Mission régionale d'autorité environnementale

Grand Est

Avis sur le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme de la commune déléguée de Villegusien-le-lac (nouvelle commune de Villegusien-le-lac département 52)

n°MRAe 2019AGE18

Préambule relatif à la rédaction de l'avis

Pour tous les plans, programmes ou schémas soumis à évaluation environnementale ou à étude d'impact, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public.

En ce qui concerne le projet de Plan local d'urbanisme (PLU) de la commune déléguée de Villegusien-le-lac (nouvelle commune de Villegusien-le-lac – département 52), en application de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme, l'autorité environnementale est la Mission régionale d'autorité environnementale[1] (MRAe) Grand Est, du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

La MRAe a été saisie pour avis par la Communauté de communes d'Auberive Vingeanne Montsaugeonnais. Le dossier ayant été reçu complet le 21 décembre 2018 , il en a été accusé réception à cette date. Conformément à l'article R. 104 – 25 du code de l'urbanisme, l'avis doit être fourni dans le délai de 3 mois. Selon les dispositions de l'article R. 104 – 24 du même code, la MRAe a consulté l'Agence régionale de santé (ARS) qui a rendu son avis le 8 février 2019.

La MRAe a consulté la Direction départementale des territoires (DDT) de la Haute-Marne qui a rendu son avis le 17 janvier 2019.

Par délégation de la MRAe, son Président rend l'avis qui suit, dans lequel les recommandations sont portées en italique gras pour en faciliter la lecture.

Il est rappelé ici que cet avis ne porte pas sur l'opportunité du plan ou du document mais sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il vise à permettre d'améliorer la conception du plan ou du document, et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur celui-ci. Les observations et propositions recueillies au cours de la mise à disposition du public sont prises en considération par l'autorité compétente pour adopter le plan, schéma, programme ou document (article L. 104-7 du code de l'urbanisme).

Note : Les illustrations du présent document dont la source n'est pas mentionnée sont issues du rapport de présentation du dossier d'enquête publique du PLU.

1 Désignée ci-après par l'Autorité environnementale (Ae).

Synthèse

Villegusien-le-lac (717 habitants) est une commune de la Haute-Marne située à une quinzaine de kilomètres au sud de Langres. Elle a été fusionnée le 1er janvier 2016 avec la commune voisine d'Heuilley-Cotton pour former la nouvelle commune de Villegusien-le-lac. L'ancienne commune, devenue aujourd'hui commune déléguée de Villegusien-le-lac, a prescrit le 29 mars 2012, avant la fusion, l'élaboration de son PLU. La commune déléguée et la nouvelle commune de Villegusien-le-lac n'adhèrent actuellement à aucun Schéma de cohérence territoriale (SCoT), mais seront intégrées au SCoT du Pays de Langres en cours d'élaboration.

L'évaluation environnementale a été demandée par décision de la MRAe du 6 février 2018. Compte tenu des observations émises dans sa décision du 6 février 2018 et de l'examen du dossier, les principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae sont :

- la limitation de la consommation foncière ;
- la préservation des espaces naturels ;
- la prévention des risques.

L'Autorité environnementale regrette que projet de PLU n'ait pas été modifié à la suite de cette décision pour répondre à ses observations. Celles-ci restent donc valables : une consommation d'espaces agricoles et naturels trop importante justifiée par la commune par une estimation de la croissance démographique sans fondement, sans prise en compte suffisante des surfaces disponibles au sein du bourg, des zones d'activités non justifiées dans le dossier et en partie situées dans des zones à enjeux environnementaux ou des zones à risques.

L'Ae rappelle de plus le principe légal d'urbanisation limitée en l'absence de SCoT opposable[2] et constate que l'ouverture à l'urbanisation de 8 ha pour une commune déléguée aussi modeste va à l'encontre de ce principe.

