



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Mission régionale d'autorité environnementale
BOURGOGNE - FRANCHE - COMTÉ

**Avis délibéré de la Mission Régionale d'Autorité
environnementale de Bourgogne-Franche-Comté
sur la nécessité d'actualiser l'étude d'impact du projet
d'aménagement revisité de la ZAC des Vaîtes
portée par la commune de Besançon (25)**

N°BFC-2024-4501

PRÉAMBULE

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) Bourgogne-Franche-Comté de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (Igedd), a décidé, lors de sa réunion collégiale du 06 août 2024, que l'avis sur la nécessité d'actualiser l'étude d'impact du projet d'aménagement revisité de la ZAC des Vaïtes, portée par la commune de Besançon, serait délibéré collégalement par voie électronique entre le 6 et le 30 août 2024.

Ont délibéré : Bertrand LOOSES, Aurélie TOMADINI et Marie WOZNIAK

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

Par mail reçu le 30 juillet 2024 par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) Bourgogne-Franche-Comté et enregistré sous le n°BFC-2024-4501, la ville de Besançon, porteuse du projet d'aménagement revisité de la ZAC des Vaïtes sur son territoire, a interrogé l'Autorité environnementale, en application des dispositions des articles L. 122-1-1 (III, 2e alinéa) et R. 122-8 (II) du Code de l'environnement, sur la nécessité d'actualiser l'étude d'impact du projet modifié.

La direction départementale des territoires du Doubs et l'agence régionale de santé ont été consultées le 06 août 2024. La direction départementale des territoires du Doubs a transmis sa contribution le 14 août 2024, aucun avis n'a été reçu de la part de l'agence régionale de santé.

La Dreal a préparé et mis en forme les informations nécessaires pour que la MRAe puisse rendre son avis.

Sur la base de ces travaux préparatoires, et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

Pour chaque projet soumis à évaluation environnementale, l'avis de l'autorité environnementale peut être sollicité par le maître d'ouvrage sur la nécessité ou non d'actualiser cette évaluation. Cet avis est exprimé au regard de des éléments conduisant le maître d'ouvrage à solliciter l'autorité environnementale, de la qualité de l'étude d'impact qu'il a présentée et de la prise en compte de l'environnement par le projet. L'avis n'est ni favorable, ni défavorable au projet et ne porte pas sur son opportunité. Il vise à permettre d'améliorer la conception du projet, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent.

Cet avis est mis en ligne sur le site internet des MRAe : <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr>

AVIS DÉTAILLÉ

1. Présentation du projet et du contexte de la saisine

Le projet de création de la zone d'aménagement concerté (ZAC) des Vaïtes est situé au nord-est de la ville de Besançon, à la frange de Palente, entre la rue de Belfort, la voie ferrée Besançon-Belfort et la colline des Bicquey.

