



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

MRAe

Mission régionale d'autorité environnementale
Grand Est

**Avis délibéré sur le projet d'élaboration du Plan local d'urbanisme
intercommunal (PLUi) de l'Eurométropole de Metz (57)**

n°MRAe 2023AGE47

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

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

En application du décret n° 2016-519 du 28 avril 2016, modifiant l'article R.104-21 du code de l'urbanisme, l'autorité environnementale est, dans le cas présent, la Mission régionale d'autorité environnementale¹ (MRAe) Grand Est, de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD).

La MRAe a été saisie pour avis par l'Eurométropole de Metz (57) pour l'élaboration de son plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi). Le dossier ayant été reçu complet, il en a été accusé réception le 13 avril 2023. Conformément à l'article R.104-25 du code de l'urbanisme, l'avis sur l'évaluation environnementale et le projet de document doit être fourni dans les trois mois suivant la date de sa saisine.

Selon les dispositions de l'article R.104-24 du même code, la MRAe a consulté l'Agence régionale de santé (ARS) et la Direction départementale des territoires (DDT) de la Moselle.

Après en avoir délibéré lors de sa séance plénière du 6 juillet 2023, en présence de Julie Gobert, André Van Compernelle, Patrick Weingertner, membres associés, de Jean-Philippe Moretau, membre permanent et président de la MRAe, de Christine Mesurolle et Catherine Lhote, membres permanentes, ainsi que de Yann Thiébaut, chargé de mission et membre de la MRAe, la MRAe a rendu 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).

Note :

Les illustrations du présent document sont extraites du dossier d'enquête publique ou proviennent de la base de données de la DREAL Grand Est.

Il est précisé qu'une réunion de présentation du projet de PLUi s'est tenue entre Metz Métropole, le président de la MRAe et le Service Évaluation Environnementale de la DREAL le 12 juin 2023.

1 Désignée ci-après par l'Autorité environnementale (Ae).

A – SYNTHÈSE DE L'AVIS

L'Eurométropole de Metz se situe dans le département de Moselle. Elle comprend 46 communes² et 224 863 habitants en 2019. La ville principale, Metz, regroupe plus de la moitié des habitants de l'intercommunalité (118 489 habitants), avec des villes moyennes (Marly, Woippy) et de nombreuses communes rurales.

Le territoire de l'Eurométropole présente des paysages variés entre les Côtes de Moselle, les vallées de la Moselle et de la Seille et le plateau lorrain. Bien qu'assez urbanisé, le territoire est occupé pour deux tiers par des espaces agricoles et naturels.

L'intercommunalité est couverte par le Schéma de cohérence territoriale de l'Agglomération Messine³ (SCoTAM) qui concerne 415 600 habitants, avec la métropole et 6 communautés de communes. Le SCoTAM a été approuvé en 2014 et révisé en 2021.

S'appuyant sur sa situation géographique privilégiée et bien desservie, l'Eurométropole de Metz souhaite conforter sa position de métropole dans le territoire nord lorrain orienté vers le Luxembourg. À travers l'élaboration de son plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), elle cherche à améliorer son attractivité à la fois économique et résidentielle.

L'élaboration du PLUi, qui a fait passer le territoire de près de 45 PLU à un seul PLUi, a fait l'objet d'une importante concertation préalable avec de nombreuses instances, ateliers, conférences et réunions publiques mobilisées, le tout complété par une exposition itinérante, la mise à disposition d'un dossier de PLUi dans chaque mairie avec un registre de concertation, et un site internet dédié. L'Ae salue cette démarche volontaire nécessaire pour construire le projet de territoire de l'Eurométropole de Metz.

Le projet de PLUi vise ainsi à gagner en population, en s'appuyant sur la dynamique démographique positive récente, pour atteindre les 230 000 habitants d'ici 2032 (+ 5 000 par rapport à 2019). Pour accueillir cette population et surtout, permettre le desserrement des ménages, le projet prévoit la production de 12 138 logements⁴.

Pour satisfaire les besoins en termes de population, d'activités économiques et d'équipements, le projet de PLUi prévoit l'ouverture à l'urbanisation de 246,3 ha⁵ au maximum pour la période 2023-2032, ou 361,3 ha pour la période 2015-2032 si l'on ajoute les 115 ha ayant déjà été consommés pour l'habitat pour la période 2015-2022.

Les principaux enjeux environnementaux identifiés par l'Autorité environnementale sont :

- la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers ;
- la préservation des milieux naturels, de la biodiversité et du paysage ;
- la prise en compte des risques naturels et anthropiques ;
- la ressource en eau, en quantité et qualité ;
- la transition énergétique et l'adaptation au changement climatique.

L'Ae observe que les besoins en logements apparaissent surestimés au vu de l'enveloppe de logements permise par le SCoTAM⁶ (+ 20 %) et au vu des objectifs démographiques,

2 La 46ème commune, Lorry-Mardigny, intégrée dans la Métropole le 1^{er} janvier 2023 n'est pas encore concernée par le PLUi.

3 Le schéma de cohérence territoriale a été créé par la loi solidarité et renouvellement urbain du 13 décembre 2000, modifiée par la loi urbanisme et habitat du 2 juillet 2003 et l'ordonnance du 17 juin 2020 relative à la modernisation des SCoT. C'est un outil de planification qui permet aux communes appartenant à un même bassin de vie, de mettre en cohérence leurs politiques dans les domaines de l'urbanisme, de l'habitat, des déplacements, de l'environnement, etc.

4 De 2023 à 2032 : le dossier indique 10 148 logements sur les zones de projet AU et 1 990 dits « en densification », soit 12 138 au total., mais sans préciser les parts respectives dans et hors enveloppes urbaines, certaines zones AU étant situées dans ces dernières.

5 De 2023 à 2032 : 166 ha de zones AU pour l'habitat, 56,3 ha de zones AUX pour le développement économique et 24 ha de zones AUE pour les équipements, sans que ce dernier chiffre ne soit précisé entre extension et densification, soit un total de 246,3 ha au maximum.

6 Le SCoTAM prévoit une enveloppe de 19 209 logements sur la période 2015-2032, **soit 9 540 logements à produire sur la période 2023-2032**, après avoir retiré les 9 669 logements déjà produits sur la période 2015-2022.

notamment au regard du desserrement des ménages qui n'est pas quantifié à l'horizon 2032, ce qui ne permet pas de définir précisément les besoins qui en découlent. L'Ae relève que la prévision en logements du PLUi resterait dans l'épure du Programme Local de l'Habitat (PLH) dont l'échéance est 2025, si cette cible devait être prolongée à l'horizon 2032 (ce qui représenterait 12 617 logements, 1 147 * 11 ans), ce qui n'est pas garanti compte tenu de la révision à venir du SCoTAM que le prochain PLH devra respecter.

Par ailleurs, l'Ae souligne que le potentiel de production en renouvellement et densification n'est pas analysé dans son ensemble, le projet faisant à ce stade l'impasse sur les possibilités de mobilisation des nombreux logements vacants du territoire (11 904 logements vacants selon l'INSEE en 2019) et de réutilisation des friches.

Enfin, les surfaces ouvertes à l'urbanisation à vocation d'habitat ne répondent pas à la répartition définie dans l'armature du SCoTAM et entraîne une urbanisation plus massive des communes périurbaines et rurales.

Concernant les besoins économiques, le projet estime nécessaire d'ouvrir 56,3 ha pour accueillir des activités économiques. Le dossier affiche plusieurs chiffres différents (bilan des surfaces) qui ne permettent pas de réellement distinguer ce qui relève de la consommation d'espaces en extension de celle en densification.

Il en est de même pour les besoins en équipements pour lesquels 24 ha sont mobilisés. En outre, l'utilisation des friches n'est pas non plus étudiée.

L'Ae relève l'importance de la vacance de locaux commerciaux dans le cœur urbain (12 %) et s'interroge sur le devenir de ces locaux, alors que les modes d'achat évoluent fortement.

L'Ae note au final que les consommations foncières globales du projet de PLUi, bien qu'elles s'inscrivent *a priori* dans les objectifs du SCoTAM, ne répondent pas aux objectifs de la Loi Climat et Résilience, avec laquelle le PLUi devra se rendre très prochainement compatible, en cascade du SCoTAM, lui-même en cascade de la mise en compatibilité du SRADDET qui est en cours, et ne répondent donc pas, à ce stade, aux nouveaux et prochains impératifs de sobriété foncière.

L'Ae relève par ailleurs que plusieurs projets de développement sont prévus d'être réalisés sur des milieux naturels remarquables (ZNIEFF⁷, zones humides⁸, trame verte et bleue⁹) ou sur des milieux agricoles d'appellation d'origine contrôlée.

La prise en compte des risques naturels n'est pas satisfaisante puisque les secteurs exposés à des risques et concernés par des plans de prévention de risque (PPR : inondation, minier et mouvements de terrain) ou des atlas de zones inondables (AZI) ne sont pas reportés sur les documents graphiques réglementaires du PLUi. De plus, plusieurs zones à urbaniser (AU) sont concernées par des zones rouges de PPR (inondation, minier et mouvement de terrain).

Concernant la protection de la ressource en eau, plusieurs projets d'aménagement se situent dans des périmètres de protection de captage d'eau potable dont 2 zones AU dans un périmètre de protection rapprochée. En plus de protéger le plus efficacement possible la ressource en eau, l'intercommunalité doit également s'assurer de la capacité des

7 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.

8 L'arrêté ministériel du 24 juin 2008, modifié par arrêté du 1er octobre 2009, précise les critères de définition et de délimitation des zones humides. Il fixe des critères liés à la végétation et à la nature du sol. L'un ou l'autre de ces critères suffit à statuer sur la présence d'une zone humide.

9 La Trame verte et bleue est un réseau formé de continuités écologiques terrestres et aquatiques identifiées par les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) ainsi que par les documents de planification de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements. Les continuités écologiques constituant la Trame verte et bleue comprennent des réservoirs de biodiversité et des corridors écologiques. La Trame verte et bleue contribue à l'amélioration de l'état de conservation des habitats naturels et des espèces et au bon état écologique des masses d'eau.

infrastructures à dispenser l'eau potable en quantité et en qualité suffisante à l'horizon 2030, dans un contexte de dérèglement climatique.

L'Autorité environnementale recommande principalement à l'Eurométropole de Metz de :

Pour la démographie et l'évaluation du nombre de logements à produire :

- **respecter les objectifs de logements du SCoTAM ;**
- **préciser et justifier la taille des ménages attendue pour 2032 et en déduire les besoins en logements engendrés par le desserrement des ménages ;**
- **réduire le nombre de logements à produire, pour l'accueil de nouveaux habitants, aux objectifs affichés d'augmentation de la population et sur la base du taux de desserrement justifié ;**

Pour les surfaces à urbaniser :

- **analyser le potentiel de mobilisation de la vacance en logements, de densification des zones d'activités existantes et de reconquête des friches afin de revoir à la baisse les besoins en foncier des zones en extension urbaine, et d'éviter les secteurs sensibles au plan environnemental ;**
- **respecter l'armature urbaine établie par le SCoTAM afin de rendre compatible le projet de PLUi avec les objectifs de répartition des surfaces à ouvrir à l'urbanisation pour accueillir des logements ;**
- **estimer précisément les besoins en équipements du territoire ainsi que les superficies correspondantes en densification et en extension urbaine, et justifier leur dimensionnement ;**
- **inscrire le PLUi, dès à présent, dans la trajectoire de réduction de la consommation foncière de la loi Climat et Résilience, en cohérence avec les travaux du SCoTAM préparant sa révision, en répartissant les zones AU en zones 1AU d'urbanisation à court et moyen termes s'inscrivant dans la limite des 50 % de la consommation foncière constatée sur la période 2011-2021, soit 158 ha au maximum (315/2) sur la période 2023-2032 et le reste prévu à cet horizon, en zones 2AU d'urbanisation à long terme, cette répartition devant se faire en évitant les secteurs les plus sensibles au plan environnemental (application de la démarche Éviter-Réduire-Compenser inscrite dans le code de l'environnement) ;**

Pour la préservation des espaces sensibles au plan environnemental :

- **après avoir procédé aux mesures précédemment recommandées, éviter l'urbanisation des milieux naturels suivants :**
 - x **pour les zones 1AU : les ZNIEFF de type 1, les zones humides avérées et l'ensemble des zones identifiées au sein de la trame verte et bleue ;**
 - x **pour les zones 2AU : les zones humides avérées et l'ensemble des zones identifiées au sein de la trame verte et bleue ; s'il subsistait des zones 2AU dans des ZNIEFF de type 1, prendre des mesures de réduction, voire des mesures de compensation adaptées, afin de limiter l'impact sur ces milieux remarquables, et ceci dès le stade de l'élaboration du PLUi ;**
- **veiller à protéger l'intégralité des secteurs situés dans le périmètre AOC Moselle et à mettre en place une protection spécifique ou un zonage N indicé « vergers » pour mieux préserver ces espaces ;**
- **pour l'ensemble des secteurs concernés par un PPR (inondation, minier ou mouvements de terrain) :**

- x faire apparaître dans les documents graphiques du règlement du PLUi, les secteurs exposés aux risques et les représenter par une trame spécifique ;*
- x ajouter dans le règlement littéral du PLUi les dispositions applicables en matière de prévention des risques ;*
- x classer l'intégralité des zones rouges des PPR en zone inconstructible dans le PLUi ;*
- éviter autant que possible l'urbanisation dans les périmètres de protection rapprochée et/ou éloignée d'alimentation en eau potable et préciser le zonage appliqué aux zones incluses dans les périmètres de protection immédiate ;*
- dans une logique « Éviter, Réduire, Compenser » (ERC), éviter en premier lieu de permettre l'installation d'installations d'Énergie Renouvelable (EnR) en milieux naturels sensibles, sur terrains agricoles à forte valeur agronomique ou dans des sites paysagers remarquables ; ou démontrer que les sites choisis sont ceux de moindre impact environnemental.*

Les autres recommandations figurent dans l'avis détaillé.

