



Mission régionale d'autorité environnementale

Grand Est

**Avis délibéré sur la mise en compatibilité du plan local
d'urbanisme de la commune de Commercy (55) emportée
par déclaration de projet**

n°MRAe 2018AGE9

Préambule relatif à la rédaction 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 la déclaration de projet emportant mise en compatibilité du Plan local d'urbanisme (PLU), en application du décret n° 2016-519 du 28 avril 2016, 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 le président de la Communauté de Communes de Commercy – Void – Vaucouleurs (55). Le dossier ayant été reçu complet, il en a été accusé réception le 06 novembre 2017. Conformément à l'article R. 122-21 du code de l'environnement, l'avis doit être fourni dans le délai de 3 mois. Selon les dispositions de ce même article, la MRAe a consulté l'agence régionale de santé (ARS) qui a rendu son avis le 06 novembre 2017.

La MRAe a consulté la Direction départementale des territoires (DDT) de la Meuse qui a rendu son avis le 05 décembre 2017.

Sur proposition de la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) Grand Est en date du 22/01/2018, après en avoir délibéré lors de la réunion du 31 janvier 2018, en présence de Norbert Lambin et André Van Compernelle, membres associés, d'Alby Schmitt, membre permanent et président de la MRAe, et de Jean-Philippe Moretau, membre permanent, 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 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 déclaration de projet emportant mise en compatibilité du Plan local d'urbanisme (MEC-PLU) est justifiée par le projet de l'entreprise Saint-Michel, entreprise d'agro-alimentaire, de déménager son site actuel de la ZAE de la Canaire à Commercy (6 220 habitants) sur un nouveau terrain d'environ 10 ha afin de pouvoir s'agrandir.

La MRAE regrette que la procédure d'évaluation environnementale regroupant l'évaluation du projet industriel et la modification du PLU n'ait pas été utilisée, malgré l'information préalable apportée dans la note de cadrage. Elle aurait permis une meilleure appréhension des enjeux et des solutions à apporter.

Les enjeux environnementaux de ce projet, tels que l'Ae les a énoncés dans son cadrage préalable du 29 mai 2017 sont :

- la consommation d'espaces naturels et agricoles, sachant que les 20 ha prévus à urbanisation s'ajoutent aux évolutions actées par le PLU et ses modifications ;
- la protection de la biodiversité avec, en particulier, les incidences éventuelles sur les sites Natura 2000 ;
- la préservation des paysages ;
- la protection de la ressource en eau (assainissement, nappes).

Le rapport indique bien que le projet est éloigné des 2 sites Natura 2000 et que la MEC-PLU n'aura pas d'incidence sur ces sites.

La MRAE salue la modification apportée en décembre 2017 au projet qui réduit sa consommation d'espaces naturels et agricoles à 10 ha au lieu des 20 initialement prévus.

La MRAE regrette que l'évaluation environnementale de la MEC-PLU ne porte pas sur l'opportunité de réutiliser le terrain de l'actuel site d'implantation de l'établissement. Sa valorisation aura permis certainement de reclasser des zones UA du PLU en zones naturelles ou agricoles.

L'examen des risques et impacts liés au projet industriel n'est pas disponible et le rapport se contente de renvoyer le lecteur au contenu de l'étude d'impact qui devrait être réalisée au titre du dossier relatif aux installations classées (ICPE).

Les principales recommandations de l'Ae sont de :

- ***compléter l'évaluation environnementale les impacts liés à l'établissement industriel, en matière de santé et d'environnement ;***
- ***compléter le rapport par une OAP plus détaillée et ciblée sur les mesures à prendre pour assurer une qualité paysagère satisfaisante de l'entrée de ville.***

Avis détaillé

Le présent avis porte sur la mise en compatibilité du PLU emportant déclaration de projet pour l'implantation sur le site étudié de l'entreprise Saint-Michel.

Un autre avis de l'Autorité environnementale sera délivré ultérieurement sur le projet lui-même après dépôt du dossier de demande d'autorisation d'exploiter une ICPE.

