



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 révision du POS valant transformation
en PLU de la commune de Les Fourgs (Doubs)**

n°BFC – 2016 – 980

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 PLU.....	4
2.1. Contexte.....	4
2.2. Projet de développement.....	5
3. Enjeux environnementaux identifiés par la MRAe.....	5
4. Avis sur la qualité du dossier.....	6
4.1. État initial de l'environnement et ses perspectives d'évolution.....	6
4.2. Articulation avec les autres plans et programmes.....	6
4.3. Évaluation des incidences Natura 2000.....	6
4.4. Justification des choix retenus.....	6
4.5. Impacts sur l'environnement et mesures envisagées pour les éviter, réduire et, si possible, compenser (ERC).....	6
4.6. Dispositif de suivi de l'application du PLU.....	7
4.7. Résumé non technique.....	7
5. Avis sur l'incidence du PLU sur l'environnement.....	7
5.1. Biodiversité et milieux naturels.....	7
5.2. Zones humides.....	7
5.3. Ressource en eau.....	8
5.4. Paysage et cadre de vie.....	8
5.5. Risques naturels et technologiques.....	8
5.6. Consommation d'espace.....	8
5.7. Changement climatique.....	8
6. Conclusion.....	9

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. A 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 la révision du POS de Les Fourgs valant élaboration de son PLU sont les suivantes :

La DREAL Bourgogne-Franche-Comté a été saisie par le maire de Les Fourgs sur son plan local d'urbanisme (PLU) arrêté ; elle a reçu un dossier complet le 8 décembre 2016 et en a accusé réception ; l'avis de la MRAe doit donc être émis le 8 mars 2017 au plus tard. Ce projet est soumis à avis de l'autorité environnementale du fait de la présence du site Natura 2000 « Complexe de la Cluse et Mijoux » sur son territoire.

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 9 décembre 2016 et a émis un avis le 16 janvier 2017.

La direction départementale des territoires (DDT) du Doubs a produit une contribution le 6 janvier 2017.

Sur ces bases et sur 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 qui a donné lieu à des échanges électroniques entre les membres suivants : Philippe DHÉNEIN (président), Hubert GOETZ, Colette VALLÉE, Hervé RICHARD (référént du dossier).

En application de sa décision du 23 juin 2016 relative aux modalités de préparation et d'adoption des avis et décisions, la MRAe a, lors de sa réunion du 5 janvier 2017, décidé que cet avis serait délibéré par voie électronique.

A l'issue des échanges conduits par messagerie, la MRAe a adopté l'avis suivant :

Nb : En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants cités ci-dessus attestent qu'aucun intérêt particulier ou élément dans leurs 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 PLU

2.1. Contexte

Les Fourgs est une commune du massif du Haut-Jura, située à 10 km au Sud-Est de Pontarlier. Cette commune de 2 799 hectares, frontalière avec la Suisse, comptait 1 272 habitants en 2013. Elle fait partie de la Communauté de communes du Mont d'Or et des deux lacs.

Le village s'est développé sur un plateau à 1100 mètres d'altitude. Les paysages de forêts, prés et pâturages sont ponctués par des bâtiments à l'identité montagnarde. Cette station de ski familiale, possède les caractéristiques propres aux stations touristiques avec un parc de logements comptant 28 % de résidences secondaires et 52 % d'appartements.

La MRAe prend note du fait que la commune est en zone de montagnes et est située à moins de 15 kilomètres de Pontarlier, qui compte plus de 15 000 habitants, sur un territoire non pourvu d'un Schéma de Cohérence Territoriale. Le dossier comporte donc une demande de dérogation au principe d'urbanisation limitée, rendue nécessaire par son projet de développement.

En outre, la MRAe relève que le rapport comporte également le relevé de conclusions, favorable, de la commission départementale de la Nature, des Paysages et des Sites, le projet de développement prévoyant une zone à urbaniser à vocation d'activités économiques en discontinuité par rapport à l'urbanisation existante. La zone est en effet séparée de la zone déjà urbanisée de la commune par la route départementale.

