



Mission régionale d'autorité environnementale

Grand Est

**Avis délibéré sur le projet de révision
du plan local d'urbanisme de
Mulhouse (68)**

n°MRAe 2019AGE23

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

Pour tous les plans, programmes ou schémas soumis à évaluation environnementale ou à étude d'impact, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public.

En ce qui concerne la révision du Plan Local d'Urbanisme (PLU) de Mulhouse, en application de l'article R 104-21 du Code de l'Urbanisme l'autorité environnementale est, la mission régionale d'autorité environnementale¹ (MRAe) de la région Grand-Est, du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

La MRAe a été saisie pour avis par la commune de Mulhouse. Le dossier ayant été reçu complet, il en a été accusé réception le 17 janvier 2019, l'avis devant être fourni dans le délai de 3 mois.

Conformément à l'article R. 104-25 du code de l'urbanisme, l'avis doit être fourni dans le délai de 3 mois. Selon les dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la MRAe a consulté l'Agence régionale de santé (ARS) qui a rendu son avis le 15 février 2019.

Après en avoir délibéré lors de sa séance plénière du 4 avril 2019, en présence d'André Van Compernelle et Norbert Lambin, membres associés, d'Alby Schmitt membre permanent et président de la MRAe, Yannick Tomasi, Eric Tschitschmann et Jean-Philippe Moretau 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 pour tous les plans et documents soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public. Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du plan ou du document, mais sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il 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).

Avis synthétique

Mulhouse est une commune de 111 167 habitants située dans le Haut-Rhin. Elle dispose d'un PLU approuvé le 21 janvier 2008. Le conseil municipal a arrêté le projet de révision du PLU par délibération du 12 décembre 2018. Ce projet a été soumis à évaluation environnementale par décision de l'Ae du 26 avril 2018.

Au regard des observations émises par l'Ae dans cette décision, les principaux enjeux du projet de révision du PLU sont :

- l'évolution démographique et la consommation d'espace ;
- la préservation de la qualité de l'eau ;
- les milieux naturels ;
- les risques ;
- les déplacements et la pollution de l'air.

Le projet a pris en compte la plupart des observations formulées par l'Ae, telles que celle relative à la zone AUb, située dans le secteur inconstructible du périmètre de protection rapprochée d'un captage, qui a été supprimée et reclassée en N. Toutefois, le projet manque de précisions sur le besoin de logements et sur l'objectif relatif à la réduction de la vacance de logements, ainsi que sur la prise en compte du risque inondation.

L'Autorité environnementale recommande :

- ***de préciser le lien entre le besoin de 3700 logements et leur destination (nouveaux habitants, desserrement des ménages, etc.) ;***
- ***d'indiquer les motifs ayant conduit la commune à fixer un objectif de remise sur le marché de logements vacants, dont l'ambition n'apparaît pas à la hauteur de la résorption d'un parc vacant en croissance ;***
- ***de préciser les modalités de prise en compte du risque d'inondation dans les zones urbaines exposées à ce risque.***

La MRAe attire l'attention des porteurs de projet sur la prochaine approbation du SRADDET de la région Grand-Est. Ce nouveau document de planification régionale regroupe et orchestre les enjeux et objectifs poursuivis par des schémas thématiques pré-existants (SRADDT, SRCAE, SRCE, SRIT, SRI, PRPGD).

Les autres documents de planification : SCoT (PLU ou CC à défaut de SCoT), PDU, PCAET², charte de PNR, doivent se mettre en compatibilité à leur première révision.

Lors de l'examen des projets qui lui sont présentés, la MRAe invite systématiquement les porteurs de projet à anticiper l'application des règles du SRADDET, ceci dans la recherche d'une gestion optimale de l'environnement à laquelle les documents qui lui sont présentés pour avis, affirment être attachés.

Par ailleurs, la France s'est dotée d'une stratégie nationale bas carbone (SNBC) en 2015 fixant pour objectif la division par quatre des émissions de gaz à effet de serre (GES) à l'horizon 2050.

