

PREFET DE LA MEUSE

Bar-le-Duc, le 30 mars 2016

Avis de l'Autorité Environnementale sur le projet de
Plan Local d'Urbanisme Intercommunal de la Haute-Saulx

Portée et cadre réglementaire du présent avis

Le présent avis est émis au titre de l'Évaluation Environnementale des schémas et porte à la fois sur la qualité de l'évaluation environnementale et sur la manière dont l'environnement est pris en compte dans le dossier relatif au Plan Local d'Urbanisme Intercommunal (PLUI) de la Haute-Saulx.

Le cadre réglementaire est constitué des articles L104-2 et R 104-23 du code de l'urbanisme.

Cet avis comporte une analyse du contexte du PLUi, du caractère complet du rapport environnemental, de leur qualité et du caractère approprié des informations qu'ils contiennent, ainsi qu'une évaluation de la prise en compte de l'environnement, en particulier et le cas échéant la pertinence des mesures d'évitement, de réduction, voire de compensation des impacts.

Il vise à éclairer le public sur la façon dont le pétitionnaire a pris en compte les enjeux environnementaux. Ces enjeux sont liés, en application de l'article R104-18 du Code de l'urbanisme, aux thèmes suivants : la santé humaine, la population, la diversité biologique, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, le bruit, le climat, le patrimoine culturel architectural et archéologique et les paysages. De plus, les effets cumulés du projet de PLUI entre ces éléments ainsi que l'articulation de ce projet avec d'autres plans, schémas, programmes ou documents de planification (aussi bien en vigueur qu'au stade de projet) doivent aussi être étudiés.

Cet avis n'est pas destiné à se prononcer sur l'opportunité du PLUi en lui-même.

Les documents évalués sont le rapport de présentation, contenant l'évaluation environnementale, ainsi que l'ensemble des documents constituant le PLUI de la Haute-Saulx, arrêté le 9 décembre 2015.

Saisie par courrier du 30 décembre 2015, l'Autorité Environnementale s'est appuyée, pour la rédaction du présent avis, sur les contributions de l'Agence Régionale de Santé (Délégation Territoriale de la Moselle) et de la Direction départementale des territoires de la Meuse.

A - Synthèse de l'avis de l'Autorité Environnementale

Le rapport environnemental du PLUi de la Haute-Saulx ne fait pas état d'une démarche d'évaluation environnementale proportionnée aux enjeux environnementaux et aux perspectives de développement de la commune. Il conviendra d'intégrer les analyses issues de l'étude d'impact menée par l'ANDRA, au fur et à mesure de leur disponibilité, afin d'apporter les éléments de réponses appropriés en matière de mesures d'évitement, de réduction, ou de compensation adaptées aux choix de développement de l'intercommunalité susceptibles d'impacts significatifs sur l'environnement.

Cette démarche aboutit à une prise en compte insuffisante des enjeux environnementaux dans le

PLUi de la Haute-Saulx, du fait d'une urbanisation particulièrement conséquente, et parfois peu justifiée dans les documents, de zones naturelles, agricoles et forestières. Le choix de ces zones, urbanisables immédiatement ou à moyen terme, a potentiellement des impacts sur la richesse environnementale avérée du territoire. Ces impacts concernent la suppression d'espèces et d'habitats, pour certains protégés, et l'atteinte à la fonctionnalité des continuités écologiques identifiées. La prise en compte des conséquences indirectes du projet CIGEO en termes d'infrastructures et de risques est également insuffisante.

B - Analyse détaillée de l'Autorité Environnementale

1 – Présentation générale du PLUi de la Haute Saulx

Le Plan Local d'Urbanisme intercommunal de la Haute-Saulx établit un projet global d'urbanisme et d'aménagement pour l'ensemble du territoire de la Communauté de Communes de la Haute-Saulx (CCHS). La CCHS a été créée le 1^{er} janvier 1999 et regroupe 14 communes, au Sud de département de la Meuse, limitrophe du département de la Haute-Marne. L'intercommunalité appartient à l'arrondissement de Bar-le-Duc, et au canton de Ligny-en-Barrois. En 2012, la population intercommunale était de 2756 habitants. Les deux communes les plus peuplées sont Dammarie-sur-Saulx (475 habitants) et Montiers-sur-Saulx (451 habitants), identifiées comme « pôles de proximité » dans l'armature urbaine du SCOT du Pays Barrois, applicable sur le territoire. La commune la moins peuplée, Bure, compte 86 habitants.