La MRAE regrette que la procédure d'évaluation environnementale dite commune, prévue par l'article R 104-34 du code de l'urbanisme et dont les dispositions pratiques sont précisées aux articles 122-25 à 27 du code de l'environnement, n'ait pas été utilisée malgré l'information préalable apportée dans la note de cadrage. Elle aurait permis de mieux comprendre les enjeux et de mieux appréhender les solutions à mettre en œuvre pour y répondre.

1 – Rappel des éléments de la note de cadrage

En préalable à la MEC-PLU, le Président de la Communauté de Communes de Commercy – Void – Vaucouleurs a fait la demande en date du 2 février 2017 auprès de l'Ae d'une note de cadrage afin d'obtenir des informations sur le degré de précision que doit contenir le rapport de présentation du document d'urbanisme et son évaluation environnementale.

Le Président de la MRAe a répondu à cette demande par une note de cadrage préalable en date du 29 mai 2017. Elle a notamment permis d'indiquer à la Communauté de Communes de Commercy – Void – Vaucouleurs les principaux enjeux que l'Ae retient dans le cas de la MEC-PLU de Commercy à savoir :

- la consommation d'espaces naturels et agricoles, sachant que les 20 ha prévus à urbanisation s'ajoutent aux évolutions actées par le PLU et ses modifications ;
- la protection de la biodiversité avec, en particulier, les incidences éventuelles sur les sites Natura 2000 ;
- la préservation des paysages ;
- la protection de la ressource en eau (assainissement, nappes).

Cette note indiquait que pour les incidences du projet de MEC-PLU sur ces 4 enjeux, l'évaluation environnementale devait notamment reprendre les indications suivantes :

Consommation d'espaces naturels et agricoles : le document d'urbanisme doit s'attacher à modérer la consommation de ces espaces pour réduire autant que possible ses impacts directs et indirects (superficie agricole consommée, pérennité des exploitations, suppression d'un secteur de chasse de certaines espèces, etc). Il devra établir un bilan des changements de zonages intervenus depuis l'adoption du PLU en 2007 ;

Protection de la biodiversité / Natura 2000 : l'état initial devra être effectué sur un périmètre pertinent pour une bonne analyse des impacts éventuellement attendus du projet et devra s'appuyer sur des informations récentes. L'étude d'incidences sur la zone Natura 2000 sera établi conformément à l'article R. 414-23 du code de l'environnement. Les incidences du plan doivent être évaluées pour l'ensemble des espèces et des habitats qui ont justifié la désignation du site et prendre en compte l'aire d'évolution des espèces et le périmètre au sein duquel les incidences du plan seront perceptibles. L'évaluation des incidences sera proportionnée à l'importance du projet et aux enjeux de conservation des habitats et espèces.

Préservation des paysages ; elle pourra être prise en compte notamment par la réalisation d'une

Orientation d'aménagement et de programmation (OAP) garantissant l'intégration du projet ainsi que le traitement des franges paysagères, notamment la transition de l'urbanisation avec l'espace agricole ouvert à l'ouest du projet ainsi qu'avec le Bois de Ville-Issey au sud du secteur.

Protection de la ressource en eau : la mise en compatibilité du PLU doit porter une vigilance toute particulière à la préservation en qualité et en quantité de la ressource en eau et s'inscrire dans les actions définies au programme de mesures du SDAGE. Il y a lieu de prendre en compte les problématiques liées à la qualité des eaux superficielles et souterraines. La protection des éventuels captages d'eau est également à examiner ainsi que le traitement et le rejet des eaux usées et pluviales du projet dans le milieu récepteur. L'imperméabilisation des sols est un des éléments à prendre en compte dans la gestion des eaux pluviales.

2 - Eléments de contexte sur le site actuel et présentation du projet de mise en compatibilité

La MEC-PLU est justifiée par le projet de l'entreprise Saint-Michel de déménager de son site actuel de la ZAE de la Canaire à Commercy (6 220 habitants) afin de pouvoir s'agrandir. La biscuiterie Saint-Michel est une entreprise d'agro-alimentaire fabriquant sur son site actuel les « Madeleines de Commercy ».