La SNBC révisée et qui sera approuvée cette année 2019 aura pour but de respecter les termes de l'Accord de Paris signé lors de la COP21, avec l'objectif d'aboutir à une neutralité carbone dès 2050.

Aussi, la MRAe examinera la façon dont les projets qui lui sont soumis, contribuent à la réalisation de cet objectif fondamental pour les générations à venir.

2 Les PCAET sont obligatoires pour l'ensemble des intercommunalités de plus de 20 000 habitants depuis 1^{er} janvier 2019 et, depuis 2017, pour les intercommunalités de plus de 50 000 habitants.

Avis détaillé

1. Éléments de contexte et présentation du PLU

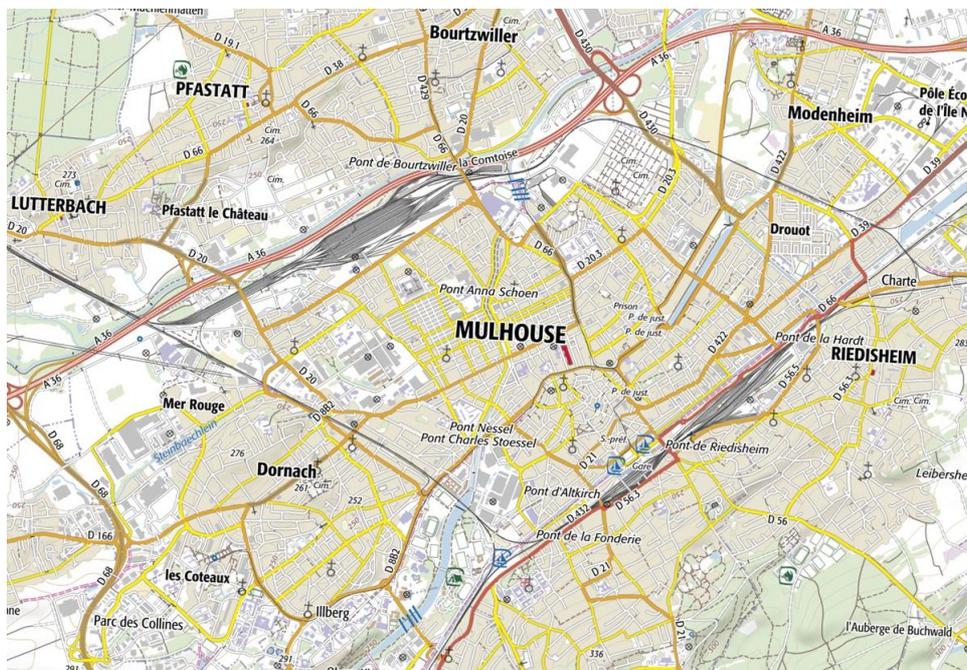
Mulhouse est une commune de 111 167 habitants située dans le Haut-Rhin, à la confluence de l'Ill et de la Doller. Elle est traversée dans sa partie sud par le canal du Rhône au Rhin. L'autoroute A36 traverse la ville au nord, le long de la Doller et de l'Ill.

La commune dispose d'un PLU approuvé le 21 janvier 2008. Le conseil municipal a arrêté le projet de révision du PLU par délibération du 12 décembre 2018. Il a été soumis à évaluation environnementale par décision de l'Autorité environnementale du 26 avril 2018, dans le cadre de son examen au cas par cas, constatant plusieurs insuffisances dans le dossier, à savoir :

- le lien entre l'évolution démographique attendue et le besoin de logements affiché, en notant le manque d'ambition en matière de remise sur le marché de logements vacants ;
- la localisation de la zone d'extension prévue pour l'activité, en continuité de la zone de la Mer rouge, dans le périmètre inconstructible de protection rapprochée des captages publics ;
- la prise en compte des risques et nuisances dans les choix d'urbanisation ;
- le manque d'analyse de la pollution de l'air en lien avec les déplacements (PDU) ;
- le manque d'information sur la qualité des sols dans une perspective de reconquête des friches ;
- la façon dont le projet prend en compte les enjeux environnementaux des espaces naturels, bien identifiés par ailleurs.

