



Mission régionale d'autorité environnementale

Grand Est

**Cadrage préalable à l'évaluation environnementale  
relative à la révision du Plan local d'urbanisme  
de METZ (57)**

n°MRAe 2019AGE10

## Préambule relatif à l'élaboration du cadrage préalable

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.

Le code de l'urbanisme prévoit, à l'article R104-19, la possibilité de consulter l'autorité environnementale sur le degré de précision que doit contenir le rapport de présentation du document d'urbanisme et son évaluation environnementale.

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 environnementale<sup>1</sup> (MRAe) de la région Grand Est, du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

\* \*

La MRAE a été saisie pour un cadrage préalable par Monsieur le Président de Metz-Métropole. Il en a été accusé réception le 7 juin 2018.

Après en avoir délibéré lors de sa séance plénière du 24 janvier 2019, en présence de Norbert Lambin, membre associé, d'Alby Schmitt, membre permanent et président de la MRAe, et de Jean-Philippe Morétau et d'Eric Tschitschmann, membres permanents, l'Ae rend le cadrage préalable qui suit, dans lequel les recommandations sont portées en italique gras pour en faciliter la lecture.

***Avant la réalisation de l'évaluation environnementale, le maître d'ouvrage peut demander à l'autorité environnementale un cadrage préalable de l'évaluation. Le cadrage préalable qu'établit l'autorité environnementale peut préciser les éléments permettant d'ajuster le contenu du rapport à la sensibilité des milieux et aux impacts potentiels du plan sur l'environnement ou la santé humaine.***

---

1 Désignée ci-après par Ae

# **1. Contexte et principes de l'évaluation environnementale**

## **1.1, Contexte**

Metz est une commune qui comptait 117 619 habitants en 2014, pour un territoire d'une surface de 41,94 km<sup>2</sup>. La commune dispose d'un plan local d'urbanisme (PLU) approuvé en date du 18 décembre 2008. Le conseil municipal de Metz a donc décidé de rendre ce document conforme aux lois Grenelle et ALUR et compatible avec le SCOT de l'agglomération messine, approuvé le 14 décembre 2014. La révision du PLU a été prescrite par délibération de la ville de Metz en date du 23 février 2017. Metz Métropole est compétente en matière de planification urbaine depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018 et la métropole poursuit ainsi l'élaboration du PLU de la ville de Metz.

les objectifs de la révision du PLU de Metz sont de :

- conforter la stratégie territoriale communale dans la continuité des orientations politiques prises ces dernières années à la suite de l'adoption du projet Metz 2030 (développement des mobilités douces et des transports en commun, reconversion de sites dans le milieu urbain, préservation des sites naturels sensibles et renforcement de Metz « Ville-jardin », notamment ;
- définir de nouvelles orientations du projet urbain de Metz à l'horizon 2030 qui soient durables, ambitieuses et innovantes pour la ville et qui contribuent au développement de la Métropole ;
- produire 10 000 logements à l'horizon 2032.

Le territoire ne comprenant pas tout ou partie d'un site Natura 2000, la nécessité de soumission du projet à la réalisation d'une évaluation environnementale a été décidée par l'Autorité environnementale le 2 mai 2018, après examen du dossier du pétitionnaire (article R.104-28 du Code de l'Urbanisme).

Ce cadrage préalable a été réalisé sur la base des éléments présentés à l'Autorité environnementale par la collectivité dans le dossier d'examen au « cas par cas » (dossier transmis le 8 mars 2018, afin de décider si le projet de révision devait faire l'objet d'une évaluation environnementale). Dans son courrier de demande de cadrage préalable à l'évaluation environnementale en date du 5 juin 2018, le pétitionnaire n'a pas communiqué d'autres éléments.

## **1.2. Principes de construction de l'évaluation environnementale**

L'évaluation environnementale traduit, dans le cadre de procédures formalisées, l'exigence d'intégration de l'environnement dans les stratégies publiques. Ce n'est pas une évaluation *a posteriori* des impacts une fois le document établi, mais **une évaluation intégrée dès son élaboration**.

Il s'agit d'un véritable outil d'aide à la décision qui contribue à opérer, en amont de la réalisation des projets, des choix pertinents pour assurer un développement équilibré et durable du territoire. L'évaluation environnementale favorise la construction de documents de planification répondant aux besoins recensés par la collectivité dans le cadre du diagnostic du territoire.

La logique d'évitement, de réduction et de compensation des impacts environnementaux doit permettre de limiter au maximum les impacts environnementaux de la mise en œuvre des documents d'urbanisme. Ainsi menée, l'évaluation environnementale peut se révéler une source d'économies importantes lorsqu'il s'agira de réaliser des projets dont l'insertion sur le territoire aura été anticipée.

L'évaluation environnementale répond également à une exigence de transparence à l'égard du public. Cette transparence se traduit non seulement par la consultation du public et le recueil de ses observations, mais aussi, dans le rapport de présentation du document d'urbanisme, par la justification des choix retenus et la description de la manière dont l'évaluation environnementale a été réalisée.

Le public pourra consulter sur le site internet de la MRAe l'avis formulé sur l'évaluation environnementale et la prise en compte de l'environnement par le projet de document d'urbanisme sur le site :

<http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr>.

La collectivité à l'origine de la demande de cadrage pourra utilement prendre connaissance des bilans d'activité des MRAe et des communiqués de presse qui, au-delà de l'exposé des avis adoptés, rendent compte des attentes de l'autorité environnementale sur différentes thématiques environnementales :

<http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/les-communiqués-de-presse-de-la-mrae-grand-est-a241.htm>

Cette note constitue le cadrage préalable de l'évaluation environnementale du projet de Plan local d'urbanisme (PLU) de Metz. Ce cadrage a pour objet d'indiquer le degré de précision des informations que doit contenir le rapport environnemental (2ème alinéa de l'article R104-19 du code de l'urbanisme). Il ne préjuge pas de l'avis final de l'autorité environnementale.

