



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 Lay-Saint-Christophe (54)**

n°MRAE 2017AGE53

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.

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 Grand Est a été saisie pour avis par la commune de Lay-Saint-Christophe (54). Le dossier ayant été reçu complet, il en a été accusé réception le 4 mai 2017, l'avis devant être fourni dans le délai de 3 mois.

Conformément à l'article R 104-24 du code de l'urbanisme, la MRAe a consulté l'agence régionale de santé (ARS) qui a rendu son avis le 12 mai 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 pour tous les plans et documents soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public. Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du plan ou 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 communauté de communes du Bassin de Pompey, à laquelle adhère Lay-Saint-Christophe, a engagé depuis 2011 la révision du plan d'occupation des sols (POS) de cette commune afin de le transformer en plan local d'urbanisme (PLU).

La présence au sud du ban communal d'une partie de la zone spéciale de conservation Natura 2000 (directive habitat) intitulée « Plateau de Malzéville » impose que le projet de PLU soit soumis à évaluation environnementale.

La commune, qui comptait 2506 habitants en 2014 selon l'INSEE, souhaite relancer sa croissance démographique, en prévoyant la réhabilitation de logements vétustes, en encourageant la densification urbaine et en ouvrant à l'urbanisation 6,35 hectares (ha) de zones agricoles et en partie naturelles, afin d'accueillir 150 à 200 habitants supplémentaires d'ici 2025.

Le territoire communal englobe des espaces naturels remarquables, notamment au nord une zone forestière classée au titre de l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type I, et au sud une partie du « Plateau de Malzéville », classée ZNIEFF de type I, zone spéciale de conservation Natura 2000 et espace naturel sensible (ENS).

L'autorité environnementale identifie 3 enjeux environnementaux majeurs :

- la maîtrise de la consommation d'espaces ;
- la préservation des milieux naturels et des continuités écologiques ;
- la protection de la santé et de la sécurité des personnes.

Le dossier ne permet pas d'établir clairement le lien entre les objectifs de croissance de la population et le nombre de logements prévus dans le projet de PLU. La compatibilité des projets d'urbanisation avec le schéma de cohérence territorial (SCoT) Sud 54 n'est pas démontrée, notamment pour ce qui concerne les objectifs de densité. Certaines zones à urbaniser sont situées dans un corridor identifié comme « à restaurer » par le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) de Lorraine, et leur artificialisation est susceptible de dégrader ce corridor. Par ailleurs, certaines zones à urbaniser sont confrontées au risque naturel de mouvement de terrain. Il serait important de pouvoir faire connaître les conditions et dispositions techniques générales adaptées pour prévenir ce risque.

L'Autorité environnementale recommande de :