Le présent avis porte sur un projet de révision revu par la commune après la décision de l'Ae. Le projet de révision est accompagné d'un rapport d'incidence environnementale, tel qu'il est défini à l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme.

Le programme d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLU s'articule autour de 3 thèmes : une ville de nature et de bien-être, un cœur d'agglomération, et une ville d'innovation et de production.



L'Autorité environnementale s'étonne qu'il n'ait pas été retenu le choix de réaliser un PLUi, couvrant l'ensemble des communes de l'agglomération, qui permettrait de disposer d'une stratégie d'ensemble, avec des objectifs partagés et cohérents sur les thématiques d'urbanisme et ouvrant des possibilités supérieures à celles limitées à la seule commune de Mulhouse.

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

Au regard des observations émises dans sa décision du 26 avril 2018, les principaux enjeux du projet de révision du PLU sont :

- l'évolution démographique et la consommation d'espace,
- la préservation de la qualité de l'eau,
- les milieux naturels,
- les risques,
- les déplacements et la pollution de l'air.

2.1 Evolution démographique et consommation d'espace

L'Ae soulignait dans sa décision, l'ambition démographique d'un projet de révision du PLU, en rupture avec la stabilité observée depuis 1999, un objectif de production de 100 logements par an (1500 sur une période de 15 ans) sans indication des volumes destinés à satisfaire chaque type de besoins (nouveaux arrivants desserrement des ménages, etc.) et la relative faiblesse de l'objectif de remise sur le marché de 2000 logements au regard du parc de logements vacants, Le projet présenté ne répond pas à ces observations.

Pour établir ses prévisions démographiques, le projet de révision du PLU s'appuie sur le SCoT, qui fixe un objectif d'augmentation de la population de 3,5 % entre 2016 et 2033. L'objectif de croissance de la population de 3900 personnes (calculé à partir des données INSEE pour 2015) est relativement important en comparaison de la tendance actuelle. En effet, entre 1999 et 2015, la population a globalement très peu augmenté (+0,1 % en 16 ans), alors que le nombre total de logements a augmenté de 5356 logements (+10 % en 16 ans) et le nombre de logements vacants a également augmenté de 3816 logements (+74 % en 16 ans).

Le projet soumis à l'avis de l'Ae prévoit toujours de mobiliser 2000 logements vacants et de construire 1700 logements neufs (100 logements par an sur 17 ans). Ces prévisions sont donc maintenues. Le dossier n'indique toujours pas les volumes destinés à satisfaire les divers besoins, en particulier ceux liés au desserrement des ménages.

L'Autorité environnementale constate que le projet de remise sur le marché de 2000 logements vacants est inchangé et représente 22,9 % des 8733 logements vacants que comptait la commune (INSEE, 2014 et en croissance). Le constat de l'Ae reste donc aussi inchangé sur l'objectif qui gagnerait à être plus ambitieux au regard du potentiel du parc vacant dans le but de limiter la consommation foncière à ce qui est nécessaire. En effet, avec les hypothèses d'évolution présentées ci-dessus, le projet permet de faire passer le taux de vacance de 15,3 % en 2014 à environ 12 % en 2033, ce qui reste très élevé.

Le dossier indique que les 1700 nouveaux logements seront réalisés en densification du tissu urbain. L'Ae observe que d'après le dossier la commune dispose d'un potentiel de construction de logements en densification, estimé à 3242 logements dont 2270 logements sont effectivement réalisables d'ici à

10 ans. Ce potentiel étant supérieur au besoin indiqué de nouveaux logements, le projet de PLU révisé ne prévoit pas de secteur d'extension urbaine pour l'habitat, ce qui est positif.

