



Mission régionale d'autorité environnementale

Grand Est

Avis délibéré
sur le projet de révision du plan local d'urbanisme
de la commune de Pont-à-Mousson (54)

n°MRAe 2018AGE38

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 du décret n° 2016-519 du 28 avril 2016, modifiant 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) 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 ville de Pont-à-Mousson sur la révision du Plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Pont-à-Mousson. Le dossier ayant été reçu complet, il en a été accusé réception en date du 28 mars 2018. Conformément à l'article R. 104-25 du code de l'urbanisme, l'avis sur l'évaluation environnementale et le projet de document doit être fourni dans les trois mois suivant la date de sa saisine. Selon les dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la MRAe a consulté l'Agence régionale de santé (ARS) et la Direction départementale des territoires (DDT) de Meurthe-et-Moselle.

Sur proposition de la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) Grand Est, après en avoir délibéré lors de la réunion du 20 juin 2018, en présence de Florence Rudolfet André Van Compernelle, membres associés, d'Alby Schmitt, membre permanent et président de la MRAe, et de Jean-Philippe Moretau et Yannick Tomasi, membres permanents, la MRAe 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 l'Autorité environnementale (Ae)

Synthèse de l'avis

Située en Meurthe-et-Moselle et rattachée à la communauté de communes du bassin de Pont-à-Mousson, la commune de Pont-à-Mousson comptait 14 904 habitants en 2014 (INSEE). Elle procède à la révision de son plan local d'urbanisme (PLU) pour réaliser son projet de développement (habitat, activité), en cohérence avec le Schéma de cohérence territoriale (SCoT) Sud 54, le Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin Rhin-Meuse et le Schéma régional de cohérence écologique (SRCE).

Les principaux enjeux environnementaux identifiés par l'Ae sont les suivants :

- la consommation foncière ;
- les risques d'inondation ;
- les risques technologiques ;
- les milieux naturels.

Le projet de révision du plan local d'urbanisme a été soumis à évaluation environnementale par décision de la MRAe du 24 novembre 2017 (cf en pièce jointe), motivé principalement par :

- l'absence de compatibilité du projet avec les prescriptions du SCoT Sud 54 (objectif de production de logements très supérieur, objectifs de remise sur le marché de logements vacants inférieurs), entraînant de ce fait un surcroît de consommation foncière ;
- l'absence ou l'insuffisance de justification d'une urbanisation en extension de l'enveloppe urbaine au regard de l'observation précédente et d'une absence de bilan des disponibilités dans les zones d'activité existantes et des friches ;
- l'insuffisance de motivation des choix des sites à urbaniser au regard des risques d'inondation, de mouvements de terrain, de présence d'Installations Classées (ICPE), en soulignant notamment que certains sites (loisirs, sports, culture) étaient situés en zone rouge inconstructible.

L'Autorité environnementale (Ae) avait noté le caractère très contraint de ce territoire, y compris en raison de milieux naturels remarquables.

Le projet de PLU s'appuie sur une hypothèse de croissance démographique de 0,6 % par an, en référence aux chiffres INSEE de 2009 et de 2014, soit une évolution portant la population de Pont-à-Mousson, à 16 400 habitants en 2030. Le projet d'urbanisation est construit sur cette base. L'Ae constate qu'en raisonnant à partir des données INSEE de 2015, la tendance serait à la baisse, le nombre d'habitants passant, sur la période 2011 à 2015, de 14 929 à 14 901.

Par ailleurs, l'Ae observe que le dossier comporte de nombreuses incohérences qui rendent difficile l'analyse du projet et n'apportent pas de justifications suffisantes aux extensions urbaines inscrites au PLU.

Les informations apportées par le dossier ne permettent pas de se faire une idée précise de la consommation foncière, ni de distinguer exactement les zones de densification urbaine des extensions et de les positionner au regard des zones à risques.