La MRAe attire l'attention des porteurs de projet sur :

- la loi n°2021-1104 du 22 août 2021, portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (Loi Climat et Résilience) ;
- le SRADDET¹⁰ de la région Grand Est ;
- la stratégie nationale bas carbone (SNBC) ;
- le document qu'elle a publié sur son site internet, qu'elle complète et actualise régulièrement (« les points de vue de la MRAe Grand Est¹¹ ») et qui précise ses attentes sur différentes thématiques environnementales pour l'évaluation des plans-programmes et des projets.

La loi Climat et Résilience ancre les préoccupations environnementales dans la société française : dans les services publics, l'éducation, l'urbanisme, les déplacements, les modes de consommation, la justice.

Le SRADDET, document de planification régionale, a été approuvé le 24 janvier 2020 par le préfet de région après son adoption par le Conseil régional. Il regroupe et orchestre les enjeux et objectifs poursuivis par des schémas thématiques pré-existants (SRADDT¹², SRCAE¹³, SRCE¹⁴, SRIT¹⁵, SRI¹⁶, PRPGD¹⁷).

Les autres documents de planification : SCoT¹⁸ (PLU(i)¹⁹ ou CC²⁰ à défaut de SCoT), PDU²¹, PCAET²², charte de PNR²³, doivent se mettre en compatibilité à leur première révision.

Un PLU(i) ou une CC faisant partie d'un SCoT devra en cascade se mettre en compatibilité avec celui-ci dans un délai d'un an ou de 3 ans si cette mise en compatibilité implique une procédure de révision du PLU(i) (Article L.131-6 du code de l'urbanisme).

Lors de l'examen des projets qui lui sont présentés, la MRAe invite systématiquement les porteurs de projet à prendre en compte dès à présent les 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 approuvée le 21 avril 2020 a 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.

10 Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires.

11 <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/les-points-de-vue-de-la-mrae-grand-est-a595.html>

12 Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire.

13 Schéma régional climat air énergie.

14 Schéma régional de cohérence écologique.

15 Schéma régional des infrastructures et des transports.

16 Schéma régional de l'intermodalité.

17 Plan régional de prévention et de gestion des déchets.

18 Schéma de cohérence territoriale.

19 Plan local d'urbanisme (intercommunal).

20 Carte communale.

21 Plan de déplacements urbains.

22 Les plans climat-air-énergie territorial sont obligatoires pour l'ensemble des intercommunalités de plus de 20 000 habitants depuis le 1er janvier 2019 et, depuis 2017, pour les intercommunalités de plus de 50 000 habitants.

23 Parc naturel régional.

B – AVIS DÉTAILLÉ

1. Contexte et présentation générale du projet

1.1. La collectivité

L'Eurométropole de Metz se situe dans le département de la Moselle (57). Depuis le 1er janvier 2022 et l'intégration de la commune de Roncourt, son territoire regroupe 46 communes²⁴ et 224 863 habitants²⁵. Elle présente une diversité de communes rurales et urbaines avec aussi bien des villages d'environ 300 habitants, des petites et moyennes villes, que la ville de Metz²⁶ qui totalise 118 489 habitants.

L'Eurométropole de Metz se situe dans le sillon lorrain qui regroupe les intercommunalités d'Épinal, Nancy, Metz et Thionville. Par sa position géographique bien connectée (autoroutes A31 et A4, réseau ferré et voies navigables), elle représente un territoire métropolitain structurant pour la Moselle. Elle fait partie du SCoT de l'Agglomération messine (SCoTAM), approuvé en 2014 et révisé en 2021, qui couvre un vaste territoire et comprend 6 autres intercommunalités et plus de 415 000 habitants.

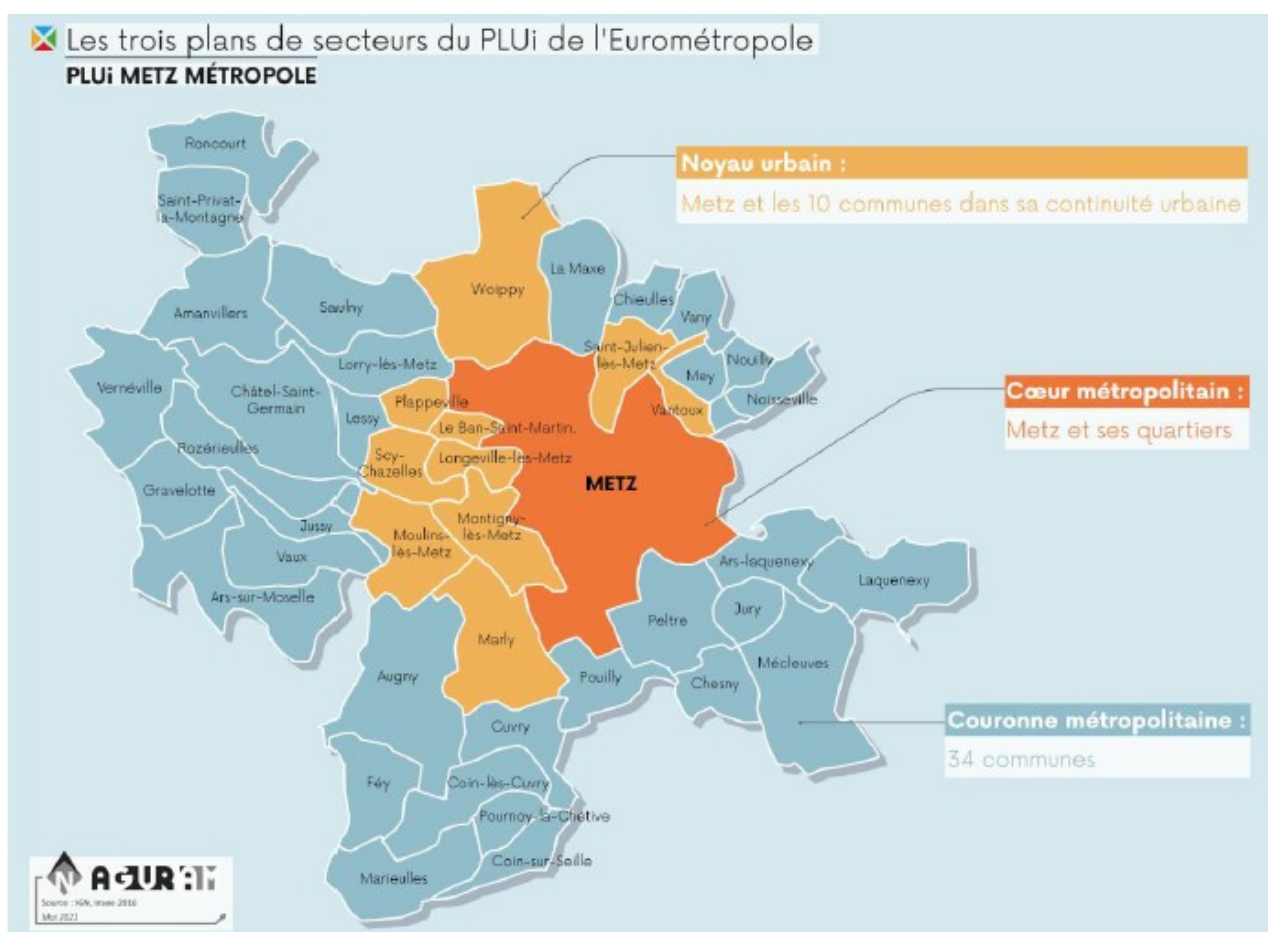


Figure 1: Périmètre de l'Eurométropole de Metz et son armature urbaine - source : dossier pétitionnaire

24 Depuis le 1^{er} janvier 2023, la commune de Lorry-Mardigny a été intégrée au périmètre de l'Eurométropole de Metz mais elle ne fait pas encore partie du projet de PLUi.

25 Données INSEE 2019.

26 Metz Métropole obtient le statut officiel de métropole le 1^{er} janvier 2018, suite à la loi du 28 février 2017 « Statut de Paris et aménagement métropolitain ».

Le territoire de l'Eurométropole de Metz s'étend sur 306 km² et présente des paysages variés avec les côtes de Moselle à l'ouest qui surplombent toute l'agglomération messine, les vallées de la Moselle et de la Seille, ainsi que le plateau lorrain à l'est.

Les deux tiers du territoire sont occupés par les espaces naturels et agricoles, avec une dominante agricole. Un tiers du territoire est artificialisé, essentiellement le long de la Moselle. Les Côtes de Moselle, assez densément boisées, constituent un écrin de verdure important, tandis que le plateau lorrain est occupé principalement par de vastes étendues de grandes cultures.

L'Eurométropole de Metz connaît une dynamique démographique modeste, le développement croissant du travail transfrontalier en direction du Luxembourg bénéficiant davantage aux intercommunalités situées au nord du territoire.

1.2. Le projet de territoire

L'élaboration du Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de l'Eurométropole de Metz a été prescrit le 18 mars 2019.

S'appuyant sur sa position géographique privilégiée, l'intercommunalité souhaite conforter sa position de métropole dans le territoire nord lorrain orienté vers le Luxembourg. Elle vise, à travers l'élaboration de son PLUi, un aménagement lui permettant de valoriser sa position au sein de la région Grand Est, ainsi que celle de son cœur métropolitain dans le bassin de vie nord lorrain. Il s'agit alors d'améliorer son attractivité à la fois résidentielle et économique.

La majorité des communes de l'Eurométropole disposant déjà d'un document d'urbanisme²⁷, il s'agissait de construire une stratégie foncière à l'échelle métropolitaine et de définir les lieux stratégiques de développement.

L'élaboration du PLUi a en effet fait l'objet d'une importante concertation préalable avec notamment la mobilisation de 6 conférences intercommunales et 6 comités de pilotage, de 8 séries d'ateliers collectifs de 2021 à 2023, de 2 consultations officielles des communes et de 2 réunions publiques sur chacun des 6 secteurs (au stade du diagnostic des enjeux et du PADD, et au stade de la prise en compte de l'environnement dans les orientations d'aménagement), le tout complété par une exposition itinérante, la mise à disposition d'un dossier de PLUi dans chaque mairie avec un registre de concertation, et un site internet dédié. L'Ae salue cette démarche volontaire nécessaire pour construire le projet de territoire de l'Eurométropole de Metz.

L'Eurométropole a défini son armature urbaine qui comprend :

- le cœur métropolitain qui correspond à la ville de Metz (~118 500 habitants) ;
- le noyau urbain, qui comprend Metz et les 10 communes dans sa continuité urbaine (~68 000 habitants hors Metz) ;
- la couronne métropolitaine qui comprend 34 communes qui sont péri-urbaines et rurales (~37 000 habitants).

Le projet de développement vise à stabiliser la démographie et à gagner en population dans un contexte de « *concurrence territoriale* » extra métropolitaine et de croissance démographique limitée. L'objectif poursuivi, *via* l'élaboration du PLUi, est ainsi d'accompagner la croissance démographique pour atteindre environ 230 000 habitants d'ici 2032, soit une augmentation d'environ 2,25 % de sa population par rapport à 2019 (+ 5 000 habitants environ).

