



Mission régionale d'autorité environnementale

**Bourgogne-Franche-Comté**

**Avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale de  
Bourgogne-Franche-Comté  
sur le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU)  
de la commune de Cussey-sur-l'Ognon (Doubs)**

n°BFC-2020-2501

# Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La commune de Cussey-sur-l'Ognon (Doubs) a prescrit la révision de son plan d'occupation des sols (POS) valant élaboration de son PLU le 8 juillet 2009 et a arrêté son projet le 30 janvier 2020.

En application du code de l'urbanisme<sup>1</sup>, le présent document d'urbanisme a fait l'objet d'une évaluation environnementale, suite à la décision de soumission, après examen au cas par cas, de la Mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) en date du 3 janvier 2020<sup>2</sup>. La démarche d'évaluation environnementale consiste à prendre en compte l'environnement tout au long de la conception du document. Elle doit être proportionnée à la sensibilité environnementale du territoire concerné par le document d'urbanisme et à l'importance des incidences environnementales de ce dernier. Cette démarche est restituée dans le rapport de présentation du document. Le dossier expose notamment les dispositions prises pour éviter, réduire voire compenser les impacts sur l'environnement et la santé humaine.

Ayant fait l'objet d'une évaluation environnementale, le dossier fait l'objet d'un avis de l'autorité environnementale qui porte sur le caractère complet et la qualité de la restitution de l'évaluation environnementale ainsi que sur la manière dont l'environnement est pris en compte dans le document d'urbanisme. Cette analyse porte tout particulièrement sur la pertinence et la suffisance des mesures d'évitement, de réduction, voire de compensation des impacts. L'avis vise à contribuer à l'amélioration du projet de document d'urbanisme et à éclairer le public. L'avis n'est ni favorable, ni défavorable.

En application de l'article R.104-21 du code de l'urbanisme, l'autorité environnementale compétente pour les plans locaux d'urbanisme est la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe). Elle bénéficie du concours d'agents de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) qui préparent et mettent en forme toutes les informations qui lui sont nécessaires pour rendre son avis.

Les modalités de préparation et d'adoption du présent avis sont les suivantes :

La DREAL a été saisie par la communauté urbaine Grand Besançon Métropole (25) le 18 février 2020 pour avis de la MRAe de Bourgogne-Franche-Comté (BFC) sur le projet de PLU de Cussey-sur-l'Ognon. Conformément au code de l'urbanisme, l'avis de la MRAe doit être émis dans les trois mois.

Le présent avis bénéficie des dispositions de l'ordonnance n°2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période, permettant d'étendre le délai initial prévu.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du code de l'urbanisme, l'agence régionale de santé (ARS) a été consultée le 28 février 2020. Elle a émis un avis le 2 avril 2020.

La direction départementale des territoires (DDT) du Doubs a produit une contribution le 16 mars 2020.

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

Au terme de la réunion de la MRAe du 19 mai 2020, en présence des membres suivants : Monique NOVAT (présidente), Joël PRILLARD, Jean-Marc CHASTEL, Hervé RICHARD, Aurélie TOMADINI, Bernard FRESLIER, l'avis ci-après est adopté.

*Nb : En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, les 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 leur impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.*

Cet avis, mis en ligne sur le site internet des MRAe (<http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr>), est joint au dossier d'enquête publique ou mis à disposition du public.

1 articles L. 104-1 et suivants et R. 104-1 et suivants du code de l'urbanisme issus de la transposition 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.

2 [http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/200103\\_dkbfc001\\_plu\\_cussey\\_sur\\_ognon\\_25.pdf](http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/200103_dkbfc001_plu_cussey_sur_ognon_25.pdf)

# Synthèse

Cussey-sur-l'Ognon est une commune de la seconde couronne de l'agglomération bisontine dans le département du Doubs. Elle comptait 1045 habitants en 2017 (donnée de l'INSEE).

Le projet de PLU s'inscrit dans une hypothèse de croissance démographique de + 2,35 % à + 3 % par an pour atteindre une population estimée de 1590 à 1780 habitants à l'horizon 2035, soit un doublement par rapport aux tendances constatées sur les années passées (+ 1,58 % par an sur la période 2007–2017). Cette orientation se traduit par un objectif de production de 176 à 281 habitations sur la période 2019–2035 et la mobilisation potentielle de 14,3 hectares, soit une consommation annuelle sensiblement supérieure à la période précédente.

Les principaux enjeux environnementaux identifiés par la MRAe concernent la limitation de la consommation d'espaces agricoles, la préservation des milieux naturels et du patrimoine, la prise en compte des risques, la gestion de la ressource en eau et la contribution à l'atténuation du changement climatique.

Le dossier contient toutes les pièces nécessaires mais la démarche d'évaluation environnementale, qui aurait dû permettre, au fil de l'élaboration du projet, de questionner les principaux choix au regard des enjeux environnementaux et de le faire évoluer en conséquence, n'a pas été suivie. Par ailleurs, les différents documents souffrent de diverses incohérences et autres coquilles qui nuisent à la qualité et à la lisibilité du dossier.

Le projet de développement présenté en termes d'habitat ne s'inscrit pas dans une gestion économe au regard de la typologie de la commune, des problématiques d'artificialisation des sols, de lutte contre les émissions de GES (déplacements).

- ✓ Sur la qualité du dossier de rapport d'évaluation environnementale, la MRAe recommande principalement :

- de remédier aux incohérences qui peuvent être observées entre les différents éléments constitutifs du dossier ;
- de rendre compte plus en détail des études réalisées jusqu'à présent sur les zones humides et de compléter le dossier avec l'étude floristique conformément à la législation en vigueur ;
- de compléter le résumé non technique (RNT) en ajoutant des informations plus précises sur les objectifs du PLU et en intégrant une ou plusieurs cartes permettant de spatialiser les projets et les enjeux ;
- de compléter le tableau des indicateurs en proposant des modalités de suivi plus abouties.

- ✓ Sur la prise en compte de l'environnement, la MRAe recommande principalement :

- de revoir à la baisse le projet de croissance démographique de la commune et ses objectifs de production de logements, pour les adapter à sa typologie et prendre en compte sa trajectoire récente ;
- de redéfinir le projet en visant une temporalité plus courte en lien avec le temps nécessaire pour la finalisation du PLUi de GBM (Grand Besançon Métropole) et de bâtir ainsi un projet nettement plus économe en consommation foncière, avec un phasage pour l'ouverture des zones à l'urbanisation ;
- de mener des expertises sur la biodiversité et les habitats naturels potentiellement impactés par les aménagements à venir et de proposer des mesures concrètes permettant de pérenniser la nature dans l'espace urbain ;
- de finaliser l'étude des zones humides et d'en tenir compte, y compris en modifiant les périmètres des zones vouées à l'urbanisation, pour être en cohérence avec le SDAGE et le SCoT qui prescrivent l'inconstructibilité des zones humides ;
- d'étudier l'impact du projet sur l'activité agricole et de proposer des mesures compensatoires adaptées ;
- de rendre compte plus précisément de l'absence de nuisances pour les futurs résidents au regard des installations situées à proximité des zones prévues à l'urbanisation ;
- d'engager les réflexions nécessaires avec les acteurs de la mobilité transport, dans le but de développer rapidement des alternatives permettant de réduire le recours à l'autosolisme ;
- d'encourager plus intensément le recours aux énergies renouvelables et leur déploiement sur le territoire communal.