L'Autorité environnementale recommande :

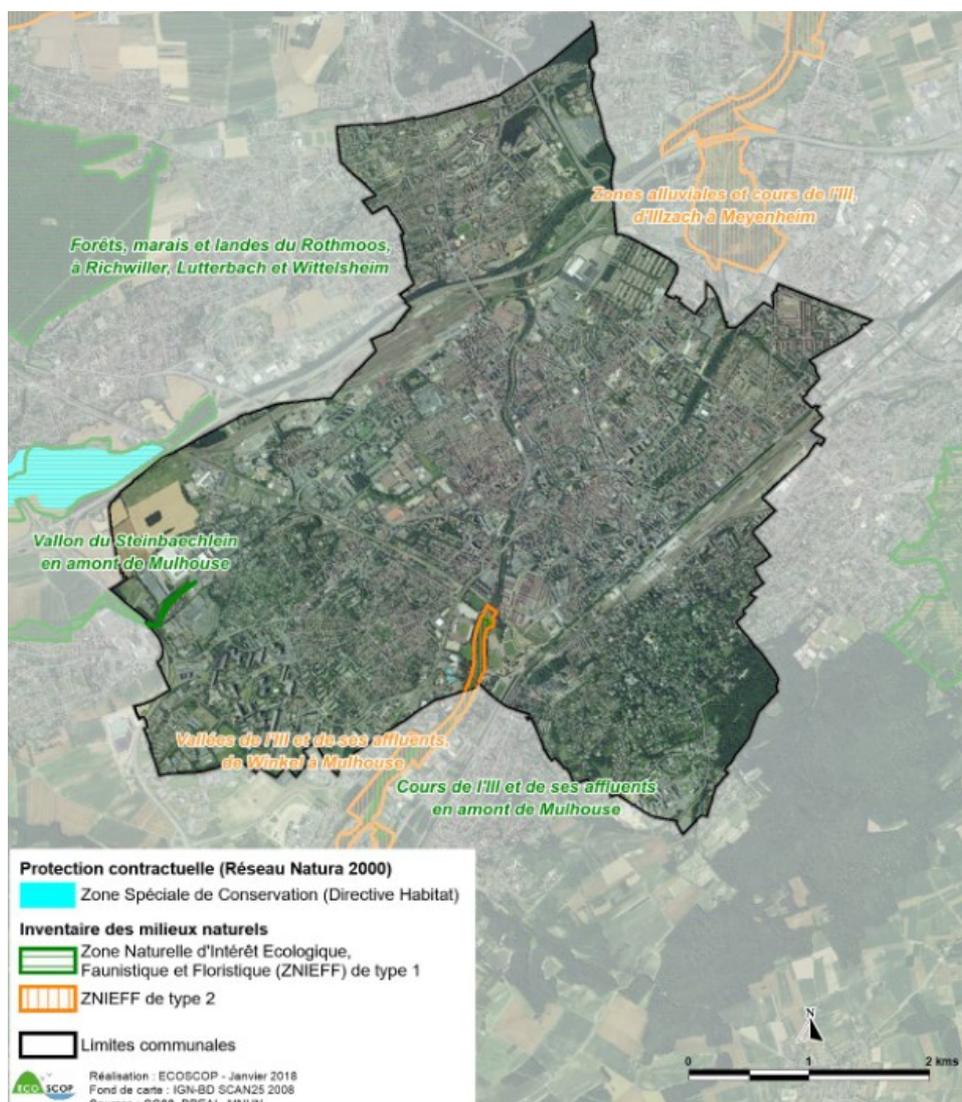
- **de préciser le lien entre le besoin de 3700 logements et leur destination (nouveaux habitants, desserrement des ménages, etc.) ;**
- **d'indiquer les motifs ayant conduit la commune à fixer un objectif de remise sur le marché de logements vacants, dont l'ambition n'apparaît pas à la hauteur de la résorption d'un parc vacant en croissance.**

2.2 La préservation de la qualité de l'eau

L'Ae observait dans sa décision du 26 avril 2018 que le projet de révision comportait une zone d'extension urbaine AUb dédiée à l'activité, située dans le secteur inconstructible du périmètre de protection rapprochée des captages du Hirtzbach à Mulhouse. Cette zone a été supprimée et reclassée en Nd dans le nouveau projet de révision soumis à la MRAe pour avis. Elle est également intégrée à l'emplacement réservé adjacent qui vise à éviter l'urbanisation à proximité des captages.