Pour répondre à cet objectif démographique et surtout, au phénomène de desserrement des ménages, le PLUi prévoit la production d'environ 12 138 logements d'ici 2032. Le projet prévoit qu'une partie de ces logements soit créée sur des zones AU en extension de l'urbanisation pour un total de 166 ha. Selon le dossier, pour maintenir et développer son attractivité économique et ses fonctions métropolitaines, le PLUi prévoit l'ouverture à l'urbanisation en extension de 56,3 ha

27 Selon le dossier, 43 communes sur 45 disposent d'un plan local d'urbanisme.

de zones AUX à vocation économique ainsi que 24 ha de zones AUE pour satisfaire les besoins en équipements.

Les principaux enjeux environnementaux identifiés par l'Autorité environnementale sont :

- la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers ;
- la préservation des milieux naturels, de la biodiversité et du paysage ;
- la prise en compte des risques naturels et anthropiques ;
- la ressource en eau en quantité et qualité ;
- la transition énergétique et l'adaptation au changement climatique.

2. Articulation avec les documents de planification de rang supérieur

2.1. L'articulation avec les documents de planification de rang supérieur

Le Schéma de cohérence territoriale de l'Agglomération Messine (SCoTAM)

Le SCoTAM, approuvé en 2014 et révisé en 2021, couvre un vaste territoire comprenant 7 intercommunalités (dont la métropole) et plus de 415 000 habitants. Sa stratégie de développement du territoire est planifiée pour les années 2015-2032. Le projet de révision du SCoTAM a fait l'objet d'un avis de l'Ae en date du 05 juin 2020²⁸.

Le SCoTAM prévoit une croissance de la population sur son territoire avec 22 000 habitants supplémentaires d'ici à 2032. Selon le SCoTAM, la croissance démographique projetée en 2032 de l'Eurométropole de Metz (+ 5 000 habitants) est cohérente avec cet objectif. Il fixe également comme objectif une réduction d'au moins 50 % de la consommation annuelle d'espaces agricoles et naturels par rapport à la décennie 2010-2019, passant ainsi d'une consommation de 146 ha à 62 ha/an.

L'armature urbaine construite par le SCoTAM est centrée sur Metz qui la définit comme cœur d'agglomération. 5 autres polarités sont établies par le SCoT : les pôles urbains d'équilibre (dont Marly, Montigny-lès-Metz et Woippy), les centres urbains de services, les bourgs-centres, les pôles relais et les pôles de proximité. 168 communes sont classées périurbaines et rurales.

L'un des objectifs principaux du SCoTAM est de confirmer le cœur d'agglomération messine dans ses fonctions métropolitaines en renforçant la ville-centre et en s'appuyant sur les pôles urbains d'équilibre et les communes de la première couronne. Le développement de l'habitat souhaité par le SCoT doit être orienté prioritairement sur les polarités de l'armature.

Les objectifs du SCoTAM pour l'Eurométropole de Metz pour la période 2015-2032 sont les suivants :

- **19 209 logements**²⁹ à produire sur la période 2015-2032 dont 10 810 logements ciblés sur le cœur d'agglomération, 7 070 sur les polarités et 1 329 logements sur les communes périurbaines et rurales ;
- **281 ha** de foncier mobilisable maximal sur la période 2015-2032 pour le développement résidentiel dont 236 ha dans les 19 polarités et 45 ha dans les 26 communes périurbaines et rurales ;
- **85 ha** d'extension urbaine pour les zones d'activités à rayonnement et **14 ha** pour les sites économiques à vocation locale ;
- des densités minimales à respecter de 60 logements/ha pour le cœur d'agglomération, 20 à 35 logements/ha pour les autres polarités et 15 à 20 logements/ha pour les autres communes.

L'Ae relève plusieurs points pour lesquels le projet de PLUi ne respecte pas les objectifs du SCoTAM : le nombre de nouveaux logements à créer, leur répartition spatiale et le respect de la trame verte et bleue.

²⁸ <https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2020age30.pdf>

²⁹ Avec l'intégration de la commune de Roncourt.

La question du logement est détaillée ci-après dans la partie traitant du Programme local de l'habitat (PLH). Celle de la trame verte est traitée dans la partie 3 ci-après.

L'armature urbaine proposée à l'échelle du PLUi diffère de celle du SCoTAM, ce qui engendre un différentiel sur la répartition des logements à créer sur l'Eurométropole au regard des objectifs cibles de production de logements du SCoTAM. Le document d'orientation et d'objectifs (DOO) du SCoTAM, résultant d'un accord entre les 7 intercommunalités, précise pourtant que « *la répartition des surfaces entre polarités et communes périurbaines et rurales n'est pas modifiable* ».

L'Ae recommande de respecter l'armature urbaine établie par le SCoTAM afin de rendre compatible le projet de PLUi avec les objectifs de répartition des surfaces à ouvrir à l'urbanisation pour accueillir des logements.

Par ailleurs, selon le dossier, les objectifs de consommation foncière du SCoT sont respectés puisque, sur les 380 ha (281+85+14) autorisés par le SCoT pour la période 2015-2032, l'intercommunalité prévoit de consommer 361,3 ha de foncier en extension sur la même période³⁰. Ce chiffre pose néanmoins question (Cf. paragraphe 3.1 ci après).

Le Programme local de l'habitat (PLH) et le Plan de déplacements urbains (PDU)

L'Eurométropole de Metz dispose de ces 2 documents stratégiques qui ont été approuvés en février 2020. Le PLH a été approuvé pour la période 2020-2025 ; il estime un besoin, à population constante, de 795 logements/an pour Metz Métropole notamment pour le desserrement des ménages. Le scénario de développement retenu par le PLH mise sur un accroissement de +0,32 %/an de la population sur l'Eurométropole, générant un besoin de 352 logements/an pour l'accroissement de la population. Le besoin total en logements estimé dans ce document est donc de 1 147 logements/an (795+352) sur 6 ans. L'Ae relève que la prévision en logements du PLUi resterait dans l'épure du PLH dont l'échéance est 2025, si cette cible devait être prolongée à l'horizon 2032 (ce qui représenterait 12 617 logements, 1 147 * 11 ans), ce qui n'est pas garanti compte tenu de la révision à venir du SCoTAM que le prochain PLH devra respecter.

L'Ae rappelle que la métropole messine dispose aujourd'hui avec le SCoTAM actuel d'une enveloppe de 19 209 logements sur la période 2015-2032, **soit 9 540 logements à produire sur la période 2023-2032**, après avoir retiré les 9 669 logements déjà produits sur la période 2015-2022, soit 3 000 logements de moins que les prévisions du projet de PLUi.

L'Ae recommande de respecter les objectifs de logements du SCoTAM.

Le Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et le Plan de gestion des risques d'inondation (PGRi) du bassin Rhin-Meuse

Ces deux documents adoptés en 2022 pour la période 2022-2027 s'appliquent au territoire de l'Eurométropole de Metz. Bien que le SCoTAM soit un document intégrateur³¹, l'évaluation environnementale présente l'articulation du projet de PLUi avec ces documents de portée supérieure. Cette présentation est satisfaisante.

2.2. La prise en compte du Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET Grand Est)

Le SCoTAM, document intégrateur, a été révisé après l'approbation du SRADDET en 2020 et intègre les objectifs du document régional. C'est notamment le cas des objectifs de sobriété foncière (règle n°16) qui exige une réduction de 50 % de la consommation foncière en 2030 par rapport à une période définie, en l'occurrence 2010-2019 pour le SCoTAM.

30 De 2015 à 2032 : 281 ha pour l'habitat (dont 115 ha déjà urbanisés sur la période 2015-2022 et 166 ha à urbaniser sur la période 2023-2032), 56,3 ha pour le développement économique sur la période 2023-2032, et au maximum 24 ha pour les équipements sur la période 2023-2032, sans que ce dernier chiffre ne soit précisé entre extension et densification.

31 Le SCoT est chargé d'intégrer les documents de planification supérieurs (SDAGE, SAGE, SRCE, SRADDET) et devient ainsi le document pivot : on parle de SCoT intégrateur, ce qui permet aux PLU/PLUi et cartes communales de ne se référer juridiquement qu'à lui.

La compatibilité du PLUi est analysée au travers du SCoT. Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) du PLUi de l'Eurométropole de Metz évoque une consommation foncière modérée dans le respect des objectifs du SCoTAM. Le dossier s'appuie sur les données issues des fichiers fonciers pour déterminer la consommation foncière réalisée au cours de la période 2013-2022 et retient pour la période 2012-2021 un total de 652 ha, imputable en grande partie au développement des activités (405 ha), bien que le développement de l'habitat individuel soit un facteur important de consommation foncière, comme le souligne le dossier. La consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) doit donc, selon le dossier, ne pas dépasser les 326 ha (652/2) d'ici à 2032.

L'Ae relève que le site ministériel sur l'artificialisation des sols³² indique, quant à lui, également à partir de l'exploitation des fichiers fonciers, une consommation d'ENAF de 315 ha entre 2011 et 2021, soit 2 fois moins que ce que le dossier énonce.

La loi Climat et Résilience (LCR) du 22 août 2021 prévoit également la division par 2 du rythme de consommation d'ENAF pour les 10 prochaines années par rapport à la décennie 2011-2021. La traduction des objectifs de cette loi dans le SRADDET (au plus tard en 2024), dans le SCoTAM (au plus tard en 2026) puis dans le PLUi (au plus tard en 2027), aura des conséquences en termes d'échéancier (objectifs décennaux) et de méthode³³.

L'Ae signale que le SCoTAM devra se mettre en compatibilité avec le SRADDET à sa prochaine révision, et que le PLUi aura à le faire à la suite avec le SCoT révisé. Ainsi, anticiper dès à présent la prise en compte des objectifs de la loi permettrait de disposer d'un document de planification s'inscrivant dans la trajectoire foncière qui va devenir obligatoire et d'éviter d'avoir à le réviser lourdement peu de temps après son entrée en vigueur. Elle attire l'attention également sur les impératifs de sobriété foncière à toutes les échelles et sur la nécessité de s'inscrire à court terme dans la trajectoire de réduction de la loi Climat et Résilience.

L'évolution liée à l'objectif « zéro artificialisation nette » en 2050, introduit par la loi, appellera une potentielle remise en cause des zones à urbaniser en extension prévues par le PLUi. Aussi, une programmation foncière prévoyant dès à présent davantage d'ouvertures de zones 2AU à l'urbanisation différée (urbanisation à long terme), en lieu et place de zones 1AU, permettrait d'inscrire le PLUi dans la trajectoire de la loi en limitant à 158 ha³⁴ les zones à urbaniser à court terme 1AU en extension .

L'Ae recommande d'inscrire le PLUi, dès à présent, dans la trajectoire de réduction de la consommation foncière de la loi Climat et Résilience, en cohérence avec les travaux du SCoTAM préparant sa révision, en répartissant les zones AU en zones 1AU d'urbanisation à court et moyen termes s'inscrivant dans la limite des 50 % de la consommation foncière constatée sur la période 2011-2021, soit 158 ha au maximum (315/2) sur la période 2023-2032 et le reste prévu à cet horizon, en zones 2AU d'urbanisation à long terme, cette répartition devant se faire en évitant les secteurs les plus sensibles au plan environnemental (application de la démarche Éviter-Réduire-Compenser inscrite dans le code de l'environnement)

Par ailleurs, le dossier précise que le projet de PLUi permet de réduire de manière conséquente les zones ouvertes à l'urbanisation en extension dans les documents d'urbanisme jusque là en vigueur sur le territoire de l'Eurométropole de Metz. L'Ae relève positivement ce point mais note qu'il convient de mettre en cohérence les différentes pièces du PLUi qui évoquent à la fois une réduction de 815 ha (passant de 1 293 ha de zones à urbaniser toutes vocations confondues à 404 ha) ou de 320 ha (655 ha passant à 335 ha).

Si l'Ae souligne que cette forte réduction des zones ouvertes à l'urbanisation va dans le bon sens, elle considère que l'enveloppe de logements prévue par le SCoT, inférieure à celle retenue par le PLUi, permettrait d'aller plus loin.

32 <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/>

33 Passage d'une logique d'appréciation de la « consommation d'espace » à une logique « d'artificialisation » à compter de 2030.

34 Correspondant à une réduction de 50 % de la consommation d'ENAF calculée par le portail national d'artificialisation et les bases de données OCS GE2 (315 ha).

