

## Observations de Lorraine Nature Environnement sur le PLUi de l'Eurométropole de Metz

### PRÉAMBULE

Par délibération du Conseil Métropolitain du 3 avril 2023, le projet de PLUi a été arrêté et notifié le 18 avril 2023 à l'association Lorraine Nature Environnement (LNE), au titre des personnes associées à son élaboration.

La Fédération Lorraine Nature Environnement est une association agréée au titre de l'article L. 141-1 du Code de l'environnement. A ce titre, l'une de nos missions principales est la contribution au débat public environnemental en faisant office d'interface entre les citoyens et les autorités publiques en charge de l'élaboration de documents susceptibles d'avoir des conséquences sur l'environnement.

Conformément à son objet social, LNE a relevé les modalités de ce projet du plan ayant une incidence sur l'environnement dans la perspective de préserver davantage, par ses remarques, la protection de la biodiversité et le respect des mesures législatives ou réglementaires en vigueur.

La première cause de la perte de biodiversité est la fragmentation et la destruction des habitats. Ces deux facteurs sont en lien direct avec l'urbanisation intensive de nos espaces naturels, agricoles et forestiers. Aujourd'hui encore, en France, l'artificialisation augmente presque 4 fois plus vite que la population (source Ministère de la Transition Écologique et de la Cohésion)<sup>1</sup> des territoires, et a des répercussions directes sur la qualité de vie des citoyens et, bien entendu, sur l'environnement :

- Accélération du changement climatique avec la destruction des écosystèmes
- Accroissement des dépenses liées aux réseaux : un terrain artificialisé demande beaucoup d'entretien et d'efforts d'aménagement (routes, électricité, assainissement) qui sont coûteux et viennent souvent ajouter d'autres nuisances à la biodiversité (nuisances sonores, pollution lumineuse, pollution de l'air et de l'eau)
- Amplification de la fracture sociale territoriale : l'étalement urbain et la construction en périphérie des villes renforcent également la fracture sociale déjà présente en reléguant notamment une partie des habitants à l'écart du centre-ville, provoquant sa désertification et la dévalorisation des petits commerces.

Pour rappel, le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) est l'outil principal dont dispose l'Eurométropole pour lutter contre l'étalement urbain, les projets polluants, l'érosion de la biodiversité, le changement climatique etc. En effet, le PLUi permet d'organiser notre territoire en "zones" urbaines, naturelles, forestières ou agricoles mais permet aussi de structurer des projets d'urbanisme majeurs ou de préserver efficacement des parties du

<sup>1</sup> <https://www.ecologie.gouv.fr/artificialisation-des-sols>

territoire. Le PLUi, une fois devenu exécutoire et entré en vigueur, sera opposable en droit. La partie du PLUi appelée le "règlement" produira des effets à l'égard des tiers qui ne pourront l'ignorer.

**Suivant l'article L. 101-2 du Code de l'Urbanisme**, le législateur assigne des objectifs très ambitieux aux collectivités publiques en matière d'urbanisme : ainsi, leur action doit viser notamment à atteindre les objectifs suivants :

- « 1°c) l'utilisation économe des espaces naturels ; [...]
- 6° la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ; [...]
- 6° bis La lutte contre l'artificialisation des sols, avec un objectif d'absence d'artificialisation nette à terme (ZAN : Zéro Artificialisation Nette) ; [...]
- 7° la lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'économie des ressources fossiles. »

A noter que l'élaboration du PLUi doit s'assurer de sa compatibilité avec le Plan Climat Air Énergie Territorial (PCAET), le schéma de cohérence territoriale (SCOTAM), le plan de mobilité, et le programme local de l'habitat (PLH).

Nous avons rencontré les services de l'Eurométropole en charge de l'urbanisme et avons tenté d'apporter une contribution constructive à l'élaboration de ce document majeur, dans le but de parvenir à un projet ambitieux en matière de préservation de la biodiversité, et qui respecte les directives nationales en matière de sobriété.

La présente contribution associative s'avère d'autant plus nécessaire, au titre de l'information du public, que celle qui a été réalisée par l'Eurométropole, dans la phase de concertation, a été incomplète. À ce titre :

- L'information du public a manqué de clarté et n'a été que partielle puisque les données concernant l'environnement (environ 1000 pages dont l'étude environnementale) n'ont été rendues publiques qu'après l'arrêt du projet.
- Un certain nombre d'élus municipaux n'ont pas eu accès ou seulement de manière partielle, aux documents préparatoires remis aux maires.
- Les élus métropolitains n'ont disposé de la justification des choix et de l'évaluation environnementale (des centaines de pages supplémentaires) que 5 jours avant l'arrêt du projet, sachant que les documents déjà disponibles auparavant avaient également subi d'importantes modifications.