2.3 Les milieux naturels

La décision après examen au cas par cas indiquait que les enjeux environnementaux des espaces naturels étaient bien identifiés, mais que le projet ne précisait pas la manière dont ceux-ci étaient pris en compte (zonage spécifique, règlement restrictif en matière de constructibilité). Le dossier indique comment ceux-ci ont été pris en compte dans le zonage, le règlement et les OAP.



Le ban communal est concerné par 2 ZNIEFF³ de type 1 « Cours de l'Ill et de ses affluents en amont de Mulhouse » et « Vallon du Steinbaechlein en amont de Mulhouse » et une ZNIEFF de type 2 « Vallée de l'Ill et de ses affluents de Winkel à Mulhouse ». Un site Natura 2000, la zone spéciale de conservation « Vallée de la Doller » désignée au titre de la directive Habitats, borde la commune au niveau de la limite communale avec Lutterbach. Le projet de PLU n'aura pas d'impact direct sur ce site Natura 2000. Il protège la ripisylve de la Doller qui le borde par un classement en EBC.

Concernant la trame verte et bleue, la commune est concernée par un réservoir de biodiversité d'importance régionale, la forêt du Zührenwald. Mulhouse est traversée par le corridor d'intérêt national « Vallée de l'Ill et Ried alsacien » qui est très dégradé au droit de l'agglomération mulhousienne, en particulier en raison de la couverture d'une partie du cours d'eau et de l'artificialisation des berges. La Doller et le Steinbaechlein sont également identifiés comme corridors d'intérêt régional.

Le rapport de présentation identifie les enjeux relatifs aux continuités écologiques et présente les actions concrètes de restauration prévues dans le cadre du projet « Mulhouse diagonales ». Ce projet prévoit notamment de réaménager des berges et de découvrir des tronçons de cours d'eau. Le règlement du PLU inclut des dispositions adaptées visant à préserver la trame verte et bleue, notamment par la délimitation d'espaces boisés classés et de secteurs protégés au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme, par la définition de quotas de surface plantée selon les zones et par l'identification d'arbres remarquables.

L'Ae constate que le PLU permettra d'améliorer l'état actuellement dégradé de la trame verte et bleue dans la commune, et elle s'en félicite.

2.4 Les risques

La décision de l'Ae relevait que le projet de révision du PLU citait la reconquête des friches comme étant un enjeu important, sans que le dossier ne précise la destination des sites concernés ni la prise en compte des sols susceptibles d'être pollués. En effet, la commune dispose de 362 ha accueillant ou destinés à accueillir des activités économiques ; 51 ha sont actuellement vacants ou en friche et plus de la moitié de ce potentiel est rapidement mobilisable d'après le dossier. Il s'agit essentiellement d'anciens grands sites industriels pour lesquels des projets de reconversion sont déjà engagés. 466 sites sont référencés dans la base de données BASIAS⁴ et 28 dans BASOL⁵.

L'Ae constate que plusieurs anciens sites industriels en reconversion font l'objet d'une OAP⁶ dans le PLU révisé, ce qui permet de mettre en évidence les projets de la commune pour ces sites. Le règlement du PLU limite les usages des sols dans ces secteurs concernés. Cependant, le dossier ne précise pas l'état des sols sur ces sites⁷, la compatibilité de cet état des sols avec les usages prévus devra être établie à l'échelle des projets.

Le dossier rappelle que le développement urbain est contraint par la présence de 20 installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) dont 3 font l'objet d'un porter à connaissance en raison du risque technologique qu'elles génèrent (chaufferie porte de Bâle de la société Weiblen immeubles, DMC-SAS, Mitsubishi équipement Alsace), auxquelles s'ajoute la centrale thermique de l'Illberg située à Didenheim dont la zone de risque concerne Mulhouse. Le dossier contient un plan des risques qui identifie 3 zones concernées par le risque technologique pour lesquelles des dispositions spécifiques s'appliquent. Ces zones concernent la chaufferie porte de Bâle, DMC-SAS et Mitsubishi équipement Alsace.