**Ce cadrage permet de guider la collectivité dans l'évaluation environnementale de son projet de PLU. Il l'éclaire sur les enjeux environnementaux, leur hiérarchisation et précise les attentes de l'autorité environnementale concernant le rapport de présentation.**

Au préalable, il convient de rappeler que :

- le rapport environnemental doit respecter les différents items définis dans l'article R 151-3 du code de l'urbanisme (voir annexe) et notamment, comporter une analyse des principaux enjeux environnementaux, une appréciation des incidences de l'ensemble du plan sur l'environnement et les mesures prises pour éviter, réduire et compenser les impacts ;
- la procédure de PLU a donné lieu à évaluation environnementale du fait d'une décision de soumettre le projet à évaluation environnementale après examen au cas par cas (décision de la MRAe en date du 2 mai 2018 ; il n'y a pas d'obligation de réaliser une évaluation des incidences Natura 2000 (1° de l'article R. 414-19 du code de l'environnement), car le territoire ne comporte pas tout ou partie d'un site Natura 2000 ; toutefois, l'évaluation environnementale devra caractériser les sites Natura 2000 proches de l'agglomération, identifier les habitats naturels et espèces remarquables ayant conduit à leur désignation, puis étudier les impacts du projet sur ces habitats naturels et espèces végétales ou animales.

Le présent cadrage est accompagné d'une annexe détaillant le processus d'évaluation environnementale et la composition du dossier soumis à l'avis de l'autorité environnementale.

## **2. Construction de l'évaluation environnementale et application au PLU de Metz**

### **2.1. Articulation avec les autres plans en lien avec les enjeux majeurs du PLU de Metz**

Les enjeux environnementaux majeurs du PLU de Metz relèvent des enjeux de la ville elle-même mais également de la Métropole, la Ville de Metz ayant le statut de ville-centre de l'agglomération : c'est le cas des thématiques des déplacements, de l'eau et de l'assainissement, de la prévention des risques et de la protection de la qualité de l'air. Le projet devra traiter de ses propres problématiques et besoins en tant que ville-centre, mais ses justifications devront également être appréciées à travers le filtre des enjeux identifiés à l'échelle de la métropole. En particulier, l'application de la séquence « éviter-réduire-compenser » n'aura pas la même portée si elle reste déclinée à la seule échelle de la commune.

Le rapport décrira de manière détaillée l'articulation du projet de PLU avec le Schéma de cohérence territoriale de l'agglomération messine (SCoTAM), approuvé le 20 novembre 2014, en exposant comment le projet de PLU prend en compte les orientations du schéma concernant le territoire et la manière dont le projet concourt à leur mise en œuvre. Il devra produire un bilan des consommations d'espace, de la production de logements, des surfaces de zones d'activités déjà actées dans le cadre des documents

d'urbanisme des autres communes du SCoTAM approuvés depuis la mise en opposabilité de ce SCoT et le comparer avec les prescriptions du SCoT. L'état initial (« état zéro ») devra être construit en cohérence avec celui défini par le SCoTAM de façon à permettre une lecture comparée des données, et de la même manière le référentiel des indicateurs de suivi, exigé au titre des éléments attendus dans une évaluation environnementale, devra être défini en cohérence avec les indicateurs de suivi préconisés pour le territoire du SCoTAM.

Le projet de PLU devra montrer comment il s'articule avec les documents d'urbanisme des territoires environnants. La relation du projet avec les territoires voisins devra être étudiée dans la mesure où Metz est identifié en tant que cœur d'agglomération par le SCoTAM.

Compétente en matière de planification depuis le 1er janvier 2018, Metz Métropole poursuit pour le compte de la commune de Metz, la procédure de révision du PLU. Metz est la ville-centre de la Communauté d'Agglomération de Metz Métropole. Cet établissement intercommunal, créé en 2002, est composé de 44 communes et compte un total de 221 810 habitants. Metz concentre plus de 50 % de la population de son agglomération. L'Autorité environnementale s'étonne qu'il n'ait pas été retenu le choix de réaliser un PLUi couvrant l'ensemble des communes de la métropole : il importe ainsi que le PLU de Metz soit une première étape avant l'élaboration d'un véritable PLUi et l'évaluation environnementale devra contribuer à l'élaboration d'une stratégie métropolitaine en :

- démontrant la cohérence des objectifs du PLU de Metz avec les objectifs des PLUs des autres communes de la métropole.
- définissant les objectifs de consommation foncière et de production de logements et de développement d'activités économiques non à l'échelle de la commune de Metz, mais à l'échelle de l'ensemble de la métropole et en montrant comment le PLU de Metz en assure sa part.
- établissant la compatibilité avec le Plan local de l'Habitat (PLH) de Metz métropole, approuvé en 2011, avec l'identification et la répartition des besoins en logements selon les différentes communes de la métropole ;
- détaillant l'organisation des déplacements et le réseau de cohérence écologique à l'échelle de la métropole.

Par ailleurs, dans la mesure où les documents suivants ont été approuvés postérieurement au SCoT, le rapport devra décrire la manière dont le projet de PLU en décline les orientations :

- du plan de gestion des risques d'inondation (PGRi) du district Rhin ;
- du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) 2016-2021 du bassin Rhin-Meuse ;
- du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) de Lorraine, adopté le 20 novembre 2015 ;
- du Plan Climat Air Energie Territorial (PCAET) de Metz-Métropole (le Plan Climat Energie Territorial, adopté en 2012, a évolué vers un PCAET en 2015, avec l'intégration d'un volet « air »)<sup>2</sup> ;
- du Plan de protection de l'atmosphère des 3 vallées, révisé en août 2015.

## **2.2. Rappel sur les objectifs de l'Évaluation environnementale**

### **a. Justifications du projet**

L'architecture du futur PLU doit être justifiée, en particulier au regard du SCoT, qu'il s'agisse notamment :

- des hypothèses de croissance démographique et de développement des activités ;
- des stratégies de réponses à ces perspectives ;
- des choix d'implantation des secteurs à aménager.