## SYNTHÈSE DE L'AVIS

D'ores et déjà, nous attirons l'attention du lecteur sur le fait que le projet de Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi) tel qu'il a été arrêté le 3 avril dernier par le Conseil Métropolitain de l'Eurométropole, aura un impact significatif sur l'environnement, étant donné l'ampleur de l'artificialisation des sols liée à l'objectif de production de logements neufs. **Il reflète un manque d'ambition de la métropole en matière de sobriété et de préservation de la biodiversité.**

**Il ressort en effet de l'évaluation environnementale que ce projet sera notamment susceptible de provoquer la dégradation ou la suppression de 7,6% de la trame verte et bleue de notre territoire. A ce chiffre, il faut rajouter les atteintes aux autres milieux naturels remarquables et aux milieux naturels ordinaires.**

Notre constat concernant ce projet de PLUi est similaire à celui publié récemment par l'Autorité Environnementale, à savoir :

### Sur la production de logements neufs

- Un besoin de logements neufs non justifié et largement surestimé au regard de la stagnation, voire de la baisse de la population, et de l'absence de prévision quant au desserrement des ménages.
- L'Eurométropole justifie le besoin de création de logements neufs en se référant aux objectifs du SCOTAM, tout en dépassant lesdits objectifs de 30 % sur la période 2023-2032, engendrant ainsi un surplus de 2 568 logements.
- Pour estimer le besoin en logements neufs du territoire, l'Eurométropole aurait dû prendre en compte le nombre élevé de logements vacants ainsi que les friches commerciales et militaires de notre territoire. Il convient en effet d'abord de réduire le taux de logements vacants à 7% (taux recommandé par le SCOTAM), ce qui permettrait d'éviter la construction d'environ 3 000 logements neufs.

### Sur la consommation des espaces naturels agricoles et forestiers

- La surestimation des besoins en logements neufs entraîne une consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers, incohérente au regard des besoins réels
- La répartition de la consommation des espaces agricoles et naturels entre les polarités et les communes périurbaines et rurales n'est pas compatible avec celle imposée par le SCOTAM
- Les études de densification et de mobilisation des friches ne sont toujours pas disponibles. Ces études sont pourtant incontournables pour identifier le potentiel de création de logements neufs ou de mutation du bâti, que ce soit au sein des enveloppes urbaines ou en dehors
- Les chiffres de consommation du foncier flous et incohérents entre les différentes pièces du PLUi et avec les bases de données nationales et régionales

### Sur les atteintes aux milieux naturels

- La déclinaison de la séquence Éviter Réduire Compenser se limite en grande majorité au volet *Réduire*
- De nombreux secteurs sont ouverts à l'urbanisation alors que des enjeux environnementaux importants y sont identifiés : présence de réservoirs de biodiversité, de trame verte et bleue, de zones humides
- Une autorisation de création de parc photovoltaïque sur la Forêt de Mercy, secteur avec des enjeux environnementaux majeurs, alors qu'aucun autre scénario n'a été étudié.

### Sur le document dans sa globalité

- Des incohérences entre les grandes orientations du PADD qui fixent comme prioritaire la préservation de l'environnement et des espaces agricoles, et les Orientation d'aménagement et de programmation (OAP) / règlements qui ont des impacts négatifs sur ces milieux
- Une insuffisance du rapport de présentation et notamment de l'état initial de l'environnement (des cartes à une échelle inexploitable pour le lecteur, des données obsolètes...)
- Un manque d'ambition concernant la réduction des émissions des GES et de la lutte contre le changement climatique

## DÉTAILS DE L'AVIS

### 1- Sur la production de logements neufs

L'Eurométropole prévoit la production de 12 138 logements supplémentaires d'ici 2032.

Elle se contente de justifier le besoin de production de logements par les quotas imposés par le SCOTAM. Or le SCOTAM a plafonné la production de logements sur l'Eurométropole à 19 209 sur la période 2015-2032. Sachant que 9 669 logements ont déjà été réalisés depuis 2015, la production de logements sur la période 2023-2032 devrait s'établir selon le SCOTAM à 9 540 logements (19 209 - 9 669).

**Les objectifs du PLUi (12 138 logements) sont donc supérieurs de 2 598 logements (12 138 - 9 540) par rapport aux préconisations du SCOTAM, soit un écart de + 27% sur 2023-2032.**

En tout état de cause, les besoins en logements neufs prévus au projet de PLUi sont largement surestimés pour les raisons suivantes :

#### Sur les projections démographiques

Le 8 juin 2023, l'INSEE a publié les [projections démographiques pour la Moselle d'ici 2070](#) :

“Selon les dernières projections démographiques, la Moselle perdrait 183 000 habitants à l'horizon 2070, soit 18 % en un demi-siècle. Le déficit naturel expliquerait majoritairement cette baisse. Le vieillissement de la population accélérerait : la moyenne d'âge passerait de 41,7 ans en 2018 à 48,8 ans en 2070, et un tiers des habitants auraient 65 ans ou plus, contre un cinquième en 2018. La population active serait aussi en forte diminution : en 2070, la Moselle compterait 115 000 actifs en moins.”

Au final, cela représente une perte de population de 0,37% par an en moyenne sur la Moselle.

A noter que les précédentes études INSEE sur le sujet faisaient déjà état de projections à la baisse.

L'objectif politique mis en exergue par le PADD est de développer l'Eurométropole en se basant sur la proximité de notre territoire avec le Luxembourg. L'augmentation de population (et donc la production de logements neufs hors enveloppe urbaine, c'est à dire, sur des terres naturelles agricoles et forestières) serait justifiée par l'arrivée de travailleurs transfrontaliers. Néanmoins, force est de constater qu'à aucun moment, les constructions prévues par les autres collectivités plus proches du Luxembourg dont celle de l'Opération d'intérêt national (OIN) Belval (qui permettra l'accueil de 8 000 logements et de 20 000 habitants), ne sont évoquées. A ce titre, il est intéressant de noter la récente annulation du SCOTAT de Thionville par le tribunal administratif de Strasbourg. **Le juge a estimé que la proximité du Luxembourg ne justifiait pas la surestimation des besoins en logements neufs.**

