



Mission régionale d'autorité environnementale
de Bourgogne-Franche-Comté

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale
de Bourgogne Franche-Comté
sur le projet de PLUi de la communauté de communes
des Combes (Haute-Saône)**

n°BFC – 2017 – 1273

Table des matières

1. Préambule relatif à l'élaboration de l'avis.....	3
1.1. Principes généraux.....	3
1.2. Modalités de préparation et d'adoption de l'avis.....	4
2. Présentation du territoire et du projet de PLUi.....	4
3. Avis sur la qualité de la restitution de la démarche d'évaluation environnementale.....	5
4. Avis sur l'incidence du PLUi sur l'environnement.....	5
4.1. Consommation d'espaces.....	5
4.2. Biodiversité et milieux naturels remarquables.....	5
4.3. Paysage et patrimoine.....	6
4.4. Risques naturels et technologiques.....	6
4.5. Ressource en eau potable et assainissement.....	7
4.6. Lutte et adaptation au changement climatique.....	7
5. Conclusion.....	8

1. Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

1.1. Principes généraux

En application de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, et de la transposition de cette directive en droit français (notamment les articles L. 104-1 et suivants et R. 104-1 et suivants du code de l'urbanisme) :

- certains documents d'urbanisme doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale et être soumis à l'avis de l'autorité environnementale ;
- d'autres documents d'urbanisme font, après examen au cas par cas, l'objet d'une décision de les soumettre ou non à évaluation environnementale.

L'évaluation environnementale des plans et programmes est une démarche d'aide à la décision qui contribue au développement durable des territoires. Réalisée sous la responsabilité de la personne responsable de l'élaboration ou de l'évolution du document d'urbanisme, elle vise à assurer un niveau élevé de protection de l'environnement dans toutes ses thématiques et à rendre plus lisibles pour le public les choix opérés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement. Cette évaluation environnementale ne se substitue pas aux études d'impact ou aux autorisations éventuellement nécessaires pour les projets et les aménagements envisagés. Le rapport de présentation du document d'urbanisme, pour restituer l'évaluation environnementale menée, doit notamment comporter :

- une description résumée des objectifs du document et de son contenu ;
- une description de l'articulation du plan avec les autres documents d'urbanisme et les plans ou programmes avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte ;
- une analyse de l'état initial de l'environnement et des perspectives de son évolution ;
- une évaluation des incidences du projet sur la santé humaine et sur les différentes composantes de l'environnement, en particulier l'évaluation des incidences Natura 2000 ;
- une explication des choix retenus ;
- une présentation des mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser, s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du plan sur l'environnement ;
- la présentation des critères, indicateurs et modalités retenus pour suivre les effets de la mise en œuvre du document sur l'environnement ;
- un résumé non technique ;
- une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée.

L'avis de l'autorité environnementale ne porte pas sur l'opportunité du plan ou programme concerné mais sur la qualité de l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou programme. De portée consultative, il ne comporte pas de prescription, il n'est ni favorable, ni défavorable. Par ses remarques et éventuelles recommandations, il vise à permettre d'améliorer la conception du plan ou programme concerné et la participation du public à son élaboration ; il constitue également une aide à la décision. Une fois émis, cet avis est mis en ligne¹ et est transmis à la personne responsable de l'élaboration ou de l'évolution du document d'urbanisme. Cet avis est, s'il y a lieu, joint au dossier d'enquête publique ou mis à la disposition du public. À défaut de s'être prononcée dans le délai de trois mois, l'autorité environnementale est réputée n'avoir aucune observation à formuler ; une information sur cette absence d'avis figure alors sur son site internet.

En application de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme et de l'arrêté du 12 mai 2016 portant nomination des membres des missions régionales d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (ci-après CGEDD), l'autorité environnementale compétente pour les PLU est la Mission Régionale d'Autorité environnementale (dénommée ci-après MRAe).

Elle bénéficie du concours d'agents de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (ci-après DREAL) qui préparent et mettent en forme toutes les informations qui lui sont nécessaires pour rendre son avis.

¹ Lorsque l'avis est émis par une MRAe, cette mise en ligne est assurée sur le site national des MRAe <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/>

1.2. Modalités de préparation et d'adoption de l'avis

Les modalités de préparation et d'adoption de l'avis sur l'élaboration du PLUi de la communauté de communes des Combes sont les suivantes :

La DREAL a été saisie par la communauté de communes des Combes le 2 août 2017 pour avis de la MRAe sur son projet d'élaboration de son Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi). L'avis de la MRAe doit donc être émis avant le 2 novembre 2017 au plus tard.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du code de l'urbanisme, l'agence régionale de santé (ci-après ARS) a été consultée le 3 août 2017. Elle a émis un avis en date du 6 septembre 2017.