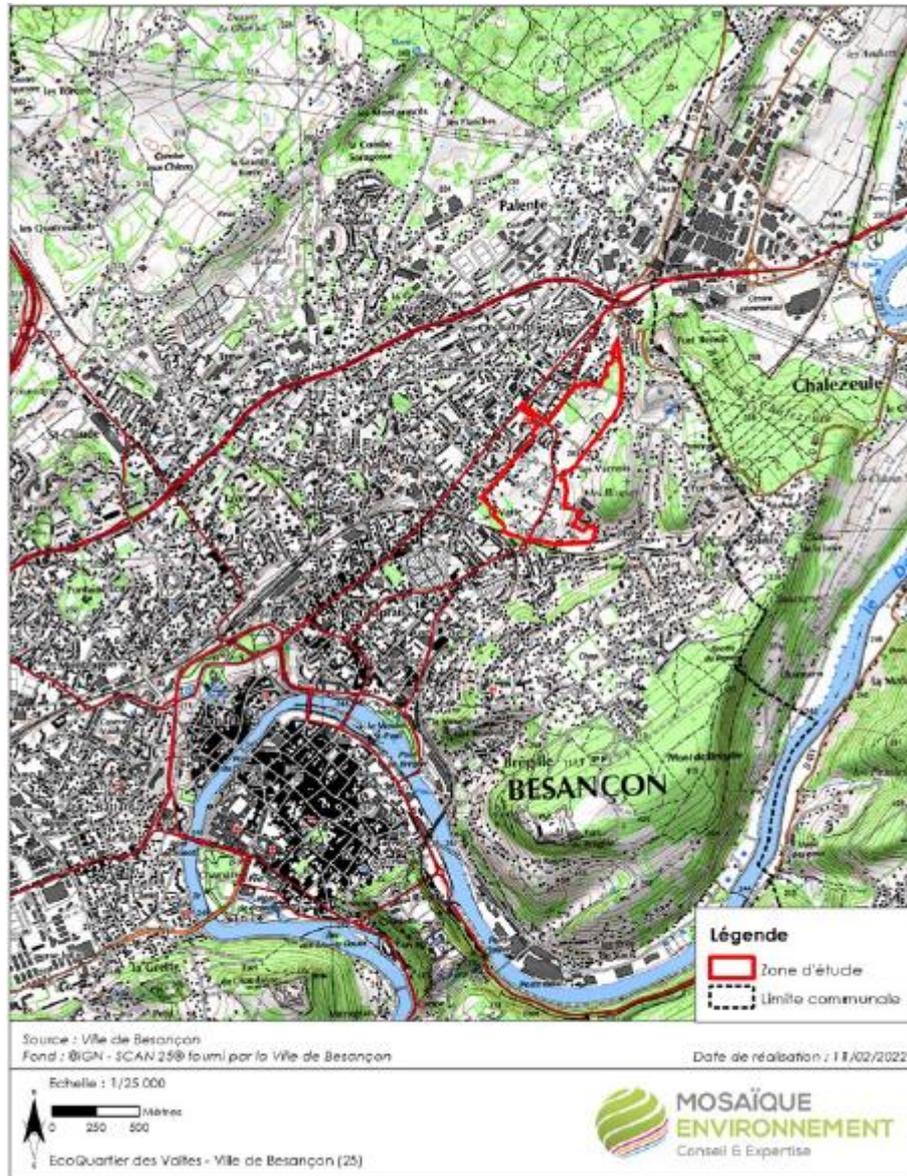


Figure 1 : Plan de situation du projet (issu du nouveau plan guide)

Ce projet initial¹ d'une surface de 23 hectares (ha) est encadré, dans le Plan Local d'Urbanisme (PLU) en vigueur, par une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) ; est en zone 2AU-H pour une grande partie et en zones UB et UD, et comprenait différentes opérations :

- aménagement de maisons de villes et petits bâtiments à usage de logements collectifs (environ 1 100 logements),

¹ Le projet initial du quartier des Vaïtes a fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique en octobre 2011 sur une surface de 32 ha, déclaration prorogée jusqu'au 26 octobre 2021 par arrêté préfectoral du 06 juillet 2016. La ZAC a fait l'objet d'un avis de l'AE en 2010 dans le cadre de la DUP.

- aménagement de bâtiments socio-éducatifs (groupe scolaire) et commerciaux,
- conservation et réhabilitation d'espaces naturels (zones humides notamment) qui serviront de stockage et prétraitement des eaux de ruissellement,
- préservation d'une « bande verte » de 6 ha au pied de la colline Bicquey,
- construction de la ligne de tramway (transport en commun en site propre), de voies d'accès et dessertes (le tramway est aujourd'hui réalisé),
- intégration aux aménagements ou relocalisation à proximité immédiate des exploitations agricoles et espaces de jardinage et maraîchage.