Pour rappel, à la lecture du PADD, on voit que l'Eurométropole s'est fixée pour objectif d'atteindre le chiffre de 230 000 habitants d'ici 2032, représentant **une augmentation de la population de 2 000 habitants (soit +0.1% par an)<sup>2</sup> On voit donc mal la cohérence avec un besoin de 12 138 logements neufs.**

#### Sur le desserrement des ménages

D'après les chiffres INSEE de 2020, la taille des ménages sur l'Eurométropole de Metz est de 2,01 alors que la moyenne nationale est de 2,17. Le phénomène de desserrement des ménages est donc largement entamé sur notre territoire. L'Eurométropole de Metz ne saurait donc justifier le besoin en création de logements neufs en se basant sur ce phénomène alors même qu'elle n'apporte aucune justification.

---

<sup>2</sup> L'Eurométropole comptait 228 038 habitants selon le [recensement de 2020](#)

### Sur la vacance des logements

L'exposé du PLUi sur la question des logements vacants est clairement insuffisant.

L'étude INSEE souligne un taux de vacance en augmentation de 9,4% en 2020, soit un total de 11 482 logements vacants.

En parallèle, le 3<sup>ème</sup> Plan Local de Habitat (PLH) souligne qu'en 2017 plus de 4 800 logements étaient vacants depuis plus de 2 ans, et identifie comme enjeu majeur l'objectif de stopper, ou à tout le moins de baisser le taux de vacance des logements sur l'Eurométropole. Dans la cible 7.7 du document d'orientations et d'objectifs (DOO), le SCOTAM oblige les Plans locaux d'urbanisme à intégrer, s'ils sont concernés par une vacance supérieure à 7%, un objectif de résorption de la vacance. Ils doivent également préciser, au travers de leurs orientations d'aménagements et de programmation, les modalités retenues pour y parvenir.

Par ailleurs, le Plan climat air énergie territorial (PCAET) de l'Eurométropole, actuellement en cours de consultation, prévoit que la collectivité réinvestisse les logements et les commerces vacants (fiche A1 / mesure 1).

Cependant on constate que le projet de PLUi ne prévoit pas de politique de résorption des logements vacants et n'en tient pas compte dans l'estimation des besoins en nouveaux logements. Or sur la base du SCOTAM, avec un taux cible de vacance à 7%, c'est **un potentiel de 3 000 logements supplémentaires qui est pour l'heure ignoré dans le projet de PLUi.**

### En conclusion

Alors que :

- **L'objectif d'augmentation de la population n'est que de 2000 habitants d'ici 2032,**
- **Les projections de desserrement des ménages ne sont pas justifiées,**
- **Le potentiel de mobilisation des logement vacants n'est pas pris en compte.**

**Le projet de PLUi prévoit la production de 12 138 nouveaux logements entre 2022 et 2032 (Tome 6 du rapport de présentation). Il apparaît donc clairement que cette production de nouveaux logements n'est pas cohérente au regard des dynamiques démographiques de notre territoire.**

**Le nombre de nouveaux logements nous paraît donc injustifié et largement surestimé.**

## 2- Sur la consommation des espaces naturels agricoles et forestiers

### 2-1 Un manque de justification des choix opérés

Le projet de PLUi de l'Eurométropole de Metz prévoit l'ouverture à l'urbanisation de 518 ha dont 337 ha sont situés en dehors de l'enveloppe urbaine (Tome 5 et 6 du rapport de présentation)

Le projet de PLUi justifie les besoins de consommation de foncier, sur deux points :

- D'une part, la consommation de foncier serait nécessaire pour la création de nouveaux logements dans l'objectif de répondre à l'évolution de la population et au desserrement des ménages. Or, comme démontré précédemment, l'estimation du besoin de nouveaux logements n'est elle-même pas justifiée.
- D'autre part, l'Eurométropole se réfère aux quotas imposés par le SCOTAM. Or comme le souligne la décision du Tribunal Administratif de Strasbourg du 14 octobre 2021 (N°2001288 et suivants), le projet de PLU quand bien même il respecte les objectifs du SCOT, doit également respecter les dispositions du 1° de l'article 101-2 du Code de l'urbanisme

Par ailleurs, malgré plusieurs demandes de la part de la DDT de la Moselle et de notre association, les études de densification et de mobilisation des friches ne sont toujours pas disponibles. Or ces études sont incontournables pour identifier le potentiel de création de logements neufs au sein des enveloppes urbaines et pour justifier le

besoin de consommation des espaces naturels et agricoles. Cette obligation de réaliser ces études est d'ailleurs énoncée dans :

- L'article L151-5 du Code de l'urbanisme : le PADD peut « prévoir l'ouverture à l'urbanisation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers **que s'il est justifié, au moyen d'une étude de densification des zones déjà urbanisées, que la capacité d'aménager et de construire est déjà mobilisée dans les espaces urbanisés.** Pour ce faire, il tient compte de la capacité à mobiliser effectivement les locaux vacants, les friches et les espaces déjà urbanisés pendant la durée comprise entre l'élaboration, la révision ou la modification du plan local d'urbanisme ».
- La cible 6.2 'Optimiser les possibilités de construire à l'intérieur de l'enveloppe urbaine' du SCOTAM

## 2-2 Consommation foncière passée : des chiffres incohérents avec les données nationales

- Consommation de foncier au cours des 10 années précédant l'arrêt du PLUi

Dans le cadre de la loi Alur, il est demandé aux collectivités, lors de l'élaboration de leur document d'urbanisme, de réaliser un bilan de la consommation foncière au cours des 10 dernières années afin de quantifier leurs objectifs de modération de la consommation du foncier.