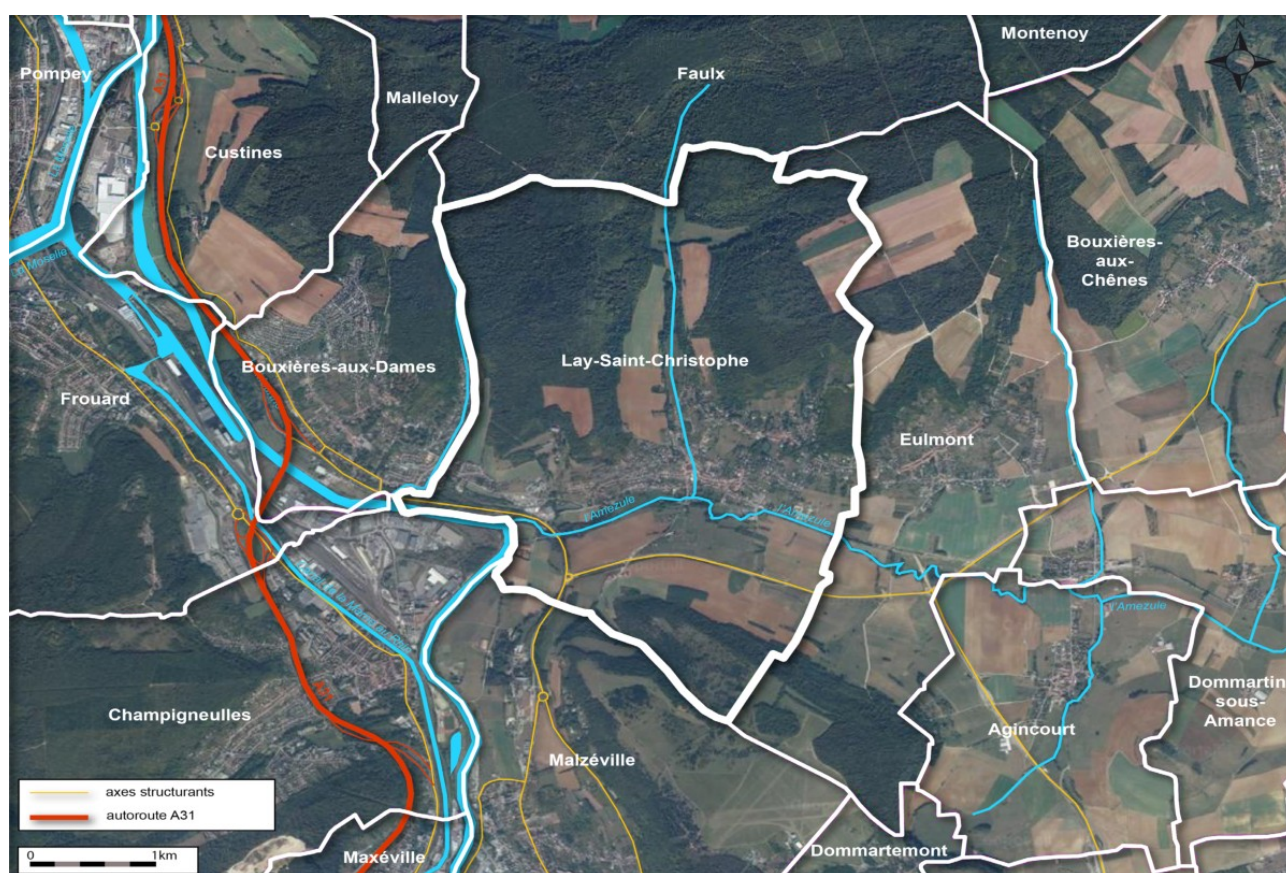
- ***mieux justifier le besoin de logements, notamment au regard des prévisions de croissance de la population ;***
- ***réévaluer la pertinence de l'ouverture à l'urbanisation de la zone 2AU « Spica Giroux », qui impacte un corridor écologique que le SRCE demande de restaurer ;***
- ***afficher les mesures de constructibilité adaptées au risque de mouvement de terrain.***

Avis détaillé

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

Le plan local d'urbanisme (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 ».

Lay-Saint-Christophe est une commune de 2506 habitants (en 2014 selon l'INSEE), localisée dans le département de Meurthe-et-Moselle en région Grand Est. Elle est située sur un coteau au nord de l'agglomération nancéenne, dans la vallée de l'Amezule ; essentiellement au nord de cette rivière qui se jette dans la Meurthe en limite du territoire communal. Le village s'articule autour de deux centres anciens, « Haute Lay » et « Basse Lay », à partir desquels s'est développée une urbanisation diffuse dans la seconde moitié du XX^e siècle. La commune compte également une zone d'habitation à l'écart à l'ouest dénommée le lieu-dit « Les Corvées », concrétisée dans la continuité de l'extension de Bouxières-aux-Dames et disjointe du centre de Lay-Saint-Christophe tant du point de vue paysager que fonctionnel.



Cette commune est dotée d'un POS approuvé en février 1999. Par délibération du 11 avril 2011, la communauté de communes du Bassin de Pompey (CCBP), à laquelle adhère Lay-Saint-Christophe, compétente en matière de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), a prescrit la révision de ce POS avec l'objectif d'établir un PLU. Cette démarche s'inscrit en cohérence avec la perspective d'élaboration du PLUi dont la CCBP a décidé le lancement en décembre 2015. Le projet de révision du POS valant élaboration du PLU de la commune de Lay-Saint-Christophe a été arrêté par délibération du 23 juin 2016 du conseil communautaire.

Le ban communal accueillant au sud de son territoire une partie de la zone spéciale de conservation Natura 2000 (directive habitat) dénommée « Plateau de Malzéville », ce projet de PLU est soumis à évaluation environnementale.

La commune de Lay-Saint-Christophe a connu une forte augmentation de sa population durant la seconde moitié du XXe siècle, en tirant parti de l'attractivité de l'agglomération nancéienne et de la proximité d'activités économiques et industrielles. Depuis 1999, cette tendance démographique s'est cependant inversée ; la population décroît légèrement en se stabilisant les dernières années au environ d'un peu plus de 2500 habitants.