La réalisation de la ZAC des Vaîtes a été concédée début 2014 par la ville de Besançon à la société publique locale d'aménagement Territoire 25. Les premiers travaux ont démarré à l'automne 2017 mais une ordonnance du juge administratif du 6 mai 2019 a suspendu l'arrêté préfectoral de dérogation « espèces protégées » au motif que le moyen tiré de l'absence de raison impérieuse d'intérêt public majeur lui semblait sérieux. Le Conseil d'État, dans un arrêt de cassation du 3 juillet 2020, a annulé l'ordonnance du Tribunal Administratif et affirmé l'intérêt public majeur de l'opération d'aménagement et a renvoyé le dossier devant le TA pour statuer sur l'absence d'alternative. Le 21 février 2023, le TA a annulé l'arrêté préfectoral du 18 mars 2019 autorisant la dérogation à la destruction, l'altération et la dégradation d'aires de reproduction et de repos d'espèces protégées, pour motivations insuffisantes mais sans pour autant remettre en cause l'intérêt public majeur de l'opération.

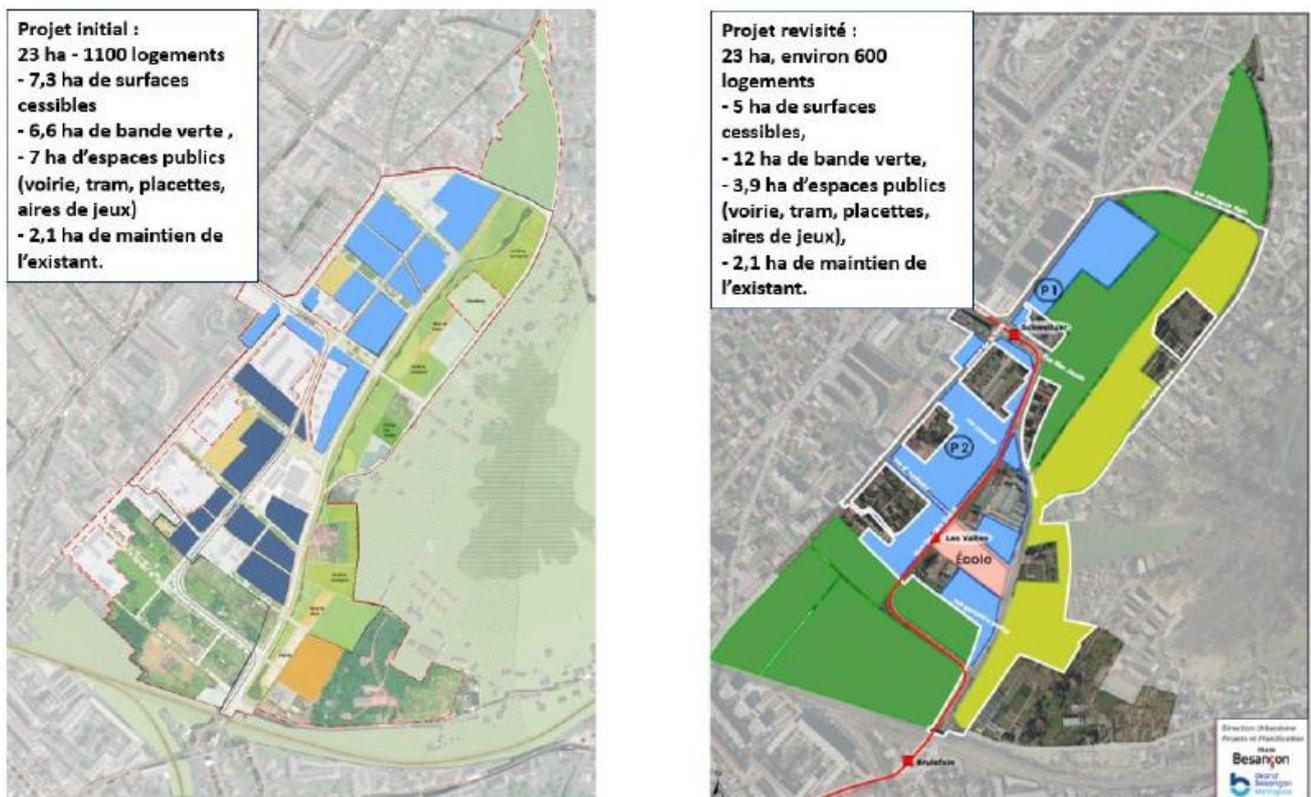


Figure 2 : projet initial et révisé (issu du dossier de saisine de l'AE sur l'actualisation de l'EI)

Parallèlement, la nouvelle municipalité a engagé en 2021 une démarche scientifique et participative pour solliciter l'avis d'experts et de citoyens. Ainsi, de nouvelles orientations pour un projet révisé afin de renforcer sa dimension paysagère et écologique ont été adoptées le 30 septembre 2021.