L'Eurométropole a défini son propre protocole pour estimer la consommation de foncier sur la période 2013-2020 considérant que les données publiques disponibles étaient imprécises. Elle arrive ainsi au chiffre de **618 ha** de consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers sur les 10 dernières années.

Comme le soulignent l'Autorité environnementale et la DDT de la Moselle dans leur avis, ce chiffre représente **plus du double** de ceux provenant des données publiques.

- **295 ha consommés entre 2009 et 2018** selon les données d'occupation des sols dans le Grand Est (Data Grand Est <https://ocs.geograndest.fr/explore>).
- **315 ha consommés sur la période 2011-2021** selon le portail de l'artificialisation des sols (<https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/>).
- Consommation de foncier dédié à l'habitat sur la période 2015-2022

Le SCOTAM a fixé, pour l'Eurométropole, un quota de consommation de 280 ha en extension pour l'habitat sur la période 2015-2032 (cible 6.1) en se basant sur des données des consommations des années précédentes provenant de fichiers fonciers MAJIC. Pour justifier de la compatibilité avec le SCOTAM, le projet de PLUi doit préciser les chiffres de la consommation de foncier pour l'habitat **déjà réalisé sur 2015-2022**. Cependant dans le tome 6 du rapport de présentation, l'Eurométropole indique qu'elle ne souhaite pas utiliser les fichiers MAJIC qui selon elle manquaient de précision. Cependant, on voit mal comment on peut comparer des données qui n'ont pas été obtenues selon les mêmes protocoles scientifiques.

A titre d'illustration, l'Eurométropole indique que seuls **115 ha** (dont 36 ha dans les communes périurbaines et rurales) d'espaces naturels agricoles et forestiers à vocation habitat ont été consommés sur 2015-2022, alors même que le portail national de l'artificialisation (portail national accessible au grand public qui, tout comme le SCOTAM, se base sur les données MAJIC) indique un chiffre de 154 ha sur 2015-2021 (soit **173 ha** si on extrapole sur la période 2015-2022)

En conclusion, les incohérences des chiffres du foncier passé impactent le calcul des objectifs de consommation.

## 2-3 Objectifs de consommation foncière sur la période 2023-2032

- L'imprécision des chiffres des zones AU en extension et de la délimitation des enveloppes urbaines

Le chiffre de 518 ha ouverts à l'urbanisation annoncé plus haut se retrouve dans les tomes 5 et 6 du rapport de présentation. Cependant l'évaluation environnementale (tome 5) fait état d'un chiffre de **337 ha (65% de 518 ha) en extension**, lequel ne se retrouve pas dans le tome 6 (justification des choix).

En effet dans le tome 6 (p 45), il est bien indiqué que pour l'habitat, 165 ha de foncier seront consommés en extension mais on peut se poser la question de savoir où se situent les 172 ha en extension restants.

L'Autorité environnementale souligne que la répartition des surfaces réellement en extension et des surfaces en densification n'est pas clairement justifiée que ce soit pour l'habitat et les activités. En effet :

- Pour l'habitat : il est inscrit qu'un travail de définition de l'enveloppe urbaine a été réalisé mais ce document n'est pas disponible. Son absence est préjudiciable car elle ne permet pas l'analyse des chiffres de consommation en extension de l'Eurométropole.

Aussi LNE a étudié la localisation de l'ensemble des surfaces AU à vocation d'habitat par rapport à l'enveloppe urbaine en se basant sur la définition du SCOTAM (Tome 3). Selon le SCOTAM, l'enveloppe urbaine est constituée du territoire urbanisé dans une continuité surfacique formée par le bâti, les rues, les espaces publics et les équipements. Elle comprend les espaces qui leur sont associés tels que les jardins et espaces de stationnement, etc...

**En appliquant la définition du SCOTAM quant à la délimitation de l'enveloppe urbaine, il ressort que ce ne sont pas 165 ha de surface AU qui seront construites en extension (situés en dehors de l'enveloppe urbaine) mais plutôt 223 ha.**

- Pour les activités : Il est quasiment impossible d'identifier un chiffre de consommation de foncier à vocation d'activité dans ou en dehors de l'enveloppe urbaine. Le projet de PLUi se contente d'exposer des hectares qui ont été évités et d'autres qui sont été ajoutés

#### 2-4 Habitat / Une armature urbaine devant respecter les obligations du SCOTAM

Le SCOTAM définit une répartition de la production de logements et de la consommation de foncier en extension en se basant sur des critères d'accessibilité aux services, de proximité des emplois et de réduction des émissions de carbone. Cette armature urbaine résulte d'un accord entre les 7 intercommunalités et pour laquelle le SCOTAM précise « la répartition des surfaces entre polarités et communes périurbaines et rurales n'est pas modifiable » Aussi sur un total de de 280 ha de consommation de foncier à vocation d'habitat, 44 ha doivent être situés sur les communes rurales et périurbaines.

En partant du postulat que 36 ha ont déjà été consommés (cf paragraphe 2.2), le PLUi arrêté prévoit 27 ha supplémentaires de consommation de foncier (en se basant sur les chiffres de l'Eurométropole) sur les communes périurbaines et rurales, soit 3 fois plus que ce qui est prévu pour ces communes pour la période 2023-2032.

