



**MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Mission régionale d'autorité environnementale
BOURGOGNE-FRANCHE-COMTÉ

**Avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale
de Bourgogne-Franche-Comté
sur la modification n°2 du plan local d'urbanisme (PLU)
de la commune de Gilley (25)**

N° BFC – 2023- 4201

AVIS du 19 mars 2024

La mission régionale d'autorité environnementale de Bourgogne-Franche-Comté

PRÉAMBULE

La commune de Gilley, dans le département du Doubs (25) a prescrit, par délibération du 2 novembre 2023, la modification de droit commun n°2 de son plan local d'urbanisme (PLU)¹, approuvé le 22 octobre 2015, modifié en 2017, 2021 et 2022.

En application du Code de l'urbanisme², le présent document d'urbanisme a fait l'objet d'une évaluation environnementale. 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.

La commune a réalisé de façon volontaire une évaluation environnementale et sollicité la MRAe pour avis en lieu et place d'un examen au cas par cas.

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. Il 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 (PLU) 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 commune de Gilley, le 20 décembre 2023 pour avis de la MRAe de Bourgogne-Franche-Comté (BFC) sur la modification n°2 de son plan local d'urbanisme. Conformément au Code de l'urbanisme, l'avis de la MRAe doit être émis dans les 3 mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du Code de l'urbanisme, l'agence régionale de santé (ARS) a été consultée le 26 décembre 2023. Elle a émis un avis le 25 janvier 2024.

La direction départementale des territoires (DDT) du Doubs (25) a produit une contribution le 28 février 2024.

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

Au terme de la réunion de la MRAe de BFC du 19 mars 2024, tenue avec les membres suivants : Hugues DOLLAT, Bertrand LOOSES, Vincent MOTYKA, membres permanents, Hervé RICHARD, Aurélie TOMADINI, membres associés, l'avis ci-après est adopté.

Nb : En application du règlement intérieur de la MRAe BFC adopté le 30 janvier 2024, les membres 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.

¹https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/avis-rendus-sur-plans-et-programmes-de-la-mrae-a784.html#H_AVRIL-2021

² 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.

1. Présentation du territoire et des projets des révisions allégées du PLU

1.1. Présentation du territoire

La commune de Gilley est située dans le département du Doubs (25), en région Bourgogne-Franche-Comté, à 50 kilomètres au sud-ouest de Besançon et à environ neuf kilomètres de la frontière Suisse. La commune compte 1 730 habitants en 2020 (Insee).

La commune bénéficie des axes routiers de la RD 437 qui longe la frontière et de la RN 57 qui la relie à Besançon.

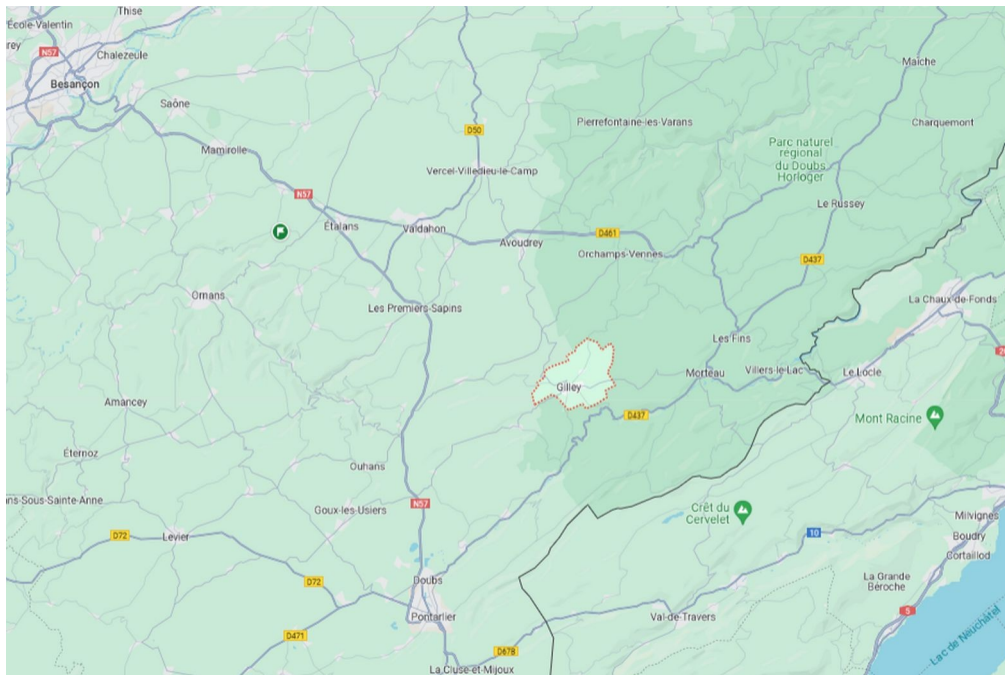


Figure 1: Localisation communale (source Google maps)