Les recommandations émises par la MRAe pour améliorer la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et la prise en compte de l'environnement par le projet sont précisées dans l'avis détaillé ci-joint.

# Avis détaillé

## 1. Présentation du territoire et du projet de PLU

### 1.1. Contexte

La commune de Cussey-sur-l'Ognon se situe dans le département du Doubs, à 13 kilomètres au nord de Besançon ; la commune est limitrophe du département de Haute-Saône dont elle est séparée par l'Ognon. Son territoire couvre une surface de 747 hectares et elle comptait 1045 habitants en 2017 selon l'INSEE. La commune a connu une croissance démographique extrêmement soutenue depuis plusieurs décennies ; elle ne comptait que 197 habitants en 1968. Cependant, le taux de croissance annuelle sur la période 2007–2017, de + 1,58 %, est en nette diminution par rapport à la période 1999–2006 (+ 3,9 % selon l'INSEE).

La principale raison de cette augmentation est la périurbanisation, un phénomène important autour de l'agglomération bisontine. La ville-centre de Besançon a ainsi vu sa population diminuer de 614 habitants sur la période 2006–2016 tandis que l'aire urbaine connaissait une croissance de 11 540 habitants (+ 5517 pour le Grand Besançon)<sup>3</sup>. Ce sont plus particulièrement les communes situées au nord et au nord-ouest de l'agglomération qui font office de territoire d'accueil. La commune de Cussey-sur-l'Ognon joue un rôle avant tout résidentiel, la très grande majorité des habitants travaillant en dehors du village (88,8 % des résidents en 2016 selon l'INSEE).

Cussey-sur-l'Ognon est traversée du sud au nord par la RD1 qui est la voie de liaison principale avec Besançon depuis le sud de la Haute-Saône, concerné lui aussi par la périurbanisation de l'agglomération bisontine. La commune se trouve à proximité d'axes de circulation majeurs (RN57 et A36) et de la gare Besançon Franche-Comté TGV (mise en service fin 2011) située à moins de 5 km. Elle est desservie par le réseau de bus Ginko<sup>4</sup>. La voiture est le mode de transport prépondérant, 91,4 % des actifs cusseylois utilisant l'automobile pour se rendre à leur travail selon l'INSEE (2016).

Le 1<sup>er</sup> janvier 2017, la commune de Cussey-sur-l'Ognon et les autres communes de la communauté de communes du Val de la Dame blanche ont intégré la communauté d'agglomération du Grand Besançon. Devenue communauté urbaine au 1<sup>er</sup> juillet 2019, Grand Besançon Métropole (GBM) comporte 68 communes et est engagée dans la réalisation d'un PLUi prescrit le 28 février 2019. GBM est compétent en matière de PLU depuis le 27 mars 2017 en application de la loi ALUR.

La commune se situe dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) de l'agglomération bisontine, approuvé le 14 décembre 2011 et en cours de révision depuis le 5 décembre 2017. Elle est identifiée au sein de la deuxième couronne de Besançon et ne fait pas partie de l'armature urbaine définie dans le document. Le SCoT fixe des objectifs de création de logements pour chaque établissement public de coopération intercommunale (EPCI), laissant à ces derniers la charge de répartir cet objectif sur les différentes communes, de façon cohérente avec le programme local pour l'habitat (PLH) lorsqu'il existe (ou, à défaut, sur la base d'une répartition validée par le conseil communautaire). Depuis son transfert dans GBM, Cussey-sur-l'Ognon relève du PLH du Grand Besançon 2013–2019, approuvé le 26 septembre 2013 et prorogé pour deux ans le 16 décembre 2019.

La commune est également concernée par le plan de déplacements urbains (PDU) du Grand Besançon (2015–2025) approuvé le 12 février 2015.

Le territoire de Cussey-sur-l'Ognon est dominé par l'agriculture, notamment la polyculture et l'élevage de bovins. La commune compte trois exploitations agricoles se partageant la grande majorité des 474 hectares de surfaces agricoles utilisées (SAU). Les terres en question, principalement des champs cultivés (protéagineux, maïs, blé) et des prairies, se situent en périphérie du village et du ruisseau d'Auxon.

Le territoire présente des enjeux environnementaux liés notamment à la présence de l'Ognon et de son affluent, le ruisseau d'Auxon. Outre les divers milieux humides recensés sur la commune, on compte trois zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type 1. La « Vallée de la Tounolle et méandres de l'Ognon » et « Les grands prés, la mécanique et les rives de l'Ognon » confirment ainsi l'importance de la rivière de l'Ognon. Au sud, la « Forêt de Cussey » participe, quant à elle, à la diversité des paysages et des milieux naturels.

La commune est concernée par divers risques naturels :

- le risque inondation, avec la présence du plan de prévention des risques d'inondation (PPRI) interdépartemental de la moyenne vallée de l'Ognon, et renforcé par le risque de ruissellement ;