La direction départementale des territoires (DDT) de Haute-Saône a produit une contribution le 4 octobre 2017.

Sur ces bases, complétées par sa propre analyse, la DREAL a transmis à la MRAe Bourgogne-Franche-Comté tous les éléments d'analyse nécessaires à sa délibération, notamment un projet d'avis.

Au terme de la réunion de la MRAe du 26 octobre 2017, en présence des membres suivants : Philippe DHÉNEIN (président), Hubert GOETZ, Colette VALLÉE, Hervé RICHARD, l'avis ci-après est adopté.

Nb : En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

2. Présentation du territoire et du projet de PLUi

La communauté de communes des Combes est composée de 27 communes, situées en périphérie Ouest de l'agglomération de Vesoul. Elle comptait 7268 habitants en 2013 pour une superficie de 23 400 hectares. Le territoire intercommunal comporte une grande richesse écologique, traduite par la présence du site Natura 2000 de la vallée de la Saône, de l'arrêté de protection de biotope du ruisseau des sept Fontaines, de dix-sept zones d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type 1 et d'une ZNIEFF de type 2, ainsi que de nombreuses zones humides.

Le projet de Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi) prévoit une croissance démographique de 0,8 % par an, permettant d'atteindre une population intercommunale d'environ 8400 habitants en 2029. Afin de répondre à cet objectif démographique et au phénomène de desserrement des ménages, le projet de PLUi prévoit la production de 648 logements au sein du tissu existant ou en extension avec 12 hectares de zones à urbaniser. Le projet de PLUi compte également 78 hectares de zones à vocation économique et 14 hectares de zones à vocation de loisirs auxquelles s'ajoutent 129 hectares de secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) localisés en zone naturelle (N), correspondant dans leur majorité à des monuments présentant un intérêt historique, des équipements de loisirs ou des carrières en activités.

La communauté de communes des Combes fait partie du périmètre du Schéma de Cohérence Territorial (SCoT) du Pays de Vesoul Val de Saône, en cours d'élaboration. Le projet de développement s'articule autour de trois pôles de proximité : Sacey-sur-Saône et Saint-Albin, Noidans-le-Ferroux et Mailley-et-Chazelot, en adéquation avec l'armature urbaine définie par le SCoT.

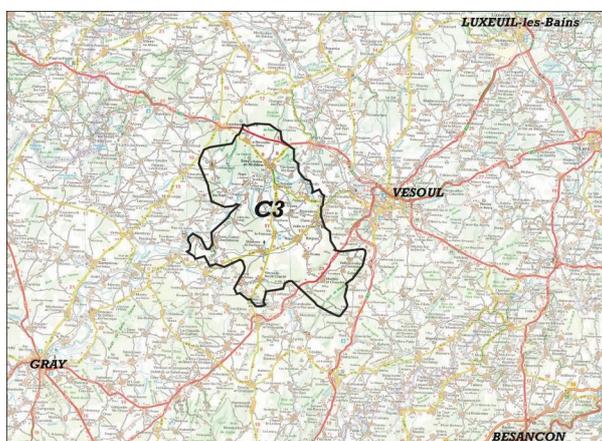


Illustration 1: Carte de situation du territoire. Extrait du rapport de présentation.

3. Avis sur la qualité de la restitution de la démarche d'évaluation environnementale

Le dossier du projet du PLUi comporte toutes les pièces attendues d'une restitution d'évaluation environnementale. Le diagnostic balaie l'ensemble des thématiques environnementales et présente une synthèse des enjeux à l'échelle de la communauté de communes, les études plus détaillées et les diagnostics à l'échelle communale étant présentés en annexes. Les incidences du projet de PLUi sont justifiées et analysées commune par commune puis à l'échelle intercommunale à travers sept thématiques environnementales. L'incidence par thématique est parfois davantage détaillée lors de l'analyse de l'articulation du PLUi avec les autres plans et programmes. La multiplicité des sources d'information peut parfois rendre l'analyse des incidences difficile. Par ailleurs, l'analyse de l'articulation du PLUi avec les autres plans et programmes est complète et bien menée.

Cependant de manière générale, la restitution de la démarche est de bonne qualité et se montre pédagogique et efficace dans les outils de restitution choisis.