La commune est dotée d'un plan local d'urbanisme (PLU) approuvé le 22 octobre 2015 et appartient à la communauté de communes de Montbenoît, elle-même incluse au sein de la Communauté d'agglomération du Pays du Haut-Doubs. Un schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays du Haut-Doubs est actuellement en cours d'élaboration.

Arrêté le 1^{er} décembre 2022, ce projet de SCoT a fait l'objet d'une évaluation environnementale sur laquelle la MRAe de Bourgogne Franche Comté a émis un avis en avril 2023³. Dans cet avis, la MRAe soulignait que : « concernant la seconde phase, le projet de SCoT ne prévoit qu'une réduction de l'ordre de 20 % par rapport à la période 2021-2031 et n'intègre pas la notion d'artificialisation des sols telle que définie par les textes. » et recommandait notamment de « proposer un projet entre 2031 et l'échéance du SCoT (2043) en cohérence avec les textes afin d'être en mesure de respecter les objectifs du Zéro Artificialisation Nette à l'horizon 2050 ».

Ce projet de SCoT identifie la commune de Gilley comme bourg centre, et envisage la création d'un centre scolaire et la réalisation de 350 logements sur les vingt prochaines années.

Le territoire communal, d'une superficie de 1 730 hectares, est marqué par l'importance des territoires agricoles qui représente près de 62 % des surfaces communales. 31,5 % du territoire est couvert de forêts et de milieux semi-naturels⁴. Le nord-ouest du territoire est concerné par la zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type 1 «Zones humides du Cougnet et Pré-Soleil », référencée 430010469. À environ cinq kilomètres au sud-ouest du bourg, se trouve la zone de protection spéciale (site Natura 2000 « directive Oiseaux ») «Vallée de la Loue et du Lison », référencée FR4312009, site Natura 2000.

³ Avis délibéré 2023ABFC17 du 17 avril 2023

⁴ www.observatoire-des-territoires.gouv.fr

1.2 Présentation du projet de modification n°2 du PLU

Le PLU en vigueur classe une zone de 4,79 ha, située au « Creux-Renard », en zone 2AU, à savoir une zone à urbaniser non opérationnelle.

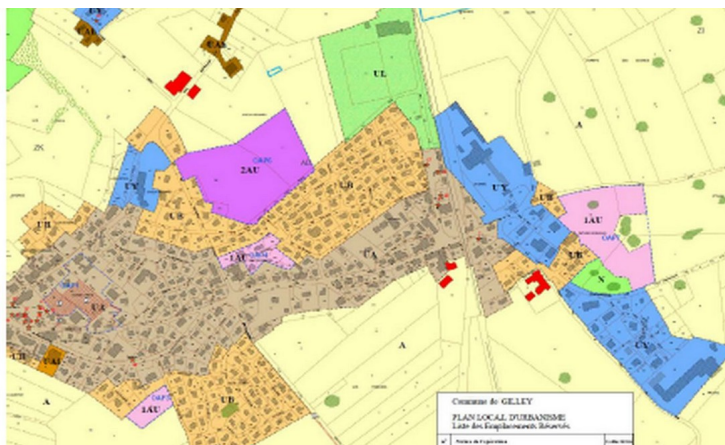


Figure 2: Extrait du PLU de Gilley en vigueur (extrait du dossier)

La modification du PLU vise à modifier le zonage de ce secteur 2AU pour le passer en zone 1AU. Ce zonage permettrait de débiter l'urbanisation prochainement, afin d'y réaliser des logements. L'objectif à terme est l'urbanisation totale de cette zone.