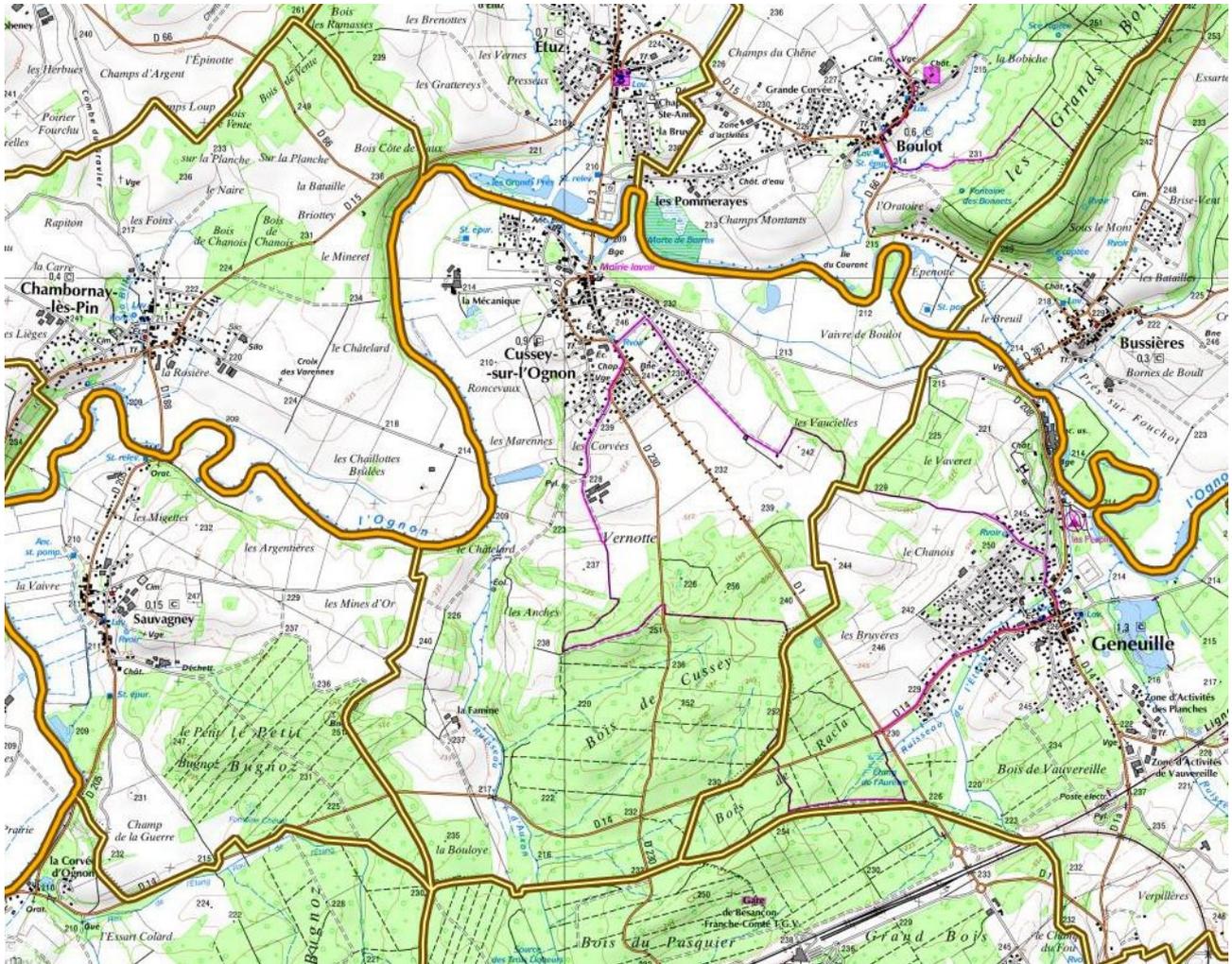
3 Selon une analyse menée en 2019 par l'agence d'urbanisme AUDAB

4 Service de transport en commun de GBM

- les risques liés aux mouvements de terrain (aléas glissement, effondrement et retrait-gonflement des sols argileux) ;
- le risque sismique, la commune étant classée en zone de sismicité 2 (risque faible).

Par ailleurs, la commune comporte deux anciennes décharges aujourd'hui remblayées.

La RD 1 est, en outre, classée en catégorie 3 au titre du classement sonore des voies routières.



*Carte IGN issue du dossier (page 8 du diagnostic) – Source : Géoportail*

## 1.2. Présentation du projet de PLU

L'implantation de la gare Besançon Franche-Comté TGV sur la commune des Auxons, au nord de l'agglomération bisontine, a entraîné une réflexion des différentes collectivités territoriales concernées en vue d'élaborer et partager un projet de territoire. Le principal objectif visé était le renforcement de l'attractivité et du rayonnement du secteur. Dans ce cadre, les communes des Auxons, de Geneuille, de Châtillon-le-Duc, de Devecey, de Cussey-sur-l'Ognon et de Chevroz ont engagé concomitamment en 2009 une procédure d'évolution de leurs documents d'urbanisme respectifs afin de réaliser en commun et avec le même bureau d'études un diagnostic et dégager des enjeux pour aboutir à un projet cohérent d'aménagement et de développement durables de leurs territoires. Ces procédures ont abouti à un arrêt des PLU des 5 communes autres que Cussey sur l'Ognon en 2017 et à celui de Cussey sur l'Ognon au début de l'année 2020.

Le projet de PLU s'inscrit dans une hypothèse de croissance démographique de + 2,35 % à + 3 % par an pour atteindre une population estimée de 1590 à 1780 habitants à l'horizon 2035, soit pratiquement un doublement des tendances constatées sur les années passées (+ 1,58 % par an sur la période 2007–2017).

Le projet de PLU de Cussey-sur-l'Ognon prévoit la création de 176 à 281 logements entre 2019 et 2035. Cette ambition est argumentée à partir du PLH du Grand Besançon qui indique un objectif de 350 logements à construire sur la période 2010-2035 (74 ont été construits entre 2010 et 2018). Dans cette optique, la commune entend s'appuyer sur environ 9 hectares disponibles en extension et définis comme tels dans le nouveau PLU (zone AU). Elle projette également de recourir aux « dents creuses » pour « produire au moins

30% des logements dans le cadre du renouvellement urbain » selon le projet d'aménagement et de développement durables (PADD). La commune souhaite développer des habitats respectueux de l'environnement tout en proposant une offre diversifiée compatible avec les prescriptions et orientations du SCoT de l'agglomération bisontine et du PLH du Grand Besançon.

Le PADD affiche une volonté de maîtriser « le développement urbain dans un contexte d'urbanisation galopante en deuxième couronne de Besançon ». La commune entend ainsi permettre la densification du bourg tout en conservant une silhouette urbaine groupée, et privilégie pour cela l'aménagement de la frange ouest du village.

Parmi les autres ambitions affichées par le PADD, on peut noter :

- la mise en valeur du paysage local et du patrimoine bâti ;
- la prise en compte des risques naturels et technologiques et des nuisances dans les choix d'aménagement ;
- la volonté de valoriser les espaces agricoles et de pérenniser les exploitations sur le territoire communal ;
- le respect de l'environnement naturel et notamment la préservation des zones à forte valeur écologique (milieux humides, ripisylves, ZNIEFFs, espace naturel sensible, etc.) ;
- la lutte contre le changement climatique et la réduction des émissions de gaz à effet de serre ;
- la maîtrise des déplacements dans un contexte marqué par les migrations pendulaires, notamment par le développement des modes de transport doux ;
- le maintien, dans le tissu urbain, d'espaces naturels propices au développement de la biodiversité et offrant un cadre de vie agréable aux habitants ;
- la promotion des énergies renouvelables.