La perspective de développement du projet CIGEO (centre industriel de stockage géologique), projet de centre de stockage profond de déchets radioactifs porté par l'ANDRA (Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs) modifie profondément les prévisions de développement de ce territoire rural. L'objectif principal du document d'urbanisme est de planifier cette mutation du territoire. Concrètement, les installations du projet CIGEO s'implantent sur la commune de Bure, pour les zones nécessaires aux installations de surface pour environ 154 ha, et sur la commune de Mandres-en-Barrois, pour les zones destinées au site d'enfouissement (« puits » stockage souterrain), d'une surface de 266 ha. Le document doit également inclure les espaces, notamment à vocation économique et d'habitat, liés à ce projet.

Les éléments relatifs à l'évaluation environnementale du PLUi de la Haute-Saulx sont contenus dans le rapport de présentation du document. Pour une complète information de l'autorité environnementale, les autres documents constituant le PLUi ont également été examinés : PADD (Projet d'Aménagement et de Développement durable), OAP (Orientations d'Aménagement et de Programmation), Règlement et zonages.

2 - Analyse de la qualité de l'évaluation environnementale

Le contenu du rapport environnemental est conforme aux exigences réglementaires définies par l'article R123-2-1 du code de l'urbanisme, applicable à la date de la saisine de l'Autorité Environnementale.

L'évaluation environnementale contient une évaluation des incidences Natura 2000 conformément aux articles L.414-4 et R.414-19 du code de l'environnement, qui porte sur les sites Natura 2000 présents sur le territoire de la CCHS, et sur ceux présents à proximité. Cette évaluation est proportionnée et conclusive.

Une carte de présentation des zones concernées aurait permis à l'évaluation des incidences Natura 2000 d'être indépendante du reste du rapport.

2-1 - Articulation du PLUi avec les plans et programmes

Le rapport de présentation détaille principalement la compatibilité du PLUi avec le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) du Pays Barrois. Toutefois, l'autorité environnementale recommande d'enrichir la démonstration relative à la compatibilité avec le SCOT, notamment sur le respect de la Trame Verte et Bleue, la ventilation du « Bonus 1000 » habitants (les territoires des Communautés de communes de la Haute-Saulx et du Val d'Ornois bénéficiant d'un objectif démographique - volume supplémentaire de 1000 habitants pour la période 2014-2030 inscrit au SCOT - en raison des besoins liés au projet CIGEO), et les objectifs de densité au regard de l'ensemble des zones urbanisées.

Le projet de PLUi analyse aussi l'articulation avec la nouvelle version 2016-2021 du Schéma Directeur de l'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) Seine Normandie, approuvé en novembre 2015, ainsi qu'avec le schéma régional de Cohérence écologique (SRCE).

D'autres plans sont évoqués au fil du rapport, pour lesquels les éléments relatifs à leur prise en compte auraient mérité d'être également regroupés dans cette partie : schéma départemental des carrières, plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés notamment.

2-2. Analyse de l'état initial

Les éléments principaux constituant l'état initial sont présentés dans le diagnostic territorial et l'état initial de l'environnement du rapport de présentation du document d'urbanisme. Les enjeux environnementaux les plus significatifs sur le territoire, en lien avec les prévisions de développement de la commune, sont :

- l'occupation des sols et la préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers,
- le milieu humain, et notamment la problématique transport,
- la préservation de la biodiversité exceptionnelle et de la nature dite « ordinaire », ainsi que les continuités écologiques associées,
- les risques, inondations en particulier,

Concernant l'**occupation du sol**, il faut noter la présence de 14 villages essentiellement implantés en fond de vallée à proximité des cours d'eau. Les cultures forment des ceintures agricoles autour des villages, pour 56 % des surfaces du territoire, et les boisements représentent également une surface importante (41 % des surfaces). La surface consacrée au tissu urbain a augmenté modestement, à hauteur de 9 ha pour l'habitat et 3 ha pour les équipements, entre 2003 et 2013, sur l'ensemble de l'intercommunalité.

