensemble de la commune. Le rapport de présentation mentionne à la fois « *la décision de mettre en place un assainissement non collectif* » et que « *les eaux usées de Buxières-sous-les-Côtes sont collectées dans un réseau unitaire* ». Le règlement du PLU contient une incohérence de même type.

La MRAe souligne la nécessité d'apporter les informations nécessaires à une compréhension de la situation actuelle de l'assainissement sur la commune, de vérifier que cette situation permet de traiter les eaux usées issues de la population supplémentaire et de mettre le règlement en cohérence.

S'agissant des eaux pluviales, le rapport de présentation indique seulement que ces eaux sont rejetées dans la Madine. Le règlement des zones urbaines et à urbaniser prévoit que les eaux pluviales sont évacuées dans le réseau et, qu'en l'absence de réseau, les aménagements permettent « *le libre écoulement des eaux pluviales* ». Or, le SDAGE Rhin-Meuse incite à l'utilisation de techniques alternatives telles que l'infiltration.

**La MRAe recommande de compléter le rapport de présentation par les informations sur**

***l'assainissement et la gestion des eaux pluviales, de mettre le règlement en cohérence avec la situation existante et en compatibilité avec le SDAGE, et d'analyser les impacts de l'assainissement des eaux usées et pluviales sur la qualité des eaux et en particulier sur celle du lac de Madine, utilisé pour l'alimentation en eau potable de Metz et pour la baignade.***

### **La consommation d'espace**

Par rapport à l'ancien POS qui prévoyait 11,2 ha de zone urbanisable, le PLU de Buxières-sous-les-Côtes délimite une seule zone 1AU d'urbanisation future. Elle représente une surface totale de 2380 m<sup>2</sup> (0,2 ha). Elle est située à l'entrée Est de Buxerulles.

La population de Buxières-sous-les-Côtes est stable depuis les années 1990, alors qu'entre 1999 et 2012, la Communauté de communes des Côtes de Meuse Woèvre a connu une croissance démographique de près de 15 %. La municipalité entend rattraper progressivement son retard en se fixant un objectif de croissance annuelle d'environ 1,5 %, portant le nombre d'habitants à 320 à l'horizon 2025, contre 280 aujourd'hui. À terme, cela correspond à un gain de population de 38 habitants, soit environ 13 % en moins de 10 ans.

En tenant compte de la taille des ménages, des vides utilisables à l'intérieur des zones urbaines, des logements vacants et de la rétention foncière, le potentiel de logements réalisables dans les zones urbaines est estimé à une quinzaine de maisons individuelles, soit environ 30 habitants supplémentaires.

Le « *principe de densité* », non contraignant, énoncé dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), est d'environ 11 logements/ha pour les zones d'extension future, ce qui paraît faible. La zone d'extension 1AU de Buxerulles accueillera, selon l'OAP, 3 logements, soit environ 8 habitants supplémentaires. En outre, au regard de la tendance démographique passée, un classement en zone d'urbanisation future, 2AU, serait un gage d'une gestion économe de l'espace.

***La MRAe recommande d'optimiser la consommation d'espace (une densité plus élevée avec un minimum contraignant), y compris pour les constructions nouvelles en zone urbanisable, ce qui permettrait de préserver des vergers et jardins.***

Metz, le 19 juillet 2017

Le président de la Mission régionale  
d'autorité environnementale,  
par délégation



Alby SCHMITT