La partie nord du territoire communal est constituée d'un espace boisé, classé en ZNIEFF² de type I, de part et d'autre d'une zone agricole qui longe le ruisseau de Chavenois. La partie sud de la commune est essentiellement agricole et compte à son extrême sud une partie du plateau de Malzéville, une zone de pelouse calcaire abritant de nombreuses espèces de plantes rares et protégées, classée conjointement ZNIEFF de type I, espace naturel sensible (ENS) et zone spéciale de conservation Natura 2000.

A partir d'un diagnostic préalable, le projet de PLU a pour ambition d'allier le développement démographique et économique avec la préservation de l'environnement, du patrimoine et du cadre de vie de la commune.

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) fixe ainsi quatre orientations :

- préserver et valoriser le patrimoine naturel, agricole et paysager de la commune ;
- gérer la consommation de l'espace en développant une urbanisation maîtrisée et réfléchie ;
- améliorer le fonctionnement urbain, valoriser le patrimoine et mettre en avant les nombreux atouts de la commune ;
- conforter, voire développer, le tissu économique existant.

Le projet de PLU veut maintenir un profil de population en rapport avec les besoins d'une commune souhaitant retrouver une dynamique démographique. Sans excès, cependant, puisque la commune se fixe le seuil maximal d'une population de 2800 habitants, soit une augmentation de 150 à 200 habitants à l'horizon 2025. Cette prévision apparaît cohérente avec le schéma de cohérence territoriale (SCoT) Sud 54, approuvé en décembre 2013, et avec la croissance démographique de l'ensemble de la CCBP. Elle est cependant très optimiste au regard du constat dressé ces dernières années. Cette hypothèse qui structure le futur PLU mériterait d'être motivée.

2. Analyse du rapport environnemental

Le rapport de présentation, complété notamment par l'évaluation environnementale et le résumé non technique de juin 2016, apparaît exhaustif, compréhensible et de bonne facture au regard des enjeux, des tenants et aboutissants du projet de PLU.

L'autorité environnementale identifie 3 enjeux environnementaux majeurs :

- la maîtrise de la consommation d'espaces ;
- la préservation des milieux naturels et des continuités écologiques, dont le site Natura 2000 et les secteurs voisins du village ;

2 Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique

- la prévention des risques.

2.1 Articulation du projet de PLU avec les autres plans et documents de planification

Le projet de PLU mentionne bien l'intégralité des documents avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en considération. L'analyse de ces articulations est menée avec précision, garantissant ainsi la complémentarité et cohérence du futur PLU avec ces documents.

Toutefois, la réalisation à des dates différentes du rapport de présentation, de l'évaluation environnementale et du résumé non technique, introduit parfois des disparités. Ainsi, le rapport de présentation fait encore référence à l'ancien schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin Rhin-Meuse de 2009, remplacé depuis 2015 par une version portant sur la période 2016-2021.

Une relecture sous cet angle de l'ensemble des pièces du dossier, voire leur regroupement, devrait résoudre cette difficulté.

2.2 Maîtrise de la consommation foncière

Depuis 1954 la surface artificialisée de la commune a été multipliée par quatre, avec toutefois un ralentissement depuis 15 ans : aucune extension urbaine n'a été réalisée depuis 2011. Le développement sous forme pavillonnaire a souvent prédominé dans le développement urbain.

Le futur PLU prévoit la création de 193 à 218 logements à l'horizon 2025. Cette perspective est cohérente avec les dispositions du SCoT et du plan local de l'habitat intercommunal (PLHi) relevant de la CCBP. Elle repose sur la réhabilitation de logements vétustes inoccupés, la densification de l'aire urbaine existante (avec toutefois un taux de rétention prévisionnel particulièrement contraignant) et la construction de logements neufs en extension du secteur bâti.

Un tel objectif apparaît toutefois ambitieux, sachant que le PLHi affiche pour Lay-Saint-Christophe un besoin d'un peu moins de 100 logements neufs sur les six dernières années et que, sur la même période, seuls 20 logements nouveaux ont été réalisés.

Le besoin de logements n'est pas démontré au regard des projections d'accroissement de population. Le nombre de logements à créer paraît surestimé, à moins de considérer un taux de desserrement des ménages très élevé mais peu réaliste.

De façon générale, la MRAe relève des incohérences, voire des erreurs, dans les chiffres énoncés dans le rapport de présentation en matière de réalisation de logements.