Ce projet revu, sur le même périmètre de ZAC, ne prévoit plus que 600 logements, laissant la place à une bande verte de 12 ha réservée aux milieux naturels et semi-naturels (potagers, haies, boisements, noue, promenades, espaces libres, etc.). Ainsi, le projet révisé prévoit :

- une requalification du chemin du Vernois et la suppression de la partie nord de l'avenue de la noue projetée initialement et qui impactait les espaces naturels,
- l'aménagement de la bande verte active dévolue à des espaces de nature, des parcelles de jardin équipées et gérées ainsi que des disponibilités pour le maraîchage professionnel et le maintien du principe d'espaces publics perméables et plantés ;
- une nouvelle localisation du groupe scolaire redimensionné et de la salle polyvalente.

Aucun aménagement n'est prévu dans les zones humides, les continuités qui les relient, les zones d'habitats aux enjeux forts ainsi que dans les principaux boisements (hormis les interventions d'entretien ou de valorisation de ce patrimoine). Les emprises peu sensibles ont été précisées afin de permettre l'implantation des futures constructions. Les emprises aménageables sont légèrement réduites par rapport à celles définies en 2021.

En application des dispositions des articles L. 122-1-1 (III, 2e alinéa) et R. 122-8 (II) du Code de l'environnement, l'avis de la MRAe sur la nécessité d'actualiser l'étude d'impact du fait de la révision du projet est sollicité dans le cadre de la modification du dossier de réalisation de ZAC présenté dans le nouveau plan guide.

La saisine adressée par le porteur de projet porte sur:

- *« Le champ de l'actualisation de l'étude d'impact à savoir les recommandations que pourra donner l'autorité environnementale sur l'étendue et le contenu des études environnementales à réaliser ou poursuivre,*
- *La position de l'autorité environnementale sur la non nécessité d'une procédure de dérogation espèces protégées au regard de la stratégie d'évitement maximum mise en œuvre dans le projet revisité,*
- *La confirmation de la soumission du projet revisité à déclaration Loi sur l'eau et non à Autorisation Loi sur l'eau,*
- *La validation des procédures juridiques à mener qui ressortent du champ de l'actualisation de l'étude d'impact et de la modification du dossier de réalisation de ZAC,*
- *La validation de la consultation du public par voie électronique sur l'étude d'impact actualisée et le dossier de réalisation de ZAC modifié. »*

La MRAe n'est fondée à répondre qu'aux deux premiers items, les suivants relevant des prérogatives des services instructeurs.

L'autorité environnementale est informée qu'une demande de dispense d'évaluation environnementale sur la modification du PLU de Besançon pour le projet de la ZAC des Vaïtes fait l'objet d'une saisine parallèle².

2. Avis de l'Autorité environnementale sur la nécessité d'actualiser l'étude d'impact du projet revisité de ZAC des Vaïtes

2.1. Les enjeux environnementaux

Pour l'Autorité environnementale, les principaux enjeux environnementaux du territoire et du projet, en lien avec les modifications apportées, sont :

² Demande dite au "cas par cas *ad'hoc*" en cours d'instruction pour la modification n° 13 du PLU, comprenant la création d'une OAP de secteur d'aménagement et le déclassement d'une partie de la zone A pour créer une zone agricole protégée.