Les principales recommandations de l'Autorité environnementale sont de :

- ***revoir les hypothèses démographiques sur des bases plus réalistes afin de ne pas ouvrir à l'urbanisation les zones 1AU et de limiter au strict nécessaire une éventuelle zone 2AU ;***
- ***localiser la zone 2AUe du village senior en dehors du réservoir écologique de la trame verte, sur un site plus éloigné de la ZNIEFF de type 1 ;***
- ***supprimer la zone d'activités économiques à l'ouest de Villegusien-le-Lac, celle-ci étant en zone d'aléa moyen de retrait-gonflement des argiles et en zone d'aléa très élevé d'inondation par remontée de nappe.***

Plus généralement, elle recommande de tirer les conséquences de la création de la nouvelle commune de Villegusien-le-lac en mettant en perspective les projets des communes fusionnées d'Heuilley-Cotton et de la commune déléguée de Villegusien-le-lac.

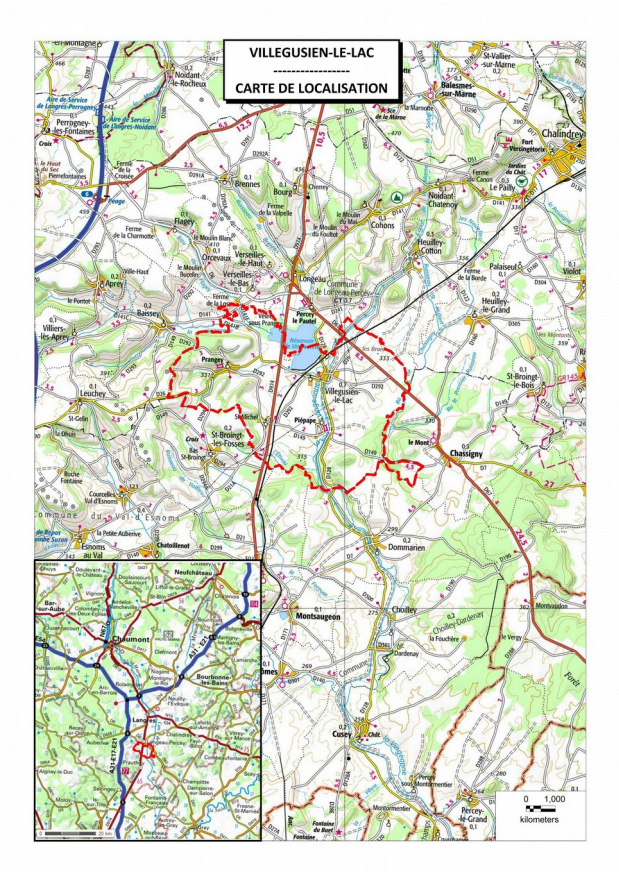
2 Article L.142-4 du code de l'urbanisme(extrait) :
Dans les communes où un schéma de cohérence territoriale n'est pas applicable :

1° Les zones à urbaniser délimitées après le 1er juillet 2002 ainsi que les zones naturelles, agricoles ou forestières d'un plan local d'urbanisme ou d'un document en tenant lieu ne peuvent être ouvertes à l'urbanisation à l'occasion de l'élaboration ou d'une procédure d'évolution d'un document d'urbanisme ;

Avis détaillé

1. Contexte, présentation du projet de plan

Villegusien-le-lac (717 habitants – INSEE 2013) est une commune de la Haute-Marne située à une quinzaine de kilomètres au Sud de Langres.



source : IGN fond cartographique 2013

La commune de Villegusien-le-lac a été fusionnée le 1er janvier 2016 avec la commune voisine d'Heuilley-Cotton pour former la nouvelle commune de Villegusien-le-lac. L'ancienne commune, devenue aujourd'hui commune déléguée de Villegusien-le-lac, a prescrit le 29 mars 2012, avant la fusion, l'élaboration de son PLU. La démarche d'élaboration du PLU peut être conduite à son terme sur le périmètre de l'ancienne commune comme le permet l'article L. 153-10 du code de l'urbanisme. Le dossier de PLU et le présent avis ne portent donc que sur la commune déléguée de Villegusien-le-lac.

La commune déléguée est constituée d'un bourg centre et de plusieurs hameaux (Prangey, Vesvres-sous-Prangey, Saint-Michel et Piepape qui bénéficient aujourd'hui d'une carte communale.

La commune déléguée et la nouvelle commune de Villegusien-le-lac n'adhèrent actuellement à aucun schéma de cohérence territoriale (SCoT) mais sera intégrée au SCoT du Pays de Langres, en cours d'élaboration, prescrit par délibération du 30 mai 2016.