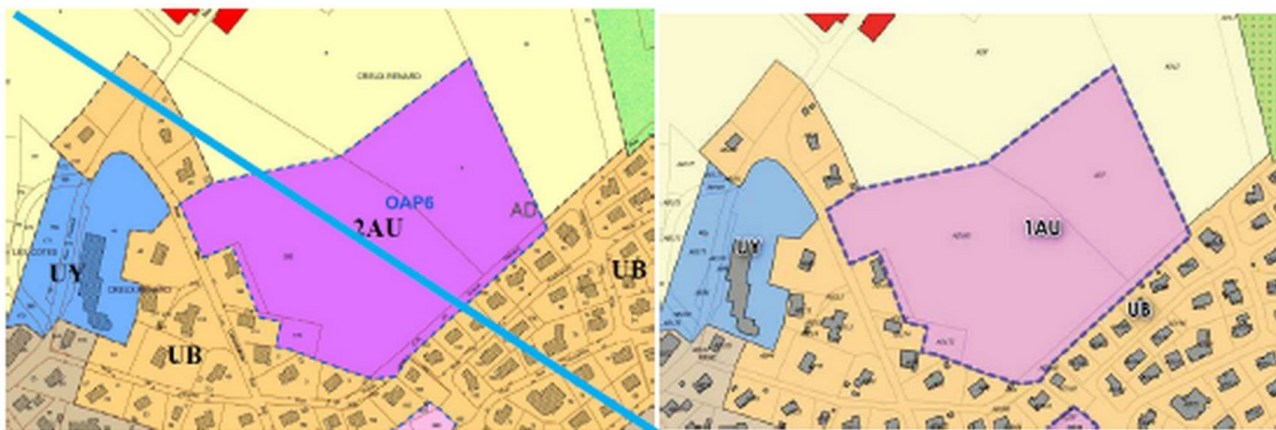


Figure 3: projet d'évolution du PLU de Gilley- passage zone 2 AU à 1AU (extrait du dossier)

Le projet de modification n°2 prévoit que le changement de zonage s'accompagne d'une adaptation du règlement écrit et de la création d'une OAP (orientation d'aménagement et de programmation) dédiée au « Creux Renard ». Cette OAP prévoit les trames viaires, en boucle, le bio climatisme des logements, en accord avec le projet de SCoT.

Pour limiter l'imperméabilisation des sols, l'OAP impose le maintien d'au moins 20 % de pleine terre pour les lots à bâtir (15 % pour les espaces publics) : ce taux n'est pas justifié et paraît *a priori* très faible.

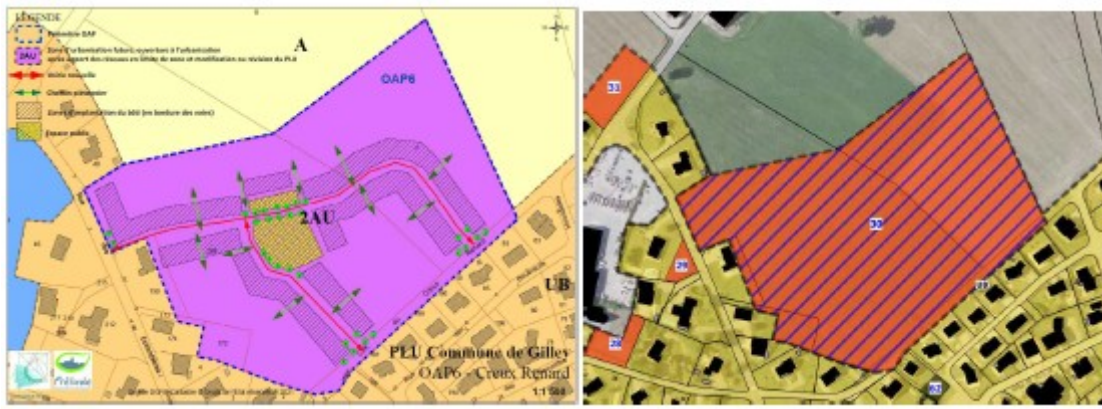


Figure 4: Proposition de l'OAP du "Creux-renard"

Le dossier indique la réalisation d'environ 96 logements sur le secteur « Creux-Renard » à raison de 20 logements/hectare. Si cette densité est compatible avec la valeur minimale fixée figurant dans le projet de SCoT, elle ne permet pas de compenser la faible densité du secteur de la Pâture dessous qui vient d'être autorisé et qui entrera dans le bilan de la période 2020-2030 (29 logements pour 3,11 ha, soit seulement 9 logements par hectare).