---

<sup>2</sup> Les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GeS) annonçaient une réduction de 20 % à l'horizon 2020, et l'engagement est réaffirmé avec la fixation d'un objectif de réduction des GeS de 40 % d'ici à 2030.

Un exposé des éléments de justification du projet sera à produire. Il confrontera différents scénarios ou options, avec la comparaison de leurs impacts et des difficultés techniques respectives de leurs mises en œuvre.

Le choix de l'hypothèse de croissance démographique s'appuiera sur des données récentes et des prévisions argumentées. Les hypothèses de construction de logements en dents creuses, par réhabilitation de logements vacants ou de densification des zones urbanisées existantes seront à exposer de manière détaillée.

Les besoins en zones d'activité seront établis sur la base de perspectives réalistes, en particulier au vu des documents de niveaux supérieurs (SCoT...) et de l'analyse des disponibilités actuelles sur l'agglomération.

Les différentes options d'implantation des secteurs à urbaniser seront comparées en termes d'opportunités et de contraintes environnementales.

### **b. Démarche Eviter, Réduire, Compenser (ERC)<sup>3</sup>**

La réglementation prévoit que l'évaluation environnementale mette en œuvre la démarche ERC. La MRAe souhaite attirer l'attention sur le point suivant : en matière de protection des milieux (biodiversité, ressource en eau en particulier), il est beaucoup plus aisé de mettre en œuvre la démarche ERC à l'amont lors de l'élaboration du PLU, plutôt qu'au stade de l'autorisation des projets. Les réflexions menées au titre de l'évaluation environnementale du PLU sont donc fondamentales pour la réussite des projets opérationnels eux-mêmes.

Ainsi, la démarche d'évitement – fondamentale au titre de la réglementation européenne et française sur l'environnement – ne peut plus être mise en œuvre une fois définies les parcelles aménageables. Les mesures compensatoires nécessitent de prévoir si possible les secteurs privilégiés pour leur mise en œuvre.

Une attention particulière sera portée sur les mesures d'évitement (choix des parcelles ou des secteurs), de réduction (essentiellement dans les prescriptions) et de compensation (principes adoptés, lieux d'application). La délimitation du règlement graphique, les dispositions du règlement écrit, ainsi que les dispositions des orientations d'aménagement et de programmation traduiront les mesures prises après application de la séquence ERC, et l'évaluation environnementale veillera à justifier et à expliquer comment ces dispositions concourent à la mise en œuvre de la démarche.

### **c. Hiérarchisation des enjeux, priorisation, proportionnalité**

Le rapport de présentation est, au titre de l'évaluation environnementale, proportionné à l'importance du plan local d'urbanisme, aux effets de sa mise en œuvre ainsi qu'aux enjeux environnementaux. Le dossier doit bien faire apparaître les enjeux environnementaux majeurs et les traiter en priorité. Le dossier doit exprimer dans les différentes parties du PLU (PADD, OAP, règlement et documents graphiques, annexes) comment le projet a pris en compte l'environnement.

### **d. Mesures de suivi**

Le dispositif de suivi devra prévoir des indicateurs en nombres limités mais ciblés sur les enjeux environnementaux majeurs du PLU et ses impacts sur l'environnement. Ils auront pour objectif de vérifier que les hypothèses faites pour la justification des choix, ou les mesures ERC sont respectivement vérifiées

<sup>3</sup> 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 1<sup>ère</sup> 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.

et efficaces.

Un état zéro des indicateurs au lancement du PLU ou un peu avant est indispensable pour disposer d'un tableau de bord décrivant bien l'évolution de la situation.

### **3. Enjeux environnementaux majeurs du PLU de Metz pour la MRAe**

L'état initial décrit l'état de l'environnement et de son évolution en application du futur PLU. L'Ae demande de présenter également la synthèse des perspectives d'évolution de l'état initial en l'absence de mise en œuvre du projet de PLU, afin d'identifier les pressions les plus fortes sur l'environnement du territoire et in fine, de hiérarchiser les enjeux environnementaux.

Au vu des documents en sa possession, l'Autorité environnementale identifie 5 enjeux majeurs sur le territoire de Metz Métropole :

- la limitation de la consommation d'espaces naturels et agricoles ;
- la prise en compte des risques (dont inondations en priorité) ;
- la santé humaine (exposition des populations à la pollution atmosphérique, pollution des sols)
- l'adaptation au changement climatique, la maîtrise des consommations énergétiques et des émissions de gaz à effet de serre ;
- la préservation de la ressource en eau potable.

#### **3.1. La consommation d'espaces naturels et agricoles**

Le PADD définit un objectif d'accroissement de la population à l'horizon 2032 à un niveau de 124 000 habitants (contre 117 619 habitants en 2014), ce qui entraîne un besoin de logements supplémentaires évalué à 10 000 nouveaux logements. En l'absence de PLU qui aurait été la bonne échelle, la compatibilité avec le SCoTAM sera analysée précisément, notamment au regard des autres PLU déjà approuvés.

Pour atteindre l'objectif de réalisation de logements, le projet prévoit plusieurs évolutions du PLU actuel :

- reclassement de plusieurs zones 2AU d'une superficie totale de 53,5 ha en zone 1AU, qu'il est possible d'ouvrir immédiatement à l'urbanisation ;
- reclassement de plusieurs zones 2AU et 1AU d'une surface cumulée de 23,5 ha en zone U ;
- création d'un secteur d'extension 1AU ou 2 AU de 9 ha, au sein de la zone naturelle N du PLU actuel.

Outre ces évolutions, le projet de PLU prévoit le reclassement en zone naturelle N de plusieurs secteurs 2AU ou 1AU pour une superficie totale de 42 ha.

