



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 mise en
compatibilité du plan local d'urbanisme
de la commune de Jussey (Haute-Saône)**

n° BFC-2017-1324

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 mise en compatibilité du PLU.....	4
3. Les enjeux environnementaux identifiés par la MR Ae.....	5
4. Analyse de la qualité de l'évaluation environnementale.....	5
5. Analyse de la prise en compte de l'environnement dans la mise en compatibilité du PLU.....	6
6. Conclusion.....	7

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 la mise en compatibilité du PLU de Jussey sont les suivantes :

La DREAL a été saisie par la commune de Jussey le 27 septembre 2017 pour avis de la MRAe sur la déclaration de projet valant mise en compatibilité de son plan local d'urbanisme (PLU). L'avis de la MRAe doit donc être émis avant le 27 décembre 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 2 octobre et a émis un avis le 8 novembre 2017.

La direction départementale des territoires (DDT) de Haute-Saône a produit une contribution le 24 octobre 2017.

Sur ces bases et sur celle de 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 20 décembre 2017, en présence des membres suivants : Philippe DHENEIN (président), Hubert GOETZ, Colette VALLEE, 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 mise en compatibilité du PLU

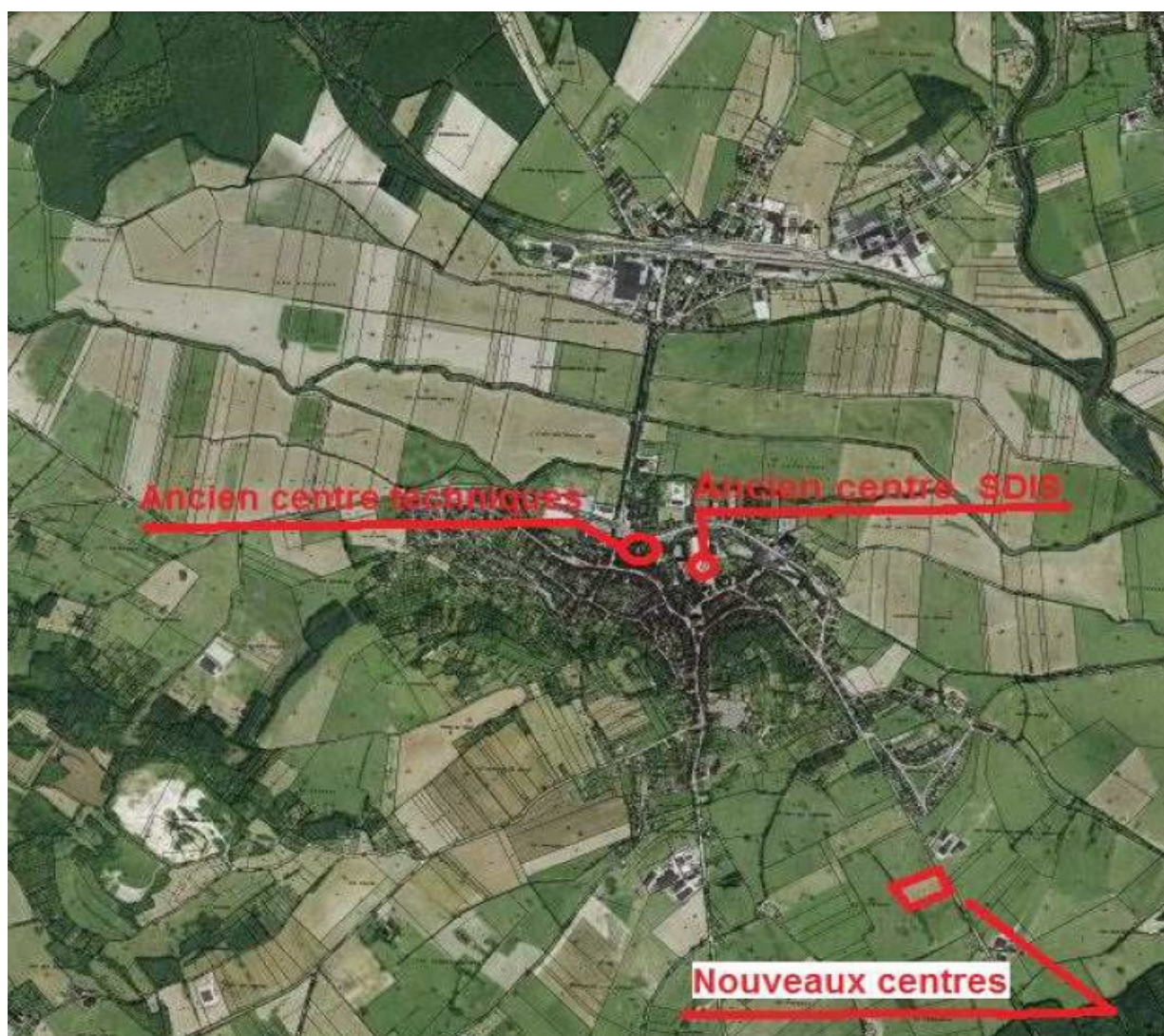
Jussey est une commune de 1 648 habitants située au nord-ouest de la Haute-Saône, à environ 35 km de Vesoul. Elle dispose d'un plan local d'urbanisme approuvé le 23 septembre 2008.