3. Analyse par thématiques environnementales de la prise en compte de l'environnement

3.1. La consommation d'espace et la préservation des sols

3.1.1. L'habitat

Les projections démographiques

L'Eurométropole de Metz connaît sur les 2 dernières décennies une certaine stagnation de sa population autour des 225 000 habitants, soutenue par un solde naturel positif alors que le solde migratoire est lui négatif. Sur le territoire, le cœur métropolitain et son noyau urbain connaissent un recul démographique alors que les communes de la couronne périurbaine gagnent globalement en population, de façon modérée. On constate en outre une baisse significative du nombre de familles avec enfants sur la métropole au profit des intercommunalités voisines.

L'objectif démographique affiché par la métropole de Metz est d'atteindre les 230 000 habitants d'ici 2032 par rapport à 2019, soit une progression de 0,2 % par an. Ce rythme de croissance démographique correspond à celui observé pour les 6 dernières années (2013-2019) mais reste assez optimiste en comparaison des 10 ou 20 dernières années.

Il faut noter que l'Eurométropole a perdu de nombreux habitants du fait de la fermeture sur les 20 dernières années d'un certain nombre de casernes et qu'elle commence à regagner progressivement cette population perdue. Metz Métropole table aussi sur le développement économique du Luxembourg générateur de travailleurs frontaliers pouvant s'installer sur son territoire.

L'Ae considère que cette approche justifie de retenir les années récentes (2013-2019) comme référence en matière d'évolution démographique.

La définition des besoins en logements

Le desserrement des ménages se poursuit sur le territoire de l'Eurométropole de Metz, mais de manière moins marquée depuis 2008. La taille des ménages est en effet passée de 2,15 personnes par ménage en 2008 à 2,03 en 2019, après une forte baisse jusqu'en 2008.

Pour définir ses besoins en logements, le PLUi s'appuie sur le PLH de l'Eurométropole qui estime à 795 le nombre de nouveaux logements nécessaires pour couvrir les besoins à population constante, incluant ainsi le desserrement des ménages³⁵. Ce calcul se base sur la poursuite du desserrement des ménages d'ici 2032 ; or l'Ae observe que ce desserrement n'est pas quantifié, ni justifié dans le dossier alors que la taille des ménages sur l'Eurométropole atteint déjà un taux relativement bas en comparaison de la moyenne nationale (2,13). En outre, les besoins en logements pour répondre précisément au desserrement attendu ne sont pas détaillés dans le calcul, alors qu'il engendre un nombre très élevé de logements à produire sur l'Eurométropole.

Le besoin en logements pour répondre à l'augmentation de la population attendue en 2032 est, quant à lui estimé à 352 unités par an, soit 3 520 logements sur 10 ans. L'Ae note que ce besoin est surestimé au regard de la taille des ménages, puisque pour accueillir les 5 140 habitants attendus (pour atteindre 230 000 habitants par rapport à 2019) avec une taille des ménages de 2,03 personnes/ménages, ce sont environ 2 530 logements ($5\,140/2,03$) qui sont nécessaires, soit 990 logements de moins que ce que prévoit le PLUi.

Au vu de ces projections démographiques, le PLUi envisage la production d'environ 12 138 logements d'ici 2032. L'Ae ne comprend pas comment a été évalué ce besoin.

L'Ae rappelle à nouveau que les objectifs du SCoTAM en termes de production de logements sont fixés pour la période 2015-2032 à 19 209 logements, dont il convient de déduire les logements produits entre 2015 et 2022 (soit 9 669 logements). Selon le dossier, ce sont donc

³⁵ Le PLH calcule le point mort qui prend en compte plusieurs paramètres : le desserrement des ménages, le renouvellement du parc, la fluidité du marché, incluant la transformation de résidences principales en résidences secondaires, et la vacance frictionnelle.

9 540 logements (19 209 – 9 669) restants à produire jusqu'en 2032, ce qui n'est pas cohérent avec les besoins estimés dans le projet pour la période 2023-2032 (12 138 logements).

L'Ae recommande de :

- **préciser et justifier la taille des ménages attendue pour 2032 et en déduire les besoins engendrés par le desserrement des ménages ;**
- **réduire le nombre de logements à produire pour l'accueil de nouveaux habitants aux objectifs affichés d'augmentation de la population et sur la base du taux de desserrement justifié ;**
- **en tout étant de cause, l'Ae réitère sa recommandation précédente de respecter l'objectif du SCoTAM en matière de logements.**

Sur le plan qualitatif, le PLUi exprime le besoin de réduire le décalage existant entre l'offre en petits logements (T1/T2) et la part croissante de la demande. Il souhaite faciliter le parcours résidentiel au sein de la métropole en proposant une plus grande variété de logements, ce que l'Ae considère pertinent.

La remise sur le marché de logements vacants

Le taux de vacance sur le territoire de l'Eurométropole de Metz est élevé, atteignant 9,9 % du parc de logements en 2019, soit 11 904 logements vacants³⁶. Il s'est dégradé, puisqu'il était de 7,1 % en 2008. D'après le dossier, ce sont, surtout les communes de Metz (taux de vacance de 11,6 %), Montigny-lès-Metz et Woippy qui sont les plus concernées par la vacance structurelle.

Alors que le diagnostic territorial expose comme enjeu la réduction du nombre de logements vacants de longue durée, particulièrement dans les 3 plus grandes villes de la métropole, le projet de PLUi n'affiche pas d'objectif de mobilisation de ces logements vacants alors qu'ils permettraient de répondre en partie aux besoins en logements.

Pour sa part, le SCoTAM a comme objectif global de réduire de 10 % le nombre de logements vacants depuis plus de 2 ans, mais sans précision sur la répartition spatiale de cet objectif. Le PLH prévoit le même objectif de résorption de 10 % du parc vacant depuis plus de 2 ans.

L'Ae souligne qu'avec un taux de vacance ramené à 6 %, habituellement admis comme assurant la fluidité du marché immobilier, environ 4 000 logements pourraient être remis sur le marché.

Elle rappelle qu'un trop grand nombre de logements vacants contribue à dégrader le cadre de vie des habitants et au final l'attractivité des communes. Elle signale également que la construction neuve, notamment en périphérie, dans des communes de forte vacance, ne fait qu'amplifier la vacance et la dégradation des centres bourgs, ainsi que la vitalité des commerces en centre-ville, et de fait, génère un cercle vicieux. Enfin, l'impact environnemental d'une réhabilitation est nettement meilleur que la construction neuve (limitation des émissions gaz à effet de serre pour le climat ; économie de matériaux, d'énergie, de foncier...).

Elle insiste sur le grand intérêt à conduire une étude d'identification des logements vacants, à la fois dans le parc privé et public, de leur caractérisation (en termes de taille, de dégradation) pour déterminer les possibilités de remise sur le marché.

L'Ae recommande de :

- **analyser les capacités de mobilisation des logements vacants et préciser les objectifs de diminution de la vacance de manière à se rapprocher le plus possible du taux de vacance raisonnable de 6 % ;**
- **à tout le moins, prendre en compte l'objectif de résorption de la vacance à hauteur de 10 % inscrit dans le SCoTAM et le PLH ;**
- **revoir en conséquence à la baisse le nombre de logements nouveaux à créer.**

36 Données INSEE 2019.

Le potentiel de production en densification

Une analyse de densification a été réalisée afin d'estimer le potentiel de logements susceptibles d'être créés au sein des enveloppes urbaines des communes de l'Eurométropole. Sur les 45 communes de l'intercommunalité concernées par le PLUi, ce sont 29 communes qui présentent des potentialités de construction dans les enveloppes urbaines. Ces zones à urbaniser à vocation d'habitat situées dans l'enveloppe urbaine sont identifiées 1AU et représentent 37 ha à Metz et 50 ha dans les autres communes.

Le dossier indique qu'avec une densité appliquée de 60 logements par hectare pour Metz, le potentiel de construction est de 2 220 logements (60 logements/ha * 37 ha).

Pour les autres communes, hors Metz, il n'est pas précisé le potentiel de logements à créer et les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) de ces secteurs précisent qu'aucune densité minimale n'y est imposée. Néanmoins en s'alignant avec les densités fixées par le SCoT pour les zones en extension, allant de 15 à 35 logements/ha pour une densité moyenne de 25 logements/ha, l'Ae considère qu'environ 1 250 logements pourraient être construits dans les zones 1AU en enveloppe urbaine (25 logements/ha * 50 ha).

À noter que le PLUi distingue les dents creuses des zones 1AU en enveloppe urbaine, sans que cette distinction ne soit néanmoins clairement explicitée. En outre, le classement de certaines zones 1AU en enveloppe urbaine peut poser question au regard des limites effectives de l'urbanisation, conduisant peut-être à sous-estimer les surfaces en extension. Il conviendrait de disposer de l'étude ayant permis de délimiter les enveloppes urbaines de chaque commune.

Pour Metz, le potentiel de logements à construire en dents creuses s'élève à 480 logements sur 16 ha. Pour les dents creuses dans les autres communes, le potentiel est de 106 ha pour 1 060 logements, puisque le projet retient une densité de 10 logements/ha pour tenir compte de la « complexité foncière ».

Les possibilités de mutation du bâti ont également été analysées et permettraient, selon le dossier de réaliser 240 logements à Metz et 210 logements dans les autres communes.

L'Ae note au final que ce sont environ 5 460 logements qui pourraient être vraisemblablement construits au sein des enveloppes urbaines (2 220 + 1 250 + 480 + 1 060 + 240 + 210).

L'Ae recommande de :

- **préciser le potentiel de logements susceptibles d'être créés dans les zones 1AU en enveloppe urbaine pour les communes hors Metz ;**
- **pour une meilleure compréhension du dossier, expliciter la distinction faite entre ces zones 1AU en enveloppe urbaine et les autres dents creuses ;**
- **compléter le dossier par l'étude réalisée pour délimiter les enveloppes urbaines du territoire.**

Les zones d'extension urbaine

Au regard des objectifs du SCoTAM en matière de consommation foncière à destination résidentielle (281 ha) et de ce qui a été déjà consommé entre 2015 et 2022 (115 ha), le projet de PLUi considère qu'il reste 166 ha de foncier mobilisable pour des extensions à vocation d'habitat sur l'ensemble des communes de l'Eurométropole messine pour la période 2022-2032.

À noter que sur l'ensemble des 115 ha consommés, 79 ha l'ont été sur les polarités et 36 ha sur les communes périurbaines et rurales. Par conséquent, selon la répartition des surfaces imposée par le SCoT, ce sont 157 ha qui sont inscrits pour les polarités et 9 ha restants pour les autres communes. Or, l'Ae note que le PLUi prévoit 138 ha de zones à urbaniser dans les polarités et 27 ha dans les communes périurbaines et rurales, soit 3 fois plus que ce qui est prévu pour ces communes.

Par ailleurs, le bilan des surfaces proposé dans le projet de PLUi indique que les zones ouvertes à l'urbanisation en extension (1AUC) correspondent à un total de 69 ha pour la ville de Metz, de

35 ha pour le noyau urbain et de 52 ha pour les communes de la couronne métropolitaine, pour un total de 156 ha. Là encore, la répartition des zones diffère et n'est pas cohérente avec les objectifs du SCoT.

Il est à noter également que sur les 45 communes de l'intercommunalité, seules 5 n'ont aucune zone AU que ce soit en extension ou en enveloppe urbaine, ce qui montre que la répartition des logements n'est pas concentrée sur les polarités de l'Eurométropole. L'Ae souligne que le SCoT prévoit logiquement que l'effort de production de logements soit réalisé sur les principales polarités, afin de les conforter dans leur fonction et de proposer un développement plus mesuré dans les communes rurales.

L'Ae réitère sa recommandation faite dans le paragraphe 2.1. vis-à-vis de la compatibilité du PLUi avec l'armature urbaine du SCoTAM et insiste sur une reprise de la répartition de la production de logements, notamment pour les zones ouvertes à l'urbanisation en extension, pour la concentrer sur Metz et les principales polarités.

Pour les différencier des zones à urbaniser à vocation d'habitat situées dans l'enveloppe urbaine (1AU), les zones en extension des tissus urbains existants sont indicées 1AUC, à l'exception de celles de la ville de Metz, ce qui peut prêter à confusion. Il conviendrait d'harmoniser l'ensemble des classements.

Des zones à ouverture à long terme (2AU) sont également inscrites dans les règlements graphique et littéral du PLUi. Pour Metz, il s'agit de 15,8 ha et pour le noyau urbain de 8,9 ha.