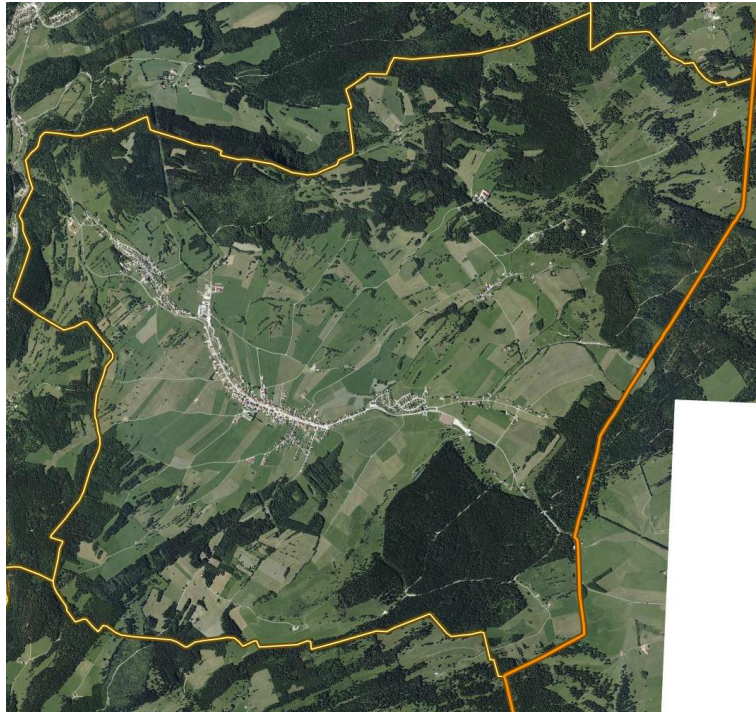


Illustration 1: Les Fourgs - Source : rapport de présentation

2.2. Projet de développement

Le projet de développement de la commune s'appuie sur l'objectif d'une croissance moyenne annuelle de 0,58 % soit l'accueil de 93 habitants supplémentaires à l'horizon 2027. Afin de répondre à cette croissance démographique et au phénomène de desserrement de la taille des ménages, la commune prévoit la construction de 64 logements supplémentaires.

La commune prévoit également de nombreux équipements : une salle polyvalente, des aires de jeux, l'accueil résidentiel et de jour des personnes âgées, des secteurs dédiés aux loisirs, au tourisme et au sport, un hébergement touristique, des aires de camping-cars, une zone de dépôt des déchets verts et inertes, et une nouvelle implantation pour la fromagerie.

Pour répondre à ce projet de développement, la commune définit trois zones à urbaniser : 1,59 hectare à vocation résidentielle, 5,37 hectares à vocation d'activités économiques et 7,10 hectares à vocation ludique, sportive et de loisirs.

3. Enjeux environnementaux identifiés par la MRAe

Les enjeux identifiés par la MRAe sur la commune des Fourgs sont :

- la protection des milieux naturels remarquables, en particulier les tourbières ;
- l'adéquation des objectifs démographique et touristique avec la ressource en eau potable et la capacité d'assainissement de la commune ;
- la préservation du paysage et du patrimoine qui forment l'identité montagnarde de la commune ;
- la prise en compte des risques technologiques et naturels, en particulier le risque d'affaissement/effondrement ;
- la limitation de la consommation d'espace ;
- la prise en compte des problématiques liées au changement climatique.

4. Avis sur la qualité du dossier

4.1. État initial de l'environnement et ses perspectives d'évolution

L'état initial de l'environnement met en évidence les principaux enjeux de la commune et est illustré par de nombreux documents graphiques qui facilitent la spatialisation de ces enjeux. La MRAe souligne la qualité du travail d'analyse paysagère qui a été conduit, à l'échelle de la commune et des bâtiments.