Il est également intéressant de noter, qu'alors même que les communes de Plappeville ou Vantoux ne sont pas identifiées par le SCOTAM comme pôles d'activités, le PLUi les intègre toutefois dans cette catégorie du noyau urbain. La justification de la volonté de l'Eurométropole de modifier l'armature urbaine par rapport à celle établie par le SCOTAM dans la perspective de compatibilité avec les documents supra n'est pas tenable. En effet, conformément à l'article L 131-1 du Code de l'Urbanisme, c'est la SCOT qui a un rôle intégrateur avec les documents supra et le PLUi devant, être seulement compatibles avec le SCOT.

**Sur ce point, LNE, tout comme l'autorité environnementale qui a également soulevé ce problème, considère que projet de PLUi n'est pas compatible avec le SCOTAM**

### 3- Sur les atteintes aux milieux naturels

#### 3.1- La déclinaison de la séquence Éviter Réduire Compenser

Il est indiqué dans l'article L122-6 Code de l'Environnement « Ce rapport (l'évaluation environnementale) 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.

A noter également, l'article L104-4

«Le rapport de présentation des documents d'urbanisme mentionnés aux articles [L. 104-1](#) et [L. 104-2](#) :

1° Décrit et évalue les incidences notables que peut avoir le document sur l'environnement ;

2° Présente les mesures envisagées pour éviter, réduire et, dans la mesure du possible, compenser ces incidences négatives ;

3° Expose les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de la protection de l'environnement, parmi les partis d'aménagement envisagés, le projet a été retenu. »

Or dans l'évaluation environnementale, dans l'exposé relatif aux mesures ERC prises pour chaque OAP (tome 5, p 109-244), seules les mesures de réduction sont développées.

Dans la grande majorité des cas, il n'y a aucun élément sur les mesures d'évitement qui ont été mises en place. Dans les quelques cas où des mesures d'évitement sont proposées, l'Eurométropole confond mesures d'évitement et mesures de réduction. En effet les propositions faites concernent uniquement des réductions de l'emprise en préservant certains secteurs.

Pour rappel, une mesure d'évitement est définie comme une « **mesure qui modifie un projet ou une action d'un document de planification afin de supprimer un impact négatif identifié que ce projet ou cette action engendrerait** ». Les mesures proposées par l'Eurométropole ne suppriment pas l'impact mais le limitent (ce sont donc bien des mesures de réduction)

Dans tous les cas et pour justifier sa démarche en termes d'évitement, l'Eurométropole, ne présente ni ne compare les différents scénarios qui ont conduit à retenir le choix de telles ou telles zones à urbaniser. Or c'est une étape fondamentale pour la mise en œuvre d'une démarche d'évitement qui permet de réfléchir puis de justifier un projet de territoire afin d'éviter la majeure partie des impacts en amont des aménagements. Un enjeu crucial réside dans la hiérarchisation des scénarios, l'explicitation des choix effectués afin de rendre la démarche lisible et traçable.

Cette étape est explicitement demandée dans le cadre de plusieurs processus et procédures administratives. C'est notamment le cas pour l'évaluation environnementale qui impose la présentation des « *solutions de substitution raisonnables permettant de répondre à l'objet du plan, schéma, programme ou document de planification dans son champ d'application territorial* » et la mention « *des avantages et inconvénients qu'elle présente* » (R122-20 du Code de l'Environnement).

Par ailleurs l'article R122-20 du CE précise que l'évaluation environnementale comprise dans le rapport environnemental comprend « (...) 6° *La présentation successive des mesures prises pour, (...) c) Compenser, lorsque cela est possible, les incidences négatives notables du plan, schéma, programme ou document de planification sur l'environnement ou la santé humaine qui n'ont pu être ni évitées ni suffisamment réduites. S'il n'est pas possible de compenser ces incidences, la personne publique responsable justifie cette impossibilité* ».

Or aucune mesure de compensation n'est présentée ni aucune justification de l'impossibilité de mettre en œuvre la compensation. Dans certains cas, l'Eurométropole se contente de renvoyer la compensation aux futurs porteurs de projets. Jamais l'Eurométropole ne prévoit de sécuriser le foncier de potentiels sites de compensation. A noter qu'avec la multitude d'études environnementales que l'Eurométropole a réalisées et avec l'appui des associations environnementales, il est déjà à ce jour possible d'identifier des sites dégradés (d'un point de vue environnemental) qui pourraient faire l'objet de mesures de compensation.

Cette posture de l'Eurométropole révèle clairement un manque d'anticipation des conséquences environnementales du PLUi.

A noter qu'à plusieurs reprises, l'Autorité environnementale souligne des manquements dans l'application de la séquence Eviter-Réduire- Compenser.

**Il est donc justifié de déclarer que l'évaluation environnementale est insuffisante du point de vue du respect de la réglementation relative à l'application de la séquence Eviter-Réduire-Compenser**

### 3.2- L'ouverture à l'urbanisation de secteurs à forts enjeux environnementaux

L'article L. 101-2 du Code de l'Urbanisme précise que : « *Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants : (...)*

*6° La protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ;(...)* ».

S'ensuit l'article L. 151-1 du même code : « *Le plan local d'urbanisme respecte les principes énoncés aux articles L. 101-1 à L. 101-3. Il est compatible avec les documents énumérés à l'article L. 131-4 et prend en compte ceux énumérés à l'article L. 131-5.* »

#### Sur la Trame Verte et Bleue

Il est indiqué que le PLUi sera susceptible de provoquer la dégradation ou la suppression de 7,6% de la TVB identifiée.