La MRAe recommande de motiver le besoin en logements nouveaux sur la durée du PLU au regard des perspectives de croissance de la population, en précisant les hypothèses, comme celles sur le desserrement des ménages et la résorption du taux de vacance.

Dans le projet de PLU, 6,35 hectares (ha) sont dédiés à l'extension urbaine pour l'habitat, répartis sur 3 secteurs : une zone 1AU (3,12 ha) pour une urbanisation à court terme et 2 zones 2AU (3,23 ha) pour une urbanisation différée. Une zone 2AUx de 4,14 ha est également délimitée pour l'implantation d'activités industrielles et commerciales, en conformité avec les orientations intercommunales de la CCBP et une zone 1AUe de 0,57 ha pour l'extension d'une maison de retraite. Ces zones sont prévues dans la continuité de l'aire urbaine existante. Elles étaient déjà classées en zones urbanisées (U) ou d'urbanisation future (NA) dans le précédent POS, à l'exception d'une partie de la zone 1AU au sud de l'ancien sanatorium, qui sera réhabilité et transformé en habitat collectif. Il était en zone protégée (ND).

Au final, le futur PLU se concrétise par une réduction notable des zones urbanisées (115,5 ha contre 132,56 ha) et à urbaniser (11 ha contre 20 ha) par rapport au POS. L'augmentation du classement en zones à urbaniser différées (7,4 ha contre 3,0 ha) est révélatrice.

Dans la zone 1AU « Les Grandes Vignes », le rapport de présentation indique que la construction de 7 logements permettra d'atteindre une densité de 15 logements par hectare, en conformité avec le SCoT Sud 54. Or le calcul est imprécis, ne tient pas compte des logements existants et retranche anormalement les superficies des voiries et espaces verts. Au vu des hypothèses présentées, la densité de cette zone peut être estimée à environ 12 logements/ha, ce qui est insuffisant d'autant que la surface prise en compte exclut les jardins qui ont été classés en Nj.

La MRAe recommande de proposer un plan d'aménagement plus ambitieux en termes de densité pour cette zone 1AU « Les Grandes Vignes ».

Pour la partie de zone 1AU située au sud de l'ancien sanatorium, le dossier ne fournit pas suffisamment de données pour permettre d'estimer la densité de cette zone. Cette estimation devrait figurer dans le dossier, comme pour les autres zones AU.

Par souci de cohérence et d'information, le parking adjacent à l'ex-sanatorium proposé au classement en Ns devrait être plutôt classé en U avec des restrictions de constructibilité similaires : un parking n'est pas un espace naturel.

2.3 Préservation des milieux naturels et des continuités écologiques

La prise en compte de cet enjeu est à examiner au regard de la présence sur le ban communal :

- de 2 ZNIEFF de type I, au nord intitulée « Vallon de Faulx et plateau de Malzéville » et au sud dénommée « Plateau de Malzéville et butte Sainte-Geneviève à Essey-les-Nancy » ;
- du site Natura 2000 sur ce même secteur sud du « Plateau de Malzéville », confondu également avec un ENS,
- de l'étang de Merey, à l'ouest, protégé par un arrêté préfectoral de protection de biotope (APPB).

Ces éléments ont été intégrés dans le rapport de présentation. Toutes les zones correspondantes sont préservées par un classement en zones naturelles, excluant tout impact direct de l'urbanisation.

La MRAe constate que le projet de développement de la commune n'a pas d'incidences directes et indirectes sur le site Natura 2000. L'éloignement des zones d'extension urbaine situées au nord de l'aire urbaine existante et la topographie des lieux, avec la présence de plusieurs barrières physiques successives (ruisseau de l'Amezule, voies routières, secteurs urbanisés...) et l'implantation sur deux coteaux opposés de la vallée, rendent improbable toute interaction.

La commune de Lay-Saint-Christophe est traversée par plusieurs corridors écologiques et dispose de plusieurs réservoirs de biodiversité, d'intérêts national, régional ou local. La MRAe observe que le projet de PLU est susceptible d'avoir des impacts sur certains de ces corridors, sans qu'ils soient pris en compte de façon satisfaisante. A défaut, le futur PLU apparaît incompatible avec les objectifs de préservation et de restauration des continuités écologiques, qui font partie des objectifs directeurs du DOO³ du SCoT.