La MRAe soulève quelques points qu'elle recommande d'améliorer :

- le patrimoine archéologique, bien que cité, n'est pas cartographié ;
- la carte des indices karstiques mériterait d'être agrandie afin d'améliorer sa lisibilité ;
- le risque minier ainsi que le risque radon ne sont pas évoqués ; le secteur inondable identifié sur le règlement graphique n'est pas décrit dans l'état des lieux ;
- la carte localisant les zones humides ne fait apparaître que deux des zones humides citées ;
- les périmètres des zones naturelles d'intérêt écologique, floristique et faunistique (ZNIEFF) et de l'espace naturel sensible de la tourbière du bois des Placettes ne sont pas localisés sur une carte ;
- la démarche de déclinaison à l'échelle locale de la trame verte et bleue mériterait d'être explicitée.

Par ailleurs, le rapport de présentation pourrait mentionner le projet d'arrêté de protection du biotope en lien avec la tourbière du bois des Placettes, bien qu'il ne soit pas encore validé.

4.2. Articulation avec les autres plans et programmes

Le PLU s'attache à démontrer son articulation avec les autres plans et programmes en décrivant, pour chaque enjeu le concernant, la manière dont le document d'urbanisme y répond.

La compatibilité du PLU avec ces documents est vérifiée bien que la protection des zones humides pourrait être renforcée afin d'être pleinement compatible avec les objectifs de préservation du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux Rhône-Méditerranée (SDAGE) et du SAGE Haut-Doubs-Haute-Loue approuvé le 7 mai 2013 (cf paragraphe 5.2. *Zones humides*). **À cet égard, la vérification de la bonne articulation du PLU avec le SDAGE et ses orientations fondamentales devra être actualisée en fonction du document opposable, soit le SDAGE 2016-2021 approuvé fin 2015.**

4.3. Évaluation des incidences Natura 2000

L'évaluation des incidences directes du projet de PLU sur le site Natura 2000 est succincte, le site étant éloigné des zones urbanisées. Les incidences indirectes du projet, notamment sur la grande faune, sont également évaluées. Il est ainsi mis en évidence que le PLU n'a pas d'effets négatifs notables sur le site Natura 2000 de la commune.

4.4. Justification des choix retenus

Le dossier justifie les choix retenus au regard de différentes thématiques, facilitant une analyse complète. Néanmoins, bien que le choix de localisation de certaines zones semble évident, le dossier ne présente pas de scénarios alternatifs, notamment en termes de localisation de l'extension de la zone d'activités, qui permettraient d'apprécier en quoi la démarche d'évaluation environnementale a contribué au choix de cet emplacement.

4.5. Impacts sur l'environnement et mesures envisagées pour les éviter, réduire et, si possible, compenser (ERC)

Le rapport de présentation comporte un examen des différentes extensions urbaines décrivant l'occupation du sol et les principaux enjeux relatifs à chaque zone. Plusieurs mesures d'évitement sont proposées comme la conservation des espèces végétales de la partie non aménagée de la fromagerie, l'implantation de la fromagerie en partie basse du terrain pour limiter l'impact visuel ou encore les règles de teinte des toitures afin de limiter l'impact visuel de la zone d'activité, notamment depuis les hauteurs de la chapelle du Tourillot.

4.6. Dispositif de suivi de l'application du PLU

Le PLU propose un dispositif de suivi composé de cinq indicateurs. Ces indicateurs sont pertinents notamment grâce à leur précision. Néanmoins ils restent peu nombreux et pourraient éventuellement être complétés, par exemple en ce qui concerne le suivi des logements créés et la consommation des dents creuses. En outre, le travail de définition de l'« état zéro » de certains indicateurs pourra être poursuivi.