L'Ae réitère sa recommandation précédente sur la mise en place d'une autre répartition des zones 1AU et 2AU, en réduisant les zones 1AU.

Concernant les densités, le PLUi de l'Eurométropole de Metz semble reprendre celles édictées par le SCoTAM et les applique à l'ensemble des zones 1AU aussi bien celles en enveloppe urbaine que hors enveloppe.

3.1.2. Les activités économiques

La définition des besoins économiques

L'Eurométropole de Metz accueille plusieurs activités logistiques sur son territoire, qui viennent en complément de celles localisées sur la Communauté de communes des Rives de Moselle. L'objectif pour le PLUi est de maintenir cette attractivité.

L'intercommunalité souhaite également développer le tourisme, qui demeure un tourisme de transit.

Les surfaces commerciales sont très importantes sur le territoire, notamment de part et d'autre de l'A31. La densité commerciale moyenne par habitant est d'ailleurs nettement supérieure à la moyenne nationale avec un risque fort de saturation.

En 2021, les parcelles déclarées en activités sont estimées à un peu plus de 2 100 ha. On recense 27 sites d'activités économiques existants ou en cours d'aménagement répartis sur 16 communes. Ils représentent 30 % des emplois de l'Eurométropole.

Le taux de vacance de locaux commerciaux à Metz dans le cœur urbain est évalué à 12 %. L'Ae s'interroge sur la possible pérennité de cette vacance, compte tenu de l'évolution en cours des pratiques d'achat, et sur l'intérêt de définir un projet de transformation de ces secteurs vers d'autres types d'occupation, suivant leur localisation et leur desserte en transports.

Les zones d'activités du territoire ont des densités bâties faibles et offrent alors un réel potentiel d'optimisation des usages du foncier (division parcellaire, surélévation, optimisation du stationnement (par mutualisation par exemple), requalification, etc.

Ainsi, ce sont 34 ha qui ont été identifiés à l'intérieur de ces zones en potentiel de densification.

Enfin, pour une meilleure appréciation des potentiels disponibles, le PLUi devrait préciser le taux de remplissage des zones d'activités économiques sur le territoire de l'Eurométropole.

Plusieurs types de secteurs à vocation d'activités économiques sont identifiés dans le PLUi :

- les zones UX à Metz et leur déclinaison selon l'activité principale (UXf pour activités ferroviaires, UXp pour les activités portuaires...);
- les zones UXI pour le bâti industriel et logistique;
- les zones UXC pour le bâti artisanal et commercial;
- les zones UXT à vocation tertiaire.

Le détail des superficies pour chacune de ces zones n'est pas précisé dans le PLUi, ce que regrette l'Ae. Il conviendrait de mentionner, et ceci pour l'ensemble des zones, le nombre d'hectares qu'elles représentent.

L'enjeu pour le PLUi est donc l'utilisation des 27 zones d'activités économiques existantes et leur potentiel de densification pour répondre aux différents besoins des entreprises existantes ou qui souhaitent s'implanter sur l'Eurométropole.

Les zones économiques d'extension urbaine

Le PLUi prévoit toutefois plusieurs zones à urbaniser à destination d'activités économiques à court terme (1AU) et long terme (2AU) :

- 1AUXC : zone à urbaniser artisanale et commerciale;
- 1AUXI : zone à urbaniser industrielle et logistique;
- 1AUXT : zone à urbaniser à vocation tertiaires;
- 2AUXC : zone à urbaniser artisanale et commerciale à long terme;
- 2AUXI : zone à urbaniser industrielle et logistique à long terme.

Le bilan des surfaces par zone présenté dans le dossier indique que 31 ha de zone AU à vocation d'activités concernent le cœur métropolitain, 39 ha se trouvent dans le noyau urbain ainsi que 29 ha de réserve foncière (2AUX), 102,3 ha de zones 1AUX et 42,2 ha de réserves foncières (2AUX) se localisent dans la couronne métropolitaine, soit 71,2 ha de réserve foncière classée en 2AUX, pour un total de 243 ha de zone AUX sur l'ensemble du territoire, sans que ne soit précisé s'il s'agit uniquement de surfaces ouvertes en extension.

L'Ae relève que d'autres chiffres sont affichés dans le dossier avec 42 ha de zones à urbaniser à vocation d'activités au sein du cœur métropolitain, 60 ha au sein du noyau urbain et 128 ha au sein de la couronne métropolitaine.

Le dossier indique au final que la consommation foncière dédiée aux activités économiques dans le PLUi ne s'élève qu'à 56,3 ha, dont environ 45,5 ha pour les zones à rayonnement territorial (Parc du Technopôle entre autres), et 10,8 ha pour les sites à rayonnement local. Cette consommation est inférieure aux possibilités autorisées par le SCoTAM de 99 ha pour la période 2015-2032.

L'Ae souligne que la répartition entre les surfaces réellement en extension et les surfaces en densification des zones d'activités n'est pas clairement explicitée. De plus, une cohérence entre les pièces des dossiers doit être recherchée afin d'harmoniser les chiffres concernant le développement économique.

L'Ae recommande d'harmoniser l'ensemble des chiffres concernant le développement économique et de préciser dans le bilan des surfaces, ce qui relève précisément des zones à urbaniser en extension et celles en densification.

Elle recommande également de :

- ***préciser le taux de remplissage actuel des zones d'activités et leur superficie ;***
- ***préciser le devenir possible des sites en vacance commerciale, voire leur transformation pour d'autres destinations ;***

- ***densifier en priorité les zones d'activités économiques existantes avant d'ouvrir à l'urbanisation de nouvelles surfaces.***

3.1.3. Les équipements et les services

Concernant les équipements, il manque une estimation précise des besoins, des types d'équipements visés et des superficies dédiées en densification et en extension urbaine. L'Ae considère que l'absence d'information sur les types d'équipements empêche d'apprécier l'optimisation de leur localisation et de leur impact environnemental (par exemple au regard du nombre de personnes les utilisant et le type de mobilité possible : transports en commun, vélo, ...).

D'après le bilan des surfaces des zones présenté dans le dossier, ce sont 24 ha de zones qui seraient ouvertes à l'urbanisation immédiate pour accueillir des équipements (1AUE) et 8 ha à long terme (2AUE). Les justifications ne permettent pas de savoir si l'intégralité de ces zones sont ouvertes en extension de l'urbanisation ou au sein de l'enveloppe urbaine.

Par ailleurs, l'Ae note que les zones ouvertes pour le développement des équipements sont réparties à la fois sur le cœur métropolitain (9,4 ha), le noyau urbain (13 ha) et sur la couronne métropolitaine (9,6 ha), sans qu'il ne soit précisé à quels besoins en équipements ces zones répondent.

L'Ae recommande d'estimer précisément les besoins en équipements du territoire ainsi que les superficies correspondantes en densification et en extension urbaine, et de justifier leur localisation et leur dimensionnement pour pouvoir apprécier leur impact environnemental.

À noter, par ailleurs, que le secteur naturel Ne qui admet les équipements dans le cœur métropolitain, autorise les équipements d'intérêt collectif et services publics ayant un rapport direct avec une activité sportive, touristique, sociale, culturelle, scolaire, de loisirs ainsi que les parcs de stationnement à condition qu'ils soient conçus en matériaux perméables. Sont également autorisés les locaux et installations techniques et industriels des administrations publiques et assimilés, y compris pour la production d'énergie photovoltaïque.

L'Ae souligne que les équipements peuvent être des bâtiments à grande surface de toiture permettant l'installation de panneaux photovoltaïques évitant ainsi des installations au sol en secteur naturel (voir partie 3.5 ci-après).

Elle recommande de préciser les priorités choisies pour ce secteur pour le photovoltaïque pour contribuer au mieux à la transition énergétique tout en évitant la consommation de foncier.

3.1.4. Les friches

La métropole de Metz compte de nombreuses friches issues des diverses activités anciennes présentes sur le territoire. Il s'agit de friches militaires, d'activités, ferroviaires, commerciales...

Plusieurs projets de reconversion de friches sont amorcés sur le territoire.

Le dossier identifie 42 friches sur 16 communes, dont 18 sites sur Metz, mais ne précise pas leur superficie. Cependant, aucune analyse de la mobilisation de ces friches, que ce soit pour du logement ou des activités, n'est réalisée.

L'Ae rappelle que l'analyse de la capacité à mobiliser les friches doit être une composante importante du PLUi et permettre de limiter les extensions de l'urbanisation, ou d'offrir de nouveaux espaces naturels, ou encore accueillir des unités de production d'énergie renouvelable. Ce sont des lieux qui peuvent être clés du territoire pour l'adaptation au changement climatique. Le SCoTAM rappelle également cette disposition issue du SRADDET. L'Ae s'étonne de cette absence dans le projet du PLUi qui lui a été présenté.

L'Ae recommande de :

- **analyser le potentiel de reconquête des friches, afin d'optimiser l'ensemble du potentiel foncier mobilisable sur le territoire de la métropole de Metz et limiter en conséquence les éventuels besoins en foncier sur des zones en extension urbaine ;**
- **définir un projet urbain global pour le devenir des friches qui peuvent contribuer la transition écologique et à l'adaptation au changement climatique.**

3.1.5. Les secteurs de taille et de capacité limitées (STECAL)

Le PLUi définit également des STECAL³⁷ que l'on retrouve dans les zones naturelles du PLUi, aussi bien dans la zone NP (Zone naturelle protégée) de la couronne métropolitaine (6 secteurs sur 6 communes) que dans la zone NA (zone naturelle aménageable) qui correspondent au sous-secteur Nal qui ont vocation à accueillir au sein d'espaces naturels, des projets d'aménagement structurant autour d'activités de loisirs de plein air et de tourisme. 3 STECAL sont localisés en zone Nal de la couronne métropolitaine et 6 dans le noyau urbain.

Dans le cœur métropolitain on retrouve 2 STECAL parmi les secteurs Ne (naturelle équipements). Ces STECAL concernent la reconversion de la maison de l'éclusier et le développement du site de minigolf sur l'île de Saulcy.

Le règlement concernant les STECAL permet de limiter raisonnablement les constructions et les aménagements sur ces secteurs. Néanmoins, pour une meilleure appréciation, ***l'Ae recommande de préciser la superficie que représente chacun de ces STECAL.***

3.1.6. Les emplacements réservés

Le projet de PLUi instaure plus de 350 emplacements réservés de différentes natures et qui visent à répondre à certains objectifs du PADD. Plusieurs emplacements réservés concernent l'extension ou la création d'équipements de proximité et l'aménagement de voiries ou sont destinés à développer le réseau cyclable et piétonnier, notamment à Metz, Marly et Montigny-lès-Metz. Des emplacements réservés sont également destinés à la création de jardins partagés ou à des aménagements paysagers.

La liste des emplacements réservés ainsi que leur localisation, leur destination et leur superficie est détaillée dans les annexes du règlement.

L'Ae n'a pas de remarque sur ces points.

3.2. Les espaces naturels et agricoles, habitats et biodiversité, continuités écologiques

3.2.1. Les zones naturelles

Le projet « nature » du PLUi

Le territoire de l'Eurométropole de Metz présente une grande diversité de milieux naturels et un patrimoine environnemental important. C'est surtout les Côtes de Moselle ainsi que les berges de la Moselle qui abritent les espaces naturels les plus remarquables. Le Mont Saint-Quentin présente également un fort intérêt écologique.

L'intercommunalité souhaite, au travers de son PLUi, amplifier son engagement pour la biodiversité et la protection des espaces naturels et devenir une « *métropole de l'écologie urbaine et humaine* ». Le PADD souligne l'ambition de préservation des grands réservoirs de biodiversité, notamment les espaces boisés, les gîtes à chauves-souris et les zones humides.

³⁷ À titre exceptionnel, le règlement du PLU(i) peut délimiter dans les zones naturelles, agricoles ou forestières des **secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées** (STECAL) qui doivent répondre aux conditions fixées par l'article L.151-13 du code de l'urbanisme.

De nombreux milieux naturels bénéficient de périmètres de protection, de gestion ou d'inventaire. On retrouve ainsi, en plus des zones Natura 2000 et de ZNIEFF présentés ci-après :

- 6 sites du conservatoire des Espaces Naturels de Lorraine (CENL) ;
- 3 Arrêtés de protection de biotope (APPB) ;
- 16 Espaces Naturels Sensibles (ENS) ;
- 2 zones d'importance pour la conservation des oiseaux (ZICO) ;
- 1 paysage remarquable : Secteur de Hattonchatel et Grand Couronné.