Au titre du **milieu humain**, et concernant la thématique **transport**, le rapport de présentation fait état des axes structurant qui traversent la commune, notamment la Route Départementale 960 qui assure la jonction Nord-Est/Sud-Ouest du territoire. Cet axe dessert actuellement les installations de l'ANDRA. Sa fréquentation a doublé depuis 2001 (actuellement 756 véhicules légers/jour). Cette route est classée « à grande circulation » sur la portion Houdelaincourt (Est de la CCHS)-Bure par le décret n°2010-578 du 31 mai 2010. Dès lors, elle peut accueillir la circulation de transports exceptionnels, ce qui justifie une analyse spécifique dans le document d'urbanisme afin de tenir compte des nuisances induites.

Concernant le **milieu naturel**, le territoire intercommunal présente un patrimoine riche, composé notamment :

- de nombreux gîtes à chiroptères¹ identifiés par la zone Natura 2000 ZSC FR4100247 « Carrières du Perthois : gîtes à chauves-souris », gîtes qui font également partie des Zones Naturelles d'Intérêt Faunistique et Floristique (ZNIEFF) de type I et II « Carrières du Perthois »
- sur la commune de Morley, les anciennes carrières en forêt sont identifiées Espaces Naturels Sensibles (ENS)
- les gîtes à chiroptères de Montiers-sur-Saulx sont également identifiés par une ZNIEFF de type I sur cette commune, tout comme ceux de Hevilliers.

Ces gîtes sont issus de l'exploitation souterraine de la Pierre de Brauvillers à partir de 1850 (aujourd'hui toujours exploitée à ciel ouvert), et sont donc constitués d'un ensemble de carrières souterraines à l'abandon. Il est à noter que les ZNIEFF chiroptères complètent le classement Natura 2000 par un zonage plus large, qui traduit la richesse environnementale d'une grande partie du territoire, et dont le document doit tenir compte dans les futures zones à urbaniser.

Enfin, l'intercommunalité est également concernée par des projets de ZNIEFF de type I, notamment « Forêt de la Fosse Lemaine et Vallée de l'Ormançon entre Saint-Joire et Mandres-en-Barrois » (déjà classée Espace Naturel Sensible), sur la commune de Mandres-en-Barrois, et « Forêt de Morley ». Ces zonages d'inventaires sont validés par le Conseil Scientifique Régional du Patrimoine Naturel (CSRPN) du 19 février 2015 et en cours de validation par le Muséum National d'Histoire Naturelle (MNHN). L'autorité environnementale recommande d'intégrer les nouveaux éléments de connaissance liés aux projets de ZNIEFF 1 en cours de validation à l'état initial l'environnement de l'intercommunalité.

Un enjeu constitué par les **zones humides**, situées essentiellement sur les différentes vallées (Saulx, Orge, et Ormançon), est également mis en avant dans l'état initial, en lien avec le SDAGE Seine Normandie. Le document identifie comme nécessaire la protection des Zones à dominantes humides correspondant notamment aux prairies du lit majeur de certains tronçons de la Saulx ainsi que de l'Orge. Il est indiqué qu'une étude plus précise des zones humides sur la vallée de la Saulx Amont et ses affluents, comprenant plusieurs communes de la CCHS, a été réalisée. Cette étude semble avoir été prise en compte dans l'état initial sans pour autant que cela ne soit démontré puisque ces zones ne sont pas explicitement reprises dans la carte générale des Zones Humides du SDAGE. L'autorité environnementale recommande donc de compléter la source des données dans la carte relative aux zones humides. Plus généralement, la qualité et la complexité des écosystèmes liés aux vallées et zones humides associées est clairement mise

¹ - L'ordre des chiroptères regroupe des mammifères volants, communément appelés chauves-souris

en avant dans le rapport environnemental.