Ce chiffre élevé est en contradiction avec :

- L'article L101-2 précité
- L'orientation 2 du SCOTAM qui vise à pérenniser la biodiversité ordinaire et remarquable en conservant la trame verte et bleue existante.
- Le PADD qui définit une orientation pour préserver les continuités écologiques, les milieux naturels et les espèces associées
- Le PCAET (en cours de consultation, fiche a7) qui a pour objectif de garantir le maintien de la biodiversité et de développer les milieux naturels. Parmi les mesures à prendre, il est demandé de protéger les Trames Vertes, Bleues et Noires en les rendant toutes réglementaires (intégration dans le PLUi, préservation des cœurs d'îlots...).

Sur ce point l'Autorité Environnementale estime que le zonage n'est pas cohérent avec la volonté affichée de préserver la trame verte et bleue de l'Eurométropole et recommande d'éviter les projets d'aménagement 1AU et 2AU dans l'ensemble des zones identifiées au sein de la Trame verte et bleue.

En complément, il est important de souligner :

- Le manque de précision des cartes de TVB (compris des zoom)
- L'absence d'information de synthèse sur la délimitation et le type de TVB impacté.
- L'absence de matérialisation de la TVB dans la présentation des enjeux environnementaux des 28 OAP détaillés dans l'évaluation environnementale

Pour plus d'ambition dans la protection des TVB, il aurait été intéressant que l'Eurométropole définisse des zones tampons garantissant une préservation stricte des TVB.

Pour cette thématique, LNE identifie :

- **Une incompatibilité du PLUi avec le SCOTAM**
- **Un manque de cohérence entre les pièces du PLUi**
- **Une erreur d'appréciation en ne respectant pas l'article L 101-2 du Code de l'Urbanisme**
- **Une insuffisance de l'état initial de l'environnement**

#### Impacts de l'urbanisation future sur les réservoirs de biodiversité

Alors que le PADD souligne l'ambition de protéger les milieux forestiers ainsi que les espèces faunistiques et floristiques qui leur sont associées dans les grands réservoirs boisés dont celui d'Ars-sur-Moselle (Orientation n°3), le PLUi ouvre à l'urbanisation 4 secteurs (12,2 ha au total) situés en ZNIEFF de type 1 et également identifiés comme cœurs de nature forestiers dans le SCOTAM (cf annexe 1). L'enjeu environnemental de ces secteurs repose en grande partie sur la présence de chauve-souris (Chiroptères). Typiquement pour ces massifs forestiers, le SCOTAM demande (cible 2.2) que les documents d'urbanisme assurent une protection réglementaire et

mettent en œuvre les dispositions nécessaires au maintien de la qualité et de la diversité biologique de leur territoire.

A noter également que la commune d'Ars sur Moselle fait partie du Parc Naturel Régional de Lorraine (PNRL) et que les 4 secteurs sur lesquels sont prévus de vastes projets immobiliers sont identifiés par le PNRL dans sa charte comme :

- Réservoir de biodiversité pour lesquels la charte du PNRL demande de les préserver en cherchant à les rendre inconstructibles (privilégier le classement N, en exceptant les réservoirs de biodiversité fondés sur les chiroptères)
- Continuité forestière à maintenir et à préserver pour lesquels, la charte du PNRL demande aux collectivités, dans le cadre de leur document d'urbanisme, de les maintenir, les renforcer et/ou les remettre en état.
- Zones à sensibilité foncière pour lesquelles doit être mise en place une vigilance particulière et une gestion économe des sols

De la même manière, sur le territoire de la commune de Gravelotte, le PLUi prévoit le développement d'équipements sur le même secteur ZNIEFF 1 également identifié cœur de nature par le SCOTAM.

Pour cette thématique, LNE identifie :

- **Une incompatibilité du PLUi avec le SCOTAM**
- **Une incompatibilité avec la charte du PNRL (L. 333-1 du code de l'environnement)**
- **Un manque de cohérence entre les pièces du PLUi**
- **Une erreur d'appréciation en ne respectant pas l'article L 101-2 du Code de l'Urbanisme**

### **Zones humides**

Comme le souligne la MRAe, l'ensemble des ZH avérées sur l'ensemble du territoire métropolitain représentent 2265 ha. Si 2083 ha sont effectivement reportés sur le règlement graphique du PLUi et feront l'objet de mesures de protection au titre de l'article L.151-23 du code de l'urbanisme, 182 ha n'étant pas reportées ne feront l'objet d'aucune protection. Ainsi des projets d'aménagement risquent donc de les impacter.

Compte tenu de leur rôle essentiel dans la protection de la biodiversité, des sols et de l'eau, il est indispensable d'assurer à l'ensemble des ZH une protection stricte en s'abstenant de tout impact, de même sur les zones de captage.

Or à plusieurs reprises dans l'évaluation environnementale, il est indiqué que toutes les ZH sont préservées. Cependant 13 zones humides sont impactées par le PLUi. Ces différences de discours révèlent une incohérence entre les différentes pièces du document

### **3.3- La forêt de Mercy** (En complément de la contribution déjà déposée avant arrêt du PLUi)

En avril 2023, après avoir fortement insisté auprès de l'UEM, les associations ont obtenu l'état initial de l'environnement sur la forêt de Mercy réalisé par le bureau d'études Atelier des Territoires qui conclut à la présence d'enjeux environnementaux majeurs et élevés sur la quasi intégralité de la forêt de Mercy.