4. Avis sur l'incidence du PLUi sur l'environnement

Les principaux enjeux identifiés par la MRAe concernant l'élaboration du PLUi de la communauté de communes des Combes sont :

- la modération de la consommation d'espaces agricoles et naturels ;
- la préservation des milieux naturels remarquables, ainsi que de la trame verte et bleue ;
- la préservation du paysage et du patrimoine bâti et naturel ;
- la limitation de la population exposée aux risques naturels et technologiques ;
- l'adéquation entre le projet de développement et la ressource en eau potable ainsi que la capacité d'assainissement du territoire ;
- la lutte et l'adaptation au changement climatique.

4.1. Consommation d'espaces

La communauté de communes des Combes, après une croissance annuelle de l'ordre de 0,6 % entre 1999 et 2009, connaît une croissance plus modérée entre 2009 et 2013, de l'ordre de 0,3 % par an. Face à ce ralentissement, le projet démographique du PLUi peut sembler un peu ambitieux.

L'analyse du potentiel de densification est bien restituée et a permis de limiter les besoins en extensions. La répartition des zones à urbaniser entre les communes, hors pôles de proximité, pourrait cependant être davantage justifiée, en particulier au regard de la vacance des logements dont il est indiqué qu'elle varie fortement entre les communes.

Le projet de PLUi s'appuie sur un bon diagnostic des espaces à vocation économique et industrielle et clarifie les anciens documents en plaçant l'ensemble de ces espaces dans le secteur UE. Les surfaces des anciens documents sont réduites pour concentrer le potentiel d'accueil d'entreprises aux trois pôles de proximité et mieux prendre en compte les milieux naturels sensibles et le risque inondation. Au total, le PLUi identifie 78 hectares de zones économiques, dont 33 disponibles. **Il conviendra de mieux justifier cette dernière surface au regard des besoins effectivement constatés à l'échelle de la communauté de communes.**

S'agissant des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) localisés en zone naturelle (N), la MRAe prend note que leurs définitions s'appuient sur une analyse de l'état existant et qu'ils ont vocation à encadrer l'exploitation et les constructions nouvelles dans des zones naturelles.

4.2. Biodiversité et milieux naturels remarquables

L'analyse des incidences des choix des zones bâties se base sur la carte des valeurs écologiques élaborée à la suite du diagnostic, présentée dans sa globalité puis sous forme de zooms lors de l'étude des incidences à l'échelle communale.

Les règlements des zones naturelles (N) et agricoles (A) sont plutôt restrictifs. Le règlement pourrait faire référence aux sous-destinations des constructions plutôt qu'à leur destination afin de mieux cibler les constructions autorisées. Des éléments sensibles, comme des jardins au cœur de zones bâties, des vergers ou des ripisylves, sont identifiés et placés en zone N, A ou en zonage de jardins (Uj ou Nj). À l'image de ces derniers, les autres éléments pourraient faire l'objet d'une trame spéciale afin de pouvoir les distinguer sur les plans de zonage du reste des zones A et N. L'ensemble de ces éléments pourrait le cas échéant bénéficier d'une protection particulière, notamment les vergers, identifiés comme très sensibles dans le diagnostic.

La trame verte et bleue a été déclinée à l'échelle intercommunale. La carte de restitution pourrait être agrandie afin de gagner en lisibilité. Les corridors identifiés sont traduits dans le règlement par des zonages Nn et An pour lesquels les constructions autorisées doivent démontrer qu'elles ne perturbent pas la continuité des corridors écologiques. **La MRAe s'interroge sur les possibilités administratives, techniques et juridiques d'une mise en œuvre efficace de ces dispositions en pratique, au stade de l'autorisation des projets.** La carte de superposition des réservoirs de biodiversité et des corridors du Schéma Régional de Cohérence Écologique avec les zonages An et Nn pourrait être plus lisible afin de mieux s'assurer de la cohérence entre les deux trames.

Le projet de PLUi prend en compte les zones humides identifiées par les services de l'État et les zones ouvertes à l'urbanisation ont presque toutes fait l'objet d'une étude floristique et pédologique en vue de déterminer leur caractère humide ou non. La grande majorité des zones humides sont localisées par une trame spécifique sur les plans de zonage, à l'exception des nouvelles zones humides identifiées à Aroz et Pontcey. **Les plans de zonage devraient faire apparaître ces dernières.** L'étude relative au caractère humide du secteur 1AU à Raze ne comporte pas la carte de localisation des sondages pédologiques. **Ce complément permettrait de conforter les résultats de l'étude.** Le secteur 1AULi à Traves, d'une surface de 2 hectares, a fait l'objet de seulement deux sondages. Au regard des sensibilités potentielles du secteur, **l'étude devrait être complétée afin de garantir l'absence de zones humides.** Enfin, le projet de PLUi ne détaille pas les suites données à l'étude du secteur UE de Scey-sur-Saône et Saint-Albin, qui mentionnait la présence d'une mare forestière.