Le Conseil départemental de Haute-Saône porte un projet de déplacement de la caserne de pompiers de Jussey et du centre technique départemental dédié à l'entretien des routes, tous deux étant actuellement situés en centre-bourg de Jussey. Il est ainsi envisagé de construire un centre mutualisé (centre de secours et centre technique) à l'extérieur du village. Le centre de secours a un rayon d'action de 280 km², il couvre près de 6 000 habitants pour 29 communes.

L'emplacement envisagé pour l'implantation du nouveau centre se situe en zone actuellement non constructible du PLU (zone A, agricole), entre les bourgs de Jussey et Gévigney, nécessitant donc une procédure de déclaration de projet emportant mise en compatibilité du PLU afin de le classer en zone constructible « AUXp ». Il présente un terrain d'assiette de 15 591 m², dont 1 960 m² de bâtiments neufs.

La procédure de mise en compatibilité du document d'urbanisme prévoit également de reclasser un secteur d'urbanisation future « AU » de 25,1 ha, déconnecté de toute entité urbaine, en zone naturelle « N ».

Choix d'implantation des nouveaux centres à Jussey
(Image extraite du rapport de présentation)



3. Les enjeux environnementaux identifiés par la MRAe

Les enjeux identifiés par l'autorité environnementale dans le cadre de la mise en compatibilité du PLU de Jussey sont : la préservation des zones humides et de la biodiversité, la limitation de la consommation d'espaces naturels et agricoles, l'assainissement, les nuisances et le paysage.

4. Analyse de la qualité de l'évaluation environnementale

Le rapport de présentation est concis, et organisé autour de trois axes principaux : la démonstration de l'intérêt général du projet, l'analyse environnementale, et les modalités de mise en compatibilité du document d'urbanisme.

La MRAe attire l'attention de la commune sur les insuffisances du rapport de présentation en matière d'évaluation environnementale, tant sur le fond que sur la forme, celui-ci ne répondant que très partiellement aux attendus de l'article R.151-3 du code de l'urbanisme². **La MRAe recommande en particulier à la commune de compléter son dossier concernant :**

² Article qui régit le contenu du rapport de présentation d'un PLU faisant l'objet d'une évaluation environnementale.

- l'articulation du PLU avec les autres plans et programmes avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte, en particulier le SDAGE Rhône-Méditerranée. Cet aspect n'est pas traité dans le rapport présenté à l'autorité environnementale ;
- l'évaluation des incidences sur le site Natura 2000 « Vallée de la Saône » (désigné au titre des deux directives « Habitats, faune, flore » et « Oiseaux ») : des cartes de situation permettant d'apprécier la localisation du secteur de projet par rapport au site Natura 2000 devront être introduites dans le dossier ;
- les enjeux environnementaux de la mise en compatibilité du PLU : seuls les enjeux relatifs aux zones humides et au site Natura 2000 sont abordés. Le rapport devrait également évoquer les autres sensibilités environnementales du projet de mise en compatibilité, à savoir la consommation d'espaces agricoles et naturels, la biodiversité (ordinaire ou remarquable), le paysage, les nuisances et l'assainissement ;
- la présentation des mesures d'évitement (E), de réduction (R) ou de compensation (C) des impacts : le dossier ne présente que des mesures compensatoires, sans aucune recherche préalable de mesures d'évitement ou de réduction des incidences environnementales. La séquence « ERC » n'est donc pas respectée ;
- la présentation d'un dispositif de suivi des effets du plan sur l'environnement : celui-ci n'est pas prévu dans le dossier et devra être défini par la commune.