L'état initial devra dresser un bilan précis et détaillé de la dynamique de consommation d'espace sur une période pertinente (a minima, une durée égale à la période d'application du PLU). Les zones d'urbanisation projetées sont identifiées dans le projet. L'état initial devra comporter la localisation et l'estimation en surface et en nombre de logements des secteurs susceptibles d'être densifiés, des dents creuses et des possibilités de renouvellement urbain pour la réduction du taux de logements vacants.

Les critères pris en compte pour estimer les surfaces d'urbanisation en extension nécessaires à la réalisation du scénario démographique seront exposés, notamment :

- l'existence d'une pression foncière ;
- la densité définie ;
- les paramètres permettant d'évaluer le nombre de logements nécessaires (croissance démographique attendue, typologie des ménages, évolution du nombre de personnes par ménage...).

La compatibilité avec les objectifs du SCoTAM devra ici encore être démontrée.

Il conviendra de justifier le choix des zones ouvertes à l'urbanisation au regard des incidences possibles sur l'environnement après un examen des solutions de substitution raisonnables (alternatives), et d'en analyser

les conséquences. La justification des choix du projet pour les secteurs de développement urbain devra prendre en compte les politiques de déplacement, l'organisation des transports, et l'accessibilité en transports en commun. Metz étant la ville centre de l'agglomération, la justification sera faite avec cette vision de ville centre de l'agglomération.

S'agissant des zones d'activités, le dossier devra identifier les friches industrielles ou artisanales réutilisables et examiner les possibilités de densification des zones existantes dans l'agglomération, afin de mieux cerner les besoins réels de création ou d'extension. Pour la réutilisation des friches, il conviendra de vérifier que l'usage envisagé est compatible avec l'état de pollution du site.

Les effets de l'artificialisation des surfaces naturelles ou agricoles par l'urbanisation seront étudiés, tant dans leurs impacts directs (superficie consommée) qu'indirects : imperméabilisation des sols, impact sur les eaux superficielles, phénomène d'îlots de chaleur urbains...

### **3.2. La prise en compte des risques (inondations et risques technologiques)**

Le territoire est concerné par des risques d'inondation. La localisation cartographique de ces risques devra également identifier les champs d'expansion de crues au sens du PGRI.

Le risque d'inondation est très élevé sur certains secteurs classés en densification ou renouvellement urbain (Arsenal III ; Cassin ; Intendant Joba ; Boileau et ZAC du Sansonnet) et près de certains sites en extensions urbaines (Magny, ZAC des coteaux de Seille) alors qu'aucune réflexion sur la possibilité de limiter la construction dans ces zones et de préserver des zones d'extension de crues ne semble avoir été menée.

L'Autorité environnementale rappelle la nécessaire observation des circulaires relatives à la prévention des risques inondation, ainsi que les objectifs du PGRI qui précisent que :

- les ouvertures à l'urbanisation seront recherchées en dehors des zones inondables ;
- les secteurs potentiels de densification seront recherchés en dehors des zones d'aléa forts ou zones rouge du PPRI (vitesses d'écoulement supérieure à 0,5 m/s ou hauteurs d'eau supérieure à 1 m) ;
- l'implantation de nouveaux établissements dits sensibles sera recherchée en dehors de l'enveloppe de la crue extrême de la Moselle et de l'emprise des zones inondables de la Seille.

L'Autorité environnementale rappelle que le PLU doit être compatible avec le PPRI.

Le dossier démontrera la pertinence des choix effectués par la ville au regard de l'environnement, en intégrant les risques liés au changement climatique et montrera comment la séquence ERC a été utilisée. En particulier, il n'est pas nécessaire, même si le PPRI permet des constructions en zone d'aléa inondation, de rendre urbanisables ces secteurs, sauf à démontrer qu'il s'agit du meilleur choix environnemental, les autres secteurs possibles présentant d'autres contraintes environnementales.

### **3.3 la santé humaine (exposition des populations à la pollution atmosphérique, pollution des sols)**

Certains secteurs de Metz sont concernés par des pollutions de sols, notamment liés à des activités industrielles passées et plusieurs secteurs d'extension urbaine peuvent être concernés :

- 538 sites susceptibles d'avoir occasionné une pollution des sols sont identifiés dans la base de données BASIAS<sup>4</sup>
- 14 sites et sols pollués ou potentiellement pollués sont répertoriés dans BASOL<sup>5</sup>.

L'évaluation environnementale ne devra pas se limiter à une reprise des éléments d'information des bases de données publiques, mais apporter la démonstration que les projets prévus par le PLU n'exposent pas la population à des risques sanitaires. Compte tenu de cet enjeu, l'Autorité environnementale est amenée, dans ce type de situation, à examiner la façon dont le document d'urbanisme et son évaluation environnementale prennent en compte les sites et sols pollués existants. Elle attend donc des dossiers qui lui sont présentés un

4 <http://basias.brgm.fr>

5 <http://basol.developpement-durable.gouv.fr>



positionnement stratégique et argumenté sur leur devenir. Le cas échéant, des investigations complémentaires sur les secteurs susceptibles d'être impactés devront être réalisées.

Il conviendra d'examiner les situations en termes de qualité de l'air et de nuisances phoniques. S'agissant d'un territoire métropolitain, l'exposition de la population à la pollution atmosphérique ou aux nuisances sonores des infrastructures routières constitue un enjeu important.

L'Ae attend de l'évaluation environnementale qu'elle présente l'état initial de la qualité de l'air du territoire concerné par le plan ou le projet et des émissions actuelles sur ce territoire. Cet état peut être construit à partir des données disponibles auprès d'ATMO Grand Est.

Le projet de PLU déclinera, à son échelle, la mise en œuvre des objectifs et engagements du PCAET. Il abordera en outre, l'impact environnemental, positif ou négatif pour Metz, de la création de l'A31bis.