L'évaluation environnementale a été demandée par décision de l'Ae N°2018DKGE24 du 6 février 2018. La décision de soumettre le projet de révision du PLU à évaluation environnementale était motivée par les 2 points suivants :

- des hypothèses de croissance démographique bien supérieures à l'évolution constatée sur la période précédente qui conduisent à une augmentation des surfaces ouvertes à l'urbanisation valorisant peu les surfaces constructibles au sein du bourg ;
- l'ouverture à l'urbanisation future d'un secteur 2AUe de 2,1 ha sur la ZNIEFF de type 1, qui est également classée par le Schéma régional de cohérence écologique (SRCE) comme réservoir de biodiversité à préserver.

La décision de soumettre à évaluation environnementale le projet de PLU de Villegusien-le-lac soulignait les points particuliers que le projet devait s'attacher à faire évoluer. C'est pourquoi cet avis examine leur prise en compte par le projet d'urbanisme et son rapport d'évaluation environnementale.

Compte tenu des observations émises dans la décision du 6 février 2018 et de l'examen du présent dossier, les principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae sont :

- la limitation de la consommation foncière ;
- la préservation des espaces naturels ;
- la prévention des risques.

2. Analyse du rapport d'évaluation environnementale et de la prise en compte de l'environnement

L'évaluation environnementale ne répond qu'en partie aux exigences de l'article R.151-3 du code de l'urbanisme qui liste les thématiques et éléments devant la composer. Elle démontre que le projet de PLU est cohérent avec le Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Rhône Méditerranée et le Schéma régional de cohérence écologique (SRCE) de la région Champagne-Ardenne. Mais elle ne mentionne pas la localisation d'une zone à urbaniser dans un réservoir écologique du SRCE. Par ailleurs, l'évaluation environnementale ne comporte pas le résumé non technique prévu à l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme.

2.1. La consommation foncière

Le projet de la commune prévoit l'accueil de 103 nouveaux habitants d'ici 2030 et le desserrement des ménages (nombre de personnes par ménage passant de 2,22 à 2 sur la période 2013 – 2030). Pour cela, la commune prévoit la mise à disposition de 88 logements (36 pour le desserrement des ménages et 52 pour l'accueil de nouveaux habitants) dont :

- 74 constructions neuves sur 3,80 ha de zones en dents creuses (à l'intérieur du bâti existant) et 4,39 ha de zones à urbaniser[3] ;
- 7 logements vacants remis sur le marché ;
- 4 réhabilitations ;
- 3 résidences secondaires devenant résidences principales.

Le projet prévoit l'ouverture à l'urbanisation de 3,69 ha pour les équipements et activités économiques. Le total de la consommation foncière d'espaces agricoles et naturels est donc de 8,08 ha.

L'Ae rappelle le principe légal d'urbanisation limitée en l'absence de SCoT opposable (article L.142-4 du code de l'urbanisme) et constate que l'ouverture à l'urbanisation de 8 ha pour une commune déléguée aussi modeste va à l'encontre de ce principe.

a) Les zones destinées à l'habitat

Le projet d'accueillir 103 nouveaux habitants entre 2013 et 2030 (0,85 %/an) ne correspond pas à l'évolution démographique de ces dernières années (+ 0,5 %/an de 1999 à 2013). Un projet cohérent avec cette dernière période ne conduirait qu'à un accroissement de 60 habitants[4] et à des besoins limités à 30 nouveaux logements (2 personnes/logement) et non 52. Un besoin de 66 logements (36 pour le desserrement des ménages et 30 pour l'accueil de 60 habitants) calculé suivant des prévisions démographiques en accord avec la croissance observée antérieurement, conduirait à une consommation foncière moindre et donc à un impact environnemental réduit.

3 1 zone 1Au de 3,47 ha à Villegusien-le lac et 3 zones plus petites dans les hameaux.
4 717 habitants x 0,5 % x 17 ans.