Comme déjà souligné sur d'autres points, à nouveau on ne peut constater que l'étude de scénarii alternatifs conduisant à l'évitement de la forêt de Mercy n'a pas été effectuée.

## **4- Sur le document dans sa globalité**

### **4.1- Des incohérences entre les pièces du projet de PLUi**

Le paragraphe précédent fait déjà état de plusieurs incohérences entre le PADD et les orientations/ règlement en matière d'environnement.

Un autre exemple peut être cité avec le développement de l'agriculture. Le PADD définit comme objectif de réintroduire l'usage agricole sur d'anciens sites militaires en citant l'exemple de l'agrobiopole du plateau de

Frescaty. Cependant, selon l'OAP Augny / Frescaty, 17 ha, situés sur le secteur où était prévue l'agrobiopole, ont vocation à accueillir des activités logistiques.

#### 4.2- Une insuffisance de l'état initial de l'environnement et de l'évaluation environnementale

L'état initial de l'environnement ne permet pas d'avoir une vision suffisamment fine des enjeux au sein du territoire. En effet, l'essentiel des cartographies (nuisances sonores, TVB, îlots de chaleur, mobilités, potentiel de mutualisation de stationnement, potentiel de renaturation etc.) et des analyses environnementales sont dorénavant exclusivement à l'échelle de l'Eurométropole et donc inexploitable par les élus municipaux.

On note également que certaines données reprises dans l'état initial de l'environnement sont trop souvent obsolètes. Ainsi par exemple, dans le Cahier de l'habitat et de la démographie, les données datent de 2016-2017 alors même que l'INSEE met à disposition des données de 2019 et des données partielles pour 2021. Aussi, il est demandé que les études préalables soient actualisées.

Plusieurs documents supra dont le PCAET et le Plan de protection de l'Atmosphère n'étaient pas encore mis à jour au moment de l'arrêt du projet de PLUi.

Pour le PCAET, aucune information ne précise si le PLUi est construit sur un objectif de compatibilité avec le PCAET actuel en cours de consultation ou avec la version antérieure approuvée et dont les données sont très anciennes.

#### 4.3- Point sur les friches

Les friches militaires commerciales et autres sont considérées comme étant déjà consommées et s'ajoutent donc aux objectifs de consommation de foncier. On retrouve quelques pages dédiées aux friches qui ont été ajoutées juste avant l'arrêt du projet à l'état initial de l'environnement, et qui renvoient au bilan de la consommation foncière. On y apprend ceci concernant les friches militaires :

##### **Note méthodologique d'utilisation d'OCS GE2**

- . Les emprises militaires représentent 1 892 ha, soit 6,2 % de la surface métropolitaine. 1 732 ha de l'emprise militaire, soit 92 %, sont perméables et seront associés aux espaces forestiers et semi-naturels. Le restant, soit 160 ha, est imperméable, bâti (56 ha) ou non bâti (104 ha), sera associé aux équipements et infrastructures collectives.
- . Les surfaces dites « exploitations agricoles », 125 ha, seront associées au territoire agricole.

Cependant, l'étude réalisée par l'Eurométropole n'est pas disponible.

#### 4.4- Un manque d'ambition vis à vis de la Loi Climat et Résilience

Bien que les objectifs de la trajectoire avec la Zéro Artificialisation Nette prévus par la Loi Climat et Résilience ne s'appliquent pas à ce jour au PLUi (le SRADDET, document supra au PLUi, n'ayant été révisé pour prendre en compte la Loi Climat et Résilience), ils s'appliqueront dès sa prochaine révision (en 2025).

Or aujourd'hui, **seuls 157 ha d'espaces naturels agricoles et forestiers** (selon les données nationale SPARTE)<sup>3</sup> **pourront être ouverts à l'urbanisation soit seulement la moitié des surfaces prévues dans le présent PLUi (337ha).**

On ne peut donc que constater un réel manque d'ambition de la métropole en termes de sobriété de la consommation de foncier. Le développement de l'urbanisation doit absolument se limiter à densifier les secteurs déjà urbanisés et travailler en parallèle avec un objectif fort de dés-imperméabilisation des sols.

<sup>3</sup> <https://sparte.beta.gouv.fr/project/9254/>

#### 4.5- Un manque d'ambition sur la réduction des émissions des GES et de la lutte contre le changement climatique

De nombreux facteurs dans le PLUi vont à l'encontre de la stratégie nationale bas carbone qui fixe pourtant un objectif de neutralité carbone en 2050 :

- Un développement de l'Eurométropole basé en grande partie sur l'affluence des travailleurs frontaliers du Luxembourg avec des déplacements en voiture individuelle via le projet d'A31 bis
- Un manque de mobilisation des logements vacants alors qu'il est prouvé que la rénovation est moins consommatrice de ressources et d'énergie
- Plusieurs projets impactant les forêts notamment le projet de parc photovoltaïque sur la forêt de Mercy, alors que les forêts sont des puits de carbone et qu'elles seront indispensables pour compenser les émissions de carbone non compressibles

De plus le projet ne s'avance sur aucun engagement de mise en œuvre de solutions factuelles comme des lignes de transport collectifs concomitantes à la création de futurs pôles d'urbanisation ou le développement et éventuellement la gratuité de ces transports pour en augmenter la fréquentation