### **3.4 l'adaptation au changement climatique, la maîtrise des consommations énergétiques et des émissions de gaz à effet de serre (GES)**

Le dossier montrera comment le PLU valorise les possibilités de réduction des gaz à effet de serre (GES), et justifie de la robustesse du PLU au regard du changement climatique. La compatibilité avec les documents de planification relatifs à cette thématique (SRCAE, PCAET...) ne doit pas se limiter à en reprendre les grandes orientations. L'évaluation environnementale doit montrer comment les dispositions du projet permettent d'assurer la réalisation des objectifs affirmés en matière de maîtrise des consommations énergétiques, et d'anticipation du changement climatique.

L'évaluation environnementale doit également apporter les justifications nécessaires, en expliquant comment les secteurs de développement urbain ont été retenus suivant l'accessibilité en transports collectifs, elle développera également les orientations relatives aux mobilités douces.

L'Ae attend de l'évaluation environnementale qu'elle présente :

- un bilan chiffré des émissions de GES à la suite de la mise en œuvre du document d'urbanisme ou du projet :
  - augmentation : constructions de logements, d'équipements, d'activités commerciales et industrielles, création de voiries, transports routiers supplémentaires
  - diminution : extension d'espaces forestiers, de zones humides, développement des modes de transport doux, des transports collectifs, de projets favorables à la sobriété énergétique (économies, efficience, production plus « verte ») ;
- une analyse des variantes sur les choix opérés, illustrée par la comparaison des émissions de GES entre constructions nouvelles ou réhabilitations, extension ou densification, choix de parts de mobilités entre voitures individuelles, transports collectifs, modes doux (vélos, piétons...)... ;
- les indicateurs permettant d'assurer le suivi des émissions et la fréquence des relevés.

### **3.5. La préservation de la ressource en eau**

Le rapport s'attachera à préciser les informations sur la ressource en eau potable et sa qualité. La disponibilité en eau potable sera analysée par rapport aux usages prévisibles, en particulier au regard des hypothèses de croissance démographique, d'autant que la ville de Metz assure également l'approvisionnement en eau potable de 26 communes, mais aussi de leur qualité (pollutions par les chlorures, les pesticides ou les nitrates ; autres risques).

Les ressources en eau potable (sources de la Gorze, Rupt du Mad, champs captants de la nappe alluviale de la Moselle) présentent une vulnérabilité liée aux pollutions et l'eau prélevée fait l'objet d'un traitement de potabilisation avant distribution aux abonnés. La prise en compte de la ressource en eau par le projet ne doit pas se limiter à un exercice classique de planification, en justifiant que le système d'alimentation en eau potable est correctement dimensionné pour répondre aux besoins : l'évaluation environnementale doit bien identifier les menaces et les vulnérabilités, puis déduire les dispositions pour y répondre (protection du réseau hydrographique contre les pollutions urbaines, préservation des champs captants, réutilisation des

eaux pluviales pour les opérations d'aménagement prévus par le projet...).

L'évaluation environnementale apportera une attention à l'assainissement avec un état initial complet, apportant des éléments d'information sur la conformité des stations d'épuration et du réseau, la surcharge hydraulique du réseau, notamment pour les secteurs desservis par un réseau unitaire, les risques de pollution dus aux dysfonctionnements... L'évaluation appréciera l'impact du projet sur la performance de l'assainissement des eaux usées et pluviales, ainsi que sur la qualité des masses d'eau superficielles et souterraines. Les modalités de traitement des effluents des entreprises pour les zones d'activité prévus par le projet devront faire l'objet d'une analyse spécifique.

L'évaluation environnementale doit permettre de définir les dispositions en vue d'une gestion durable de l'eau en ville. Le règlement du PLU et les orientations d'aménagement et de programmation pour les sites de développement urbain peuvent apporter une réelle plus-value en la matière.

### **3.6. Autres enjeux : les milieux naturels et la biodiversité**

L'état initial devra caractériser les milieux naturels présentant un intérêt remarquable, et les sites faisant l'objet d'un périmètre de protection ou d'inventaire (site Natura 2000 « Pelouses du pays messin » à proximité de l'agglomération, zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique et espaces naturels sensibles situés au sein du territoire). La description des milieux et espèces concernés, ainsi que la qualification des menaces et des vulnérabilités doivent aboutir à l'identification des enjeux de préservation de la biodiversité.

Il est recommandé de délimiter et de caractériser la biodiversité présente sur les sites d'extension de l'urbanisation (milieux, faune et flore). Les espèces remarquables seront recherchées. Cette analyse conduira à apprécier l'intérêt écologique de ces secteurs dont ceux à forte potentialité écologique seront à signaler. Les éléments portés à la connaissance de l'Autorité environnementale indiquent une bonne prise en compte de la biodiversité dans toutes ses dimensions : paysages et continuités écologiques. Des premières mesures figurent dans le plan d'action de développement durable.

Le rapport de présentation devra justifier l'emplacement des zones « AU ». Au regard des impacts qu'elles peuvent entraîner, il conviendra de montrer les alternatives étudiées en termes de localisation. Cette phase constitue la séquence d'évitement de la démarche ERC.

Une évaluation de la déclinaison de la trame verte et bleue à l'échelle de l'agglomération et l'analyse de sa compatibilité avec le SRCE et la trame du SCoTAM sera réalisée. La représentation à cette échelle permettra de reconnaître les terrains concernés par des réservoirs ou par des corridors de biodiversité.

Metz, le 01 février 2019

Pour la Mission régionale  
d'autorité environnementale  
son Président,



Alby SCHMITT

## **ANNEXE relative à l'application de la procédure d'évaluation environnementale stratégique pour les plans locaux d'urbanisme**

La directive européenne du 27 juin 2001 sur l'évaluation environnementale des plans et programmes est transposée dans le code de l'urbanisme aux articles L.104-1 à L.104-8 et R.104-1 à R.104-34.