L'évaluation des incidences Natura 2000 du PLUi analyse sérieusement les impacts potentiels du projet de PLUi sur les sites Natura 2000 présents ou à proximité du territoire intercommunal. Seule la zone 1AULi à Traves se situe au sein du site Natura 2000 « Vallée de la Saône ». Le rapport de présentation indique que des investigations de terrain ont permis de conclure à l'absence d'habitats d'intérêts communautaires. Ce propos pourrait être étayé par une restitution plus précise des investigations de terrain. Par ailleurs, l'étude d'incidence sur les espèces devra être complétée au moment de l'évaluation des incidences Natura 2000 du projet afin d'analyser plus finement les impacts potentiels sur les espèces en fonction du type de projet retenu.

4.3. Paysage et patrimoine

Le territoire de la communauté de communes des Combes présente un patrimoine historique et archéologique important. Le diagnostic est de bonne qualité, proposant une description des paysages et du patrimoine local à différentes échelles. Les descriptions à l'échelle communale pourraient être complétées par une carte permettant de localiser les monuments historiques et le patrimoine local évoqués.

Le projet de PLUi présente les éléments participant à la préservation du paysage dans l'analyse de l'articulation du projet avec la loi sur la protection et la mise en valeur des paysages. Trois monuments d'intérêt historique bénéficient par ailleurs d'un sous-zonage Nc autorisant les constructions nécessaires à leur mise en valeur et d'autres éléments sensibles du paysage sont inscrits en zonage N ou A.

Les différents éléments du patrimoine bâti et naturel, du patrimoine protégé au patrimoine local, ne bénéficient pas tous du même traitement de protection, celui-ci pouvant aller de la simple information à la définition d'un zonage spécifique. Ces choix pourraient être explicités et les éléments identifiés comme devant être protégés pourraient bénéficier d'une trame spécifique sur les plans de zonage afin de les distinguer du reste des zones N et A.

4.4. Risques naturels et technologiques

Le rapport de présentation comporte une présentation synthétique des risques naturels à l'échelle intercommunale et offre une vision d'ensemble intéressante. Le diagnostic pourrait être complété par l'identification des anciens sites miniers ainsi que des installations industrielles ayant des effets sur l'environnement ou rejetant des polluants, à titre informatif. Concernant le risque inondation, le diagnostic mentionne des secteurs de ruissellement et il est indiqué dans la partie « évaluation environnementale » que les axes de ruissellements ont été pris en compte. Ce phénomène pourrait être détaillé et localisé afin de mieux appréhender l'interaction du projet de PLUi avec ces secteurs.

Le projet de PLUi traduit de manière cohérente le risque inondation dans le règlement avec des zonages indicés « i » limitant les constructions pour les secteurs concernés. Il conviendra de s'assurer que la traduction du risque sur la commune de Soing-Cubry-Charentenay s'appuie bien sur les documents du Plan de Prévention du Risque inondation (PPRi) du secteur « Saône amont graylois » qui devrait prochainement être mis à enquête publique et dont la prise en compte sera très utilement assurée dès maintenant.

La zone à vocation économique de Chassey-les-Scay est concernée par le risque inondation et devrait donc être indicée « i ». Par ailleurs, la MRAe relève que la zone à urbaniser à vocation de loisirs de Traves est localisée en zone inondable. Ce point est traité par le biais de l'Orientation d'Aménagement et de Programmation (OAP) de la zone qui impose une étude hydraulique au stade des projets. Ils devront en particulier préserver les capacités d'expansion des crues et assurer la transparence hydraulique des équipements.

Le projet de reconversion de la friche industrielle de Scey-sur-Saône et Saint-Albin se situe également en zone inondable et potentiellement sur des sols pollués. Le projet pourrait impliquer des déblais et remblais, et accueillir des constructions à usage mixte ou d'habitations. Ce projet est confronté à de nombreux enjeux, dont les impacts seront analysés au plus tard au stade du projet.

Enfin, de nombreux secteurs bâtis et à urbaniser sont concernés par un risque karstique élevé. Le règlement conseille alors des études géotechniques complémentaires. Toutefois, aucune carte ne permet actuellement d'identifier clairement les secteurs concernés par un aléa fort et ces études restent optionnelles pour les zones de développement futur. Les indices karstiques ne sont pas reportés sur les plans de zonage, ne permettant pas de les localiser précisément et ne font l'objet d'aucune restriction réglementaire. Le projet de PLUi devrait dès à présent caractériser le risque géologique de ces parcelles, afin de s'assurer du caractère constructible des terrains ouverts à l'urbanisation ou des conditions dans lesquelles ils pourront l'être.