Aucun terrain n'est disponible dans la zone actuellement occupée par l'entreprise. Les infrastructures se trouvent au sein d'une zone inondable du Plan de prévention des risques d'inondation (PPRI), même si la parcelle occupée actuellement par l'entreprise Saint Michel n'est pas classée en zone rouge ou bleue, zones les plus exposées. Le projet d'agrandissement de l'entreprise nécessite donc de trouver un terrain sur un autre site.

La MRAe regrette que l'évaluation environnementale de la MECPLU n'apporte aucun élément, comme cela était demandé dans la note de cadrage, sur la réutilisation du site actuel de l'établissement. Une réutilisation de ce site ouvrirait des possibilités d'économies sur l'urbanisation d'autres secteurs.

La commune motive l'intérêt général de ce projet en invoquant le maintien de l'activité de cette entreprise à Commercy afin de préserver les 50 à 100 emplois actuels.

La demande d'avis de l'Ae déposée le 6 novembre 2017 portait sur un projet adossé à un terrain d'une superficie d'environ 20 ha situé aux lieu-dits « les Nacelles » et « les Montants des chauds ». Un dossier modificatif a été déposé le 18 décembre 2017 pour le même projet, mais sur une parcelle réduite à 10 ha dans l'emprise initiale de 20 ha. La MRAe se félicite de cette réduction de la consommation d'espaces au profit des zones agricoles et naturelles.

Le site du projet se situe en limite sud de la commune le long de la RD 964. Il est aujourd'hui caractérisé par des terrains agricoles cultivés classés en zone naturelle et par la présence d'une première construction (usine Safran) marquant l'entrée de ville.

Les éléments principaux du projet de MEC sont les suivants :

- reclassement de 10 ha de zone N en zone 1AUX.m ;
- hauteur maximale du bâtiment de 20 mètres à partir du point le plus haut du terrain naturel ;
- surface des bâtiments entre 21 000 et 23 000 m² (bâtiment de production) et environ 500 m² (boutique).

C'est la présence sur la commune de Commercy d'un site Natura 2000 n° FR4112008 « Vallée de la Meuse – zone de protection spéciale » qui justifie que le dossier de MEC-PLU soit soumis à évaluation environnementale.



On recense également, sur des secteurs du ban communal plus éloignés du site :

- une ZNIEFF ²de type 1 – n° 410008738 « boisements en forêt communale et domaniale de Commercy » proche du site ;
- une ZNIEFF de type 1 – n° 410001870 « vallée de la Meuse au sud de Boncourt-sur-Meuse » ;
- une ZNIEFF de type 2 – n° 410010381 « vallée de la Meuse » ;
- un arrêté de biotope - Bois Rébus ;
- la réserve biologique intégrale de la Dagonnière ;

La commune est limitrophe du Parc naturel régional de Lorraine.

La partie de la commune où se trouve le site retenu par l'entreprise Saint-Michel est peu exposée aux risques naturels ou anthropiques. La commune est soumise à un PPRI, mais le site retenu est situé en dehors de toute zone inondable. Une servitude de transmission radio-électrique traverse le site du nord au sud.

3 – Analyse de l'évaluation environnementale et de la prise en compte des principaux enjeux environnementaux

La commune de Commercy n'est pas couverte par un SCoT. C'est donc le principe d'urbanisation limitée qui s'applique, avec une ouverture à l'urbanisation qui devrait rester exceptionnelle.

² 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.

Les ZNIEFF de type 1 sont des secteurs d'une superficie limitée, caractérisés par la présence d'espèces ou de milieux rares remarquables du patrimoine naturel national ou régional.

Les ZNIEFF de type 2 sont de grands ensembles naturels riches et peu modifiés ou offrant des potentialités importantes.

L'ouverture à l'urbanisation de la zone N et son reclassement en zone 1AUX.m nécessite une dérogation après avis de la Commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) en application de l'article L 142-4^{3 4} du code de l'urbanisme. Un avis favorable a été obtenu en date du 14 septembre 2016 (non indiqué dans le rapport).