L'utilisation de surfaces en dents creuses est prévue dans le projet. Cependant, le dossier mentionne une surface de dents creuses utilisables de 3,8 ha avec un taux de rétention de 65 %[5]. L'Ae constate que les travaux d'élaboration du futur SCoT du Pays de Langres prévoient à ce jour un taux de rétention maximum de 50 %[6]. L'application de ce taux permettrait une augmentation de 1,6 ha de la surface utilisable en dents creuses (pour atteindre 5,4 ha au total) et la construction de 54 logements en appliquant la densité de 10 logements/ha prévue par le projet de SCoT.

Les 12 autres logements nécessaires pour réaliser les 66 logements estimés par l'Ae sont déjà prévus dans le dossier avec la remise sur le marché de logements vacants, la réhabilitation de logements et de résidences secondaires à transformer en résidences principales. L'Ae note toutefois que le dossier ne mentionne rien sur l'origine et l'occupation des 3 logements à réhabiliter. Le nombre de logements vacants en 2013 sur la nouvelle commune de Villegusien-le-lac est de 48. Même si le dossier ne concerne que la commune déléguée de Villegusien-le-lac, l'Ae suggère de prendre en compte la totalité de la nouvelle commune pour la remise sur le marché de logements vacants afin de diminuer la demande en logements neufs et donc la consommation de surfaces agricoles et naturelles. Le nombre de logements vacants remis sur le marché pourrait ainsi être supérieur aux 7 prévus initialement.

Sous ces hypothèses de travail, la création de zones AU n'est plus nécessaire. La commune déléguée ne devrait donc plus prévoir leur ouverture immédiate à l'urbanisation, notamment pour les zones 1AU des 3 hameaux qui ne disposent pas d'un assainissement collectif. L'urbanisation du bourg centre pourrait être limitée à une réserve foncière en inscrivant en zone 2AU du règlement graphique une partie de la zone de 3,47 ha prévue actuellement en 1AU.

L'Ae recommande de revoir les hypothèses démographiques de la commune sur des bases plus réalistes, afin de ne pas ouvrir à l'urbanisation les zones 1AU et de limiter au strict nécessaire une éventuelle zone 2AU.

b) Les zones destinées aux activités économiques et équipements

Les zones suivantes sont prévues pour les activités économiques et les équipements :

- 1 zone 1AUy (activités économiques) de 1,24 ha à l'est du bourg centre ;
- 1 zone 1AUy (activités économiques) de 0,33 ha à l'ouest du bourg centre ;
- 1 zone 2AUe de 2,12 ha prévue en bordure du lac pour y installer un village senior.

Le dossier ne mentionne pas les disponibilités foncières, les besoins d'implantations économiques, le type d'activités envisagées ni les surfaces prévues. Le projet de village senior n'est pas décrit dans le dossier et le niveau de la demande pour ce genre d'équipement n'est pas précisé. L'Ae s'interroge de plus sur la nécessité de prévoir 2 zones d'activités aux 2 extrémités du bourg centre dans un contexte légal d'urbanisation limitée.

L'Ae recommande de préciser l'état actuel des demandes foncières pour des activités économiques et des équipements afin de s'assurer de la pertinence de l'ouverture de zones à urbaniser à cette fin et, le cas échéant, d'en réduire les surfaces.

5 Ce taux représente la part de logements vacants qui ne peuvent être remis sur le marché pour diverses raisons (conservation d'un stock de logements disponibles pour répondre aux demandes immédiates, logements inadaptés…

6 Compte rendu de l'atelier habitat pour l'élaboration du DOO du futur SCoT – novembre 2018.

2.2. Les espaces naturels

a) La biodiversité

La commune déléguée de Villegusien-le-lac comporte un réservoir de biodiversité[7] de la trame des milieux ouverts identifié dans le SRCE avec objectif de préservation et une ZNIEFF de type 1 : « le réservoir de Villegusien » correspondant au lac.

La zone 2AUe destinée au village senior est située dans ce réservoir de biodiversité et très proche de la ZNIEFF. Si la nécessité de cet équipement était avérée, il faudrait alors choisir, sauf justification, un autre site en dehors du réservoir de biodiversité et éloigné de la ZNIEFF. La commune pourra tirer les conséquences de la création de la nouvelle commune fusionnée en élargissant les possibilités de relocalisation à l'ensemble de la nouvelle commune.