3 Zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique

4 Banque de données nationale d'anciens site industriels et activités de service

5 Base de données sur les sites et sols pollués

6 Orientation d'aménagement et de programmation

7 Dans son communiqué de presse du 17 octobre 2018, la MRAe précise son point de vue sur les sites et sols pollués. Ce communiqué de presse est consultable à l'adresse suivante :http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/communiquemraegrand_est_17_10_2018.pdf

Concernant les sites DMC-SAS et Mitsubishi équipement Alsace, le règlement autorise uniquement les constructions d'ICPE industrielles et les changements de destination dédiés à ces dernières dans les zones à risque identifiées dans les porter à connaissance sur les risques relatifs à ces installations. Concernant la chaufferie porte de Bâle, la zone à risque définie dans le plan des risques du PLU correspond à la zone où il y a des risques d'effets létaux. Y sont autorisés l'aménagement, l'extension, le changement de destination de constructions existantes, ainsi que les nouvelles constructions sous réserve de ne pas augmenter la population exposée à ces effets. Le dossier n'indique pas pourquoi les zones à risque d'effets irréversibles et d'effets de bris de vitre ne sont pas concernées par des dispositions réglementaires spécifiques.

L'Autorité environnementale recommande de justifier la délimitation de la zone de la chaufferie porte de Bâle dans le plan des risques et de justifier l'absence de mesures dans les zones à risque d'effets irréversibles et de bris de vitre, ou de compléter le règlement par des dispositions spécifiques adaptées.

Concernant la centrale thermique de l'Illberg, celle-ci génère un risque d'effets de bris de vitre sur le ban communal de Mulhouse. La zone concernée par ce risque n'est actuellement occupée par aucun bâtiment, elle est classée en UX1b dans le zonage du PLU (zone économique généraliste non commerciale). Elle ne fait l'objet d'aucune disposition réglementaire spécifique dans le PLU et n'est pas identifiée dans le plan des risques.

L'Autorité environnementale recommande de justifier l'absence de disposition réglementaire spécifique dans la zone à risque d'effets de bris de vitre de la centrale thermique de l'Illberg, ou de compléter le règlement par des dispositions spécifiques adaptées.

Concernant le risque inondation, l'Ae observait dans sa décision que si la plupart des risques et nuisances affectant le territoire étaient listés dans le projet, le dossier ne démontrait pas que leur prise en compte guidait les choix de la commune en matière d'aménagement de son territoire. L'agglomération de Mulhouse est identifiée comme TRI⁸ dans le PGRI⁹ Rhin-Meuse. La SLGRI¹⁰ Ill amont Doller Largue (déclinaison du PGRI à l'échelle d'un ou plusieurs TRI), en cours d'élaboration, prévoit des mesures visant à réduire la vulnérabilité de Mulhouse au risque d'inondation. La commune est également concernée par le PPRI¹¹ de l'III. Celui-ci est pris en compte dans le PLU révisé, et les zones concernées par le risque d'inondation par débordement de l'III sont mises en évidence dans les documents graphiques du PLU. Une zone inondable par débordement de la Doller est également identifiée dans le PLU, elle correspond au PPRI de la Doller qui réglementait cette zone avant son annulation par la cour administrative d'appel de Nancy le 8 février 2018. Le dossier indique que cette zone est rendue inconstructible par un classement en zone N, mais il apparaît sur le zonage qu'une partie de la zone inondable est classée en UQ1a, UL4b et UX4, dont le règlement n'interdit pas les constructions dans ces zones.

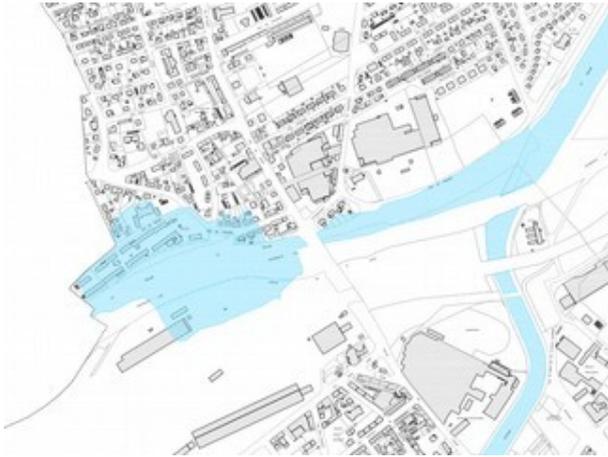
L'Autorité environnementale recommande de préciser les modalités de prise en compte du risque d'inondation dans ces zones urbaines.