Le PLU pourra par ailleurs s'attacher à identifier des indicateurs propres au suivi des mesures d'évitement proposées lors de l'évaluation de l'impact de l'ouverture à l'urbanisation des zones d'extension.

4.7. Résumé non technique

Le rapport de présentation ne comporte pas de résumé non technique. **La MRAe recommande de compléter le dossier par cet élément.**

5. Avis sur l'incidence du PLU sur l'environnement

5.1. Biodiversité et milieux naturels

Le rapport de présentation évoque différents outils de protection de la biodiversité et des paysages, tout en tenant compte de la protection déjà apportée par le régime forestier. Cependant, la mise en œuvre de ces outils peut sembler confuse en particulier concernant les espaces boisés classés : l'erratum semble indiquer l'absence de classement d'espaces boisés au titre de l'article L.113-1 alors que le rapport évoque seulement un classement non systématique et que le règlement écrit fait bien référence à ces espaces boisés classés.

Par ailleurs, les haies identifiées sur les cartes au titre de l'article L.151-19 ou L.151-23 (anciennement L.123-1-5,7°) sont évoquées dans le règlement écrit de la zone agricole A, mais pas dans celui des autres zones concernées.

La MRAe recommande de consolider le projet de PLU en actualisant les éléments protégés et la protection associée et en harmonisant les différents documents (en faisant exclusivement référence à la nouvelle codification du Code de l'Urbanisme). Le règlement écrit pourra utilement rappeler ces protections et il fera apparaître les prescriptions associées aux identifications graphiques lorsque cela est nécessaire.

Le règlement de la zone naturelle N mérite également d'être précisé : en préambule, il est indiqué qu'elle peut « accueillir pour des motifs d'intérêt général des constructions, installations et aménagements liés aux activités sportives, ludiques et de loisirs » sans que ces constructions ne soient explicitement autorisées par l'article N2 et sans que des conditions de hauteurs ou d'aspects extérieurs pour les constructions nouvelles ne soient inscrites dans la suite du règlement, ce qui pourrait permettre des constructions d'une ampleur non maîtrisée et aux impacts potentiels non négligeables. Sans préjuger de l'avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, **la MRAe recommande de compléter le règlement de la zone N afin de mieux protéger ces espaces naturels.**

5.2. Zones humides

Si les tourbières sont identifiées sur les plans de zonages, elles ne font pas l'objet de prescriptions particulières. **La MRAe recommande dès lors soit de créer un zonage spécifique pour les trois zones humides, dont le règlement serait plus restrictif** que le règlement actuel des zones naturelles, **soit de mobiliser le dispositif prévu à l'article L.151-23**, afin de garantir une véritable protection à ces zones à forte valeur écologique.

D'autre part, **la MRAe recommande de faire coïncider le périmètre de protection de la tourbière du bois des Placettes avec celui défini par le projet d'Arrêté de Protection du Biotope (APB)** la concernant.

L'étude spécifique permettant de déterminer le caractère humide des parcelles ouvertes à l'urbanisation mentionne des relevés floristiques sur l'ensemble des parcelles et une analyse pédologique sur la seule zone AUa. **La MRAe recommande de compléter l'étude par l'analyse pédologique de l'ensemble des zones ouvertes à l'urbanisation**, le caractère humide pouvant être confirmé par le seul critère pédologique.

5.3. Ressource en eau

La MRAe regrette que l'adéquation entre le projet de développement de la commune et sa capacité d'assainissement ne soit pas davantage explicitée, au regard notamment du fait que la station d'épuration de Doubs a déjà dépassé sa capacité théorique (sans conséquences sanitaires pour le moment *a priori*).

La MRAe regrette également que les enjeux de ressource en eau potable et de capacité d'assainissement de la commune ne soient pas abordés en lien avec l'activité touristique de la commune, qui implique des pics de consommation et de rejet des eaux usées.