#### **5- Sur la concertation :**

Il est rappelé que selon les termes du gouvernement, « *L'évaluation environnementale est un processus visant à intégrer l'environnement dans l'élaboration d'un document de planification, et ce dès les phases amont de réflexion. Elle sert à éclairer les suites à donner au projet au regard des enjeux environnementaux et ceux relatifs à la santé humaine du territoire concerné, ainsi qu'à informer et garantir la participation du public. Elle doit rendre compte des effets potentiels ou avérés sur l'environnement du plan et permet d'analyser et de justifier les choix retenus au regard des enjeux identifiés sur le territoire concerné.* »<sup>4</sup>

L'évaluation environnementale n'est donc pas une évaluation a posteriori des impacts du document une fois celui-ci établi. Il s'agit d'une évaluation qui **accompagne l'élaboration du document, d'une démarche itérative et transversale d'aide à la décision, une évaluation in itinere**. Elle a pour objectif d'éclairer les décideurs dans leurs choix et n'a donc pas de sens si elle est réalisée a posteriori.

En l'espèce, l'évaluation environnementale ainsi que plusieurs autres documents majeurs n'ont été communiqués aux élus métropolitains que cinq jours avant l'arrêt du projet par le Conseil Métropolitain. L'évaluation environnementale apparaît de ce fait comme une justification a posteriori des choix d'extension d'urbanisation, faits par la collectivité.

#### 5.1- L'information du public

Selon l'article L 103-2 du code de l'urbanisme, « *la procédure d'élaboration d'un PLUi fait l'objet d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées.* »

L 103-4 du code de l'urbanisme prévoit : « *Les modalités de la concertation permettent, pendant une durée suffisante et selon des moyens adaptés au regard de l'importance et des caractéristiques du projet, au public d'accéder aux informations relatives au projet et aux avis requis par les dispositions législatives ou réglementaires applicables et de formuler des observations et propositions qui sont enregistrées et conservées par l'autorité compétente.* »

Par ailleurs, suivant la délibération du conseil métropolitain en date du 18 mars 2019 les objectifs de la concertation dans le cadre de ce projet étaient de :

---

<sup>4</sup> Source : L'évaluation environnementale | Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire – 19 août 2019

« Donner l'accès au public à une **information claire** tout au long de la concertation ; sensibiliser la population aux **enjeux** et objectifs de la démarche conduite en vue de favoriser l'appropriation du projet »

En l'espèce, lors de la phase de concertation, le public n'a eu accès qu'au PADD et à certains diagnostics. En outre, ceux-ci ayant été **modifiés juste avant l'arrêt du projet**, ils ne correspondaient donc plus à ce qui avait été mis à la disposition du public. **À aucun moment, durant l'élaboration du projet, le public n'a eu accès à l'évaluation environnementale, à la justification des choix, ou encore aux OAP et aux règlements (écrits et graphiques)**. On peut donc se poser la question de la valeur de la concertation alors même que le public n'a eu un accès que très limité notamment sur tous les éléments liés à l'impact environnemental du projet. **Ces éléments, censés servir de base à la co-construction du PLUi, n'ont été rendus publics qu'au moment de l'arrêt du projet.**

On peut donc douter de ce que les objectifs de concertation datant du 18 mars 2019 aient été remplis.

#### 5.2- La consultation de l'ensemble des élus municipaux

Selon la délibération modificative du conseil métropolitain du 26 septembre 2022, l'Eurométropole préconisait (sans toutefois obliger) que les communes donnent leur avis avant l'arrêt du projet (extrait ci-dessous) :

DECIDE de modifier l'une des dispositions relatives aux modalités de collaboration entre les communes et la métropole en substituant la disposition suivante :  
« En outre, il est proposé que la commune puisse se prononcer sur le projet de PLUi au plus tard trois mois avant l'arrêt »  
comme suit :  
« En outre, il est proposé que la commune puisse se prononcer sur le projet de PLUi avant son arrêt »

Ces dispositions n'auraient pas été respectées dans de nombreuses communes.

#### 5.3- La mise à disposition des documents aux élus métropolitains

Il a été rappelé plus haut que l'évaluation environnementale ainsi que plusieurs autres documents majeurs, soit environ 1000 pages supplémentaires, n'ont été communiqués aux élus métropolitains que cinq jours avant l'arrêt du projet par le Conseil Métropolitain. Que par ailleurs, il est apparu au dernier moment, que les documents précédents (état initial de l'environnement et diagnostics) avaient été modifiés par endroits. Ainsi les élus métropolitains n'ont clairement pas eu le temps nécessaire pour prendre connaissance et étudier l'ensemble de ce dossier (environ 2500 pages au total).

Par ailleurs, l'étude réalisée par l'Atelier des territoires sur les enjeux environnementaux dans la forêt de Mercy, ne figurait pas dans le dossier remis aux élus pour la réunion du 3 avril. Or cette étude a permis d'identifier de nombreux habitats et espèces protégées qui permettent de conclure à la présence d'enjeux environnementaux majeurs ou forts sur cette forêt, enjeux contraires au développement d'un projet photovoltaïque.

Nous espérons que l'ensemble des observations figurant dans ce document permettront d'apporter les modifications significatives qui s'imposent en matière de protection de l'environnement telles que :

- La réduction des surfaces artificialisées par l'urbanisation
- L'adoption de mesures concrètes confirmant l'intention de préserver les espaces naturels par la modification ou la suppression de certains projets.