L'évaluation environnementale traduit, dans le cadre de procédures formalisées, l'exigence d'intégration de l'environnement dans les stratégies publiques. Ce n'est pas une évaluation *a posteriori* des impacts une fois le document établi mais une évaluation intégrée à son élaboration. Véritable outil d'aide à la décision, elle prépare et accompagne la construction du document.

En application de l'article R.104-9 du code de l'urbanisme, les plans locaux d'urbanisme, dont le territoire comprend en tout ou partie un site Natura 2000, font l'objet d'une évaluation environnementale à l'occasion :

1° de leur élaboration ;

2° de leur révision ;

3° de leur mise en compatibilité, dans le cadre d'une déclaration d'utilité publique ou d'une déclaration de projet, lorsque la mise en compatibilité emporte les mêmes effets qu'une révision au sens de l'article L. 153-31.

Dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique, l'évaluation environnementale et le projet de PLU donneront lieu à un avis spécifique émis par la mission régionale de l'autorité environnementale en tant qu'autorité environnementale. Cet avis portera, d'une part, sur la qualité de l'évaluation environnementale contenue dans le rapport de présentation et, d'autre part, sur la prise en compte de l'environnement par le projet de PLU.

La consultation de l'autorité environnementale sera initiée au moins trois mois avant l'ouverture de l'enquête publique. L'avis de l'autorité environnementale devra être joint au dossier d'enquête publique.

### **I. Thématiques à traiter par l'évaluation environnementale**

Six thématiques environnementales principales sont identifiées :

- biodiversité et milieux naturels : recensement des milieux et espèces, fonctionnement biologique des écosystèmes (corridors), périmètres réglementaires de protection, zones humides, boisements...
- pollution et qualité des milieux : qualité de l'air (effet de serre, particules...), qualité des eaux (causes urbaines, industrielles et agricoles), pollutions des sols, déchets...
- gestion des ressources naturelles : eaux souterraines et superficielles, carrières, maîtrise de l'énergie, traitement et gestion de l'espace péri-urbain...
- risques naturels et technologiques : inondations, mouvements de sols, feux de forêts, risques technologiques...
- cadre de vie : paysage, bruit, déplacements...
- patrimoine : sites classés ou inscrits, monuments historiques, sites archéologiques, patrimoine
- géologique...

Il convient de souligner qu'il ne s'agira pas de réaliser systématiquement des monographies exhaustives, mais que la collecte des informations devra être adaptée aux particularités du territoire communal et proportionnée aux enjeux.

## II. Rédaction du rapport de présentation

La présente partie détaille le contenu du rapport de présentation dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique (R.104-18).

Un guide sur la procédure d'évaluation environnementale des documents d'urbanisme, ainsi que des fiches méthodologiques, sont disponibles sur le site internet du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, à l'adresse suivante :

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/L-evaluationenvironnementale-des,25703.html>.

L'évaluation environnementale stratégique se matérialise par un contenu détaillé du rapport de présentation, traduisant une évaluation précise des incidences du document de planification sur l'environnement. Les articles R. 151-3 et R.104-18 du code de l'urbanisme reprennent les différentes étapes de cette évaluation.

### II.1. Une présentation résumée des objectifs du document, de son contenu et, s'il y a lieu, de son articulation avec les autres documents d'urbanisme et les autres plans et programmes mentionnés à l'article L. 122-4 du code de l'environnement avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte.

La présentation est établie au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, de surfaces agricoles, de développement forestier, d'aménagement de l'espace, d'environnement et de transports,

De plus, il s'agit de montrer que, lors de l'élaboration du PLU, il a bien été tenu compte des autres plans et programmes soumis à évaluation environnementale et que le document d'urbanisme reste compatible avec ces autres documents, plan départemental de gestion des déchets non dangereux (PDGD), schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), schéma de cohérence territoriale (SCoT) approuvé... Il convient également de tenir compte des PLU ou cartes communales des communes voisines.

### II.2 Analyse de l'état initial de l'environnement

Il s'agit notamment :

- de décrire la réalité physique et géographique de l'aire d'étude ;
- d'identifier les forces et faiblesses par thématique environnementale, de hiérarchiser les enjeux environnementaux et de réaliser une synthèse globale ;
- de définir les menaces, leur intensité et la probabilité de leur occurrence pesant sur le territoire et les pressions dues aux activités humaines.

Divers points de vigilance méritent d'être signalés :

Pertinence des données environnementales : les données utilisées devront être aussi actuelles que possible ; la réactualisation de données anciennes ou non adaptées sera à prévoir. Par ailleurs, chaque enjeu environnemental nécessitera d'être abordé à l'échelle d'analyse la plus pertinente, qui pourra dépasser le seul territoire de la commune (par exemple, pour les périmètres réglementaires liés aux activités, la ressource en eau ou le risque inondation) ; les échelles cartographiques utilisées devront être exploitables pour localiser les enjeux.

Hiérarchisation et clarté du diagnostic : il conviendra de mettre en avant les caractéristiques essentielles par thématique et par territoire. L'état initial de l'environnement doit être stratégique : il doit identifier et hiérarchiser les enjeux du territoire, avec la possibilité de spatialiser ces enjeux aboutissant à un découpage en unités géographiques fonctionnelles.

Approche transversale : les interactions entre différentes thématiques environnementales devront être identifiées en fonction des spécificités du territoire de la commune (ex : paysage et biodiversité).

a) Analyse des perspectives d'évolution de l'environnement

L'état initial de l'environnement ne peut se réduire à une compilation de données environnementales à l'instant « t ». La structure chargée du diagnostic doit identifier les tendances d'évolution du territoire en mettant en exergue les plus significatives. L'analyse de l'évolution probable de l'environnement nécessitera l'adoption d'un scénario de référence se basant sur l'état actuel de l'environnement dans l'aire du PLU et décrivant son évolution si le PLU n'était pas mis en œuvre. L'adoption d'un scénario de référence pertinent est une phase-clé de l'élaboration du rapport environnemental. L'échelle de temps à retenir est celle prévue pour la mise en œuvre du PLU.

b) Analyse des caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du document

Les zones où les enjeux environnementaux sont les plus importants devront être identifiées. Ce pourrait être soit une zone concentrant plusieurs enjeux environnementaux, soit une zone particulièrement sensible sur une thématique particulière. Des zones à sauvegarder devront être identifiées. Il convient de procéder à des analyses plus fines sur les sites où les ressources pourront être touchées par les conséquences du plan ou du document.