3 Document d'objectifs et d'orientations

Le SRCE⁴ de Lorraine identifie 2 corridors principaux sur la commune de Lay-Saint-Christophe. Le premier est de type « milieux forestiers » à préserver ou conforter et passe par la zone boisée qui recouvre le nord de la commune. Le second, de type « milieux herbacés thermophiles », à restaurer, relie le nord-ouest de la commune au plateau de Malzéville au sud. Il est contraint dans la traversée de Lay-Saint-Christophe par la présence de maisons et d'une zone d'activité. La zone 2AU « Spica Giroux » et la zone 2AUx « Le Serroir » sont implantées dans ce corridor et sont susceptibles de le supprimer. Les zones 1AU et 1AUc du secteur du l'ancien sanatorium sont susceptibles de dégrader le corridor thermophile.

La MRAe recommande de réévaluer la pertinence de l'ouverture à l'urbanisation, même différée, de la zone 2AU « Spica Giroux » au regard des impacts de l'artificialisation de cette zone sur le corridor écologique.

La MRAe recommande également de préciser les perspectives d'aménagement de la zone 2AUx « Le Serroir », par exemple par le biais d'un dispositif d'orientation d'aménagement et de programmation (OAP), afin de mettre en évidence les éléments remarquables du paysage et de garantir le maintien des fonctionnalités écologiques des vergers.

Par ailleurs, la MRAe note que le PADD se fixe un objectif de restauration du corridor thermophile, mais qu'aucune action n'est proposée dans ce sens par le PLU.

La plupart des éléments naturels et paysagers identifiés dans les OAP ne sont pas protégés par le règlement, ce qui ne permet pas de garantir leur préservation.

D'une façon générale, la MRAe constate que la synthèse des mesures envisagées pour éviter, réduire ou compenser les impacts du projet n'évoque pas le sujet de la préservation des corridors, alors que ce thème fait l'objet d'un indicateur spécifique dans le dispositif de suivi de mise en œuvre du futur PLU.

2.4 Prévention des risques

Le ban communal est concerné par de nombreux risques naturels (inondation, minier, mouvements de terrains, chutes de masses rocheuses, retrait/gonflement d'argile, sismique...) et technologiques. L'aire urbaine existante est en partie impactée et a déjà donné lieu à des arrêtés de reconnaissance de catastrophes naturelles.

Les zones d'extension urbaine ne sont pas concernées par le risque inondation. Il n'en est pas de même pour ce qui est du risque de mouvement de terrain (niveau moyen), fautes d'autre possibilité d'implantations dans un relief contraignant. La réglementation en vigueur n'interdit pas ce choix sous réserve de la mise en œuvre de dispositions adaptées de constructibilité. Ces dispositions sont toutefois renvoyées à la réalisation d'études et d'investigations approfondies, au cas par cas, lors de la conception de nouvelles habitations. Cette imprécision est regrettable. La définition même générale de ces dispositions dans le PLU aurait permis de préciser la faisabilité réelle d'une construction et de donner un maximum d'information aux porteurs de projets.

La mobilisation des zones à urbaniser différées ne devra être permise qu'en tout dernier ressort, après épuisement des disponibilités sur les sites immédiatement constructibles. .

La MRAe recommande d'afficher, dès ce stade, les mesures générales de constructibilité adaptées au risque de mouvement de terrain dans les zones d'extension urbaine soumises à ce risque.

4 Schéma régional de cohérence écologique

La MRAe note avec satisfaction les démarches introduites dans le projet de PLU visant à préserver la ressource en eau (incitation à la gestion alternative de l'eau pluviale, rénovation du réseau d'assainissement collectif, station d'épuration intercommunale récente et bien dimensionnée, préservation des périmètres de protection des captages...).

Elle note également l'effort entrepris pour favoriser le développement de la mobilité selon des modes doux et la limitation des déplacements internes.

2.5 Dispositif de suivi du projet de PLU

Le dispositif de suivi du PLU apparaît pertinent dans son contenu et dans sa méthode d'application.

Il n'appelle pas de remarque particulière majeure. Tout au plus, il serait intéressant d'y ajouter un indicateur caractérisant la protection effective contre les risques naturels (superficie de la zone urbanisée et à urbaniser, par exemple, impactée annuellement par tel risque...) et, bien évidemment, d'inscrire ce dispositif dans le cadre intercommunal (ce qui doit être le cas).

Metz, le 4 août 2017

Par délégation,

Le président de la Mission régionale
d'autorité environnementale



Alby SCHMITT