Au final, le projet de PLU est peu lisible. Il ne prend pas suffisamment en compte les risques naturels et technologiques et, dans une moindre mesure, l'environnement, même s'il expose des mesures de prévention des impacts et de protection.

En conclusion, en raison d'un territoire fortement contraint (zones naturelles, risques naturels et technologiques tout particulièrement), une conduite plus rigoureuse que celle esquissée, de la démarche ERC est nécessaire afin de limiter au maximum les impacts environnementaux de ce projet de révision de PLU.

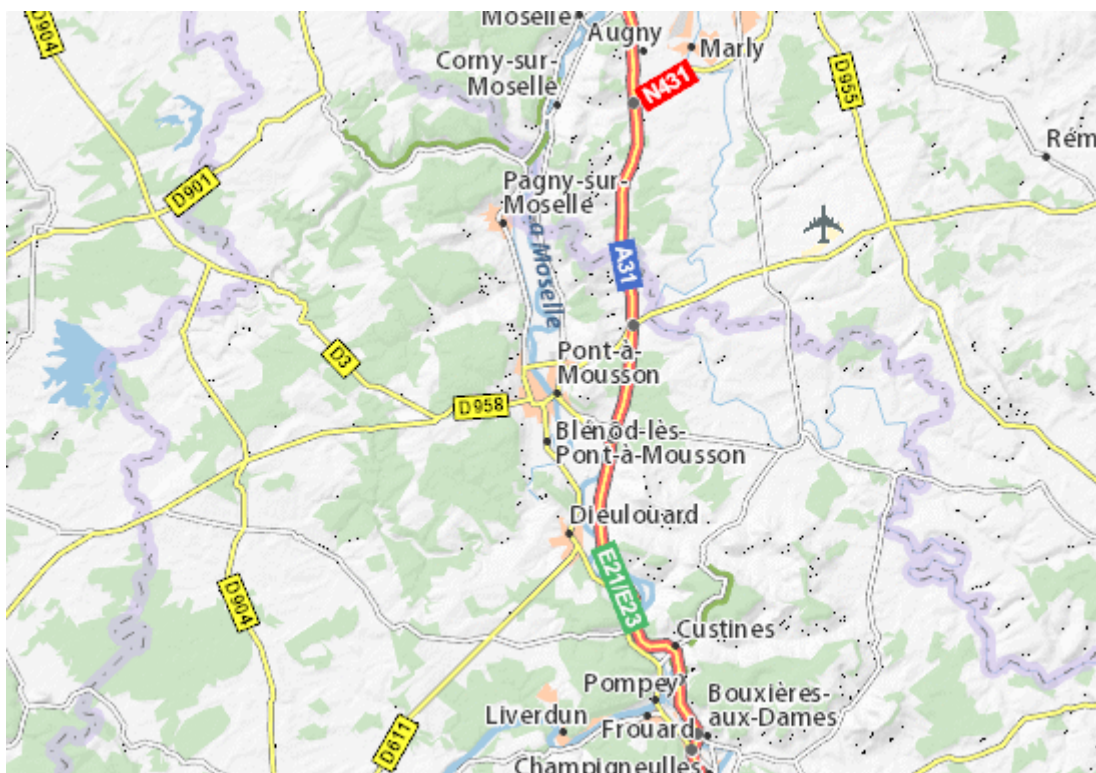
Si des améliorations ont été apportées à la suite de la décision de soumission à évaluation environnementale, le dossier ne démontre pas une prise en compte suffisante de la santé et de l'environnement par le projet de révision du PLU de Pont-à-Mousson.