- la préservation de la biodiversité (cortège d'espèces protégées d'avifaune, chiroptères et amphibiens), des milieux humides et milieux ouverts ; avec un point d'attention sur les lots C2, C3, et V2 (bosquet) qui accueillent des éléments remarquables à préserver, en lien avec les zones humides et continuités écologiques ;
- le maintien des perméabilités des corridors écologiques ;
- la gestion des eaux pluviales (maîtrise du risque de ruissellement lié à l'imperméabilisation et difficulté d'infiltration à la parcelle, en amont d'un talweg utilisé comme seul exutoire) ;
- la consommation d'espace, et notamment d'espaces naturels, agricoles et forestiers ;
- la qualité paysagère du projet qui se trouve en entrée de ville ;
- l'atténuation du changement et l'adaptation aux nouvelles conditions (risques d'îlot de chaleur et mobilités durables notamment).

2.2 La biodiversité et les continuités écologiques

En termes de biodiversité, l'étude d'impact initiale repose sur des inventaires faune-flore menés en 2010-2011 et actualisés en 2018 ; plusieurs passages ont eu lieu depuis 2023 pour compléter les connaissances.

Des espèces remarquables et protégées ont été identifiées au sein des emprises constructibles et alentours, ayant fait l'objet, à l'époque, d'une dérogation portant sur la destruction, l'altération, la dégradation d'habitats d'espèces protégées. Cette autorisation a fait l'objet de contentieux. Le projet revisité présente un certain nombre de mesures pour « éviter-réduire-compenser » (ERC) les impacts du projet sur l'environnement, et notamment sur les espèces protégées. Il n'est pas prévu de nouvelle demande de dérogation.

Les populations inventoriées peuvent avoir évolué en l'espace de douze ans (arbres remarquables identifiés favorables à la petite faune, oiseaux cavernicoles ou encore chiroptères, etc.). Le site présente aujourd'hui des milieux ouverts propices aux espèces caractéristiques des milieux urbains, des collines naturelles, et plus largement des zones à enjeux biologiques, dont la préservation devra être assurée. La partie de la noue et des terrassements réalisée entre 2017 et 2019, avant l'interruption des travaux suite à un contentieux, est identifiée aujourd'hui comme support de biodiversité (présence de l'Alyte accoucheur). Les inventaires seront donc à mettre à jour, comme l'état initial du site.

L'étude d'impact du projet initial complétée en 2013 indiquait une réduction de la surface de zone humide, passant de 6 130 m² caractérisés par le critère floristique, à une surface de 3 700 m², caractérisés par le critère pédologique. Pour rappel, la définition des zones humides doit prendre en compte les deux critères. Aucune zone humide n'a été identifiée sur les tènements voués à être urbanisés (délimitation faite en 2023) dans le cadre du projet revisité. Les mesures ERC envisagées devront toutefois être précisées (préservation de la roselière, restauration de la zone humide et du ruisseau, etc.).

2.3 Le paysage

Le site se caractérise par une forte présence végétale (vocation maraîchère, horticole et agricole) et se localise en entrée de ville est, depuis Chalezeule. La topographie du site présente un talweg, dont les cheminements ménagent des vues vers les lointains, au sud, vers la colline et Palente.

Le projet revisité aspire à valoriser l'identité du lieu, intégrant la qualité environnementale et paysagère du site (éléments non présentés, l'équipe de maîtrise d'œuvre a été désignée récemment).

L'étude d'impact devra caractériser clairement l'identité du lieu, et définir les repères et éléments paysagers stables à préserver. Le projet de paysage devra comprendre la mise en valeur de l'existant lorsqu'il est conservé pour ses qualités.

L'étude d'impact abordera l'intégration paysagère et fonctionnelle du quartier nouvellement créé à l'environnement urbain proche, avec un soin porté aux interfaces et espaces de transition.

2.4 La consommation d'espace, et notamment d'espaces naturels, agricoles et forestiers

Le projet prend place sur un site doté d'une histoire à dominante agricole grâce à ses terres fertiles, cultivées notamment par des entreprises horticoles et dans des jardins familiaux.