L'évaluation environnementale ne permet pas de vérifier la prise en compte de ces espaces dans le projet de PLUi. Ainsi, le zonage réglementaire et les protections appliqués sur ces milieux sensibles ne sont pas détaillés dans le projet de PLUi.

L'Ae recommande d'évaluer les incidences négatives potentielles sur ces espaces sensibles et, le cas échéant, de justifier le choix de zonage et les protections ou l'absence de protection édictés dans le PLUi.

Les zones Natura 2000³⁸

L'état initial de l'environnement fait état de 5 sites Natura 2000 sur le territoire de la métropole messine : 1 Zone de Protection Spéciale ZPS en limite du territoire et 4 Zones Spéciales de Conservation ZSC dont un site à chauves-souris.

Pourtant, d'après l'évaluation environnementale du projet de PLUi, un seul site Natura 2000 – Directive « Habitats » est présent sur le territoire de Metz métropole³⁹. Il conviendra de rectifier l'état initial de l'environnement pour préciser les sites présents sur le territoire de ceux qui ne le sont pas mais qui sont pris en considération compte tenu de leur proximité.

Le seul site cité est celui des « Pelouses du pays messin » qui se situe sur les Côtes de Moselle et qui est composé de plusieurs secteurs incluant des pelouses sèches, des habitats forestiers variés et un fond de vallon frais, et abritant notamment des chauves-souris (Grand Murin, Petit Rinolophe), des amphibiens (Crapaud commun, Grenouille rousse) et des oiseaux (Alouette lulu, Pie-grièche-écorcheur). Les pelouses messines sont principalement menacées par la fréquentation humaine, notamment dans les anciens ouvrages militaires, ce qui entraîne un dérangement pour la faune et en premier lieu les chauves-souris. La quasi-disparition de l'élevage ovin engendre un problème de gestion des pelouses.

L'analyse des incidences sur les sites Natura 2000 du projet de PLUi prend également en compte 3 autres sites Natura 2000 qui se trouvent à proximité immédiate du territoire de l'Eurométropole :

- la ZPS « Jarny – Mars-la-Tour » ;
- la ZSC « Pelouses de Lorry-Mardigny et Vittonville⁴⁰ » ;
- la ZSC « Vallons de Gorze et grotte de Robert Fey ».

L'étude des incidences présente de manière satisfaisante l'ensemble des sites Natura 2000 concernés et caractérise les enjeux concernant ces différents sites.

Une cartographie permet de situer ces sites Natura 2000 par rapport aux zones de projet (AU) et les mesures de protection appliquées par le PLUi sont détaillées. En l'occurrence pour la ZSC « Pelouses du Pays messin », les sites sont classés en majeure partie en zone naturelle (N) et dans une moindre mesure en zone agricole (A). Quelques portions de la ZSC recoupent les zones bâties et sont donc classées en zone urbaine (U). Aucune zone AU n'intersecte avec ce site Natura 2000.

38 Les **sites Natura 2000** constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive « habitats » sont des sites d'intérêt communautaire (SIC) ou des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

39 D'après <https://www.geoportail.gouv.fr> également.

40 À noter que ce site sera inclus dans le périmètre de l'Eurométropole de Metz puisque la commune Lorry-Mardigny a rejoint l'intercommunalité le 1^{er} janvier 2023, mais n'est pas couverte par ce projet de PLUi.

S'agissant des autres sites Natura 2000 situés en limite du territoire du PLUi, l'étude d'incidence relève l'absence d'incidence directe et précise que les espaces jouxtant ces sites sont classés en zone N ou A et éloignés des zones AU, ce qui permet d'éviter des impacts négatifs liés à la mise en œuvre du PLUi de l'Eurométropole.

Au regard de ces informations, l'Ae partage la conclusion de l'évaluation des incidences quant à l'absence d'incidence négative potentielle du PLUi sur ces sites Natura 2000.

Les zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF)⁴¹

Selon le dossier, l'Eurométropole compte 17 ZNIEFF de type 1 et 4 ZNIEFF de type 2. Celles-ci ne font pas l'objet d'une description dans l'état initial de l'environnement du territoire et leurs enjeux ne sont pas mis en exergue.

L'évaluation environnementale ne détaille pas le zonage réglementaire qui est appliqué sur le périmètre de chacune des ZNIEFF de type 1.

L'analyse des impacts éventuels sur l'environnement portant sur les OAP sectorielles met en évidence que plusieurs zones d'aménagement sont prévues intégralement ou en partie dans des ZNIEFF de type 1, correspondant notamment à des gîtes à chauves-souris. Il s'agit de zones qui seraient ouvertes à l'urbanisation pour l'accueil d'activités, de logements ou d'équipement. Au total, ce sont 15 ha de ZNIEFF de type 1 qui feraient l'objet d'un projet d'aménagement dans le PLUi. Les impacts possibles identifiés sont l'appauvrissement du site en biodiversité et la perturbation des espèces.

Le projet ne prévoit pas de mesure d'évitement mais intègre comme mesure de réduction la réalisation d'inventaires faune-flore afin de s'assurer de l'absence d'espèce patrimoniale et de prévoir les mesures compensatoires éventuelles au stade du projet.

L'Ae rappelle que les estimations de besoins de surfaces d'aménagement de court terme (1AU) pourraient largement être réduites (voir la partie 3.1. ci-avant) et permettraient d'éviter les aménagements dans des ZNIEFF.

L'Ae recommande à nouveau d'éviter l'ouverture de zones à urbaniser 1AU au sein des ZNIEFF de type 1 en n'y positionnant et seulement si c'est nécessaire que des secteurs 2AU ; et pour ces derniers, de prendre les mesures de réduction, voire de compensation adaptées afin de limiter l'impact sur ces milieux remarquables, et ceci dès le stade de l'élaboration du PLUi.

Les zones humides, cours d'eau et milieux aquatiques

Le réseau hydrographique du territoire de l'Eurométropole s'articule autour de la Moselle et de la Seille et de nombreux cours d'eau mineurs. Le territoire compte également de nombreux étangs et mares.

Les mares, les cours d'eau et les étangs sont protégés au titre des Éléments de paysage à préserver (article L.151-23 du code de l'urbanisme). Ce sont ainsi 1 040 ha de milieux aquatiques qui sont protégés.

En outre, le règlement impose une inconstructibilité de 6 mètres de part et d'autres des berges des cours d'eau et des étangs et de 2 mètres pour les mares.

Si l'Ae souligne positivement ces prescriptions qui sont de nature à préserver les berges et les ripisylves des cours d'eau et plans d'eau, ces distances d'inconstructibilité mériteraient d'être adaptées à leur nature et leur qualité, en considérant qu'il s'agit d'un minimum.

Une étude sur les zones humides de Metz métropole a permis de recenser 2 265 ha de zones humides avérées sur le territoire. Elles se retrouvent essentiellement le long de la Moselle et dans

41 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.

la vallée de la Seille. Cet inventaire s'appuie sur une pré-localisation via un traitement informatique des données complétée par des campagnes sur le terrain.

2 083 ha de zones humides identifiées par l'étude sont reportés sur le règlement graphique du PLUi et font l'objet d'une protection au titre de l'article L.151-23 du code de l'urbanisme, ce que l'Ae relève positivement. Il reste toutefois 182 ha de zones humides avérées qui ne font pas l'objet d'une prescription graphique dédiée imposant une inconstructibilité et une protection stricte.

Certaines zones humides avérées sont impactées par des projets de zones AU avec au total 12 zones d'aménagement faisant l'objet d'OAP concernées par une zone humide. L'analyse des impacts environnementaux des OAP précise que certaines zones de développement ont été ajustées pour limiter l'impact sur les zones humides mais que pour les zones humides n'ayant pu être évitées dans le cadre des projets des compensations sont prévues, sans plus de précision à ce stade.

Là encore, l'Ae rappelle que les estimations de besoins de surfaces d'aménagement pourraient largement être réduites (voir la partie 3.1) et permettraient d'éviter les aménagements dans des zones humides dont le rôle environnemental est unanimement reconnu comme primordial.

L'Ae recommande de protéger strictement l'ensemble des zones humides avérées du territoire métropolitain, et de les éviter dans les zones de projets d'aménagement 1AU et 2AU.

Les espaces boisés

Les espaces boisés occupent plus d'un quart de la surface du territoire de l'Eurométropole. Ils sont notamment présents sur les Côtes de Moselle.

Le dossier indique que près de 90 % des espaces forestiers sont classés en zone N ou A, où les constructions sont fortement limitées.

Afin de préserver les espaces boisés et notamment les petits espaces boisés (< 2 ha) le PLUi prévoit un régime d'espaces boisés classés (EBC) qui couvre au total 49 ha.

L'Ae note que ce classement pourrait être élargi à l'ensemble des espaces boisés, notamment à ceux reconnus comme réservoirs de biodiversité.

L'Ae recommande de recourir à des outils de protection adaptés, tels que la protection au titre des EBC pour préserver les espaces forestiers les plus sensibles, notamment ceux reconnus comme réservoirs de biodiversité.

La trame verte et bleue (TVB)⁴²

Les dispositions prises pour préserver les espaces naturels remarquables, les zones humides et les espaces boisés ont un impact sur la trame verte et bleue de l'Eurométropole. Cette dernière a fait l'objet d'une étude en 2019.

Les espaces boisés constituent un grand nombre des réservoirs de biodiversité à la fois d'intérêt SCoT ou d'intérêt local. Plusieurs continuités forestières sont identifiées sur le territoire, incluant des continuités à renforcer. Des zones humides ont également été identifiées comme réservoirs de biodiversité. Au total ce sont 9 réservoirs de biodiversité forestiers, 13 pour la trame des milieux ouverts (8 prairiaux et 5 thermophiles) d'intérêt SCoT qui sont recensés sur le territoire.

Le PLUi décline la TVB locale en plusieurs sous-trames : forestière, prairiale et thermophile, aquatique et humide, urbaine ainsi qu'une sous-trame noire pour les chauves-souris.

Une OAP thématique Trame verte et bleue et Paysage est incluse dans le projet de PLUi. Elle propose des orientations relatives aux enjeux de la TVB pour chaque sous-trame. Elle contient également des recommandations et des bonnes pratiques pour favoriser la TVB.

⁴² La **Trame Verte et Bleue (TVB)** est un réseau formé de continuités écologiques terrestres et aquatiques identifiées par les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) ainsi que par les documents de planification de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements. Les continuités écologiques constituant la Trame verte et bleue comprennent des réservoirs de biodiversité et des corridors écologiques. La Trame verte et bleue contribue à l'amélioration de l'état de conservation des habitats naturels et des espèces et au bon état écologique des masses d'eau.

En traduction réglementaire matérialisée sur le plan de zonage du PLUi on retrouve des protections édictées au titre des éléments du paysage pour des motifs d'ordre écologique (article L.151-23 du CU) sur un certain nombre d'éléments constitutifs de la TVB. Cette protection concerne des bois, parcs et jardins (310 ha), des haies et alignements d'arbre (156 ha), la trame des milieux ouverts (3 620 ha) et la trame forestière (5 220 ha).

La sous-trame urbaine permet de préserver des îlots de fraîcheur en ville tandis que la sous-trame noire vise à limiter les nuisances lumineuses qui ont un impact sur les chauves-souris, ce que l'Ae salue positivement.

Néanmoins, selon l'évaluation environnementale, 7,6 % des espaces de la Trame verte et bleue de l'Eurométropole sont susceptibles de subir des dégradations ou d'être supprimés. En outre, avec plus de 500 ha qui sont susceptibles d'être artificialisés via la mise en œuvre du PLUi, le risque d'atteinte aux continuités et de réduction de la fonction écologique du territoire est important.

L'Ae estime que le zonage n'est pas cohérent avec la volonté affichée de préserver la trame verte et bleue de l'Eurométropole.

Une fois de plus, l'Ae rappelle que les estimations de besoins de surfaces d'aménagement pourraient largement être réduites (voir la partie 3.1) et permettraient d'éviter des aménagements interrompant les trames vertes et bleues dont le rôle est primordial au regard de la biodiversité et de l'adaptation au changement climatique en préservant des trames de fraîcheur.

L'Ae recommande d'éviter les projets d'aménagement 1AU et 2AU dans l'ensemble des zones identifiées au sein de la Trame verte et bleue.