L'Autorité environnementale recommande :

- ***de revoir ses hypothèses de croissance et du bâti disponible, d'établir une distinction précise entre les notions de dents creuses et de logements vacants, ces items n'étant pas clairement définis, et d'augmenter significativement la densité de ses projets résidentiels ;***
- ***d'éviter l'urbanisation nouvelle et la densification dans les secteurs inondables et présentant un risque de mouvement de terrain ;***
- ***de reconsidérer, au regard des périmètres de sécurité des sites technologiques, les secteurs d'implantation des nouvelles zones urbaines, d'équipement et de véloroute, et de s'assurer de la bonne prise en compte des risques inhérents aux transports de matières dangereuses.***

Avis détaillé

1. Éléments de contexte et présentation du projet de révision du PLU



(Source viamichelin.com)

La commune de Pont-à-Mousson, située au centre du département de Meurthe-et-Moselle est un chef-lieu de canton de 2160 hectares, située à 29 km de Nancy et à 30 km de Metz. Les deux parties du ban communal, fortement urbanisées, sont séparées par la Moselle.

Le projet s'appuie sur une hypothèse de croissance démographique de 0,6 % par an, en référence aux chiffres INSEE de 2009 et de 2014, soit une population de 16 400 habitants à l'horizon 2030. L'urbanisation projetée découle de ce scénario. L'Ae constate que, sur la période 2011-2015, le nombre d'habitants baisse de 14 929 à 14 901. Sur la base de cette tendance, elle observe que le projet d'urbanisation inscrit au PLU n'est pas en accord avec la tendance démographique.

Le projet de révision du plan local d'urbanisme a fait l'objet d'une décision de soumission à évaluation environnementale par l'Ae en date du 24 novembre 2017. Cette dernière était motivée principalement par :

- l'absence de compatibilité du projet avec les prescriptions du SCoT Sud 54 (objectif de production de logements très supérieur, objectifs de remise sur le marché de logements vacants inférieurs), entraînant de ce fait un surcroît de consommation foncière ;
- l'absence ou l'insuffisance de justification d'une urbanisation en extension de l'enveloppe urbaine au regard de l'observation précédente et d'une absence de bilan des disponibilités dans les zones d'activité existantes et des friches,

- l'insuffisance de motivation des choix des sites à urbaniser au regard des risques d'inondation, de mouvements de terrain, de présence d'Installations Classées (ICPE), en soulignant notamment que certains sites (loisirs, sports, culture) étaient situés en zone rouge inconstructible.

L'Autorité environnementale avait noté le caractère très contraint de ce territoire, y compris en raison de milieux naturels remarquables.

Cette décision de soumettre le projet de révision du PLU de Pont-à-Mousson à évaluation environnementale est destinée à souligner les points que le projet de PLU doit s'attacher à faire évoluer. C'est pourquoi le présent avis examine tout particulièrement leur prise en compte effective dans le rapport d'évaluation environnementale relatif à ce projet de révision.

2. Analyse du rapport environnemental et de la prise en compte de l'environnement par le projet de révision du PLU

Le rapport environnemental répond pour l'essentiel aux exigences du code de l'urbanisme qui liste les thématiques et éléments devant le composer. Les analyses paysagères et patrimoniales contenues dans le dossier sont précises et bien illustrées par une abondance de définitions, d'illustrations et de cartes.

Selon les estimations du rapport, les ressources en eau sur la commune de Pont-à-Mousson sont suffisantes et seraient compatibles avec les besoins futurs liés à l'augmentation de population souhaitée. L'eau destinée à la consommation humaine provient de captages propres à la ville de Pont-à-Mousson (exhaure de la mine de Saizerais et sources Père Hilarion) dont la qualité est jugée conforme aux exigences en vigueur pour l'ensemble des paramètres mesurés par le ministère chargé de la santé (prélèvement du 2/05/2018).

Concernant la défense incendie de la commune, le rapport précise néanmoins que 46 points d'eau présenteraient un débit non conforme.

Les principaux enjeux environnementaux, déjà identifiés par l'Ae dans sa décision de soumettre ce projet à évaluation environnementale, sont les suivants :

- la consommation foncière ;
- les risques d'inondation ;
- les risques technologiques ;
- les milieux naturels.