## 2. Les principaux enjeux identifiés par la MRAe

Au regard des enjeux du territoire et des effets potentiels du projet de PLU sur l'environnement, les principaux enjeux ciblés par l'autorité environnementale sont les suivants :

- la maîtrise de la consommation d'espaces agricoles ;
- la prise en considération des effets induits par le développement urbain et démographique (impacts sur la consommation en eau, l'assainissement, la gestion des déchets ménagers et le trafic routier) ;
- la lutte contre le changement climatique, notamment par la réduction des émissions de gaz à effet de serre et le recours aux énergies renouvelables ;
- la préservation des milieux naturels remarquables, de la trame verte et bleue ainsi que du paysage et du patrimoine, le territoire communal bénéficiant d'un environnement naturel de qualité, en lien notamment avec la vallée de l'Ognon, les zones humides et les milieux forestiers et symbolisé par trois ZNIEFF de type 1 et un espace naturel sensible (ENS) ;
- la prise en compte des risques naturels et technologiques.

## 3. Analyse et qualité du dossier

L'ordonnance du 23 septembre 2015 et son décret d'application du 28 décembre 2015, tous deux entrés en vigueur le 1er janvier 2016, ont modifié le contenu du Livre 1er du code de l'urbanisme et notamment le contenu du PLU. Les PLU en cours d'élaboration à la date du 1er janvier 2016 peuvent toutefois bénéficier de dispositions transitoires prévues par le décret. La commune de Cussey-sur-l'Ognon a souhaité poursuivre la procédure selon les dispositions du code de l'urbanisme en vigueur au 31 décembre 2015. Le contenu du PLU et la structure de son rapport de présentation doivent donc respecter les dispositions des articles R. 123-1 à R. 123-14 du code de l'urbanisme.

La procédure d'élaboration du PLU a été initiée en juillet 2009, sans qu'un projet n'ait pu être arrêté avant le 30 janvier 2020. La réalisation du dossier a vraisemblablement été impactée par cette période relativement longue, assortie de divers changements législatifs et d'un transfert de la compétence PLU à GBM (transfert validé par délibération du conseil municipal en date du 24 mai 2018 et accompagné d'un changement de bureau d'études en charge du dossier). La démarche itérative de l'évaluation environnementale permettant d'évaluer le projet au fur et à mesure de l'avancement des études et des choix retenus par la collectivité n'a pas été suivie. Néanmoins, le rapport de présentation respecte les dispositions de l'article R. 123-2-1 du

code de l'urbanisme fixant le contenu réglementaire de cette pièce du dossier de PLU. Celui-ci contient une évaluation des incidences sur le site Natura 2000 le plus proche, à savoir « la Moyenne Vallée du Doubs ».

Le rapport de présentation apparaît bien structuré et explique avec précision les raisons ayant justifié les choix pour l'élaboration du PADD et la délimitation des zonages. La diversité des cartes proposées dans le diagnostic permet une bonne compréhension des enjeux. **La MRAe recommande toutefois de présenter des focus sur les zones destinées à l'urbanisation au regard des ambitions de la commune.**

Le PADD exprime la volonté de la commune de construire environ 180 logements entre 2019 et 2035. À la lecture du dossier, on comprend que ce nombre est en réalité un minimum comme en attestent les nombreuses références à un objectif compris entre 176 et 281 logements. Ponctuellement, les informations données par les différents éléments constitutifs du dossier ne sont pas en phase les unes avec les autres<sup>5</sup>. On constate également la présence de fautes de frappe et de quelques confusions<sup>6</sup>. **La MRAe recommande une relecture approfondie du dossier, pour corriger les erreurs et mettre en cohérence les divers documents afin de gagner en lisibilité au moment de l'enquête publique.**

La MRAe constate que les documents supra-communaux sont actuellement en cours de révision (SCoT) et d'élaboration (PLUi de GBM), ou arrivent prochainement à échéance (2021 pour le PLH). Dans ce contexte, il aurait été judicieux d'établir la temporalité du PLU sur une période moins longue pour que le territoire communal puisse intégrer sans difficultés les orientations des futurs documents. **La MRAE recommande de revoir le projet de PLU dans un objectif de temporalité plus courte ou en intégrant un phasage dans le projet.**

Le rapport de présentation précise qu'une expertise a permis de démontrer l'absence de zones humides sur les espaces ouverts à l'urbanisation (page 60). L'analyse en question n'est pas présentée. Elle date de 2013 selon le dossier, celui-ci faisant par ailleurs référence à l'article L.211-1 du code de l'environnement dans sa version antérieure à la loi du 24 juillet 2019. Vraisemblablement, la nouvelle législation redéfinissant les critères de qualification des zones humides a été prise en considération *a posteriori* puisqu'une étude floristique a été/doit être menée au printemps 2020 (annotations en rouge pages 5 et 76 du rapport de présentation). Cela laisse toutefois entendre que la précédente expertise était basée sur les seuls critères pédologiques. **La MRAe recommande de finaliser l'étude des zones humides et d'en tenir compte, y compris en modifiant les périmètres des zones vouées à l'urbanisation, pour être en cohérence avec le SDAGE<sup>7</sup> et le SCoT qui prescrivent l'inconstructibilité des zones humides.**

Les différents dispositifs de protection et d'inventaire de la nature et les prescriptions du SCoT en la matière sont étudiés dans le dossier. Les espaces à protéger de toute urbanisation (les ZNIEFF de type 1 et les espaces naturels sensibles) sont ainsi décrits dans le diagnostic et reportés dans le règlement graphique. Le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) est également mentionné, mais la trame verte et bleue (TVB) est présentée de façon succincte, aucune carte ne permettant d'apprécier sa géographie précise. **La MRAe recommande de décrire plus en détail le déploiement de la trame verte et bleue à l'échelle de la commune (carte notamment).**

Les espèces protégées figurant sur la liste rouge de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) et présentes sur la commune de Cussey-sur-l'Ognon sont répertoriées dans un tableau incorporé au diagnostic, mais leur répartition géographique n'est pas retranscrite de manière précise. L'absence d'impact sur la biodiversité apparaît dès lors incertaine, le rapport n'évoquant de surcroît aucune prospection sur les zones concernées par le projet de PLU. **La MRAe recommande de compléter l'état des lieux de la faune et de la flore et de justifier plus précisément l'absence d'espèces protégées sur les zones destinées à l'urbanisation.**

Les indicateurs de suivi listés à la fin du rapport apparaissent très généraux. L'état « zéro » n'est précisé pour aucun d'entre eux. De plus, la protection de la biodiversité ne semble pas faire l'objet d'un suivi important. En la matière, seul l'état des haies et des ripisylves est inscrit comme indicateur, ce qui semble insuffisant alors que le territoire communal est presque intégralement classé en ENS. La question de la mobilité et des émissions de gaz à effet de serre (GES) pourrait également être traitée avec plus de minutie. **La MRAe recommande de compléter le tableau des indicateurs en proposant des modalités de suivi plus abouties et en renseignant l'état « zéro ».**

Enfin, si le résumé non technique (RNT) présente clairement les ambitions générales du PLU, le projet en lui-même est décrit de façon très sommaire. L'objectif de population communale visée n'est pas cité et aucune carte ne permet de spatialiser les projets et les enjeux. À l'image du reste du dossier, on remarque quelques incohérences et coquilles<sup>8</sup>. De plus, la description de l'impact environnemental est bien trop succincte. Le RNT indique que les mesures d'évitement ont été privilégiées, mais ne fournit pas d'informations précises au lecteur. **La MRAe recommande de reprendre le RNT en décrivant les tenants et les aboutissants du**

5 Autre exemple : le rapport, page 12, mentionne 5,15 hectares en dents creuses mobilisables d'ici 2035 alors que le diagnostic, page 62, évoque en la matière 5,3 hectares (les 5,15 hectares correspondant en réalité à la surface brute des dents creuses supérieures à 2500 m<sup>2</sup>).