L'état initial de l'environnement doit être élaboré de manière à fournir non seulement une image de l'état actuel de l'environnement, mais aussi de son fonctionnement (cas des corridors biologiques par exemple) et de son évolution. Il devra être précisé en vue d'apporter les informations nécessaires aux analyses des incidences du projet qui sera retenu, notamment pour les secteurs les plus sensibles ou les plus exposés aux futurs aménagements. L'ensemble de ces informations permettra d'orienter les décisions en matière d'urbanisation, d'aménagement et de développement durable.

### **II.3. Analyse exposant :**

**a) les incidences notables probables de la mise en œuvre du document sur l'environnement**

**b) les problèmes posés par l'adoption du document sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement, en particulier l'évaluation des incidences Natura 2000 mentionnées à l'article L. 414-4 du code de l'environnement**

Il s'agit de préciser les pressions supplémentaires sur l'environnement (milieux, ressources, climat, cadre de vie...) consécutives à la mise en œuvre du document d'urbanisme. Il convient de ne pas écarter, si c'est le cas, l'exposé des incidences positives sur le milieu. L'analyse consiste à identifier et mesurer les incidences du projet de PLU sur l'environnement dans son état actuel et non à apprécier ces incidences par rapport au document en vigueur.

Il s'agit des incidences directes (consommation d'espace, besoins en eau potable supplémentaires, augmentation de la pression sur le réseau d'assainissement, atteinte au fonctionnement écologique, continuités écologiques...) mais aussi des incidences indirectes (augmentation des rejets d'eaux pluviales,

augmentation de la vulnérabilité des captages d'eau potable existants, perturbation des espèces animales par l'augmentation de la fréquentation des sites naturels remarquables, augmentation de la vulnérabilité et de l'aléa inondation, augmentation des émissions de gaz à effet de serre, augmentation des polluants...). En particulier, l'évaluation des incidences sur Natura 2000 prévue par l'article R.414-23 du code de l'environnement doit être intégrée au projet de PLU.

S'agissant des incidences notables : l'importance des effets sera appréciée en fonction de la marge d'action du PLU face aux enjeux environnementaux identifiés, de la sensibilité et de la taille des zones affectées.

Des effets négligeables, combinés aux problèmes environnementaux déjà existants, peuvent engendrer des incidences notables. Les effets pourront être analysés de manière globale (par enjeu environnemental) ou par territoire géographique, en fonction de la hiérarchisation effectuée dans le diagnostic ; les secteurs où les impacts sont les plus forts seront localisés de manière utile à l'échelle du PLU. Le rapport de présentation devra notamment exposer les problèmes posés par l'adoption du document sur les zones revêtant une importance particulière et les zones protégées par des obligations législatives ou réglementaires (par exemple Natura 2000, zones humides...).

S'agissant des incidences prévisibles : il s'agit de s'inscrire dans le cadre d'une démarche prospective. La détermination des incidences dépendra de la connaissance de chaque thématique environnementale, des informations disponibles, de la localisation plus ou moins précise des projets d'aménagement dans le PLU. Toutes les incidences environnementales ne seront pas connues précisément à ce stade : le rapport de présentation devrait donc indiquer les préconisations du maître d'ouvrage sur le contenu des cahiers des charges des évaluations environnementales à un stade ultérieur (en particulier, il pourrait être précisé les points particuliers sur lesquels les futures études d'impact devront être vigilantes).

#### **II.4. Exposé des motifs pour lesquels le projet a été retenu au regard des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national et les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du document.**

Il s'agit de montrer que les choix effectués tiennent compte des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire et national.

Ce sont en particulier les textes qui s'imposent à la France et qui sont pertinents au regard de chaque thématique environnementale considérée (directive Natura 2000, directive cadre sur l'eau...). Les objectifs environnementaux du document d'urbanisme peuvent alors être explicités et positionnés par rapport aux objectifs internationaux, communautaires et nationaux.

La Loi ALUR a précisé la place du paysage dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD). Le paysage fait son apparition parmi les orientations générales que doit définir le PADD du PLU. Ainsi, le PLU doit également, à son échelle et dans le respect du principe de subsidiarité, décliner et formuler explicitement des orientations en matière de protection, de gestion et/ou d'aménagement du paysage et du cadre de vie.

Le rapport de présentation devra comporter une partie dédiée aux solutions alternatives envisagées. La justification des choix retenus au regard d'autres solutions envisagées suppose de pouvoir présenter des choix dans les grandes orientations du document d'urbanisme mais aussi, le cas échéant, les arbitrages retenus pour répondre à des enjeux spécifiques (déplacements, gestion de l'eau ou des déchets...).

Les solutions écartées devront être réalistes et raisonnables : elles doivent être présentées de manière

suffisamment précise, ainsi que les raisons pour lesquelles elles ne constituent pas la meilleure option. La comparaison avec la solution finalement choisie doit notamment s'effectuer sur un même laps de temps, en tenant compte du même champ géographique et des mêmes thématiques environnementales. La part donnée aux critères environnementaux dans le choix effectué sera exposée.

#### **II.5. Présentation des mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du document sur l'environnement**

Il conviendra de prévoir d'abord des mesures pour éviter, puis pour réduire les conséquences dommageables sur l'environnement. La mise en place de mesures compensatoires n'a lieu qu'en dernier recours, et après avoir justifié l'absence de solutions alternatives plus favorables. Ce principe vaut notamment pour le choix de l'implantation des extensions urbaines en fonction de leurs incidences directes ou indirectes.