8 Territoire à risque important d'inondation

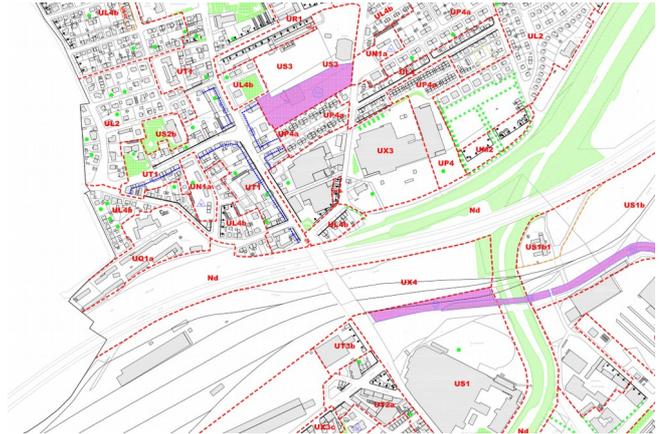
9 Plan de gestion des risques d'inondation

10 Stratégie locale de gestion des risques d'inondation

11 Plan de prévention du risque inondation



Zone inondable de la Doller



Extrait du plan de zonage

2.5 Les déplacements et la pollution de l'air

La décision de l'Ae relevait l'absence de document permettant d'appréhender la prise en compte de la pollution de l'air et relevait que le dossier n'expliquait pas l'articulation entre les différents modes de transport en lien avec le PDU¹². L'Ae considère que la commune a répondu positivement à ses observations sur les sujets des déplacements et de la qualité de l'air.

En effet, le dossier présente les évolutions attendues des déplacements et du réseau de transport en commun. Le projet de PLU vise à favoriser le développement des transports en commun et des modes doux (vélo, marche) notamment par le biais des OAP et dans le cadre du projet « Mulhouse diagonales ». Il est compatible avec le PDU.

Le dossier contient également un état des lieux de la qualité de l'air. Il est considéré dans le rapport d'évaluation environnementale que le projet de révision du PLU aura peu d'incidence en matière de pollution de l'air. Toutefois une hausse des émissions dues au trafic routier est attendue mais sera en partie contrebalancée par la réhabilitation thermique des bâtiments anciens.

2.6 Suivi environnemental

Au regard des évolutions du PLU résultant de cette révision, l'Autorité environnementale souligne la nécessité de compléter ou d'adapter les critères et indicateurs permettant de réaliser un suivi environnemental.

12 Plan de déplacements urbains

En conclusion de cet avis, l'Autorité environnementale constate que le projet a pris en compte la plupart des observations formulées dans sa décision du 26 avril 2018, mais regrette encore le manque de précisions sur le besoin de logements et sur l'objectif relatif à la réduction de la vacance de logements, ainsi que sur la prise en compte du risque inondation.

L'Autorité environnementale rappelle également son avis¹³ émis sur le plan de zonage d'assainissement des communes, dont Mulhouse, ayant pour exutoire la station d'épuration de Sausheim et les recommandations formulées :

- sur le suivi de la qualité du milieu récepteur en fonction des évolutions d'urbanisme et de la mise en œuvre du programme d'investissement du dispositif d'assainissement ;
- sur la gestion des eaux usées non-domestiques, au regard des importants sites ICPE (DMC, ...).

Metz, le 5 avril 2019

La Mission Régionale
d'Autorité environnementale,
représentée par son Président


Alby SCHMITT

13 Avis délibéré n°2018AGE44 du 18 juillet 2018., consultable sur à l'adresse suivante: <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2018age44.pdf>