6 Exemple : page 64 du diagnostic, le dossier confond densité nette et densité brute.

projet d'urbanisme de façon claire et synthétique, en présentant les impacts environnementaux et les mesures prises pour les éviter, les réduire voire les compenser, afin de proposer une meilleure information au public.

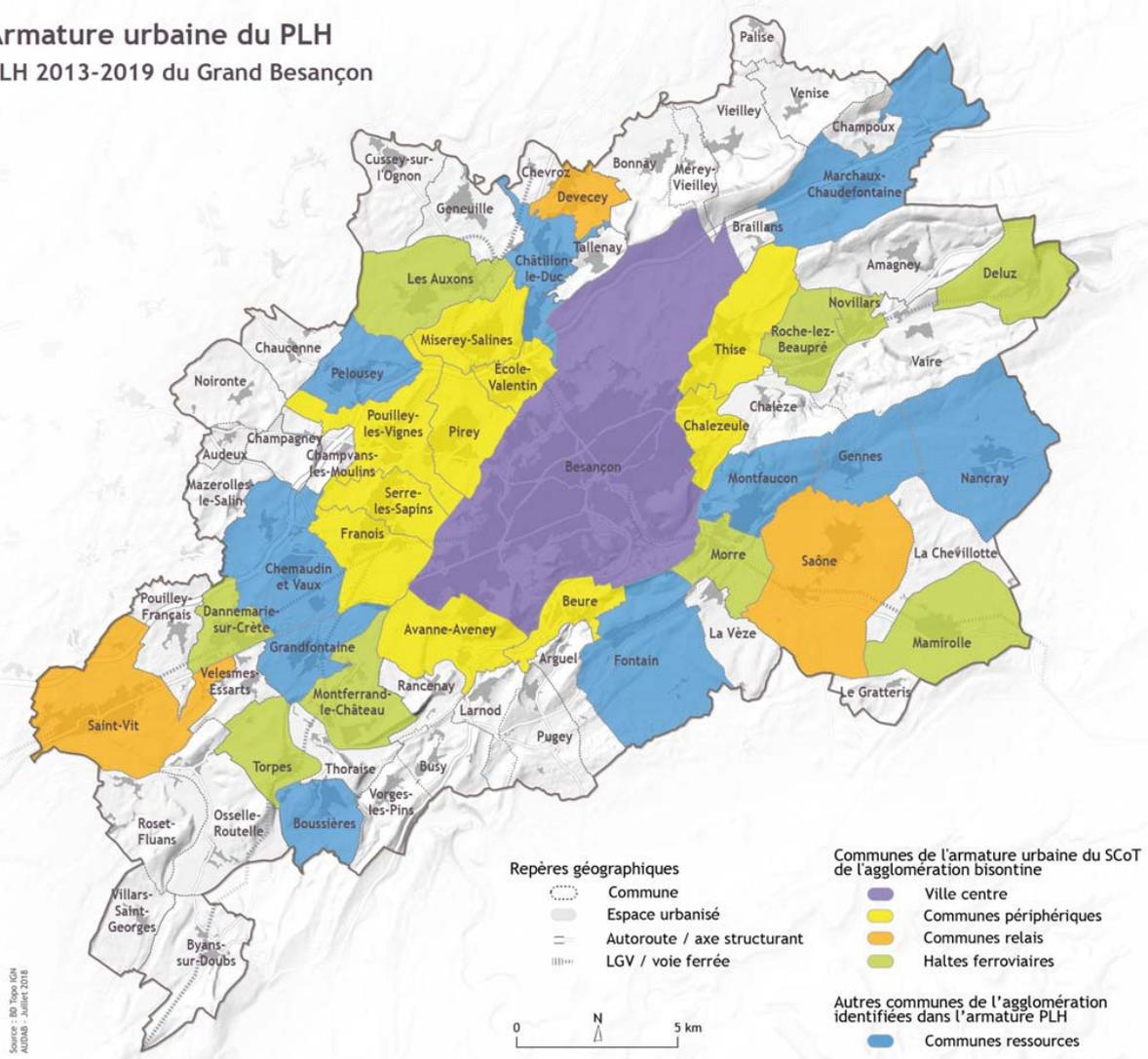
## 4. Prise en compte de l'environnement et de la santé par le projet de PLU

### 4.1. Maîtrise de la consommation d'espaces agricoles

L'objectif de la commune est de construire entre 176 et 281 logements entre 2019 et 2035. En ajoutant les 74 réalisations effectuées entre 2010 et 2018, ce sont donc au total 250 à 355 logements qui sont escomptés pour la période 2010–2035. En comparaison, la commune comptait seulement 375 logements en 2011 (selon l'INSEE).

La justification principale présentée dans le dossier s'appuie sur les objectifs indiqués dans le PLH à l'échéance 2035 pour la commune de Cussey-sur-L'Ognon. L'objectif affiché pour la commune dans ce document, à savoir 14 nouveaux logements par an jusqu'à 2035 conduit à un doublement du nombre de logements à cette échéance. Cet objectif n'est pas cohérent avec la typologie de la commune telle qu'elle est identifiée dans le SCoT et dans le PLH (carte ci-dessous).

Armature urbaine du PLH  
PLH 2013-2019 du Grand Besançon



L'objectif affiché de 14 logements par an à Cussey-sur-l'Ognon correspond dans les faits au niveau des objectifs fixés pour les communes dites périphériques. Il est très éloigné de l'objectif moyen de la famille de communes à laquelle appartient Cussey-sur-l'Ognon qui est de 2,67 logements par an.

7 schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Rhône-Méditerranée

8 Exemple : page 75 du rapport de présentation, le RNT mentionne le PLU de Bilwisheim au lieu du PLU de Cussey-sur-l'Ognon.

Il convient également de rappeler que le PLH arrive à échéance en 2021 et qu'il n'a pas pour objet de fixer des objectifs à long terme, s'agissant d'un document programmatique d'une durée de 6 ans.