La maîtrise de la consommation foncière

La décision de soumission à évaluation environnementale développait plusieurs observations, notamment une incompatibilité avec les prescriptions du SCoT Sud 54 au regard :

- de l'objectif de production de 1700 logements supérieur à celui du PLH qui fixe à 510 logements sur la période 2016 – 2021, soit de l'ordre de 1275 logements (neufs et remis sur le marché) en poursuivant sur la même base de production à l'horizon 2030 (échéance du PLU) ;

- de l'objectif de remise sur le marché de 260 logements vacants sur les 878 recensés suivant les données INSEE de 2014, soit 12,3 % du parc, ce qui est très éloigné de celui à rechercher de 5 à 6 % fixé par le SCoT.

La commune confirme, dans le rapport environnemental, le besoin de 1700 nouveaux logements à l'horizon 2030 : 682 pour répondre au desserrement des ménages (2,16 personnes par logement en 2030 contre 2,4 en 2013) et un peu plus de 1000 pour l'accueil des nouveaux habitants. Par conséquent, la non-conformité demeure.

Le projet actuel **prévoit la remise sur le marché de 335 logements vacants, ce qui marque un progrès** par rapport à l'objectif initial de 260 logements. Cet objectif permet ainsi à la commune d'être en adéquation avec le taux de vacance préconisé par le SCOT Sud 54 pour les « agglomérations relais » (taux qui se situe entre 5 et 6 %).

Les données chiffrées relatives à la consommation foncière sont divergentes au sein du rapport, ce qui rend l'analyse laborieuse. L'Ae relève aussi que le rapport ne fait pas la différence entre les notions de dent creuse et de vacance de logements.

L'Ae note la diminution de la superficie dédiée à l'habitat, qui passe de 35 ha, indiqués dans la demande d'examen au cas par cas, à 23,5 ha dans le projet soumis pour avis, à raison de 19,4 ha au sein de l'enveloppe urbaine et 4,1 ha en extension urbaine. Cette surface est réduite en raison d'une prévision de réalisation de 110 logements au lieu des 211 logements initialement prévus.

Les superficies des **zones dédiées à l'activité économique demeurent cependant inchangées** à 11 ha. L'Autorité environnementale constate l'absence d'informations sur les disponibilités foncières dans les zones d'activités économiques.

Des efforts ont aussi été réalisés pour **réduire d'environ 20 ha la consommation de zone naturelle et forestière (zone N)** et la superficie totale des zones à urbaniser de 9,4 ha, avec la suppression de deux zones prévues initialement à l'urbanisation et le reclassement en zone N de terrains inconstructibles ou à constructibilité limitée.

L'Autorité environnementale recommande à la commune de revoir ses hypothèses de croissance, de préciser les dents creuses disponibles, et d'augmenter significativement la densité de ses projets résidentiels.

Elle recommande également, pour la prévision de consommation supplémentaire liée aux activités économiques, d'en motiver davantage le besoin (disponibilité foncière des zones actuelles...).

La prise en compte des risques d'inondation

La commune est incluse dans le périmètre de Territoire à risque important d'inondation (TRI) Metz-Thionville-Pont-à-Mousson pris en application du Plan de gestion des risques d'inondation 2016 – 2021 (approuvé le 30/11/2015).

Dans sa décision de soumission à évaluation environnementale, l'Ae relevait que :

- des zones 1AU (zones d'urbanisations futures) sont prévues dans les zones de prévention du PPRI dans lesquelles l'aléa d'inondation est faible ou moyen, les constructions y étant autorisées sous réserve de respecter certaines conditions de réalisation, d'utilisation ou d'exploitation ;
- des zones destinées aux loisirs, sport, culture (NL) sont également situées en zone inconstructible du PPRI.