La commune indique vouloir organiser l'urbanisation de la nouvelle zone selon un aménagement progressif jusqu'en 2040, avec un phasage des opérations calé sur le futur SCoT.

Il est également indiqué que le PADD prévoyait l'accueil d'environ 360 habitants entre 2013 et 2025, pour atteindre une population de 1 950 à 2 000 habitants en 2025. Le PLU en vigueur prévoyait la construction de 147 nouveaux logements, incluant les capacités de vacance et de réhabilitation sur le territoire. Le PADD s'appuyait sur le maintien de la dynamique démographique qui s'opérait depuis les années 1990 jusqu'en 2014⁵.

Cette tendance s'est récemment ralentie au cours des dernières années, puisque la commune est passée d'une progression de + 2,36 %/an entre 2009 et 2014 à une évolution de +1,36 %/an entre 2014 et 2020.

Le secteur du « Creux-Renard » constitué principalement de prairies eutrophes exploitées sans présence de zone humide ne présente pas de sensibilité environnementale particulière si ce n'est la présence du Milan royal. Selon le dossier, son développement serait en accord avec le dimensionnement de la ressource en eau et des équipements de traitement actuels.

Ce projet de modification du PLU intervient dans le champ d'application de l'article L 153-31 du Code de l'urbanisme, qui permet l'ouverture à l'urbanisation des zones 2AU dans un délai de 9 ans après l'approbation du PLU par une procédure de modification du document d'urbanisme. Aussi, la modification du PLU de Gilley concernant le passage de cette zone 2AU en 1AU peut intervenir au plus tard le 22 octobre 2024. Passé cette date, l'ouverture à l'urbanisation de ce secteur 2AU devra faire l'objet d'une procédure de révision du document d'urbanisme.

⁵ Évolution annuelle de la population sur la période 1999-2009 de + 1,41 % an et sur la période 2009-2014 : +2,34 %an ; www.observatoire-des-territoires.gouv.fr

2. Avis de la MRAe

La MRAe considère que les arguments qui justifient l'urgence de l'urbanisation du secteur du « Creux-Renard » ne sont pas convaincants et souligne l'avantage qu'il y aurait à l'intégrer dans la réflexion plus globale du SCoT en cours d'élaboration

Le principal enjeu environnemental relevé par la MRAe du projet est la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers.

2.1. Projet communal

Le document d'urbanisme en vigueur s'est appuyé, pour son élaboration, sur des chiffres datant d'avant 2013. Le dossier présente une mise à jour des données basée sur les recensements INSEE de 2020. Il présente également un état d'avancement du projet communal après 10 ans d'application.

Le PADD⁶ de 2015 entendait mobiliser 4,35 ha d'espaces libres ou dents creuses. Le dossier estime aujourd'hui que 5,1 ha sont mobilisables en dents creuses, dont 4,8 ha pourraient être affectés au secteur résidentiel pour un potentiel de 87 logements. Depuis 2015, les dents creuses semblent avoir été peu mobilisées, contrairement aux orientations du PLU. Le dossier identifie également un potentiel de 17 logements *via* la résorption de la vacance et d'un logement par an *via* les mutations ou la réhabilitation.

Ainsi, il semble possible de réaliser 110 voire 120 logements⁷ dans la partie urbanisée, sur le long terme (échéance 2040), avant de mobiliser d'ouvrir à l'urbanisation de nouveaux espaces naturels, agricoles ou forestiers.

La MRAe souligne que, contrairement à ce qui est indiqué dans le dossier, la zone concernée par le projet de modification n'est pas encadrée de constructions existantes, et ne saurait être considérée comme une dent creuse⁸. Elle relève également qu'un permis d'aménager a été accordé en 2020 pour le lotissement « Pâturage-dessus », également hors dent creuse, pour 3,11 hectares et 29 logements (9 logements/ha environ).

La MRAe recommande vivement de prioriser la mobilisation des espaces constructibles dans les « dents creuses » pour la réalisation de nouveaux logements avant d'envisager d'éventuelles extensions de l'urbanisation.

Besoins du territoire :

Le dossier n'identifie pas clairement les besoins du territoire, cette thématique n'étant pas abordée au sein du dossier présenté. Les équilibres du territoire ne sont pas non plus analysés.