Le projet s'appuie sur des estimations démographiques supérieures à la tendance observée les années passées. Le dossier de PLU justifie également ses ambitions en invoquant le desserrement des ménages, la commune étant pourtant très peu concernée par le phénomène selon le diagnostic (page 28).

Le potentiel en renouvellement urbain a été étudié conformément aux orientations du SCoT. La commune a ainsi identifié 5,3 hectares de dents creuses mobilisables d'ici 2035 (dont 0,8 hectare de dents creuses inférieures à 2500 m<sup>2</sup>). De plus, si les logements vacants ont été jugés inexploitable, des réhabilitations restent envisageables à hauteur de 25 habitations. Au vu de ces disponibilités et de ses objectifs, la commune a choisi de définir un secteur de 9 hectares en extension à l'ouest du village. Au total, ce sont donc 14,3 hectares qui sont ouverts à l'urbanisation, les cinq orientations d'aménagement et de programmation (OAP) établies planifiant d'ores et déjà l'aménagement de 12 hectares. À titre de comparaison, sur la période 2009–2018, 5,9 hectares ont été urbanisés, principalement à des fins résidentielles (5,6 hectares ont ainsi accueilli 56 nouveaux logements) et exclusivement au sein d'espaces enherbés ou de friches localisés dans l'enveloppe urbaine selon le rapport de présentation (page 10).

Ainsi, au regard de l'existant et des réalisations passées, les objectifs fixés semblent disproportionnés, d'autant plus que Cussey-sur-l'Ognon ne figure pas dans l'armature urbaine identifiée dans le SCoT. Ils ne peuvent que conduire à accentuer le phénomène d'étalement urbain. Ils ont pour conséquence une consommation très importante d'espaces agricoles, en contradiction avec l'objectif national, repris dans le projet de SRADDET, de zéro artificialisation des sols à horizon 2050.

**La MRAe recommande de reprendre le projet de PLU sur la base d'objectifs démographiques et de construction de logements raisonnables correspondant à la typologie de la commune et de recalibrer le projet d'urbanisation en conséquence pour permettre une consommation de foncier nettement plus faible.**

Le projet actuel implique l'urbanisation, à l'ouest du village, de 9,07 hectares de terres agricoles déclarées à la PAC<sup>9</sup> par les exploitants. Ce site a été choisi, car les surfaces agricoles locales présentaient des valeurs agronomique et économique inférieures aux terres situées au sud-est, seule autre alternative envisageable pour un développement dans la continuité du tissu urbain existant. Même si les orientations du SCoT promouvant l'épaississement urbain plutôt que l'étalement linéaire sont ici respectées, le projet reste fortement préjudiciable aux espaces agricoles. En ajoutant les parcelles prélevées parmi les dents creuses (1,41 hectare), le total impacté s'élève ainsi à 10,48 hectares correspondant essentiellement à des cultures et prairies temporaires. Près de la moitié d'entre elles présentent une bonne valeur agronomique (45% des terres) et/ou une forte valeur économique (53%). Toutefois, l'impact du PLU sur l'activité agricole n'est pas expliqué dans le rapport et il n'est décrit aucune mesure permettant de compenser les déficits occasionnés. Le PADD affirme pourtant la volonté de la commune de voir l'agriculture se pérenniser sur son territoire. **La MRAe recommande de détailler les conséquences du projet d'urbanisme sur l'activité des exploitants concernés et d'étudier, le cas échéant, les mesures compensatoires envisageables.**

Selon le dossier, l'aménagement de la frange ouest se fera de façon progressive, les terres agricoles à hautes valeurs agronomique et économique situées au sud de la zone AU étant les dernières prévues à l'urbanisation. Ce secteur correspond à l'OAP n°2 et couvre environ 4,5 hectares. En complément de sa préconisation appelant à davantage de retenue quant à la consommation foncière, **la MRAe recommande vivement de préserver de l'urbanisation pour le long terme les terres agricoles situées au sud de la rue de la Vignotte.**

De plus, si les espaces voués à l'urbanisation sont clairement définis, la densité nette à appliquer varie quant à elle de 13 à 25 logements par hectare selon le dossier. Les OAP expriment ainsi les objectifs de construction avec un minimum et un maximum. Cette amplitude importante complexifie l'évaluation des multiples impacts. Le SCoT préconise une densité nette à atteindre de 13 logements par hectare pour les opérations de construction à vocation d'habitat sur les communes qui, telle Cussey-sur-l'Ognon, ne figurent pas dans l'armature urbaine. L'application d'une densité plus élevée, notamment en dents creuses, semble judicieuse puisqu'elle permet de préserver une part non négligeable des terres agricoles en périphérie du village tout en rendant possible la construction d'un nombre raisonnable de logements. Cette idée est explorée tout au long du dossier et mériterait d'être détaillée. **La MRAe recommande de définir plus précisément le nombre d'habitations à construire sur chaque secteur, en compatibilité avec les documents supra-communaux, et de porter plus particulièrement ses ambitions sur les secteurs en renouvellement urbain.**

Globalement, le PADD exprime la volonté de la commune de produire au moins 30 % des logements dans le cadre du renouvellement urbain. Les OAP telles qu'elles sont définies actuellement permettent de garantir la réalisation de cet objectif (à la condition que les 25 réhabilitations possibles soient bel et bien effectuées). Au

9 Politique agricole commune (aides européennes)

vu de ses remarques précédentes, **la MRAe recommande de définir un objectif plus ambitieux quant au pourcentage de construction en renouvellement urbain.**

## **4.2. Préservation de la biodiversité, des continuités écologiques, des zones humides et du patrimoine bâti et paysager**

### Biodiversité et continuités écologiques

L'évaluation des incidences sur la zone Natura 2000 de la « Moyenne Vallée du Doubs », située à environ 12 kilomètres au sud-est de Cussey-sur-l'Ognon, permet de conclure à l'absence d'impacts significatifs du projet de PLU sur les espèces et biotopes visés par le dispositif en question.