Ainsi dans l'ensemble du projet de PLUi, plusieurs zones de développement sont situées dans des secteurs à risques. Au-delà des recommandations et/ou prescriptions qui y sont associées, la démarche d'évaluation environnementale doit permettre d'éviter au maximum l'augmentation des populations exposées à des risques. **Il apparaît ainsi nécessaire de mieux justifier, à travers la comparaison de scénarios alternatifs concernant l'emplacement des zones de développement, la pertinence des choix effectués.**

Au titre des problématiques « Santé-environnement », la MRAe rappelle que l'article 4 de l'arrêté préfectoral du 18 juin 2014 impose la prévention de la prolifération de l'ambrosie (plante hautement allergisante) et son élimination sur toutes les terres rapportées et sur tout sol remué lors de travaux. Cette prescription pourra être reprise dans le PLUi pour les communes concernées.

4.5. Ressource en eau potable et assainissement

Le diagnostic relatif aux captages d'eau potable et à leurs périmètres de protection contient plusieurs incohérences qu'il conviendra de vérifier et corriger. De ce fait, il est difficile d'avoir une vision précise des périmètres de captage du territoire, les données différant selon les documents du projet de PLUi. Deux parcelles ouvertes à l'urbanisation sur la commune de Traves sont localisées dans le périmètre de protection rapprochée de la source de La Combe au Moine. Si ces parcelles sont maintenues en zone constructible, il conviendra a minima de mentionner, voire de traduire, dans le projet de PLUi l'arrêté du 8 février 2013 déterminant les activités interdites et autorisées dans les périmètres de protection de la source.

Le projet de développement semble cohérent avec la ressource en eau potable, malgré des problèmes qualitatifs dans certaines communes. Le développement futur de la commune de Noidans-le-Ferroux pourrait être questionné si l'approbation de la nouvelle ressource n'aboutissait pas.

L'adéquation entre le projet de développement et la capacité d'assainissement du territoire repose pour plusieurs communes sur la mise en place de systèmes d'assainissement collectif dans des territoires actuellement non équipés. Les stations d'épuration des communes de Noidans-le-Ferroux et Rosey étaient non conformes en performance en 2015. Le projet de PLUi prévoit pourtant des zones à urbaniser dans ces communes. À cet égard, des dispositions posant la mise aux normes des dispositifs d'assainissement comme préalable nécessaire à l'urbanisation pourraient être envisagées.

4.6. Lutte et adaptation au changement climatique

Le rapport de présentation comporte plusieurs éléments de diagnostic ayant trait au changement climatique. Le projet de PLUi contribue à la lutte contre le changement climatique grâce à plusieurs mesures favorisant par exemple un tissu urbain plus dense et producteur d'énergies renouvelables. L'OAP de la zone de développement de Scey-sur-Saône et Saint-Albin impose même l'orientation des façades afin de favoriser l'ensoleillement optimal des constructions. Dans le secteur UEc, les constructions sont autorisées à condition qu'elles utilisent l'énergie produite par l'usine d'incinération des ordures ménagères.

En matière de mobilité, en considérant le caractère majoritairement rural du territoire, le PLUi pourrait renforcer la promotion des initiatives visant à favoriser les nouvelles mobilités, en particulier autour des pôles les plus structurants.

5. Conclusion

Le projet de PLUi de la communauté de communes des Combes et la restitution de sa démarche d'évaluation environnementale sont globalement de bonne qualité. La démarche itérative d'évaluation environnementale a permis de prendre en compte la plupart des enjeux environnementaux, la traduction de ces derniers pouvant parfois gagner en lisibilité.

La MRAe recommande en particulier de justifier davantage les localisations de plusieurs zones de développement envisagées dans des secteurs exposés à des risques (karstiques, ponctuellement sur des sols pollués...) et de poursuivre le travail de prise en compte des risques pour faciliter la mise en œuvre des projets ensuite.

Elle formule d'autres observations ou recommandations plus ponctuelles présentées dans le présent avis, dont il conviendrait de tenir compte, afin d'améliorer la clarté du dossier et la prise en compte de l'environnement dans le projet de PLU et de garantir la bonne information du public.

Le présent avis a été délibéré à Dijon le 26 octobre 2017

Pour publication conforme,

le Président de la MRAe Bourgogne-Franche-Comté



Philippe DHÉNEIN