Il semble ressortir du dossier, avec les réserves découlant des contradictions relevées, que les **zones en parties concernées par les risques d'inondation et de mouvement de terrain**² (zones urbaines du centre ancien, zones urbaines périphériques, zones urbaines à vocation d'activités, zones à urbaniser et zones agricoles) sont les suivantes :

- la zone 1 « Entrée Nord de la ville » (en rive droite de la Moselle, au nord de la commune), pour laquelle le nombre minimal de logements attendu est de 65 logements, est concernée par un aléa de mouvement de terrain faible à moyen ;
- la zone 4 « Rue Cardinal Mathieu » (en rive droite de la Moselle, au centre est de la commune) pour laquelle le nombre minimal de logements attendu est de 40 logements, est située en zone de prévention du PPRI ;
- la zone 6 « Rue des longues Raies » (en rive gauche de la Moselle, au sud ouest de la commune) pour laquelle le nombre minimal de logements attendu est de 204 logements, est située en zone de prévention du PPRI ;
- la zone 7 « Chemin de la Corderie » (en rive gauche de la Moselle, au centre ouest de la commune) pour laquelle le nombre minimal de logements attendu est de 210 logements, est située en zone de prévention du PPRI avec également un recul inconstructible de 10 m en raison de la présence d'un ruisseau ;
- la zone 8 « Rue de Montrichard » (en rive gauche de la Moselle, au centre ouest de la commune) pour laquelle le nombre minimal de logements attendu est de 25 logements, est située en zone de prévention du PPRI. Le PADD recommande de prévoir une bande inconstructible de 20 m le long de la voie ferrée ;
- la zone 9 « Rue du Bois le Prêtre » (rive gauche de la Moselle, au centre ouest de la commune) pour laquelle le nombre minimal de logements attendu est de 75 logements, est située en zone de prévention du PPRI. De fait, le PADD préconise un coefficient d'emprise au sol limité à 0,35 et l'inoccupation du rez-de-chaussée. Une bande inconstructible de 20 m est également à prévoir le long de la voie ferrée.

Le dossier ne fait état d'**aucune solution de substitution raisonnable** pour ces différents secteurs d'urbanisation permettant d'éviter d'exposer les personnes et les biens à l'aléa inondation, et ne présente aucun changement pour **les zones de loisirs NL, toujours situées en zone inconstructible** du PPRI.

L'Autorité environnementale recommande d'éviter l'urbanisation nouvelle et la densification dans les secteurs inondables et présentant un risque de mouvement de terrain.

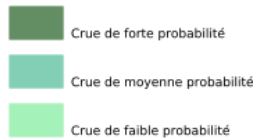
2 En raison de la présence de marnes et de calcaire

Territoire à risque important d'inondation (TRI)

Commune exposée à un territoire à risque important d'inondation (TRI) : Oui



Cette carte (Territoires à Risques importants d'Inondations – TRI) représente des zones pouvant être inondées. Ces zones sont déterminées soit en fonction d'un historique d'inondation passées soit en fonction de calculs. Trois périodes de temps sont ainsi retenues : évènement fréquent, moyen, et extrême pour situer dans le temps la possibilité d'une inondation et sa force.



(Source : site Géorisques)

Les risques technologiques

La décision de l'Ae indiquait sur ce thème, que :

- la commune de Pont-à-Mousson est fortement contrainte par la présence de 7 Installations Classées (ICPE), de 4 sites pollués référencés dans la base de données BASOL (base de données sur les sites et sols pollués du Ministère de la transition écologique et solidaire), et par 92 sites référencés dans l'inventaire BASIAS (inventaire historique des sites industriels et activités en service) ;
- les projets relatifs à la zone d'urbanisation future « rue des Longues Raies », une zone « d'équipement de loisirs sportifs à moderniser et à développer » ainsi qu'une partie du tracé du projet de véloroute, qui passe également à proximité des installations classées SIMON et Coopérative Agricole Lorraine (CAL), risquent d'être impactés par le périmètre de sécurité de l'usine Saint-Gobain-Pont-à-Mousson.

L'actuel dossier n'apporte toujours pas de réponse à l'urbanisation projetée dans des secteurs à risques. Par contre, le projet évoque en plus le risque lié aux transports de matières dangereuses en raison de la présence d'un gazoduc, de canalisations de gaz et de gaz de monoxyde de carbone, dont les règles d'installation sont bien définies dans le rapport.