Les mesures de compensation doivent permettre de conserver globalement la valeur initiale des milieux : le rapport de présentation exposera dans ce cas l'échelle spatiale retenue pour appréhender cette valeur initiale et sa conservation globale. Si des mesures prévues pour un enjeu environnemental particulier sont susceptibles d'avoir des effets indirects nuisibles sur d'autres domaines environnementaux, il s'agira de les prendre en compte dans l'analyse.

Les mesures réductrices ou compensatoires seront adaptées au contenu normatif du PLU. L'échéancier de leur mise en œuvre sera précisé en adéquation avec le temps d'exécution du PLU.

La totalité du raisonnement sera exposée dans le rapport, à savoir : identification et caractérisation des incidences, description des mesures d'évitement et de réduction adoptées au fur et à mesure de l'élaboration du document, des mesures de compensation et des incidences résiduelles.

#### **II.6 Définition des critères, indicateurs et modalités retenus pour suivre les effets du document sur l'environnement afin d'identifier, notamment, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées.**

Un dispositif de suivi doit avoir été mis en place et exposé dans le rapport de présentation pour permettre l'analyse des résultats de l'application du PLU dans un délai de neuf ans au plus tard. Ce suivi peut viser l'état de l'environnement et la mise en œuvre des prescriptions du PLU en matière d'environnement (notamment les mesures réductrices ou compensatoires). Les indicateurs choisis devront être fiables, acceptés, faciles à utiliser et à interpréter. Il sera possible de s'appuyer sur les procédures de suivi déjà existantes si elles sont pertinentes (qualité de l'air par exemple).

Il est important d'identifier le service ou organisme ressource pour la fourniture des données et le responsable du traitement de l'indicateur et/ou du dispositif de suivi.

#### **II.7 Résumé non technique des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée.**

Le rapport doit comprendre un résumé non technique des éléments précédents. Il s'agit de rédiger une synthèse à l'attention du grand public. Le résumé non technique fait partie des éléments composant le rapport de présentation. Il en est une pièce « clé ». Il participe à la transparence et à l'appropriation du document par le public. Le résumé non technique doit être également clairement identifiable dans le sommaire.

Le rapport doit fournir une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée. La description des méthodes utilisées doit permettre d'apprécier la qualité des informations et le niveau de fiabilité des résultats : source, actualisation des données, échelles d'analyse, consultations réalisées, méthode d'arbitrage entre différentes solutions envisageables... Il peut utilement comporter des illustrations.

### III. Points de vigilance généraux

L'évaluation environnementale s'articule autour de trois dimensions :

- connaître les enjeux environnementaux présents sur l'aire d'étude et savoir les hiérarchiser ;
- identifier les incidences des dispositions envisagées et favoriser des décisions ayant le souci de la qualité environnementale ;
- rendre compte en mobilisant les citoyens et les acteurs concernés.

L'article L. 104-5 du code de l'urbanisme pose des principes de proportionnalité et de sincérité dans la réalisation de l'évaluation environnementale : *« Le rapport de présentation contient les informations qui peuvent être raisonnablement exigées, compte tenu des connaissances et des méthodes d'évaluation existant à la date à laquelle est élaboré ou révisé le document, de son contenu et de son degré de précision et, le cas échéant, de l'existence d'autres documents ou plans relatifs à tout ou partie de la même zone géographique ou de procédures d'évaluation environnementale prévues à un stade ultérieur. »*

L'évaluation environnementale sera donc adaptée à l'échelle du PLU et aux informations mobilisables. Il est toutefois nécessaire d'optimiser autant que faire se peut la pertinence des informations environnementales utilisées, afin de garantir la bonne réalisation de l'évaluation.

L'évaluation environnementale est basée sur une méthode itérative. Les enjeux doivent être affinés au fur et à mesure de l'élaboration du plan ou document. Ils seront identifiés dès l'état initial de l'environnement et pris en compte pour l'élaboration des orientations du PLU. C'est cette cohérence qui devra être mise en exergue dans le rapport de présentation.

Au fur et à mesure que le projet d'aménagement se précisera et que les principaux secteurs géographiques touchés se dessineront, certains enjeux environnementaux pourront faire l'objet d'une attention plus poussée par rapport à des thèmes moins prioritaires. De même, lorsque l'impact environnemental de certaines orientations sera jugé excessif, la recherche de solutions alternatives devra être envisagée.

L'état initial de l'environnement doit donc être stratégique, prospectif et rendre compte des sources, des données et des méthodes utilisées : ces éléments ont vocation à être réutilisés pour l'analyse des solutions alternatives, des orientations retenues et le suivi du PLU. C'est un outil d'aide à la décision pour l'organisme responsable de l'élaboration du plan ou document.

L'évaluation environnementale doit se caractériser par le souci :

- d'insister sur les enjeux les plus importants et approfondir les points sensibles (hiérarchisation) ;
- d'adopter une démarche prospective (scénario d'évolution, anticipation et prévisibilité des incidences, mesures réductrices ou compensatoires...) ;
- d'assurer une approche transversale pour prendre en compte les interactions entre les différents enjeux environnementaux et assurer ainsi la cohérence entre les différentes dimensions du PLU.

L'objectif est d'élaborer une politique d'aménagement et de développement décloisonnant les approches sectorielles. Pour garantir un développement durable, les préoccupations d'environnement devront être intégrées à l'identification des enjeux et à la hiérarchisation des priorités dans les domaines de la politique d'aménagement, par exemple : équilibre entre espaces urbanisés et espaces naturels ou agricoles ; évolution des paysages (entrées de ville...) ; utilisation sociale des espaces « verts » ; urbanisme de prévention vis-à-vis des risques (inondation, pollution, préservation des ressources...) ; densités et formes



d'habitat plus économes de l'espace et en énergie ; choix d'urbanisation intégrant les axes de transport en commun et les circulations douces ; préservation de la biodiversité par la définition de continuités écologiques...