L'Ae recommande de localiser la zone 2AUe du village senior en dehors du réservoir écologique de la trame verte, sur un site plus éloigné de la ZNIEFF de type 1.

b) Les paysages

Les enjeux paysagers sont liés à la perception des entrées de village, ainsi qu'à la préservation de la qualité paysagère au sud du hameau de Vesvres-sous-Prangey.

Les 2 zones d'activités prévues sont situées aux entrées de village aux abords des RD 26 (entrée est) et 974 (entrée ouest). Le dossier mentionne que le site bordant la RD 26 est préférable, car moins visible de la route et de moindre impact paysager pour les activités.

La zone économique à urbaniser au sud du hameau de Vesvres est concernée par une grande cohérence paysagère autour d'une demeure patrimoniale « classée ». L'inventaire du patrimoine culturel (ainsi que la liste des servitudes d'utilité publique du dossier) n'indique pourtant pas de bâtiment classé à Vesvres sous Prangey, si ce n'est une croix du 17ème siècle. Cependant, au vu de la grande qualité paysagère du site et de l'absence d'assainissement collectif (chapitre 2.2), il n'est pas souhaitable d'urbaniser ce secteur.

Figure 1 – Demeure patrimoniale à Vesvres-sous-Prangey

L'Ae recommande de ne pas ouvrir à l'urbanisation la zone au sud du hameau de Vesvres en raison de sa qualité paysagère.

7 Espaces dans lesquels la biodiversité est la plus riche ou la mieux représentée, où les espèces peuvent effectuer tout ou partie de leur cycle de vie et où les habitats naturels peuvent assurer leur fonctionnement, en ayant une taille suffisante.

2.3. La prévention des risques

a) Les risque naturels

La commune est soumise à un risque de retrait gonflement des argiles avec aléa moyen et d'inondation par remontée de nappe avec aléa faible à fort et même très élevé aux abords ouest du lac de Villegusien.

Le dossier mentionne que les 3 zones d'activités économiques et d'équipements sont en zones d'aléa moyen pour le retrait gonflement des argiles. La zone d'activités ouest est de plus en zone d'aléa très élevé d'inondation par remontée de nappe.

La réglementation n'interdit pas de construire dans ces zones à condition de prendre les mesures de précaution nécessaires prévues par les textes techniques au stade de la conception et de la construction des bâtiments. Si la nécessité de zones dédiées aux activités économiques et aux équipements était confirmée, elles pourraient être prévues en dehors des secteurs soumis à ces risques, notamment la zone prévue pour le village senior. Les zones d'activités pourraient de préférence être regroupées sur une zone unique à l'est de la commune.

b) Risque anthropique

La commune est soumise au risque de rupture de barrage du lac-réservoir de la Vingeanne (ou de Villegusien). La zone d'équipement 2AU du village senior est proche de ce barrage et pourrait être submergée en cas de rupture. L'Ae invite la commune à privilégier une autre localisation.

Les recommandations de l'Ae relatives à l'exposition aux risques sont de :

- ***supprimer la zone d'activités économiques à l'ouest de Villegusien, celle-ci étant en zone d'aléa moyen de retrait-gonflement des argiles et en zone d'aléa très élevé d'inondation par remontée de nappe ;***
- ***prévoir une OAP pour la zone d'activités économiques à l'est de Villegusien afin de prendre en compte le risque retrait-gonflement des argiles et la qualité paysagère de ce secteur en entrée de ville ;***
- ***localiser la zone 2AUe du village senior sur un site non sensible au risque de retrait-gonflement des argiles et plus éloigné du barrage du lac-réservoir de la Vingeanne.***

L'Ae note par ailleurs que 6 captages d'eau potable sont situés sur la commune, dont 1 en projet. Ils ne bénéficiant pas aujourd'hui d'arrêtés de déclaration d'utilité publique pour la mise en place des périmètres de protection, mais déjà de l'avis d'un hydrogéologue agréé.

Il appartient à la commune de faire respecter les prescriptions mentionnées dans ces avis, dans l'attente de la publication des arrêtés de protection.

Metz, le 11 mars 2019

La Mission régionale d'Autorité environnementale

Par délégation, son président

Alby SCHMITT