Le rapport mentionne comme justification de l'évaluation environnementale la présence sur le ban communal du site Natura 2000 « FR4100236 - vallée de la Meuse, secteur de Sorcy-Saint-Martin ». Cette mention est erronée, car ce site n'est pas sur le territoire de la commune de Commercy mais sur celle voisine d'Euville. Il y a confusion entre 2 sites Natura 2000.

Le dossier indique cependant bien que le projet est éloigné de ces sites et qu'à juste titre la MEC-PLU n'aura pas d'incidence sur ces 2 sites.

Le rapport indique bien que la MEC-PLU modifie le Projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLU actuel et notamment sa pièce graphique. L'ancienne et la nouvelle pièce graphiques ne sont pas dans le dossier et cette absence ne permet donc pas de bien évaluer la modification du PADD.

La MRAE recommande de compléter le dossier par l'ancien et le nouveau document graphique du PADD.

Le tableau des surfaces présent dans le dossier mentionne bien les 10 ha passant d'un zonage N à 1AUx.m. Cependant, le bilan des surfaces urbanisées ou à urbaniser depuis l'élaboration du PLU en 2007, demandé dans la note de cadrage du 29 mai 2017, n'a pas été fourni.

S'agissant d'une extension de l'activité de l'usine Saint-Michel, celle-ci devrait être soumise à autorisation dans le cadre de la réglementation ICPE. Le rapport devra le préciser.

Les risques et impacts liés à l'établissement industriel ne sont pas présentés dans le rapport qui se contente de renvoyer le lecteur au contenu de l'étude d'impact qui sera réalisée pour l'autorisation ICPE. Cette absence ne peut être considérée comme satisfaisante. La partie projet étant dissociée de la partie plan programme, le dossier ne permet pas d'intégrer l'ensemble des éléments nécessaires à la bonne compréhension des enjeux et de leurs solutions.

Par ailleurs, il conviendra de s'assurer que les réseaux d'assainissement d'eaux pluviales et d'eaux usées ainsi que la station d'épuration, qui devra être précisée, sont dimensionnés de manière à accepter la charge supplémentaire induite par le projet.

Le rapport indique que le terrain est traversé du nord au sud par une servitude de transmission radio-électrique mais ne mentionne pas quelles sont les conséquences de cette servitude.

La MRAe recommande de compléter l'évaluation environnementale par la présentation et l'analyse des impacts et risques associés à l'établissement industriel.

Le rapport n'évoque pas l'impact du projet sur le paysage. L'OAP présente dans le dossier ne répond que partiellement à la demande formulée dans la note de cadrage alors que l'impact du bâtiment sera vraisemblablement important. En effet, le projet sera situé non loin d'un point haut sur la RD 394 et l'arrivée sur le site par le sud constitue un point de vue sur Commercy situé environ 50 mètres plus bas. L'impact sera d'autant plus important que la hauteur des bâtiments est

³ L142- CU (extrait) : Dans les communes où un schéma de cohérence territoriale n'est pas applicable :

^{1°} Les zones à urbaniser délimitées après le 1er juillet 2002 ainsi que les zones naturelles, agricoles ou forestières d'un plan local d'urbanisme ou d'un document en tenant lieu ne peuvent être ouvertes à l'urbanisation à l'occasion de l'élaboration ou d'une procédure d'évolution d'un document d'urbanisme ;

⁴ L142-5 CU : (extrait) : Il peut être dérogé à l'article [L. 142-4](#) avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'Etat après avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers

estimée à 20 mètres, soit vraisemblablement deux fois la hauteur des bâtiments de l'usine Safran.

La MRAe recommande de compléter le rapport par une OAP plus détaillée et plus ciblée sur les mesures particulières à prendre en compte pour assurer la qualité paysagère de l'entrée de ville.

Metz, le 02 février 2018

Pour la Mission régionale d'Autorité
environnementale du Grand Est

Le président



Alby SCHMITT