5.4. Paysage et cadre de vie

La MRAe souligne la forte volonté de protéger le paysage et le patrimoine de la commune, qui se traduit dans le règlement du PLU par la distinction de deux zones agricoles, constructible et inconstructible, permettant de limiter le phénomène de mitage, la définition de prescriptions encadrant les toitures et les façades des bâtiments afin de conserver une harmonie du bâti ainsi que de recommandations concernant la rénovation des fermes patrimoniales. La MRAe recommande également de veiller à la conservation des paysages agricoles caractéristiques de cette région (prés-bois, haies, prairies, pelouses...).

5.5. Risques naturels et technologiques

L'état initial indique la présence de nombreuses cavités souterraines et dolines. Or, sur le règlement graphique, seules deux dolines sont identifiées et classées inconstructibles. **La MRAe recommande d'identifier sur le zonage l'ensemble des zones concernées par le risque d'affaissement/effondrement et d'y interdire strictement toute construction, comblement et utilisation.**

La MRAe souligne que les dispositions générales du règlement pourraient utilement rappeler les normes de construction liées au risque sismique.

La fromagerie sera située à quelques dizaines de mètres de la ligne haute tension. La MRAe souligne également que l'exposition aux champs électromagnétiques pourrait être évaluée, en complément aux développements théoriques proposés, à l'aide de mesures de terrain.

5.6. Consommation d'espace

Le projet de développement de la commune est peu consommateur d'espaces et s'attache à prendre en compte les nombreux logements vacants et les dents creuses afin d'optimiser l'occupation des sols déjà artificialisés. En ce qui concerne la zone de loisirs, on relève que les 7,10 hectares classés en zone AUI correspondent globalement à un secteur d'ores et déjà occupé par des équipements de ce type.

5.7. Changement climatique

Le PLU s'inscrit dans une volonté d'atténuation du changement climatique en privilégiant la reconquête du centre-bourg et en définissant une zone d'extension au sein de l'enveloppe urbaine, limitant ainsi l'augmentation des déplacements et leurs conséquences. Le règlement autorise également les panneaux solaires et recommande d'orienter les nouvelles constructions en fonction de l'ensoleillement, limitant ainsi leurs besoins énergétiques.

Le projet de développement de la commune s'inscrit également dans une démarche d'adaptation au changement climatique, en travaillant sur l'hypothèse d'une diminution du tourisme de neige au profit d'un tourisme de nature.

Enfin, l'extinction obligatoire des enseignes lumineuses entre 22h et 5h dans les zones d'activités permet une diminution des consommations énergétiques tout en limitant la pollution lumineuse.

La MRAe recommande par ailleurs, compte tenu des flux de travailleurs frontaliers, d'amplifier les dispositions, le cas échéant en s'associant à d'autres collectivités, pour développer le covoiturage (emplacements de parking dédiés, site internet commun pour le co-voiturage,...). et l'utilisation des transports en commun avec une offre adaptée, et, pour renforcer leur efficacité.

6. Conclusion

Le PLU de la commune de Les Fourgs a été établi à la suite d'un diagnostic de qualité et les enjeux identifiés ont été traduits de manière satisfaisante dans le projet de développement.

La MRAe recommande de consolider le règlement des zones agricoles et naturelles, ainsi que des éléments de biodiversité, afin de renforcer la protection des milieux naturels remarquables de la commune, tout particulièrement des tourbières.

La MRAe recommande également de compléter :

- l'étude permettant de confirmer le caractère non humide des parcelles ouvertes à l'urbanisation ;
- la définition des secteurs concernés par le risque d'affaissement/effondrement ;
- le dispositif de suivi du PLU et le résumé non technique.

La MRAe formule d'autres observations 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 PLU.

Le présent avis a été adopté à l'issue d'échanges électroniques,
pour publication conforme,
à Dijon le 21 février,

le Président de la MRAe Bourgogne-Franche-Comté



Philippe DHÉNEIN