3.2.2. Les zones agricoles

Les surfaces agricoles, qui occupent 140 km² du territoire métropolitain (~45 %), se localisent principalement sur le plateau lorrain et dans une moindre mesure à l'extrême ouest du territoire de l'intercommunalité. Sur le plateau lorrain, les terres agricoles sont presque intégralement dévolues à l'agriculture intensive sur de très grandes surfaces.

Les zones agricoles et de viticulture bénéficient d'un zonage A sur 10 280 ha. Le PLUi prévoit également un zonage Ap dans lequel les constructions sont encore plus limitées, pour 2 141 ha.

Néanmoins, il est indiqué que plus de 150 ha de zones agricoles sont destinés à être urbanisés, étant classés en zone AU dans le PLUi.

Les secteurs agricoles situés dans le périmètre d'Appellation d'origine contrôlée (AOC) Moselle, sont également affectés par le projet de PLUi à hauteur de 3,1 ha.

Par ailleurs, les vergers sont reconnus comme étant des éléments identitaires de l'Eurométropole ; une protection spécifique ou un zonage N indicé « vergers » permettrait une meilleure préservation de ces espaces patrimoniaux.

L'Ae recommande à l'intercommunalité de veiller à protéger l'intégralité des secteurs situés dans le périmètre AOC Moselle et à mettre en place une protection spécifique ou un zonage N indicé « vergers » pour mieux préserver ces espaces.

Par ailleurs, l'Ae souligne que dans le cadre du changement climatique et de la transition énergétique, le développement d'une agriculture de proximité permettrait d'augmenter la résilience alimentaire de la métropole.

Elle souligne aussi l'importance des prairies pour lutter contre le changement climatique (stockage de carbone), pour faciliter l'infiltration des eaux de pluie vers les nappes d'eau souterraines (en quantité et en qualité), et préserver la biodiversité. La localisation de ces secteurs avec les périmètres de protection de captage d'eau potable est très bénéfique sur le plan environnemental.

Dans le cas où la métropole serait en situation de maîtrise de foncier agricole, elle l'invite à préciser des orientations sur ces fonciers à enjeu pour développer des prairies et/ou du maraîchage de proximité.

À ce titre, ***L'Ae recommande d'engager une réflexion sur le recensement du potentiel agricole de tous les espaces verts urbains et péri-urbains disponibles en vue de les préserver à long terme, voire d'identifier des zones dédiées au maraîchage, notamment pour les espaces sous gestion publique.***

3.3. Les risques et nuisances

3.3.1. Les risques naturels

Le territoire de la métropole de Metz est concerné par un fort risque d'inondation, notamment dans les vallées de la Moselle et de la Seille. Le sillon mosellan est particulièrement exposé du fait de son importante urbanisation. Le territoire de Metz/Thionville/Pont-à-Mousson est ainsi classé à risque important d'inondation (TRI). Plusieurs plans de préventions du risque inondation sont en vigueur sur le territoire et concernent au total 15 communes de l'Eurométropole. Par ailleurs, 4 communes sont concernées par un Atlas des zones inondables (AZI).

Les secteurs concernés par des zones inondables, qu'ils soient soumis à un PPRi ou inscrits dans les AZI devraient être spécifiquement identifiés dans le plan de zonage du PLUi.

L'Ae recommande de faire apparaître dans les documents graphiques du règlement du PLUi, les secteurs exposés aux risques d'inondation pour tous les niveaux de risque, aussi bien ceux concernés par un PPRi qu'un AZI et de les représenter par une trame spécifique ou un secteur indicé.

Le territoire présente également une sensibilité aux remontées de nappes avec des zones potentiellement sujettes aux débordements de nappe et d'autres aux inondations de cave. Le règlement ne mentionne pas la présence de ce risque pour les zones concernées et ne prévoit donc pas de prescriptions particulières alors qu'il y a lieu d'interdire les caves et les sous-sols dans les zones urbaines sensibles.

L'Ae recommande de mentionner dans le règlement écrit la présence du risque d'inondation par remontée de nappes dans les zones les plus sensibles et, le cas échéant, d'inclure des dispositions constructives afin de limiter le risque et l'exposition des biens et des personnes.

L'Eurométropole est également concernée par des risques de mouvement de terrain, avec 11 communes couvertes par un PPR mouvement de terrain et des risques miniers (2 communes couvertes par un PPR minier et 4 communes par une carte d'aléas). Les PPR sont annexés au PLUi.

Le zonage des PPR approuvés, qui constitue une servitude d'utilité publique doit être reporté sur le règlement graphique du PLUi par une trame spécifique, conformément à l'article R.151-34 du code de l'urbanisme⁴³, et non dans les seules annexes du PLUi

De même, les prescriptions applicables sur les secteurs à risque doivent être détaillées dans le règlement littéral et non dans les seules annexes.

Par ailleurs, plusieurs secteurs concernés par des risques et inscrits en zone rouge dans les PPR, font l'objet d'une ouverture à l'urbanisation (AU) :

- 6,2 ha de zones AU couverts par la zone rouge d'un PPR inondation ;

⁴³ **Article R151-34 du code de l'urbanisme** : « Dans les zones U, AU, A et N les documents graphiques du règlement font apparaître, s'il y a lieu : Les secteurs où les nécessités du fonctionnement des services publics, de l'hygiène, de la protection contre les nuisances et de la préservation des ressources naturelles ou l'existence de risques naturels, de risques miniers ou de risques technologiques justifient que soient soumises à des conditions spéciales les constructions et installations de toute nature, permanentes ou non, les plantations, dépôts, affouillements, forages et exhaussements des sols ».

- 1,7 ha de zones AU couverts par la zone rouge du PPR minier ;
- 17 ha de zones AU couverts par la zone rouge du PPR mouvements de terrain.

Le dossier rappelle que les PPR et leur règlement imposant une inconstructibilité en zone rouge s'appliquera de fait. Pour éviter, toute confusion et être cohérent avec les PPR, l'Ae juge préférable de classer dans le PLU l'intégralité des zones rouges des PPR en zone inconstructible.

Pour l'ensemble des secteurs concernés par un PPR (inondation, minier ou mouvements de terrains), l'Ae recommande de :

- ***faire apparaître dans les documents graphiques du règlement du PLUi, les secteurs exposés aux risques et de les représenter par une trame spécifique ;***
- ***ajouter dans le règlement littéral du PLUi les dispositions applicables en matière de prévention des risques ;***
- ***classer l'intégralité des zones rouges des PPR en zone inconstructible dans le PLUi.***

L'intercommunalité est également sujette à l'aléa retrait-gonflement des argiles avec un risque faible sur les fonds de vallée et fort principalement sur la rive droite de la Moselle. Le reste du territoire est en aléa moyen. 31 zones AU sont comprises dans des zones d'aléa fort pour une surface de 51,3 ha. L'aléa est cartographié en annexe du PLUi et le règlement renvoie aux recommandations des guides mis à disposition par l'État.

L'Ae rappelle que, conformément à l'arrêté du 22 juillet 2020, les secteurs concernés par les aléas fort et moyen de retrait-gonflement des sols argileux doivent faire l'objet d'études géotechniques qui doivent permettre de préciser l'aléa et le cas échéant assurer toutes les dispositions nécessaires pour limiter la vulnérabilité.

88 cavités naturelles ou d'origine anthropique sont présentes sur le territoire. Là encore, il y a lieu de préciser dans le règlement écrit les zones qui sont concernées et de matérialiser les cavités sur les plans de zonage réglementaires.

L'Ae recommande d'indiquer dans le règlement écrit les zones concernées par des cavités et de matérialiser celles-ci sur le règlement graphique du PLUi.

3.3.2. Les risques anthropiques et les nuisances

Installations industrielles

Metz Métropole compte de nombreuses installations classées pour la protection de l'environnement (plus d'une soixantaine d'ICPE) dont certaines sont soumises à autorisation (près de 40) et dont 1 seule est une installation classée SEVESO Seuil Bas (Union Fertilor à Metz). Une grande partie d'entre elles est située le long de la vallée de la Moselle. Elles sont notamment concentrées sur les communes de Metz, Woippy et Ars-sur-Moselle.

La gare de triage de Woippy fait l'objet d'un projet d'intérêt général (PIG) qui instaure un périmètre de protection.

L'évaluation environnementale confirme qu'aucune zone 1AU n'intersecte un périmètre de dangers d'une ICPE.

Sites et sols pollués

33 sites inventoriés BASOL⁴⁴ sont recensés sur le territoire de l'Eurométropole messine et 855 anciens sites ou activités de services sont identifiés sur CASIAS⁴⁵ dont la moitié sur Metz. L'intercommunalité comprend également 13 secteurs d'informations sur les sols (SIS).

Il convient de rappeler, qu'avant toute urbanisation d'anciennes friches contenant des sols susceptibles d'être pollués, Il appartiendra aux maîtres d'ouvrage des opérations d'aménagement de mettre en œuvre la méthodologie nationale en matière de sols pollués (circulaires des 8 février 2007 et 19 avril 2017 et documents associés) et de réaliser toutes les actions induites par ses conclusions avant l'aménagement des sites concernés. Il conviendra de s'assurer de la compatibilité sanitaire des sites avec les usages projetés (diagnostic des sols, plan de gestion, analyse des risques résiduels).

L'Ae recommande de rappeler dans le PLUi de l'Eurométropole de Metz la méthodologie nationale en matière de sols pollués en cas de réaménagement sur ces sites.

3.4. La gestion de la ressource en eau

La ressource en eau potable

Plusieurs masses d'eau souterraine se répartissent sur le territoire de l'Eurométropole. Leur état quantitatif est jugé bon mais leur état chimique n'est pas jugé comme tel. La quasi-totalité du territoire est en effet sujette à une forte pression chimique d'origine agricole et 22 communes sont classées en zone vulnérable aux nitrates.

Les cours d'eau du territoire ne présentent pas, globalement, un bon état chimique non plus.

Si le dossier rappelle que le PLUi n'est pas compétent pour intervenir sur les pratiques en termes d'intrants et de pesticides dans la gestion des espaces agricoles, il peut toutefois veiller à protéger les captages d'alimentation en eau potable. L'enjeu est d'améliorer la qualité des eaux afin de garantir la pérennité de la ressource en eau.

Plusieurs captages d'eau potable sont présents sur le territoire et la majorité bénéficie de périmètres de protection immédiate, rapprochée ou éloignée. 23 % du territoire sont concernés par l'un de ces périmètres. Une carte de localisation présentée dans le dossier permet de les repérer et les périmètres sont reportés sur les documents graphiques des servitudes.

Le PLUi privilégie un classement en zone N ou A des périmètres de protection éloignée et rapprochée de captages. L'Ae observe toutefois qu'au vu de la vulnérabilité du territoire aux pesticides, le classement en zone agricole des périmètres de protection n'est pas le plus adapté, à l'exception de prairies. En outre, le zonage des périmètres de protection immédiate n'est pas précisé, ce qui est regrettable.

L'Ae rappelle par ailleurs la nécessité de mener les procédures de classement de tous les captages d'eau destinée à la consommation.

L'évaluation environnementale précise toutefois que 2 zones AU pour une surface de 1,2 ha se localisent dans des périmètres de protection rapprochée et 20 zones AU d'une superficie totale de 146,8 ha sont situées dans un périmètre de protection éloignée de captage.

Par ailleurs, l'Ae attire l'attention de la collectivité sur l'enjeu de l'approvisionnement en eau potable (qualité et quantité) qui est à prendre en considération dans le développement intercommunal. La collectivité doit s'assurer de la capacité des infrastructures à dispenser l'eau potable en quantité et en qualité à l'horizon du PLUi (2032), compte tenu de l'accroissement démographique et des activités économiques qu'elle projette qui sont générateurs de besoins nouveaux (plus de 350 000 m³/an pour l'habitat selon le dossier), et ceci dans le contexte de changement climatique.

44 Base de données des sites et sols pollués ou potentiellement pollués, appelant une action des pouvoirs publics, à titre préventif ou curatif.

45 La carte des anciens sites industriels et activités de services recense les anciennes activités susceptibles d'être à l'origine d'une pollution des sols. Il peut s'agir d'anciennes activités industrielles ou encore d'anciennes activités de services potentiellement polluantes.