Ces différents enjeux relatifs aux milieux naturels peuvent utilement être rassemblés dans l'analyse transversale de la Trame verte et bleue existante sur le territoire de la communauté de communes. En effet, l'analyse proposée au rapport environnemental, qui s'appuie sur les différents documents qui s'imposent au PLUi en la matière (SCOT Pays Barrois et SRCE) reste essentiellement théorique et aurait mérité d'être plus adaptée aux enjeux locaux, notamment pour ce qui concerne la trame forestière. La carte proposée reprend les éléments définis par les documents précités.

Au titre des risques, le document met en avant un **risque inondation**, identifié par l'Atlas des zones inondables, dans les vallées de la Saulx et de l'Orge. Une carte aurait permis d'appréhender précisément les zones à enjeux. Un PPRi sur la vallée de la Saulx est en cours de réalisation.

Une synthèse des enjeux environnementaux est proposée par une carte schématique à la fin du chapitre « État initial ».

2-3. Exposé des choix retenus

Les orientations du PADD centrent les choix de la communauté de communes autour des besoins d'équipement liés au projet CIGEO. L'objectif intercommunal affiché est de préparer le territoire au démarrage de ce projet, et pour cela d'en prévoir les besoins en urbanisation et les infrastructures nécessaires.

Pour cela, la CCHS ambitionne un développement démographique lié à CIGEO correspondant aux 2/3 du « Bonus 1000 » habitants octroyé par le SCOT, auquel il faut ajouter l'évolution démographique, soit un gain total d'environ 770 habitants. Les zones prévues pour l'urbanisation à court terme représentent une surface d'une vingtaine d'hectares. L'autorité environnementale recommande de clarifier les surfaces des différentes zones qui sont différentes selon les paragraphes.

L'autorité environnementale note que la possibilité de construire également à l'intérieur des zones U n'est pas suffisamment détaillée dans le rapport. Elle recommande de préciser la démonstration afin de s'assurer que la consommation foncière programmée n'excède pas les besoins des communes en matière d'habitat.

Les installations de l'ANDRA (installations de surface et souterraines) et les projets économiques qui sont liés nécessitent de mobiliser 463 ha en surface classés en zone 1AUy (zone à urbaniser à court terme à vocation économique). Le document ne détaille pas systématiquement le type d'activités concernées devant s'implanter sur les 45 ha environ consacrées à des projets économiques liés au projet CIGEO. Environ 5 ha sont consacrés à des projets économiques locaux indépendants de CIGEO. Là encore, l'autorité environnementale note que les surfaces des zones concernées et leur rattachement ou non au projet CIGEO varient légèrement au fil du document.

L'exposé de ces motifs aurait également mérité d'être motivé au regard des objectifs internationaux et communautaires de protection de l'environnement. Il aurait notamment pu être mis en perspective avec l'équilibre entre le développement urbain et l'utilisation économe des espaces naturels et agricoles prescrit par l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme.

2-4. Analyse des impacts et des mesures de suppression, de réduction et de compensation

Pour rappel, l'enjeu principal de l'évaluation environnementale du PLUi de la Haute Saulx est d'analyser la façon dont les nombreux enjeux environnementaux présents sur le territoire sont intégrés à la réflexion sur l'aménagement de la communauté de communes, compte-tenu des impacts avérés sur l'environnement liés au projet majeur CIGEO et aux divers aménagements associés à son fonctionnement.

Au regard des enjeux liés à l'**occupation du sol**, et concernant l'analyse des surfaces consommées par les différents projets développés au PLUi, il est à noter que les surfaces agricoles sont largement impactées, à hauteur de 250 ha environ pour les installations de l'ANDRA et les zones économiques 1AUy, plus ou moins liées au projet Cigéo. Les espaces forestiers subissent également un fort impact, avec 132 ha classés en zone à urbaniser 1AUy. Le document précise que seuls 2/3 de la zone forestière classée 1AUy seront occupés en surface par les installations de l'ANDRA.