La MRAe relève que la démarche d'évaluation environnementale n'a, semble-t-il, pas été menée dès le début des réflexions sur la localisation du projet, l'analyse environnementale ayant été effectuée a posteriori, une fois les choix d'implantation arrêtés. En conséquence, l'évaluation environnementale de la mise en compatibilité du PLU n'a pas permis de faire évoluer le projet dans la recherche d'éventuelles solutions de moindre impact, aucun scénario alternatif n'ayant été présenté dans le dossier, quand bien même un impact notable sur les zones humides a été identifié (cf infra).

5. Analyse de la prise en compte de l'environnement dans la mise en compatibilité du PLU

Le zonage révisé envisage de rendre constructible une parcelle de 1,5 ha de prairies humides eutrophes, jusqu'ici classée en zone « A », agricole, du PLU.

Un inventaire des zones humides est présenté dans le dossier : il conclut à la présence de zone humide sur l'ensemble de la parcelle prospectée (selon les deux critères végétation et pédologie). L'emprise du projet conduirait ainsi à la destruction de 0,9 ha de zone humide. Le plan d'implantation des bâtiments (p.16 du dossier) montre par ailleurs que les bâtiments seront probablement construits sur la partie la plus humide de la parcelle (point bas, présence plus importante de joncs et d'une mare).

Deux mesures sont proposées afin de compenser cette destruction de zone humide :

- reclassement en zone naturelle « N » d'une zone « AU » de 25,1 ha déconnectée du bourg où la présence de zones humides est signalée ;
- agrandissement d'une petite mare artificielle avec végétalisation de type « queue d'étang » sur 1 ha à proximité de cette mare, sur un secteur aujourd'hui non humide.

Le dossier annonce que le ratio de compensation est de « 1 pour 29 » (26,1 ha de compensation pour 0,9 ha de zone humide détruite). **La MRAe considère que le reclassement de la zone « AU » (aujourd'hui à l'état naturel) de 25,1 ha en zone « N » ne saurait être considéré comme une mesure compensatoire à la destruction de zone humide au sens des dispositions du SDAGE Rhône-Méditerranée³.** Il s'agit plutôt d'une mesure rectificative (par ailleurs pertinente) permettant de supprimer un impact environnemental notable non détecté lors de l'approbation initiale du PLU. En tout état de cause, ce ratio de compensation de 1 pour 29 n'est pas recevable.

3 Principes de compensation définis dans la disposition 6B-04 : viser une compensation de 200 % de la surface perdue, avec : une compensation minimale à hauteur de 100 % de la surface détruite par la création ou la restauration de zone humide fortement dégradée à proximité du lieu impacté, en visant des fonctions équivalentes à celles impactées par le projet ; une compensation complémentaire permettant d'améliorer des fonctions de zones humides partiellement dégradées dans le même sous-bassin.

Les zones humides ont des fonctions écologiques (réservoirs de biodiversité), épuratrices (filtration des eaux avant restitution à la nappe) et hydrologiques (régulation des inondations, soutien d'étiage...) qui requièrent la plus grande attention et font l'objet d'objectifs de préservation dans les politiques de l'eau traduites notamment dans le SDAGE Rhône-Méditerranée 2016-2021 en vigueur sur le territoire.

Aucune solution alternative n'est présentée dans le dossier afin de permettre l'implantation du projet dans un secteur écologiquement moins sensible. **La MRAe considère que la mise en compatibilité du PLU ne respecte donc pas la démarche « éviter-réduire-compenser » et n'est pas compatible avec le SDAGE Rhône-Méditerranée**, en particulier son orientation fondamentale n°2 (concrétiser la mise en œuvre du principe de non-dégradation des milieux aquatiques) et ses dispositions 2-01⁴, 4-09⁵ et 6B-04⁶.

En conséquence, avant d'envisager des mesures de compensation, la MRAe recommande aux collectivités de rechercher des lieux d'implantation alternatifs, le cas échéant sur d'autres parcelles le long de la RD 3, dans l'optique d'éviter la destruction de zone humide.