L'état initial de l'environnement décrit les ZNIEFF présentes sur le territoire communal, ainsi que l'ENS Enjeux amphibiens – volet mares. Les zones concernées sont retranscrites dans le règlement graphique et identifiées, conformément aux orientations du SCoT, comme étant à préserver de toute urbanisation, au même titre que les continuums naturels (boisements, haies). Des exceptions sont toutefois autorisées pour les ZNIEFF et ENS lorsque les terrains concernés sont contigus à des espaces déjà urbanisés. Le projet de PLU précise que les aménagements ne devront pas porter atteinte au fonctionnement écologique des habitats. **La MRAE recommande de mieux encadrer les exceptions d'urbanisation en ZNIEFF et ENS afin de garantir l'absence d'atteinte à ces milieux.**

La ZNIEFF de type 1 « Les grands prés, la mécanique et les rives de l'Ognon » se déploie à une centaine de mètres à l'ouest de la zone AU. Les sites concernés sont particulièrement propices au développement des amphibiens (rainette arboricole, crapaud calamite), à l'image de la mare identifiée localement par la DREAL dans le cadre de l'inventaire permanent des mares de Franche-Comté. La commune est d'ailleurs quasi-intégralement incluse dans le périmètre de l'ENS Enjeux amphibiens – volet mares, mis en place par le département du Doubs. Ce dispositif a pour objectif principal la préservation de la rainette arboricole et de son habitat naturel. Des secteurs prioritaires pour la densification des habitats des amphibiens ont été établis par le gestionnaire et reportés dans le diagnostic et le règlement graphique du PLU (ce sont ces secteurs qui sont protégés par le règlement écrit). L'un d'eux se situe à proximité immédiate de la zone AU, entre celle-ci et l'Ognon, à l'ouest. Le fait que les zones évoquées soient préservées de l'urbanisation ne signifie pas pour autant qu'elles ne subissent aucune incidence notable. **La MRAe recommande de justifier l'absence d'impacts significatifs sur les écosystèmes visés par les dispositifs de protection et d'inventaire de la biodiversité (ENS, ZNIEFF).**

Par ailleurs, au vu des espèces menacées présentes sur le territoire communal, l'absence de prospection sur les zones ouvertes à l'urbanisation est critiquable. Si l'analyse floristique relative à la détection des zones humides permettra d'en savoir plus sur la nature des milieux, une étude sur la faune pourrait également s'avérer pertinente en vue de la préservation des espèces remarquables, et notamment des amphibiens. De même, si les haies sont protégées par le règlement écrit et localisées sur le règlement graphique, le diagnostic ne permet pas d'apprécier leur état actuel. Conformément aux préconisations émises quant à la qualité du dossier, **la MRAe recommande de compléter l'état des lieux par un inventaire précis des espèces et habitats protégés et de redéfinir, si nécessaire, le projet de PLU en fonction des observations effectuées.**

### Nature en ville et paysages

Les principaux espaces naturels sont préservés et l'urbanisation telle qu'elle est planifiée permet de garder une silhouette urbaine groupée. Des franges paysagères sont prévues à l'ouest de la zone AU par les OAP, de même que le maintien de deux « percées visuelles » en direction des espaces naturels et agricoles. Des règles sont mises en place pour garantir l'insertion paysagère des constructions (hauteur des habitations limitée, recul par rapport aux voies, instructions quant à l'aspect extérieur des bâtiments, etc.).

Le projet de PLU retranscrit la volonté de la commune de favoriser le développement de la nature en ville, tant pour préserver la biodiversité que pour offrir un cadre paysager attrayant. Cette ambition est toutefois délicate à appréhender. Le principe même de l'urbanisation des dents creuses, tout comme le recours à des densités relativement élevées, peut logiquement conduire à la raréfaction des espaces verts dans le bourg. La réglementation permet d'assurer la protection du parc arboré du château, mais pas celle des espaces de jardins. D'autre part, le règlement écrit prévoit que « *pour toute opération entraînant la création de plus de 8 logements, il est exigé qu'au moins 40 % de la surface du terrain de l'opération soit traitée en espaces verts ou en espaces aménagés perméables aux eaux pluviales* ». Cette disposition, telle qu'elle est formulée, permet de lutter contre le ruissellement, mais elle ne favorise pas nécessairement la nature en ville, le taux d'espaces verts pouvant très bien être de zéro si les sols aménagés sont perméables à hauteur de 40 % de la surface concernée. Il pourrait être pertinent de reformuler ce point du règlement pour garantir un certain ratio d'espaces verts (dont la valeur reste à déterminer), d'autant plus que la quasi-totalité des espaces aménagés d'ici 2035 accueilleront vraisemblablement des opérations de création de plus de 8 logements (selon les OAP). **La MRAe recommande de formuler davantage de mesures pour permettre la**

**pérennisation des espaces verts en milieu urbain (réglementation plus exigeante, introduction dans le PLU de cahiers de recommandations portant sur les dispositions constructives, etc.).**

### Zones humides

Le règlement écrit réitère l'inconstructibilité des zones humides prévue par le SDAGE puis le SCoT. Les exceptions autorisées doivent être en adéquation avec la préservation des espaces concernés. Des mesures de replantation sont prévues, notamment en cas de destruction de ripisylves. Selon le schéma directeur, toute destruction doit faire l'objet d'une compensation à hauteur de 200 % de la surface ou du linéaire détruit. Cette obligation est reprise dans le diagnostic territorial (page 15) mais pas dans le règlement écrit. Même si le projet actuel n'envisage pas de destruction de zones humides, il serait judicieux de retranscrire précisément cette disposition. **La MRAe recommande de faire référence, dans le règlement écrit, aux dispositions du SDAGE relatives aux zones humides.**

Par ailleurs, si les prospections réalisées courant 2020 montrent la présence de zones humides sur les espaces pressentis à l'urbanisation, la commune devra en tenir compte et sera ainsi amenée à revoir son programme d'aménagement en conséquence. **La MRAe recommande de porter une attention particulière aux résultats de l'étude floristique et de définir, le cas échéant, des mesures permettant la préservation des zones humides éventuellement identifiées.**

### **4.3. Approvisionnement en eau, assainissement et gestion des déchets**

L'impact du projet sur la ressource en eau est présenté de manière très succincte. La commune est alimentée par le champ captant à cheval sur Geneuille et Châtillon-le-Duc et géré par le Syndicat Intercommunal d'Auxon Châtillon-le-Duc (SIAC). Sur l'année 2018, la consommation d'eau potable s'est élevée à 43 039 m<sup>3</sup> (environ 42 m<sup>3</sup> par habitant). L'ARS confirme que la qualité des eaux prélevées et les quantités disponibles sont compatibles avec l'évolution démographique attendue. **La MRAe recommande de détailler davantage les capacités de la commune à garantir une alimentation en eau adaptée aux besoins actuels et à venir.**

Le traitement des eaux usées est assuré, depuis 2020, par une station d'épuration aux capacités bien supérieures à la précédente installation (9650 équivalents-habitants contre 3600 auparavant). La gestion des effluents domestiques issues des nouvelles habitations est ainsi garantie. La révision du plan de zonage d'assainissement menée conjointement à l'élaboration du PLU facilitera l'organisation des travaux nécessaires au raccordement des nouveaux logements au réseau collectif. Par ailleurs, le PLU rend obligatoire la gestion des eaux pluviales à la parcelle. Des dispositifs adaptés seront ainsi mis en place sur les nouvelles constructions. Le maintien de sols perméables sera privilégié dans l'optique de limiter le risque de ruissellement et ses impacts environnementaux. Le règlement écrit établit de façon précise les obligations relatives au traitement des eaux pluviales et usées au sein des zones ouvertes à l'urbanisation.