L'ensemble des espaces prévus pour le démarrage du projet CIGEO représente une surface totale de 463 ha dont 100 ha concernés uniquement par le stockage souterrain CIGEO, justifiée dans le rapport de présentation par la seule volonté de ne pas contraindre le projet. Les données actualisées émanant de l'étude d'impact en cours de réalisation par l'ANDRA et concernant les besoins du projet en termes de surface devront être versées au dossier dès qu'elles seront disponibles.

Concernant l'enjeu **transport**, les contraintes liées au projet CIGEO auraient mérité d'être davantage prises en compte dans l'analyse, en présentant notamment les options à l'étude (données à intégrer, au fur et à mesure de leur disponibilité, dans le cadre de l'étude d'impact en cours de réalisation par l'ANDRA) concernant les nouveaux aménagements routiers ou ferroviaires, par exemple pour prendre en compte la zone 2AUY de 2ha à Mandres-en-Barrois pour le développement d'activités économiques à proximité directe de la future desserte ferroviaire vers Bure. Par ailleurs, aucune conséquence des nuisances sonores potentielles et de l'aggravation éventuelle des risques en termes de transport n'est tirée dans la définition des zonages.

Concernant le **milieu naturel**, et au titre des incidences sur les zones protégées, il faut noter que les gîtes à chiroptères classés Natura 2000 ne sont pas impactés par l'urbanisation. L'Espace Naturel sensible correspondant aux carrières en forêt de Morley est compris dans une zone classée N, il est donc protégé.

En revanche, pour ce qui concerne les zones concernées par les inventaires ZNIEFF 1 « Gîtes à chiroptères des carrières du Perthois » et « Gîte à chiroptère de Montiers-sur-Saulx », les impacts liés à la délimitation des différentes zones d'urbanisation (UB, UE, et 1AU) sont significatifs, en particulier sur les communes de Brauvillers et Montiers-sur-Saulx. Ces incidences sont bien identifiées dans le document, et concernent la nidification, le repos, et l'alimentation d'espèces d'oiseaux et de chiroptères.

L'autorité environnementale note que l'urbanisation en extension de ces communes est effectivement délicate à mettre en œuvre à l'extérieur des zones classées ZNIEFF, qui recouvrent une grande partie des espaces non actuellement urbanisés. Toutefois, au regard des enjeux et impacts identifiés sur les habitats et espèces déterminants pour les ZNIEFF, dont certains sont protégés, l'autorité environnementale regrette qu'aucune réflexion quant à la prise en compte de ces enjeux dans la définition des zonages ne soit proposée dans le document. Cette position est assumée par la CCHS qui mentionne explicitement son refus de mettre en œuvre des mesures d'évitement, de réduction, voire de compensation.

Pour les continuités écologiques, il faut ajouter aux impacts développés ci-dessus, la consommation de nombreux hectares de prairies sur l'ensemble des communes, ce qui représente des pertes de territoires d'alimentation pour la petite faune et affecte la continuité de la trame locale d'herbage.

Par ailleurs, la trame verte s'appuie également sur les différents massifs boisés. Le document précise qu'aucun de ces corridors n'est affecté par l'ouverture de nouvelles zones à urbaniser. Le classement des 133 ha d'espaces forestiers en zone 1AUY (zone à urbaniser à court terme à vocation économique) pour les installations de l'ANDRA sur la commune de Mandres-en-Barrois (forêt de la Fosse Lemaire) n'est pas pris en compte dans cette analyse. Les bois de Montiers-sur-Saulx et de Mandres-en-Barrois sont pourtant identifiés dans le SRCE comme zones de forte perméabilité, tout comme le corridor qui les relie, éléments repris par la Trame Verte et Bleue du SCOT du Pays-Barrois. La connaissance de cette richesse environnementale est confirmée par le classement en cours de la forêt de la Fosse Lemaire en ZNIEFF de type 1 sur la commune de Mandres-en-Barrois, au regard des nombreuses espèces qui y sont présentes (chiroptères mais aussi oiseaux). L'autorité environnementale relève ainsi que le projet ne tient pas compte de l'ensemble des zonages actuels et en projet pour évaluer l'impact du PLUi sur la continuité écologique.