Par ailleurs, le dossier de mise en compatibilité du PLU signale la présence du Cuivré des marais, papillon protégé sur l'ensemble du territoire national, sur les parcelles humides « AU » à reclasser en zone « N ». Ces parcelles présentant des caractéristiques similaires au site d'implantation du centre mutualisé (prairies humides eutrophes) et étant à proximité directe de celui-ci, il y a lieu de considérer que cette espèce pourrait également fréquenter l'emprise du site. Celui-ci présente en effet un biotope favorable au cycle de vie de l'espèce (prairies et dépression humide, présence de *Rumex* nécessaire à la reproduction du Cuivré des marais). La prospection menée le 19 avril 2017 par le bureau d'étude a cependant été trop précoce pour détecter un éventuel enjeu de cet ordre. **Un inventaire faunistique supplémentaire devrait ainsi être opéré en période favorable⁷ afin de déterminer si le choix d'implantation du projet est susceptible d'altérer l'habitat du Cuivré des marais ou de toute autre espèce inféodée aux milieux impactés** (en particulier la pie-grièche écorcheur, la chouette chevêche, ou encore la huppe fasciée dont la présence est signalée sur le secteur).

Des haies arbustives délimitent le Sud et l'Ouest de la parcelle concernée par la mise en compatibilité du PLU : leur intérêt écologique n'a pas été étudié par l'évaluation environnementale. **La MRAe recommande à la commune d'étudier l'intérêt de conserver ces haies à des fins écologiques⁸.**

Les autres enjeux environnementaux relatifs au projet de mise en compatibilité du PLU (assainissement, paysage, nuisances) n'ont pas été abordés dans le rapport de présentation. S'ils ne présentent pas le même niveau de sensibilité que les enjeux relatifs aux zones humides et à la biodiversité sur le site du projet, il y a tout de même lieu d'évoquer et d'analyser, pour la bonne information du public, les incidences de l'aménagement de la zone sur le paysage local (intégration paysagère du projet au bord de la RD 3, maintien éventuel des haies...), sur les rejets d'eaux usées (type d'assainissement envisagé, dimensionnement du dispositif, emplacement de l'exutoire), et sur les nuisances liées à l'activité (effet positif du déplacement de la caserne et du centre technique sur la tranquillité des riverains dans le bourg).

6. Conclusion

La mise en compatibilité du PLU de Jussey vise à rendre constructible une prairie humide eutrophe actuellement classée en zone A, afin de délocaliser la caserne des pompiers et le centre technique départemental dans des locaux neufs à l'extérieur du bourg.

Le dossier de mise en compatibilité devrait être étoffé, tant dans les attendus de l'évaluation environnementale (par ex : démonstration de la compatibilité avec les autres plans et programmes, modalités de suivi de l'application du PLU...) que sur des sujets de fond (les enjeux relatifs à l'assainissement, au paysage et aux nuisances ne sont pas traités, aucune mesure d'évitement ou de réduction des impacts n'est proposée, la biodiversité est insuffisamment analysée).

4 Disposition 2-01 : Mettre en œuvre de manière exemplaire la séquence « éviter-réduire-compenser ».

5 Disposition 4-09 : Intégrer les enjeux du SDAGE dans les projets d'aménagement du territoire et de développement économique.

6 Disposition 6B-04 : Préserver les zones humides en les prenant en compte dans les projets.

7 Deux passages sont recommandés : le premier entre le 20 mai et le 25 juin, et le second entre le 15 juillet et le 15 août.

8 Il s'agit notamment d'un habitat favorable pour l'avifaune des milieux ouverts (pie-grièche écorcheur, huppe fasciée...), les amphibiens en phase terrestre (surtout en présence de mares à proximité), les chiroptères...

Le principal enjeu environnemental du dossier est relatif à la dégradation de zones humides. Il est en effet prévu que le projet s'implante intégralement en zone humide sans que la séquence « éviter-réduire-compenser » n'ait été mise en œuvre de manière aboutie : aucune solution d'évitement n'est en effet proposée, le dossier évoquant d'emblée des mesures compensatoires, par ailleurs insuffisantes. Le projet n'apparaît en l'état pas compatible avec les principes de non-dégradation des milieux aquatiques et de compensation des zones humides déclinés dans le SDAGE Rhône-Méditerranée.

Avant d'envisager des mesures compensatoires dont la mise en œuvre pourrait s'avérer délicate, la MRAe recommande à la commune de rechercher des solutions alternatives permettant d'éviter la destruction de zones humides (recherche d'autres terrains potentiels le long de la RD 3 pour l'accueil du projet de centre mutualisé).

Le présent avis a été délibéré à Dijon le 20 décembre 2017

Pour publication conforme,

le Président de la MRAe Bourgogne-Franche Comté



Philippe DHÉNEIN