Néanmoins, la subdivision de la zone AU en différents secteurs aménagés de façon interdépendante et successive amène à s'interroger sur leurs conditions d'équipement. En l'occurrence, les OAP ne présentent pas le fonctionnement des secteurs dans l'attente des travaux nécessaires à la viabilisation du secteur suivant. L'état actuel des informations disponibles ne permet donc pas de garantir le respect de l'article R.123-6 du code de l'urbanisme. **La MRAe recommande de préciser l'aménagement et le fonctionnement des équipements en zone AU au regard des différentes phases d'urbanisation des sous-secteurs.**

La compétence « ordures ménagères » relève de GBM. Il n'y a pas de déchetterie sur le territoire de Cussey-sur-l'Ognon. Ainsi, la commune assure seulement la collecte tandis que le traitement est à la charge du syndicat mixte de Besançon et sa région pour le traitement des déchets (SYBERT). Le règlement écrit du PLU comporte les dispositions nécessaires à la collecte des ordures ménagères.

### **4.4. La prise en compte des risques naturels et technologiques et des nuisances**

La commune de Cussey-sur-l'Ognon est concernée par les risques inondation et mouvements de terrains (aléas glissement, effondrement et retrait-gonflement des sols argileux). Les zones concernées sont essentiellement des espaces naturels et agricoles. Les dangers potentiels sont mentionnés dans le rapport de présentation et clairement explicités dans le diagnostic territorial. Ce dernier retranscrit également la spatialité des enjeux au même titre que le règlement graphique. Le règlement écrit se réfère aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur et comporte les éléments nécessaires à la prise en considération des risques sus-cités. En revanche, le risque sismique, certes relativement faible (zone de sismicité 2), est évoqué seulement dans le diagnostic. **La MRAe recommande de compléter le règlement écrit en rappelant les dispositions parasismiques applicables aux constructions concernées.**

Le territoire communal compte deux anciennes décharges aujourd'hui remblayées. Elles ont été localisées dans les différents éléments constitutifs du dossier. L'une d'elle se situe rue de la Vignotte, en périphérie immédiate de la zone AU. En l'espèce, le dossier se contente de signaler que la décharge est en dehors des

zones ouvertes à l'urbanisation et ne mentionne aucune mesure spécifique. De même, les nuisances liées à la station service, sur la Grande rue, ne sont pas évoquées, tout comme celles imputables à la station d'épuration, située à environ 200 mètres au nord-ouest de la zone AU. **La MRAe recommande de justifier plus précisément l'absence de nuisances pour les futurs résidents.**

La RD 1 traversant le village est soumise aux dispositions fixées par l'arrêté préfectoral relatif aux nuisances sonores générées par les infrastructures de transport. Cette voie est classée en catégorie 3. Les nuisances sonores et la nécessité de prévoir des mesures d'isolation acoustique sont brièvement évoquées dans le diagnostic, le rapport de présentation et les OAP, mais pas dans le règlement écrit. Plusieurs zones ouvertes à l'urbanisation sont concernées. **La MRAe recommande de retranscrire les obligations légales en matière d'isolation acoustique dans le règlement écrit du PLU.**

#### **4.5. Réduction des émissions de GES et adaptation au changement climatique**

Le rapport de présentation évoque, calculs à l'appui, l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre due notamment aux déplacements pendulaires des nouveaux habitants (page 54). En adéquation avec les objectifs du PDU, le PADD exprime la volonté d'atténuer les effets néfastes en question via le covoiturage, les modes de transport doux ou encore le déploiement des transports en commun. Ces dispositions permettraient également de fluidifier le trafic routier, la circulation étant régulièrement ralentie sur la RD1, notamment aux heures de grande affluence.

Les liaisons douces semblent bel et bien faire l'objet d'une attention particulière selon le PADD et les OAP (développement du réseau et création de places de stationnement pour vélos). Les mesures mériteraient toutefois d'être décrites de manière plus approfondie dans le projet de PLU. **La MRAe recommande d'établir un état des lieux précis des déplacements doux sur le territoire communal et de proposer un programme adapté pour le déploiement du futur réseau.**

Même si cette ambition est louable, elle s'applique essentiellement aux déplacements internes à la commune et ne résoudra pas le problème principal constitué par les déplacements domicile-travail quotidiens des habitants. Pour aller plus loin, le rapport évoque la nécessité de mener une réflexion à l'échelle de l'intercommunalité, notamment en vue de renforcer le covoiturage et d'améliorer la desserte par les transports en commun. Cette intention est judicieuse à la condition de déboucher promptement sur des mesures concrètes et adaptées.

**La MRAe recommande d'engager sans délai les réflexions nécessaires avec les multiples acteurs de la mobilité (services de transport, communauté urbaine, habitants, etc.) dans le but de développer rapidement des alternatives permettant de réduire le recours à l'autosolisme.**

Il est par ailleurs regrettable que le dossier n'explore pas la possibilité de recourir à des mesures, certes plus modestes, mais néanmoins intéressantes. Les outils de communication modernes (internet, réseaux sociaux, etc.) pourraient ainsi permettre d'organiser une première forme de covoiturage en rapprochant les habitants de la commune et des communes proches dont les trajets journaliers coïncident. La création d'une rubrique spécifique sur le site internet de la mairie de Cussey-sur-l'Ognon -et d'autres éventuellement concernées - pourrait alors représenter une initiative pertinente à l'échelle locale, avant l'aboutissement de projets plus conséquents impliquant l'agglomération. **La MRAe recommande d'encourager le covoiturage à travers une communication adaptée auprès des habitants de la commune.**

Le projet de PLU entend favoriser le déploiement des énergies renouvelables (EnR), notamment à travers « *des habitations respectueuses de l'environnement et performantes sur le plan énergétique* » (selon le PADD). Le règlement précise que les dispositifs de production d'EnR peuvent déroger aux règles portant sur l'aspect extérieur des constructions, que ce soit en zone U ou AU. De même, les 8 à 14 habitations qui seront construites rue d'Auxon-Dessous prendront la forme d'un écoquartier. Celui-ci devra être alimenté par « *une part significative* » d'EnR selon l'OAP n°4. Globalement, l'ambition semble donc assez limitée, la grande majorité des logements à construire ne faisant pas l'objet de mesures particulières. De plus, le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de Bourgogne-Franche-Comté, ainsi que le plan climat-air-énergie territorial (PCAET) de Grand Besançon Métropole, actuellement en cours d'élaboration, promeuvent tous deux la production d'EnR. Ces orientations doivent être prises en compte par le projet de PLU qui ne présente pourtant aucune réflexion ou analyse à ce sujet. **La MRAe recommande d'adopter des mesures plus ambitieuses sur le développement des énergies renouvelables sur le territoire communal et de fixer des objectifs précis en la matière.**