Le projet révisé propose une moindre artificialisation, le programme de construction ayant été revu à la baisse. Les mesures d'évitement ont en effet mené à une redéfinition des espaces constructibles. Les emprises à bâtir se situent dans le prolongement ou en vis-à-vis des zones bâties existantes. Le projet prévoit toutefois l'artificialisation de 5 ha pour le logement (contre 7,3 initialement) et 3,9 ha pour les espaces publics (contre 7 initialement). Il conviendra de présenter les mesures visant à limiter la consommation d'espace et l'artificialisation des sols.

Les conséquences de la renaturation d'une partie de la voirie centrale devront être appréciées. Le devenir des exploitations horticoles sera également à préciser (relocalisation prévue dans le 1^{er} projet).

2.5 La gestion des eaux pluviales

Le site est couvert par trois bassins versants, présentant naturellement un point bas sur le profil de la ligne basse naturelle. Des études de perméabilité des sols ont été menées entre 2008 et 2012, donnant des résultats hétérogènes en fonction du sous-sol (fracturation des calcaires et colmatage des fractures par l'argile), concluant à l'impossibilité d'infiltration des eaux pluviales du site dans sa ligne basse, comme prévu initialement.

Le projet prévoit de disposer du ruisseau Fontaine d'Argent comme exutoire superficiel, à ciel ouvert sur sa partie amont et busé au droit du projet. Les études hydrologiques et hydrauliques menées en 2017 définissent un débit maximal de rejet au cours d'eau.

L'étude d'impact présentera les modalités de gestion des eaux pluviales et les mesures liées au risque de ruissellement, notamment du fait des nouvelles surfaces imperméabilisées.

2.6 L'adaptation au changement climatique

L'étude d'impact initiale, ainsi que les différents compléments, n'abordaient pas à part entière le sujet de l'adaptation au changement climatique, thématique prégnante aujourd'hui. Toutefois, l'avis de l'Autorité environnementale de 2010 soulignait la recherche de performances énergétiques dans le projet initial comme paramètre innovant à valoriser.

Des propositions émergent dans la dernière version du projet, tant s'agissant des espaces publics que des lots à bâtir. L'étude d'impact actualisée pourra préciser les effets attendus des prescriptions urbanistiques, paysagères, architecturales et programmatiques annoncées, contribuant par exemple à limiter l'effet d'îlot de chaleur.

Le développement des énergies renouvelables sera un des points à développer, comme la gestion raisonnée de la ressource en eau et les mobilités durables.

2.7 Les solutions alternatives au projet

La démonstration objective quant au choix du site exclusif des Vaîtes au regard du moindre impact sur l'environnement devra être produite, s'agissant d'un projet urbain d'une grande envergure mobilisant essentiellement des espaces non artificialisés. L'étude de variantes réalistes du projet sera aussi à présenter.

3. Conclusion

Les enjeux environnementaux sont désormais identifiés avec davantage de précisions grâce aux études menées depuis la première étude d'impact remontant à 2010 (complétée en 2013). Le projet de ZAC revisité prend de fait mieux en compte ces enjeux. Le programme de la ZAC, et donc les emprises constructibles, ont été revus à la baisse, dans une recherche de moindre impact (préservation de certaines zones, limitation de l'imperméabilisation, maintien de continuités écologiques, etc.). Cependant les évolutions du projet restent à détailler pour une meilleure compréhension du public.

Au vu de l'évolution majeure du projet et des nouvelles connaissances réunies depuis plus de dix ans, **la MRAe conclut à la nécessité d'actualiser l'étude d'impact de la ZAC des Vaîtes** à Besançon sous la forme d'un seul document harmonisé intégrant l'ensemble des évolutions. Cette actualisation devra porter principalement sur la préservation de la biodiversité et des continuités écologiques, des milieux humides et ouverts, la qualité du paysage et du cadre de vie, la gestion des eaux pluviales, la consommation d'espace et l'adaptation au changement climatique. Elle sera proportionnée aux enjeux en présence. La mise à jour pourra préciser la présentation du projet final, la démarche itérative d'évaluation et l'articulation avec les documents supra communaux.