Enfin le document propose la création d'un secteur spécifique Nzh pour la prise en compte des zones humides identifiées ainsi que la protection des cours d'eau. Ce choix est approprié pour la prise en compte de la trame bleue. Toutefois l'impact résiduel résultant de la disparition d'une surface d'habitat fonctionnel de la ZNIEFF, également zone inondable et zone humide potentielle identifiée dans le SDAGE, par le classement d'une zone UE (équipement) sur la commune de Montiers-sur-Saulx aurait mérité des développements plus conséquents. Aucune mesure n'est proposée en réponse, y compris sur la thématique inondation.

En tout état de cause, l'évaluation environnementale menée à l'échelle du PLUi n'atteint pas la précision nécessaire pour permettre de dispenser d'étude d'impact les différents projets d'aménagement qui y seraient soumis, de manière systématique ou après un examen au cas par cas, au regard de la réglementation en vigueur.

Concernant les mesures de suivi proposées, l'autorité environnementale constate l'absence d'indicateur spécifique pour suivre les impacts environnementaux potentiels du PLUi. Les indicateurs envisagés n'ont pour objectif que de s'assurer de la réalisation des constructions projetées (création de nouveaux logements, urbanisation des zones ...).

2-4. Analyse du résumé non technique

Le résumé non technique est beaucoup trop succinct pour être autoportant et décrire à lui seul les caractéristiques du projet. Il ne comporte aucune illustration ou élément graphique permettant d'appréhender la spécificité du territoire et des enjeux portés par le PLUi.

3 - Prise en compte de l'environnement

Le PLUi de la Haute-Saulx concerne nécessairement de nombreux enjeux environnementaux, dans la mesure où il s'implante sur un territoire à la sensibilité environnementale avérée, et met en œuvre un objectif principal de planification afin d'accueillir le projet CIGEO, projet de grande ampleur et structurant pour le territoire, dont les effets se déploieront sur plusieurs dizaines d'années.

Or, la prise en compte de l'environnement est insuffisante sur de nombreux points : certains enjeux environnementaux (inventaires ZNIEFF, TVB) du territoire et impacts potentiels du projet CIGEO (transport et nuisances associées en particulier) ont été écartés de la réflexion de délimitation et de localisation des zonages sur le territoire du PLUi.

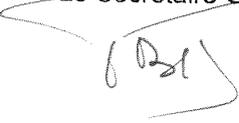
Les zones ouvertes à l'urbanisation aboutissent à une consommation foncière significative d'environ 450 ha, qui pourrait être accompagnée des mesures prises pour optimiser les consommations d'espaces agricoles et naturels. L'autorité environnementale souligne notamment que le rapport évoque une consommation très importante de 63 ha d'espaces agricoles, naturels et forestiers par l'ensemble des zones U (urbanisées).

Le PLUi ouvre plusieurs typologies de secteurs à l'urbanisation dans les communes de Bure (zone UYc : Secteur urbain spécifique à vocation économique) et Mandres-en-Barrois (zones 1AUy : zone à urbaniser à vocation économique de court à moyen terme). Malgré la volonté affichée d'aménager ces zones en lien avec le projet CIGEO, le règlement des zones UYc et 1AUy n'interdit pas expressément les activités non liées à CIGEO quelles qu'elles soient (industrielles, commerciales, services) : le règlement devrait être plus précis sur ce point.

Enfin, si l'état initial du rapport fait état, sur les territoires de Bure et Mandres-en-Barrois, des différents projets à l'étude en vue d'améliorer la future desserte du projet CIGEO et d'éviter la circulation des véhicules liés à cette activité à l'intérieur des villages, le rapport environnemental ne tient pas compte de cet état des lieux pour évaluer les impacts potentiels d'une telle augmentation du trafic et mettre en place des mesures d'évitement, réduction ou compensation nécessaires.

Le Préfet,

Pour le Préfet,
Le Secrétaire Général,



Philippe BRUGNOT