L'Autorité environnementale recommande à la commune de reconsidérer, au regard des périmètres de sécurité des sites technologiques, les secteurs d'implantation des nouvelles zones urbaines, d'équipement et de véloroute, et de s'assurer de la bonne prise en compte des risques inhérents aux transports de matières dangereuses.

Les milieux naturels



Stellaire glauque

(Source : www.monde-de-lupa.fr)



Agrion de mercure

(Source : www.pascale-menetrier-delalandre.com)

Le territoire de la commune de Pont-à-Mousson est concerné par plusieurs milieux naturels remarquables :

- 2 zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique³ (ZNIEFF) de type 1 « Val de Moselle – secteur de Champey » et « Morte de la Moselle vers la Saussaie Voirin ». La première ZNIEFF concentre 28 espèces de faune et de flore déterminantes, dont le Castor d'Europe et le Sonneur à ventre jaune. La seconde ZNIEFF regroupe 7 espèces déterminantes d'amphibiens, de mammifères, d'oiseaux et d'angiospermes ;
- 2 ZNIEFF de type 2 « Coteaux calcaires de la Moselle en aval de Pont-à-Mousson » et « Vallée de l'Esch et des boisements associés » qui abritent, entre autres, l'espèce protégée de l'Agrion de mercure ;
- un arrêté de protection de biotope « Presqu'île de la Saussaie Voirin » qui recèle notamment des spécimens de l'espèce végétale Stellaire Glauque, plante protégée au niveau régional ;
- une zone humide remarquable « le Domaine », qui accueille 45 espèces d'importance régionale, dont des espèces aviaires comme l'Hirondelle de rivage, et 3 espèces protégées de flore, comme la Scabieuse des prés ;
- 3 corridors écologiques et 3 réservoirs de biodiversité d'intérêt régional dont 2 zones humides remarquables, une trame thermophile, des trames forestières, prairiales et de vergers.

Le secteur prévu à l'extension urbaine, le long de la RD 657, est en partie intégré dans la ZNIEFF de type 2 « Coteaux calcaires de la Moselle en aval de Pont-à-Mousson », sans plus de justification. Le dossier ne fait état d'aucune solution de substitution raisonnable à cette option.

3 Une Zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique est un secteur du territoire très intéressant du point de vue écologique, qui participe au maintien des grands équilibres naturels européens identifiés pour la rareté ou la fragilité des espèces sauvages, animales ou végétales, et de leurs habitats.

Les données relatives aux milieux naturels ont été mises à jour entre le projet de PLU soumis à la décision signée par l'Ae le 24 novembre 2017 et le projet de PLU soumis pour cet avis, en se basant sur les ressources bibliothécaires dédiées.

Le rapport ne précise pas si les milieux naturels les plus sensibles sont protégés par un zonage spécifique avec un règlement restrictif en matière de constructibilité.

L'Autorité environnementale recommande à la commune d'effectuer des inventaires faune et flore sur la zone naturelle ouverte à l'urbanisation puis de procéder sur la base de ceux-ci à une démarche dite « éviter, réduire, compenser » (ERC⁴).

Nuisances sonores

L'Ae note également que la commune de Pont-à-Mousson est traversée par 5 routes départementales classées « voies bruyantes », ainsi que par l'autoroute A 313 et une voie ferrée. Elle est exposée aux nuisances sonores et à la pollution atmosphérique, tant pour les terrains urbanisés que pour ceux ouverts à l'urbanisation.


L'Autorité environnementale rappelle que la commune doit s'assurer du respect de la réglementation applicable en matière d'isolation acoustique des bâtiments à construire à proximité des infrastructures de transports.

Metz, le 28 juin 2018

Pour la Mission régionale
d'autorité environnementale,

son président

Alby SCHMITT



4 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. R. 122-20 du code de l'environnement (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 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 de futurs projets.