L'Ae recommande de :

- **mener les procédures de classement de tous les captages d'eau destinée à la consommation ;**
- **éviter autant que possible l'urbanisation dans les périmètres de protection rapprochée et/ou éloignée et de préciser le zonage appliqué aux zones incluses dans les périmètres de protection immédiate ;**
- **s'assurer sur le long terme de la capacité des infrastructures à dispenser l'eau potable en quantité et qualité à l'horizon du PLUi, notamment en intégrant les perspectives des effets du changement climatique sur la disponibilité, la suffisance et la permanence des ressources en eau, et ceci en mobilisant les différents services (État et Agence de l'Eau) et syndicats en charge.**

Le système d'assainissement

Le système d'assainissement de l'Eurométropole est connecté au centre principal de traitement des eaux usés, implanté à proximité de Metz.

Cette station d'épuration a une capacité nominale de 440 000 EH (Équivalents-Habitants) et la charge maximale en entrée pour l'année 2021 était de 314 853 EH⁴⁶. Elle est conforme en performance et en équipement et apparaît suffisamment dimensionnée pour accueillir les effluents supplémentaires liés à l'augmentation de la population attendue d'ici 2032 et aux nouvelles activités qui s'implanteront.

8 autres stations d'épuration traitent les eaux usées de la métropole, et l'évaluation environnementale pointe 2 stations en particulier susceptibles de présenter des difficultés à l'avenir. Ces stations se trouvent sur les communes de Mécleuves et Pouilly et des projets d'habitats, d'équipements et d'activités mixtes y sont inscrits dans le PLUi.

L'Ae recommande à l'intercommunalité de conditionner l'urbanisation à la mise en conformité des performances des dispositifs d'assainissement pour les communes concernées.

Le dossier indique que l'intercommunalité est doté d'un règlement d'assainissement collectif et non collectif. Ce dernier n'est pas joint au dossier.

La gestion des eaux pluviales

Des dispositions réglementaires sont prises dans le PLUi afin de limiter le ruissellement des eaux pluviales. La gestion des eaux pluviales à la parcelle, par infiltration ou rétention est imposé à l'ensemble des zones à aménager.

Il est précisé qu'un zonage pluvial (Plan « Pluie ») est en cours d'étude pour 2024.

En prévision de l'élaboration de ce plan, **L'Ae recommande dès à présent d'intégrer dans les études à mener la prise en compte du changement climatique et notamment des événements pluvieux exceptionnels qui vont potentiellement dépasser les temps de retour des pluies habituellement pris en compte, en inscrivant dans le PLUi des mesures de résilience dédiées aux passages de crues soudaines et violentes : identifier les rues et les secteurs concernés, éviter tout obstacle à l'évacuation des eaux, prévoir des matériaux résistants à l'eau pour les constructions, et mettre en place des systèmes d'alerte rapide de la population et des secteurs protégés pour sa mise en sécurité, faire des exercices dans le cadre des plans communaux de sauvegarde...**

46 <https://www.assainissement.developpement-durable.gouv.fr/PortailAC/>

3.5. La transition énergétique et l'adaptation au changement climatique.

L'intercommunalité est couverte par un plan climat-air-énergie territorial (PCAET) depuis 2015. Un second PCAET a été arrêté le 14 novembre 2022 et est actuellement en phase de consultation publique⁴⁷. L'Ae a émis un avis sur ce projet de PCAET en date du 1^{er} février 2023⁴⁸.

Une OAP thématique « Énergie-Climat » est déclinée dans le projet de PLUi et traduit les objectifs du PADD en matière de transition énergétique et d'atténuation du changement climatique, en lien avec ceux du PCAET. L'Ae salue positivement cette OAP transversale, compte tenu des enjeux climatiques et du rôle du PLUi en la matière.

Les orientations de l'OAP relatives à l'adaptation aux effets du changement climatique sont axées sur la perméabilisation des sols, la prise en compte du cycle de l'eau dans l'aménagement de la métropole, la diminution de la vulnérabilité de la métropole et la lutte contre les îlots de chaleur urbains.

L'OAP prévoit également des orientations pour améliorer les performances du bâti. Il s'agit de privilégier l'isolation thermique, inciter à l'emploi de matériaux s'intégrant dans une dynamique vertueuse d'économie circulaire et encourager le recours au développement des énergies renouvelables (EnR) sur les constructions. L'Ae attire l'attention sur l'impact des pompes à chaleur aérothermiques en secteur urbain dense (bruit et création d'îlots de chaleur en période estivale).

L'Ae relève également positivement l'orientation qui vise à adapter les formes urbaines (implantation et orientation des logements, compacité du bâti, etc.).

Les mobilités et les transports

Concernant les transports, le constat est fait d'une utilisation massive de la voiture individuelle pour les déplacements, notamment en raison de nombreuses infrastructures routières qui incitent à privilégier ce mode de transport. L'A31 qui forme l'épine dorsale du sillon lorrain connaît néanmoins des problèmes de saturation. La part modale du vélo est négligeable (1 %) avec un réseau cyclable globalement insuffisant en termes de parcours, de qualité d'aménagement et de stationnement.

4 gares ferroviaires viennent en complément de celle de Metz, concentrées sur la partie nord de la métropole.

L'enjeu pour le PLUi est donc le développement et la promotion des déplacements actifs (marche et vélo), les transports en commun et faire des gares ferroviaires les pivots de l'organisation territoriale.

Le projet de PLUi présente une OAP thématique centrée sur les mobilités actives qui repose sur la promotion de la pratique du vélo et de la marche ainsi que sur l'organisation de l'espace public pour faciliter leur usage.

Cette OAP s'appuie sur les orientations du Schéma directeur cyclable et du plan de déplacements urbains de l'Eurométropole. L'Ae salue positivement cette OAP transversale.

Le PLUi prévoit également un développement assez important de la mixité fonctionnelle des zones résidentielles, ce qui permet de limiter les déplacements motorisés et de nombreux emplacements réservés sont destinés à développer le réseau cyclable.

En revanche, le développement résidentiel à proximité des gares n'est pas mis en avant dans le dossier alors qu'il existe des projets d'aménagement près des gares.

Dans son avis sur le projet du second PCAET, l'Ae soulignait la faiblesse du volet transports en commun qu'elle recommandait de compléter par une analyse précise de la desserte du territoire en transports en commun. De même, le PLUi propose peu d'axes pour améliorer la desserte en transports en commun sur le territoire.

L'Ae recommande de localiser préférentiellement les zones à urbaniser et la production de logements à proximité des transports en commun, notamment des gares.

47 <https://www.eurometropolemetz.eu/les-services/engagements-ecologiques/transition-energetique-144.html>

48 <https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2023age9.pdf>

La qualité de l'air

La qualité de l'air est principalement dépendante du secteur routier avec plus de 40 % des émissions de polluants atmosphériques liés au trafic routier. 25 communes du territoire font l'objet d'un plan de protection de l'atmosphère (PPA), le PPA des Trois vallées. Le PCAET encadre également la qualité de l'air.

Les mesures visant à encourager le report modal vers les mobilités actives participent à l'amélioration de la qualité de l'air sur le territoire de l'Eurométropole.

De même, le traitement paysager et végétal des franges prévu dans les opérations d'aménagement permettra de limiter l'exposition des habitants aux produits d'épandage agricoles, à condition, selon l'Ae, que ces espaces tampons soient d'une largeur suffisante.

Le projet « énergie » et le développement des énergies renouvelables (EnR)

Seulement 10 % de la consommation énergétique finale du territoire est assurée par les énergies renouvelables et de récupération (EnR&R), avec comme source principale l'énergie issue de l'incinération des déchets. L'enjeu du PLUi est la poursuite des efforts de développement des EnR&R afin de réduire la dépendance aux énergies fossiles.

Cette ambition trouve plusieurs traductions réglementaires dans les dispositions générales du règlement. Ainsi, le règlement incite à l'installation d'ombrières dotées de dispositifs de production d'EnR sur les aires de stationnement et à valoriser les toitures terrasses en les végétalisant ou en y installant des installations EnR.

Par ailleurs, le règlement des zones UX, UY et Ne⁴⁹ du cœur métropolitain autorise les projets ayant pour objectif la production d'énergie photovoltaïque. L'Ae note que cette disposition pourrait être étendue à l'ensemble des zones UX et UY, et leurs déclinaisons, de l'Eurométropole et assortie d'une obligation d'intégrer un ou plusieurs dispositifs de production d'énergies renouvelables pour tous les projets de grande envergure (>500 m² par exemple).

L'Ae recommande d'étendre l'autorisation des constructions et équipements produisant de l'énergie photovoltaïque à l'ensemble des zones UX et UY et leurs déclinaisons de l'Eurométropole et d'assortir cette disposition d'une obligation d'intégrer des dispositifs de production d'EnR pour tous les projets de grande envergure, notamment pour tous les équipements publics.

S'agissant du déploiement des Énergies Renouvelables (EnR) (projets photovoltaïques au sol ou éoliens) dans les milieux sensibles (zones agricoles, naturelles, ou les sites paysagers remarquables), l'Ae trouverait utile que le dossier présente une cartographie d'ensemble avec à la fois les secteurs EnR et les milieux sensibles concernés.

L'Ae rappelle à cet effet que la règle n°5 du SRADDET indique par exemple pour le solaire photovoltaïque notamment que « *Considérant l'importance du potentiel d'installation des panneaux photovoltaïques sur les espaces artificialisés ou sites dits dégradés, l'implantation de centrales au sol sur des espaces agricoles, naturels ou forestiers doit être exceptionnelle ou ne devra pas concurrencer ou se faire au détriment des usages agricoles et des fonctions écosystémiques des espaces forestiers, naturels et agricoles : Trame verte et bleue, prairies permanentes, espaces de respiration, etc.* ».

Il y a donc lieu, dans un premier temps d'éviter, dans une démarche « Éviter, Réduire, Compenser » (ERC⁵⁰), de prévoir de telles installations EnR sur des milieux naturels sensibles, des terrains agricoles à forte valeur agronomique ou des sites paysagers remarquables et, le cas échéant, de justifier ce zonage et d'évaluer les impacts possibles sur ces milieux, terrains ou site.

49 UX = activités économiques, UY = équipements et Ne = sites et paysages, équipements autorisés.

50 La séquence « éviter, réduire, compenser » (ERC) a pour objet de réduire l'impact à un niveau très faible, voire nul .../...

L'article L122-6 du code de l'environnement précise que le rapport environnemental présente les mesures prévues pour éviter les incidences négatives notables que l'application du plan ou du programme peut entraîner sur l'environnement, les mesures prévues pour réduire celles qui ne peuvent être évitées et les mesures prévues pour compenser celles qui ne peuvent être évitées ni réduites

L'Ae recommande de :

- **présenter sur une carte l'ensemble présentant à la fois les secteurs envisagés pour développer des installations d'énergies renouvelables, les milieux naturels sensibles, les terrains agricoles, ou les sites paysagers remarquables ;**
- **dans une logique « Éviter, Réduire, Compenser » (ERC), éviter en premier lieu de permettre l'installation d'installations d'EnR en milieux naturels sensibles, sur terrains agricoles à forte valeur agronomique ou dans des sites paysagers remarquables ;**
- **si tel n'était pas le cas, démontrer, en application du code de l'environnement sur la présentation des solutions de substitution raisonnables (article R.122-20 II 3°), après comparaison et analyse multicritères, que les sites choisis sont ceux de moindre impact environnemental.**

3.6. Les modalités et indicateurs de suivi du PLUi

Le dossier de PLUi contient un document spécifique concernant les indicateurs de suivi du projet. Ceux-ci sont déclinés pour chaque ambition du PADD et permettent de suivre chacune des orientations, soit plus de 70 indicateurs de suivi du plan.

Les indicateurs sont assortis de la source de donnée, de la périodicité de suivi et de l'état zéro. L'Ae relève que la valeur cible est manquante ainsi que l'absence de précisions concernant le suivi en lui-même et la réalisation d'un bilan, voire de modalités de corrections en cas de non-atteinte des objectifs, après l'entrée en vigueur du PLUi.

L'Ae recommande de compléter les indicateurs de suivi du PLUi avec la valeur cible ainsi que les modalités de suivi de la mise en œuvre du plan (bilan, mesures correctrices...).

3.7. Le résumé non technique

Le projet de PLUi contient un résumé non technique de l'évaluation environnementale qui rappelle les enjeux relevés par l'état initial de l'environnement et qui synthétise le PADD et les incidences du projet sur l'environnement et les mesures ERC correspondantes.

L'évaluation environnementale des OAP sectorielles est également synthétisée ainsi que l'analyse des incidences sur les sites Natura 2000.

Il répond aux attendus d'un résumé non technique.

METZ, le 6 juillet 2023

Pour la Mission Régionale
d'Autorité environnementale,
le président,

Jean-Philippe MORETAU