A titre d'exemple, il serait pertinent de voir de manière globale comment accueillir des logements collectifs dans la commune, comme le prévoit le projet de SCoT, entre les dents creuses et les zones d'urbanisation nouvelle : s'il s'avère difficile de construire des logements collectifs dans les dents creuses, cela signifie que le secteur du Creux-Renard devrait offrir une offre significative de logements collectifs. Or, l'OAP envisagée ne prévoit que 10 % de logements collectifs. Ainsi, l'urbanisation envisagée pour le secteur « Creux-Renard » fondée sur une grande majorité de logements individuels ne semble pas pertinente alors que ces logements pourraient trouver place au sein de l'enveloppe urbaine.

Par ailleurs, au vu de la localisation de la commune à proximité de la frontière suisse, la vocation résidentielle du secteur « Creux-Renard » va conforter le statut résidentiel à l'usage des frontaliers. Le dossier justifie d'ailleurs le développement communal en rappelant sa proximité frontalière et une pression des actifs souhaitant loger près de leur lieu de travail⁹, profitant de l'axe RD 437. Cela conduit à questionner l'équilibre habitat/emploi, le PLU ainsi modifié n'envisageant pas de développement économique jusqu'en 2040. Aucun développement économique ne s'est opéré depuis 2010 et le PLU modifié n'en prévoit pas non plus, alors que Gilley comporte deux zones d'activités d'intérêt supra-communautaire identifiées dans le SCoT. Cela questionne sur les besoins futurs d'urbanisation liés au secteur économique à mettre en lien avec la consommation future d'espaces.

⁶ PADD : Projet d'Aménagement et de Développement Durables

⁷ 87 (dents creuses mobilisables) + 17 (résorption vacance) = 104 logements à minima
104 + 15 (1 logement/an sur 15 ans soit 2040) = 119 logements potentiels

⁸ Voir pièce n°B – notice de présentation, pages 34 et 37

⁹ Chapitre 1 ; B. L'approche Habitat ; notice de présentation du projet

Cette faiblesse du dossier dans l'analyse des besoins s'explique sans doute par le fait que la commune semble vouloir faire évoluer le PLU en évitant une procédure de révision.

Le dossier inclut une analyse des consommations d'espaces, non imposée dans le cadre d'une modification, car les autorisations d'urbanisme en zone 1AU et 2AU ne seront délivrées que si les objectifs ZAN¹⁰ sont intégrés au PLU. Dans ce cadre, et alors que l'horizon du PLU en vigueur est 2025, le dossier de modification entend se projeter à l'horizon du projet de SCoT (2040), mais sans attendre que celui-ci soit approuvé, et sans se donner les moyens d'une analyse structurée et complète des besoins et des réponses les plus adaptées à ces besoins.

La MRAe considère peu opportun d'étendre l'horizon temporel du PLU jusqu'en 2040, sans questionner les besoins actualisés du territoire, et ce d'autant plus que le projet de SCoT du Haut Doubs identifie Gilley comme polarité principale de la communauté de communes, ce qui impactera les dynamiques de développement de la commune.

D'ailleurs, le dossier soulève lui-même à plusieurs reprises la probable nécessité de questionner à nouveau le développement futur à l'occasion d'une révision du document d'urbanisme, qui devra intervenir dans le délai réglementaire de trois ans après l'approbation du SCoT. Enfin, rappelons que les élus se doivent d'interroger le document d'urbanisme et son évolution tous les six ans afin de déterminer la nécessité d'une révision.

La MRAe recommande vivement à la collectivité de questionner son projet communal en analysant les besoins et équilibres du territoire et en intégrant les orientations du SCoT lorsqu'il sera approuvé, afin de faire évoluer son document d'urbanisme avec cohérence, dans le cadre d'une révision du PLU.

2.2. Consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) et trajectoire « zéro artificialisation nette » (ZAN)

Préservation des milieux agricoles

La modification du PLU qui est envisagée aurait pour conséquence la perte de 4,7 hectares de terres agricoles pour deux exploitants. Ces terres présentent une bonne valeur agricole déclarées à la PAC.

L'évaluation environnementale préconise une réduction de la zone ouverte à l'urbanisation ou une compensation des exploitants concernés, mais sans que des réponses concrètes soient apportées.

La MRAe rappelle que la commune, dans sa compétence de planification de l'aménagement communal, se doit de veiller à ne pas fragiliser l'activité agricole. Dans le prolongement, le territoire communal est concerné par la « Loi Montagne ¹¹», qui vise entre autres à préserver les terres agricoles.

La MRAe recommande d'analyser de manière plus approfondie l'incidence du projet sous l'angle de la thématique agricole, et de démontrer que les besoins du territoire ne peuvent être satisfaits en préservant les terres agricoles, par exemple en donnant la priorité à la densification de l'urbanisation existante.

Consommation d'ENAF

La notice de présentation fournit un bilan des consommations d'espaces sur les périodes précédentes. Les calculs présentés sont difficilement compréhensibles pour le lecteur.

De plus, ils n'incluent pas les consommations d'espaces liées aux activités et aux équipements publics, ce qui ne permet pas d'avoir une vision complète.

Le calendrier prévisionnel de consommation des espaces pour l'habitat n'est lui-même pas exposé de manière claire.

Enfin,, l'évaluation environnementale n'analyse pas cette consommation d'ENAF.

Le dossier présente deux approches pour évaluer la consommation d'espaces pour l'habitat sur la période de référence passée 2011-2020 et conclut sur une consommation de 6,4 ha selon le portail de

¹⁰ ZAN : Zéro Artificialisations Nette

¹¹ Loi n°85-30 du 9 janvier 1985, complétée par la « loi Montagne II » en 2016

l'artificialisation et de 8,16 ha selon la comparaison photographique aérienne, présentée comme plus exhaustive.

Le tableau ci-dessous compare les hypothèses issues du dossier et les règles relatives à l'atteinte du « zéro artificialisation nette » en 2050 (ZAN).

Consommation d'ENAF pour l'habitat, en hectares		
Consommation d'espace passée pour la période 2011-2020 (portail de l'artificialisation)	Consommation d'espaces projetée sur 20 ans (2021-2040)	
	Règle ZAN	Prévu
6,4 ha	3,2 ha + 1,6 ha	Au moins 3,11 ha + 4,79 ha
	4,8 ha au maximum	Au moins 7,9 ha

Commentaires :
le ZAN prévoit une division par deux de la consommation d'espaces pour 2021-2030 par rapport à la décennie précédente (soit 3,2 ha maximum), et de nouveau pour la période 2031-2040 (soit 1,6 ha). Pour les prévisions de consommation, il y a au moins la zone de « Pâturage-dessus » (3,11 ha) et celle de « Creux-Renard » (4,79 ha).

Il apparaît donc que le projet n'est pas, en l'état des éléments disponibles, compatible avec la trajectoire vers le zéro artificialisation nette telle que définie par la loi Climat et résilience.

Le dossier indique qu'une enveloppe supplémentaire de 1,7 ha est octroyée par le SCoT et fait état d'une anticipation sur les « droits à consommer » du SCoT, sur la période 2030-2040, accompagné d'un phasage pour s'adapter à la temporalité du SCoT.

La MRAe ne comprend pas sur quelle base réglementaire se fondent ces raisonnements, et rappelle que, en tout état de cause, la commune ne peut se prévaloir du contenu d'un SCoT qui n'est pas approuvé (et pour lequel, au demeurant, la MRAe avait recommandé de revoir sensiblement à la baisse les hypothèses d'artificialisation¹²).

La MRAe recommande vivement de reprendre les analyses de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers conformément aux objectifs de la loi climat et résilience.

En conclusion, au vu de l'ensemble des interrogations soulevées, **la MRAe recommande d'envisager une révision générale du PLU, qui permettrait de clarifier les besoins du territoire et de son évolution souhaitable en incluant les orientations du SCoT qui aura été approuvé ; de proposer un développement équilibré du territoire au regard des besoins identifiés ; et d'intégrer pleinement les objectifs de la loi climat et résilience et du ZAN.**

Cette révision du PLU de Gilley pourrait intervenir à la suite de l'approbation prochaine du SCoT, et permettre à la collectivité d'intégrer l'ensemble des problématiques territoriales et les évolutions réglementaires.

La MRAe recommande a minima de revoir le changement de zonage envisagé, en réduisant fortement la surface concernée, en augmentant la densité pour compenser la faible densité de la zone de « Pâturage-dessus » récemment autorisée, en prévoyant une part plus grande de logements collectifs, et en prescrivant un pourcentage de sol non imperméabilisé nettement augmenté.

¹² https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2023abfc17_sco_t_haut_doubs_25.pdf